

RELATÓRIO DE AUDITORIA.	
Ordem de Serviço:	Nº 28/2016/CGM - A
Unidade Auditada:	Hospital do Servidor Público Municipal
Período de Realização:	01/08/2016 a 25/10/2016

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à Ordem de Serviço n.º 28/2016, realizada no **Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM**, com o objetivo de verificar a conformidade dos processos de licitação e execução dos contratos de serviços de diagnósticos por imagem.

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

- Anexo I – Descritivo; e
- Anexo II – Escopo e Metodologia.

Do resultado dos trabalhos, destacamos as seguintes constatações:

CONSTATAÇÃO 001 - Irregularidade no processo de licitação para contratação de serviços e revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem. (Pág. 03)

O HSPM realizou a contratação dos serviços e revitalização do centro diagnóstico por imagem junto à Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem - FIDI, através do **Contrato nº 402/2013**, no valor de R\$ 30.119.202,00, mediante dispensa de licitação em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e entendimentos jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União – TCU.

CONSTATAÇÃO 002 - Sobrepreço nos Valores dos Exames de Diagnóstico por Imagem causando um prejuízo ao erário público, no mínimo em R\$ 10.690.000,00 (Nov/2013 a Nov/2016). (Pág. 21): O **Contrato nº 402/2013**, celebrado com a FIDI, contém os valores dos exames de diagnóstico por imagem acima dos preços praticados pelo mercado, causando um prejuízo acumulado ao erário público de, no mínimo, **R\$ 10.690.000,00** (Nov/2013 a Nov/2016).

Recomendamos 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, 08 de Fevereiro de 2017.

A. Contrato nº 402/2013 (Exames de Diagnóstico por Imagem/empresa FIDI)

CONSTATAÇÃO 001 - Irregularidade no processo de licitação para contratação de serviços e revitalização do Centro Diagnóstico por Imagem.

Foi constatado que a contratação de serviços e revitalização do centro diagnóstico por imagem celebrado com a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem - FIDI, através do Contrato nº 402/2013, no valor de R\$ 30.119.202,00, foi realizado mediante dispensa de licitação e não atendeu todos os requisitos exigidos pela Lei nº 8.666/1993 ou os entendimentos jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União - TCU. Basicamente, os requisitos não atendidos foram:

- a) Enquadramento do objeto do contrato às condições estabelecidas no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/1993;
- b) Compatibilidade dos preços da FIDI com os preços de mercado;
- c) Vedação à subcontratação na execução do objeto do contrato; e
- d) Vedação à contratação de serviços contínuos.

Nas constatações seguintes: **001.a**, **001.b**, **001.c** e **001.d** estão descritos, em detalhes, os requisitos acima não atendidos e as respectivas manifestações da Unidade.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Superintendência do Hospital do Servidor Público Municipal manifestou-se, através do Ofício nº 577/2016, em 18 de novembro de 2016, da seguinte forma:

“O Serviço de Diagnóstico do HSPM, em virtude de várias situações vivenciadas na Gestão, constatou-se a necessidade de investimentos visando à padronização das operações na Unidade Hospitalar, focados na otimização, produtividade, redução de custos e excelência na execução das atividades de forma sustentável atendendo ao que preconiza a legislação vigente.

A atual estrutura do Hospital Servidor Público Municipal não apresenta condições operacionais adequadas para a gestão e operação na realização de serviços de execução de exames de radiodiagnósticos, necessitando de investimentos diversos: implantação, reestruturação e manutenção de diversos sistemas, adequação de espaços físicos (obras civis, elétricas e hidráulicas), readequação da infraestrutura de armazenamento (em conformidade com a legislação vigente), aquisição de equipamentos específicos e essenciais para realização de exames, implementação de sistema de informação, infraestrutura de tecnologia, equipamentos de proteção individual e rastreabilidade total dos serviços prestados.

A escassez de recursos, face às crescentes necessidades de materiais e equipamentos em virtude de inovações e descobertas terapêuticas cada vez melhores, impõe ao Gestor Público adotar medidas administrativas que permitam racionalizar os custos de suas ações e/ou aquisições, com vistas a obter os melhores resultados possíveis no uso dos valores orçamentários/financeiros disponibilizados.

O estabelecimento de pontos de controle, mensuráveis e qualificáveis, permite ao Gestor negociar e gerir contratos ou qualquer outro instrumento, de forma segura e objetiva com mais qualidade, criando uma cultura de eficiência e de efetividade no tratamento dos recursos públicos disponibilizados.

O Complexo Assistencial HSPM é composto por 284 leitos operacionais, sendo: 255 leitos de internação, 29 leitos de Unidade de Terapia Intensiva, 13 leitos de observação no Pronto Socorro, Centro Cirúrgico com 10 salas, Centro Obstétrico com 03 salas e salas cirúrgicas ambulatoriais, mais a parte ambulatorial com uma carteira de clientes estimada em mais de 800.000 usuários, possíveis de serem atendidos com eficiência e eficácia que requer o diagnóstico preciso e ágil para o adequado tratamento que o médico possa indicar ao usuário.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

A Unidade apresentou as justificativas para as quatro constatações 001.a, 001.b, 001.c e 001.d e declarou: *“Diante das justificativas apresentadas entendemos que não há providências a serem tomadas.”*

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não há.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade declarou ter atendido todos os requisitos (vide as suas manifestações nas Constatações 001.a, 001.b, 001.c e 001.d) exigidos pela Lei nº 8.666/1993 e entendimentos jurisprudenciais do TCM-SP e TCE-SP, demonstrando assim a regularidade da dispensa de licitação.

Todavia, o entendimento dessa Controladoria é desfavorável à dispensa de licitação no contrato em questão, pois, não houve incidência das hipóteses enumeradas para aplicação do inciso XIII, do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, considerando as noções de desenvolvimento institucional.

A equipe de auditoria, com base na análise das justificativas apresentadas pela Unidade sobre os requisitos não atendidos (001.a, 001.b, 001.c e 001.d), considera que houve irregularidade no processo de licitação para contratação de serviços e revitalização do centro diagnóstico por imagem entre a FIDI e o HSPM.

RECOMENDAÇÃO

Considerando que o contrato atual (nº 402/2013) não deve ser prorrogado, recomenda-se que o HSPM realize um processo de licitação, em atendimento à Lei nº 8.666/1993 e a legislação municipal, para celebração do futuro contrato de serviço do centro diagnóstico por imagem do HSPM.

CONSTATAÇÃO 001.a) Enquadramento Inadequado do Objeto do Contrato nº 402/2013 às Condições estabelecidas no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/1993 para Dispensa de Licitação.

O HSPM celebrou o Contrato nº 402/2013 com a FIDI, sem prévia licitação (dispensa de licitação), fundamentado no artigo 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/1993:

“Art.24. É dispensável a licitação:

[...]

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;”

Sobre a dispensa referida no excerto acima, dispõe a Súmula nº 250 do Tribunal de Contas da União - TCU:

“A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24 inciso XIII, da lei 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços do mercado.”

Constatou-se que o objeto do Contrato nº 402/2013: é a *“Prestação de Serviços e Revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem, com Fornecimento de Equipamentos, Materiais, Insumos, Recursos Humanos e Sistema Digital de Captura e Armazenamento de Imagens Radiológicas”*.

Verificou-se, ainda, que o objeto foi executado em duas etapas distintas, quais sejam: a primeira em que a Contratada revitalizou o Centro de Diagnóstico por Imagem, e a segunda em que a Contratada efetivamente presta serviços de realização de exames de diagnósticos por imagem, pelos quais, inclusive, afere as remunerações mensais.

Desta forma, não foi evidenciada, nos autos da contratação, comprovação de que o objeto do ajuste guarda efetivo nexos com o mencionado dispositivo, conforme acórdão acima citado.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Superintendência do Hospital do Servidor Público Municipal manifestou-se, através do Ofício nº 577/2016, em 18 de novembro de 2016, da seguinte forma:

“Primeiramente, ressaltamos que consta do processo administrativo, parecer jurídico emitido pela Procuradoria do HSPM, opinando pelo enquadramento da contratação com base no artigo 24, XIII da Lei de Licitações.

O objeto societário da Fundação Contratada enquadra-se nas hipóteses do art. 24, XIII, 8.666/1993, havendo pertinência entre suas atividades e finalidades e o objeto do Contrato em apreço.

A Contratada é fundação de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia financeira e administrativa. Seu objetivo estatutário é muito preciso e adstrito à área da saúde, da educação e da pesquisa, bem como ao desenvolvimento institucional na área da saúde e diagnose por imagem.

O Estatuto Social da FIDI menciona especificamente, entre as finalidades abrangidas, a colaboração para a manutenção de leitos e serviços hospitalares gratuitos, para uso público, a prestação de apoio técnico, científico, financeiro, operacional, ou de qualquer outra natureza a programas de assistência técnico-hospitalar e a promoção de assessoramentos técnicos, científicos, assistenciais e de outras naturezas na área de diagnóstico por imagem.

Essas finalidades são identificáveis no Contrato nº 402/2013, que tem como objeto a “Prestação de Serviços e Revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem, com Fornecimento de Equipamentos, Materiais, Insumos, Recursos Humanos e Sistema Digital de Captura e Armazenamento de Imagens Radiológicas, para execução de exames de: Radiologia Geral; Radiologia Especializada; Ultrassonografia; Densitometria Óssea; Mamografia e Tomografia Computadorizada”.

Não há, portanto, nenhuma incoerência entre o escopo e as finalidades institucionais da contratada.

Da mesma forma, não há qualquer incoerência entre o objeto do contrato e as hipóteses autorizativas para a dispensa de licitação previstas no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993.

A contratação da FIDI se enquadra na hipótese do inciso XIII do art. 24, pois (i) é uma instituição (fundação de direito privado) (ii) nacional (com sede e administração no país e sujeição às leis nacionais), (iii) dedicada estatutariamente ao ensino, ao desenvolvimento institucional, à pesquisa e extensão, (iv) de reconhecida reputação na área em que atua (incluindo o desenvolvimento de ensino e pesquisas na área de diagnóstico por imagem) e (v) sem fins lucrativos.

Além disso, no caso em pauta, o cerne do objeto do contrato é a prestação de serviços na área de diagnóstico por imagem, compreendido o fornecimento de todos os insumos necessários para a viabilização dos diagnósticos, incluindo a disponibilização dos equipamentos e do corpo técnico. Parece claro que sua execução dá-se no âmbito de alcance dos objetivos estatutários da Contratada, viabilizando-se o ensino e a pesquisa no setor.

Por meio da prestação de serviços de diagnóstico por imagem (área fim da FIDI), alcançam-se os objetivos visados de ensino e pesquisa, inseridos no inciso XIII do artigo 24 da lei 8666/93. A execução dos serviços permite a formação e capacitação de pessoal especializado na área de diagnóstico por imagem (tendo em vista que, de acordo com o contrato, a FIDI deverá fornecer corpo técnico necessário para disponibilizar os serviços) e também viabiliza que a FIDI forme uma base de dados para o desenvolvimento de pesquisas – pesquisas que poderão, por sua vez, gerar aperfeiçoamento dos procedimentos e processos e, pois, o desenvolvimento tecnológico da área, viabilizando ainda o ensino do corpo técnico envolvido. Trata-se de um ciclo, no qual a execução de atividades práticas viabiliza o ensino e a pesquisa, e a partir dos resultados obtidos aperfeiçoa-se a execução dessas atividades.

Além disso, dentre os fins institucionais da FIDI, há a previsão expressa de prestação de serviços – isto é, de execução de atividades práticas – como meio para o desenvolvimento de processos e sistemas na área de diagnóstico por imagem.

Evidente, portanto, que existe relação entre objeto do contrato e os fins previstos no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93.

Por fim e especialmente, há que se mencionar que tanto o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, quanto o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, já se manifestaram de forma favorável em contratações por dispensa de licitação em que a FIDI esteve envolvida.

O primeiro julgado se refere a análise da dispensa de licitação de contrato anterior feito pelo HSPM, no qual a FIDI atuava como interveniente da UNIFESP, onde foi analisada a dispensa de licitação fundamentada no artigo 24, XIII, da lei 8.666/93, julgada regular pelo Tribunal de Contas do Município. Confirma-se:

ANÁLISE. CONTRATO. DISPENSA. HSPM Execução de exames de diagnóstico por imagem. Gerenciamento dos serviços correspondentes. Art. 24, XIII, Lei 8.666/93. Finalidade dos órgãos ajustadas. Pertinência de objeto e de objetivo. Lavratura do contrato extemporânea relevada. Interveniência admitida. REGULAR. Votação unânime.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regular o Contrato 69/2003, relevando a lavratura extemporânea do referido ajuste, uma vez que o despacho de autorização e a emissão da nota de empenho foram providenciados em tempo hábil.
TCM, TC nº 72-004.452.03-31, Relator Conselheiro Roberto Braguim, D.J. 20/03/2013.

Nesse mesmo sentido manifestou-se a E. Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que reconheceu a legitimidade da contratação direta da FIDI pelo IAMSPE. Em seu voto, assim consignou:

"Os elementos constantes dos autos apontam para a boa ordem dos atos praticados, evidenciando o atendimento à legislação de regência.

Trata-se de exceção legal à regra de licitar prevista no artigo 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93:

"Art. 24. E dispensável a licitação:

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que o contratado detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos".

A Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem - FIDI, instituída por escritura pública, é fundação de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia financeira e administrativa (artigo 1º do Estatuto).

Dentre os objetivos da Fundação, definidos no artigo 3º de seu Estatuto, destaco os seguintes: I - realizar, na área médica, atividades de apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, isoladamente ou em conjunto com instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, no Brasil ou no exterior, em colaboração, primordialmente, com o Departamento de Diagnóstico por Imagem da Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP. VI – prestar apoio técnico, científico, financeiro, operacional, ou de qualquer outra natureza a programas de assistência técnico-hospitalar;

Constam dos autos as justificativas para a escolha de contratada e dos preços pactuados (segundo constou do Parecer da Procuradoria Geral do Estado são aqueles constantes da Tabela IAMSPE e inferiores aos constantes da Tabela da Associação Médica Brasileira), a autorização da despesa, a reserva de recursos orçamentários, as notas de empenho, a ratificação do ato, a elaboração de contrato, a publicidade dos atos e as manifestações favoráveis do Secretário de Economia e Planejamento quanto aos aspectos orçamentários e do Secretário da Fazenda quanto aos aspectos financeiros.

Como se vê foram cumpridos os requisitos para a dispensa de licitação fundamentada no dispositivo legal mencionado, traçados a partir da decisão exarada nos autos do TC-031187/026/01, com o seguinte teor:

- a) o objeto societário da instituição, sempre pessoa jurídica, brasileira e sem fins lucrativos, deverá ser preciso quanto à sua finalidade, abrangendo atividades dedicadas à pesquisa, ao ensino e ao desenvolvimento institucional ou à recuperação social dos presos;*
- b) o objeto do contrato deverá corresponder a uma dessas especialidades e não se referir a serviços corriqueiramente encontrados no mercado;*
- c) o contrato deverá ter caráter "intuitu personae", vedando, em princípio, a subcontratação e & terceirização ou seis, a avença meramente instrumental ou de intermediação;*
- d) ser inquestionável a capacitação da contratada para o desempenho da atividade objetivada;*
- e) a reputação ético-profissional da instituição deve referir-se ao objeto pactuado e ser aferida no universo de outras entidades da mesma natureza e fins, no momento da contratação;*
- f) ser comprovada a razoabilidade do preço cotado; e*

g) se houver mais de uma instituição com semelhante ou igual capacitação e reputação, há que se proceder à licitação, caso não seja possível justificar adequadamente o motivo referência por uma delas.

O 1º Termo Aditivo, firmado em 23/06/2009, prorrogou o prazo de vigência por mais 12 (doze) meses; acresceu 24,67% ao valor inicialmente pactuado, passando o valor contratual de R\$ 17.052.000,00 para R\$ 21.257.448,00; bem como excluiu o inciso II, do parágrafo 1º, da cláusula 8ª do contrato original, apresentando-se formalmente em ordem.

Nessas condições, voto pela regularidade do ato de dispensa de licitação, do contrato e do 1º termo aditivo envolvendo entre o Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual - IAMSPE e a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem - FIDI, bem como pela legalidade dos atos determinativos das despesas decorrentes." (Grifos nossos).

TCE, Segunda Câmara, TC-024180/026/09, Conselheiro Fulvio Julião Blazzl, D.J 29.09.2009.

Assim, resta mais do que comprovado o devido enquadramento do objeto do Contrato nº 402/2013, bem como da Fundação Contratada, às condições estabelecidas no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993."

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

"Diante das justificativas apresentadas entendemos que não há providências a serem tomadas."

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

"Não há."

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade manifestou-se argumentando que o objeto societário da Fundação Contratada se enquadra nas hipóteses do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993, havendo pertinência entre suas atividades e finalidades e o objeto do Contrato nº 402/2013.

Adicionalmente, a Unidade menciona os seguintes julgados TC nº 72-004.452.03-31 e TC-024180/026/09 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), respectivamente. Ambos julgados, na época, tiveram manifestação favorável em contratações por dispensa de licitação envolvendo a Fundação.

A equipe de auditoria informa que o entendimento jurisprudencial manifestado no julgado TC-024180/026/09 do TCE-SP considerando regular a contratação por dispensa de licitação já se encontra superado. A referida Corte de Contas, em julgado similar (TC-030975/26/09), ocorrido em 11/05/2016, envolvendo a Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul e a FIDI, considerou irregular a contratação por dispensa de licitação, inclusive não acolhendo a alegação de que contratações anteriores teriam sido aprovadas com dispensa de licitação pela própria Corte (TC-25422/026/04 e TC-24180/026/09).

Apesar do julgado TC nº 72-004.452.03-31 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo ter considerado regular a contratação da FIDI pelo HSPM (Contrato nº 69/2003) através da dispensa de licitação, entendemos que houve evolução nos entendimentos dos Tribunais, a exemplo dos últimos julgados do TCU e do TCE-SP.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se ao HSPM que as dispensas de licitação, com base nas hipóteses possíveis elencadas pelo art. 24 da Lei nº 8.666/1993, dentre elas o inciso XIII, sejam realizadas somente

após análise criteriosa da sua conveniência, atendidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sempre que possível, deve-se optar pela realização da licitação.

RECOMENDAÇÃO 002

Abstenha-se de realizar contratação direta por meio de dispensas baseadas no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993 quando o objeto almejado não guardar nexos efetivos entre o citado dispositivo e a natureza da instituição.

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se, na medida do possível, que as contratações de serviços, sejam precedidas de licitação, mesmo se enquadrando nas hipóteses de dispensa previstas no art. 24 da Lei 8.666/1993. Cabe ressaltar que, além do atendimento dos princípios expressos no art. 37, XXI da Constituição Federal, a Administração Pública deve buscar o atendimento do princípio da economicidade.

CONSTATAÇÃO 001.b) Preços praticados no Contrato nº 402/2013/FIDI Incompatíveis com os Preços de Mercado (Superiores em 19,52%).

A exigência de justificativa de preço está prevista no parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93:

“Art. 26.

[...]

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço;

IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Sobre a dispensa referida no artigo 24, inciso XIII da lei 8.666/1993, dispõe a **Súmula nº 250 do Tribunal de Contas da União (TCU)**:

*“A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24 inciso XIII, da lei 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de **comprovada a compatibilidade com os preços do mercado.**”*

Sobre a pesquisa de preços de mercado, estabelecia o artigo 4º do Decreto 44.279/2003, vigente à época, que:

“Art. 4º 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.

§ 1º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média dos preços obtidos.

§ 2º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o previsto no § 1º, bem como a não observância da ordem prevista nos incisos do “caput”, ambos deste artigo, deverá ser devidamente justificada.

§ 3º Excepcionalmente, mediante justificativa, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 4º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Analisando-se o processo nº 2013-0.230.964-8 (fl.407), constatou-se que o HSPM realizou a pesquisa de preços, através de múltiplas consultas diretas ao mercado de serviços de diagnóstico de imagem nas modalidades de: Ultrassonografia (USG), Tomografia Computadorizada (TC), Mamografia (MA), Raio-X (RX) e Densitometria Óssea, junto a oito fontes de pesquisa, cujos valores médios dos preços estão sumarizados no “Quadro Demonstrativo de Preços” (Quadro 01):

SERVIÇO TÉCNICO DE COMPRAS													
QUADRO DEMONSTRATIVO DE PREÇOS													
PROCESSO: 2013-0.230.964-8													
PEDIDO: 708/2013													
FORNECEDOR	CONTATO	TELEFONE	FORNECEDOR										
1 - FUNDAÇÃO INSTITUTO PESQUISA (FID)			5 - JUSTIÇA MILITAR										
2 - TUNEP			6 - IAMSPE										
3 - MUNICÍPIO DE ITAJUBÁ			7 - CONSÓRCIO - IGUAÇU - CISI										
4 - PREFEITURA - CACAOAL/RO			8 - CONSÓRCIO - PARANÁ										
Item	Qtde	Unid.	OBJETO	1	2	3	4	5	6	7	8		
1 - SERVIÇOS E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO DIAGNÓSTICO POR IMAGEM													
1.1	1500	SERV.	ULTRASSONOGRRAFIA	Unitário	79,5000	36,7700	193,5500	0,0000	97,8100	91,4400	0,0000	0,0000	193,39
				Mensal	119.250,00	46.155,00	290.325,00	0,00	146.715,00	137.160,00	0,00	0,00	155.088,75
				Anual	1.431.000,00	553.860,00	3.483.900,00	0,00	1.760.580,00	1.645.920,00	0,00	0,00	1.861.065,00
1.2	1000	SERV.	TOMOGRAFIA	Unitário	318,0000	302,0200	201,2500	540,0000	341,0200	228,5200	0,0000	0,0000	322,56
				Mensal	318.000,00	302.020,00	201.250,00	540.000,00	341.020,00	228.520,00	0,00	0,00	322.562,00
				Anual	3.816.000,00	3.624.240,00	2.415.000,00	6.480.000,00	4.092.240,00	2.742.240,00	0,00	0,00	3.870.744,00
1.3	1000	SERV.	MAMOGRAFIA	Unitário	85,0000	0,0000	0,0000	180,0000	109,3200	77,1800	55,0000	61,7200	96,64
				Mensal	85.000,00	0,00	0,00	180.000,00	109.320,00	77.180,00	55.000,00	61.720,00	96.644,00
				Anual	1.020.000,00	0,00	0,00	2.160.000,00	1.311.840,00	926.160,00	660.000,00	740.640,00	1.169.728,00
1.4	8100	SERV.	RAIOS-X + RX CONTRASTADOS	Unitário	35,0000	0,0000	0,0000	42,5400	30,0200	0,0000	0,0000	21,6600	31,44
				Mensal	283.500,00	0,00	0,00	345.384,00	243.162,00	0,00	0,00	175.446,00	254.564,00
				Anual	3.402.000,00	0,00	0,00	4.144.608,00	2.917.944,00	0,00	0,00	2.105.352,00	3.058.968,00
1.5	350	SERV.	DENSITOMETRIA ÓSSEA	Unitário	88,2700	0,0000	0,0000	200,0000	149,4000	68,2000	121,5000	80,0000	123,82
				Mensal	30.894,50	0,00	0,00	70.000,00	52.290,00	23.870,00	42.525,00	28.000,00	43.337,00
				Anual	370.734,00	0,00	0,00	840.000,00	627.480,00	286.440,00	510.300,00	336.000,00	520.044,00
TOTAL GERAL DA COTAÇÃO DO FORNECEDOR MENSAL R\$:				836.644,50	348.175,00	491.575,00	1.135.384,00	892.507,00	466.730,00	97.525,00	265.166,00	872.295,75	
TOTAL DO FORNECEDOR (ITENS VENCIDOS) MENSAL R\$:				836.644,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
TOTAL GERAL DA COTAÇÃO DO FORNECEDOR ANUAL R\$:				10.039.734,00	4.178.100,00	5.898.900,00	13.624.608,00	10.710.084,00	5.600.760,00	1.170.300,00	3.181.992,00	10.467.549,00	
TOTAL DO FORNECEDOR (ITENS VENCIDOS) ANUAL R\$:				10.039.734,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Obs.: Reserva deve ser feita pela média estimada													
MÉDIA TOTAL = TOTAL DO MENOR PREÇO + 2 =													
DATA: 28/08/2013 ELABORADO POR: Evanilda O. de Araujo													
DATA: CONFERIDO POR:													

Quadro 01: Quadro Demonstrativo de Preços

A partir da comparação do valor mensal da proposta da FIDI (R\$ 836.644,50/mês) com o valor mensal médio de mercado calculado conforme quadro acima (R\$ 872.295,78/mês), o HSPM justificou a existência de compatibilidade dos preços da proposta FIDI com os preços praticados no mercado.

No entanto, a partir de uma análise mais detalhada, verificaram-se algumas falhas na análise comparativa de preços realizada pelo HSPM, conforme abaixo:

a) O uso do **preço médio** dos tipos de exames dentro da mesma modalidade (USG, TC, etc.) não permite a realização de comparações adequadas, pois os tipos de exames considerados não são os mesmos entre as fontes pesquisadas e os preços têm grande variação de acordo com o tipo de exame.

Para ilustrar o que foi exposto acima, segue a **Tabela 01**, demonstrando, como exemplo, os tipos de exames de tomografia que foram considerados na pesquisa de mercado. Percebe-se que os tipos de exames de tomografia não são comuns entre as fontes pesquisadas; assim como, existe uma variação de preços de acordo com o tipo de exame (TC de tórax, TC de crânio, etc).

Tabela 01: Exemplo dos diversos tipos de exames dentro da modalidade de Tomografia

TUNEP		Itajubá/MG		CACOAL/RO		Justiça Militar		IAMSPE	
Tipo de exame	R\$	Tipo de exame	R\$	Tipo de exame	R\$	Tipo de exame	R\$	Tipo de exame	R\$
TC I (Crânio e coluna)	228,33	TC abdome inferior - bacia - pelve - com contraste	450,00	TC de crânio c/ contraste	450,00	TC de abdomen superior	357,99	TC Crânio	186,58
TC (Crânio e coluna)	305,36	TC de abdome simples - bacia - pelve	208,00	TC de abdomen total	900,00	TC das articulações lesterno-clavicular, ombros, cotovelos, punho, sacro, sacro-íliaca, coxo-femural)	357,99	Tc Coluna Cervical, Dorsal, Lombar	186,58
TC II (Tórax)	238,70	TC abdome superior com contraste	348,70	TC de crânio	350,00	TC de coluna cervical, dorsal ou lombar até três segmentos (interespaços ou corpos vertebrais)	293,86	TC Tórax	230,93
TC III (Abdomen)	452,00	TC abdome superior superior simples	167,20	TC da mandíbula	550,00	TC de crânio ou órbitas ou sela túrcica	293,86	TC Abdomen superior	230,93
TC de crânio sela túrcica ou órbita com ou sem com	228,00	TC abdome total com contraste	348,70	TC de seios paranasais e fossas nasais	390,00	TC computadorizada dinâmica	363,7	TC de face ou seios de face	186,58
TC coluna cervical torácica e/ou lombo-sacra com ou	433,75	TC abdome total com contraste	334,40	TC crânio sem contraste	350,00	TC de face ou seios da face ou articulações temporomandibulares	293,86	TC de mastóides ou ouvidos	230,93
TC de crânio sela túrcica ou órbita com ou sem com	228,00	TC das articulações	104,50	TC coluna cervical s/ contraste	550,00	TC de mastóides ou ouvidos	357,99	TC de pelve ou bacia	230,93
Média	302,02	Tc da bacia	167,20	TC de quadril direito	650,00	TC de pelve ou bacia	357,99	TC de pescoço (partes moles, laringe)	230,93
Mín.	228,00	TC dos braços - coxas - segmentos apendiculares	104,50	TC de crânio com e sem contraste	450,00	TC de pescoço (partes moles, laringe, tireóide ou partireóide, faringe)	357,99	TC dos segmentos apendiculares	230,93
Máx.	452,00	TC coluna cervical	104,50	TC de tórax	550,00	TC dos segmentos apendiculares (braços, antebraços, coxas, pernas, mãos e pés)	357,99	TC das articulações externo Clavícula	230,93
Range	224,00	TC coluna dorsal	122,10	TC de coluna	550,00	TC do tórax	357,99	TC das articulações ombros	230,93
		TC coluna lombo - sacra	122,10	TC de abdomen superior	650,00	Média	341,02	TC das articulações cotovelos	230,93
		TC do crânio - sela túrcica - órbitas	117,70	TC de abdomen inferior	650,00	Mín.	293,86	TC das articulações punhos	230,93
		TC do crânio - sela túrcica - órbitas com contraste	299,20	TC de tórax	600,00	Máx.	363,7	TC das articulações sacro-iliaco	230,93
		TC mastoide	104,50	TC de crânio com contraste	450,00	Range	69,84	TC das articulações coxo-femorais	230,93
		TC dos ouvidos	104,50	TC da coluna cervical	550,00			TC das articulações joelhos	230,93
		TC dos seios da face e ATM	104,50	Média	540,00			TC de abdome Tot	323,01
		TC do tórax com contraste	346,50	Mín.	350,00			Média	228,52
		TC computadorizada tórax simples	165,00	Máx.	900,00			Mín.	186,58
		Média	201,25	Range	550,00			Máx.	323,01
		Mín.	104,50					Range	136,43
		Máx.	450,00						
		Range	345,50						

b) A fonte “**Prefeitura Municipal de Cacoal/RO**” apresentou preços médios dos exames bem acima das demais fontes pesquisadas, elevando o preço médio do mercado (vide última coluna do Quadro 01).

De acordo com o Acórdão TCU N° 2.637/2015 – Plenário e § 4º do artigo 4º do Decreto 44.279/2003 (vigente à época), os preços excessivamente elevados, acima da média de mercado, não devem ser considerados na pesquisa de mercado.

Acórdão TCU Nº 2.637/2015 – Plenário:

(...)

83. Nos termos do Acórdão 2.943/2013-Plenário, não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.”

Decreto 44.279/2003:

Art. 4º

[...]

§ 4º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexecutáveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo”.

A **Tabela 02** abaixo mostra que os preços dos exames, conforme o orçamento da Prefeitura Municipal de Cacoal/RO, são superiores em 65,10% a 163,91% em relação à média dos preços de exames das demais fontes pesquisadas (“Preço de Mercado”):

Tabela 02: Comparativo Preços Cacoal x Preços Média de Mercado

Exame	Preço Médio de Mercado (S/CACOAL)	Orçamento (CACOAL/RO)	Varição de Preços (%)
1 – Ultrassonografia	R\$ 73,34	R\$ 193,55	+ 163,91%
2 – Tomografia	R\$ 268,20	R\$ 540,00	+ 101,34%
3 – Mamografia	R\$ 75,80	R\$ 180,00	+ 137,46%
4 - Densitometria Óssea	R\$ 104,78	R\$ 200,00	+ 90,87%
5 - Raio X	R\$ 25,84	R\$ 42,64	+ 65,10%

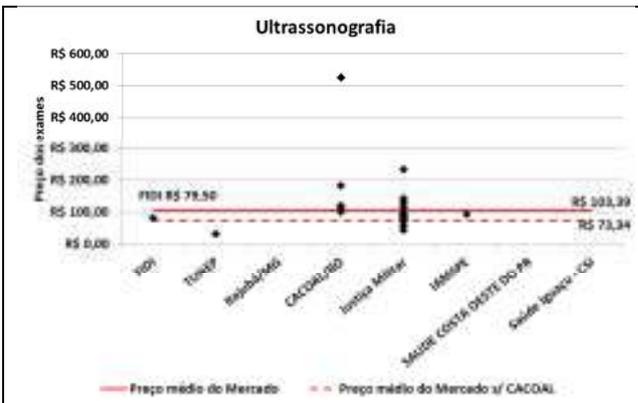
Segue a **Tabela 03** com o resultado de uma simulação, caso fosse excluída da análise comparativa, a fonte de pesquisa “**Prefeitura Municipal de Cacoal/RO**”.

Tabela 03: Simulação da Pesquisa de Preços

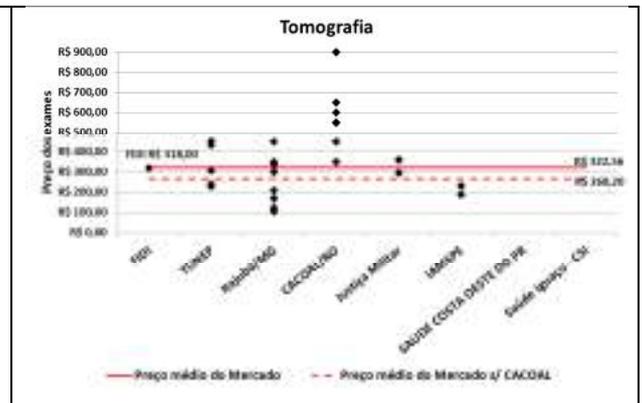
Modalidade de Exame	Qtde exames	FIDI	Preço Médio de Mercado	
			C/ CACOAL	S/ CACOAL
1 – Ultrassonografia	1500	R\$79,50	R\$103,39	R\$ 73,34
2 – Tomografia	1000	R\$ 318,00	R\$ 322,56	R\$ 268,20
3 – Mamografia	1000	R\$ 85,00	R\$ 96,64	R\$ 75,80
4 - Densitometria Óssea	350	R\$ 88,27	R\$ 123,82	R\$ 104,78
5 - Raio X	8100	R\$ 35,00	R\$ 31,44	R\$ 25,84
Total mensal		R\$ 836.644,50	R\$ 872.286,00	R\$ 699.987,00

A pesquisa de preços sem a fonte “**Prefeitura Municipal de Cacoal/RO**”, reduziria o preço médio final de cada exame e resultaria um gasto mensal com exames de **R\$ 699.987,00 (preço médio de mercado)**, valor abaixo do gasto mensal com a FIDI (**R\$ 836.644,50**), demonstrando que a FIDI não teria preços compatíveis com o mercado. O gasto mensal com a FIDI é 19,52% maior comparativamente ao gasto mensal a preço médio de mercado.

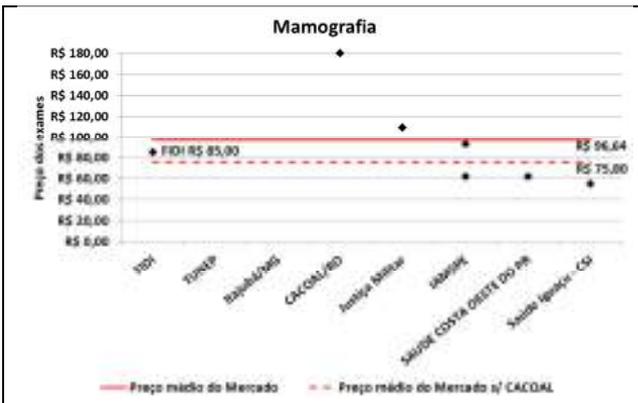
Para melhor entendimento do exposto acima, seguem abaixo, os gráficos de cada modalidade de exame (Quadros 02, 03, 04, 05 e 06) que permitem visualizar as variações de preços conforme o tipo de exame e fonte pesquisada. É possível comparar também os preços da proposta FIDI com os preços médios do mercado, conforme levantamento realizado pelo HSPM, assim como os **preços médios simulados** obtidos não se considerando a fonte “**Prefeitura Municipal de Cacoal/RO**”.



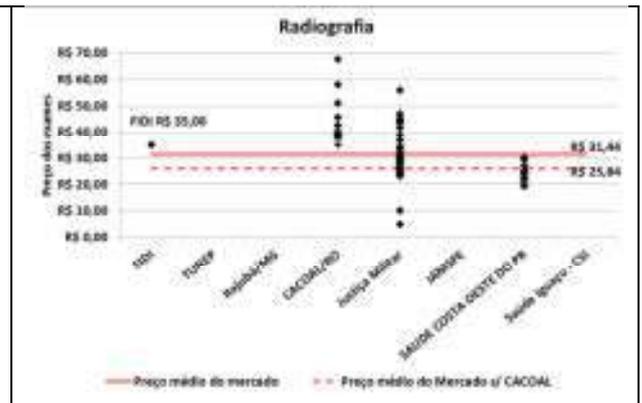
Quadro 02: Pesquisa de preços – Ultrassonografia



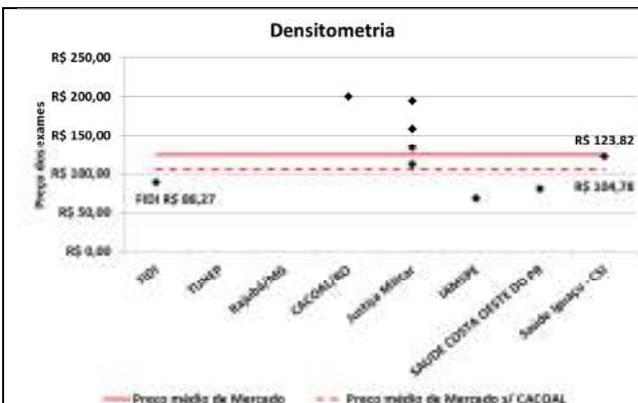
Quadro 03: Pesquisa de preços – Tomografia



Quadro 04: Pesquisa de preços – Mamografia



Quadro 05: Pesquisa de preços – Radiografia



Quadro 06: Pesquisa de preços – Densitometria

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Superintendência do Hospital do Servidor Público Municipal manifestou-se, através do Ofício nº 577/2016, em 18 de novembro de 2016, da seguinte forma:

“Primeiramente esclarecemos que por se tratar de contratação por dispensa de licitação, o artigo 26, parágrafo único, inciso II da lei 8.666/93, determina que o processo seja devidamente instruído, dentre outros, com a justificativa do preço.

Para justificar o preço foi efetuada pesquisa de mercado que não contemplou todo objeto do contrato. Como anteriormente não tínhamos esse tipo de serviço no HSPM, optamos em justificar o valor da contratação, fazendo-se um comparativo apenas com os preços de exames por imagem praticados no mercado, sem considerar os demais serviços abrangidos no contrato, quais sejam:

“Serviços e Revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem, com Fornecimento de Equipamentos, Materiais, Insumos, Recursos Humanos e Sistema Digital de Captura e Armazenamento de Imagens Radiológicas, para execução de exames de: Radiologia Geral; Radiologia Especializada; Ultrassonografia; Densitometria Óssea; Mamografia e Tomografia Computadorizada, realizados ininterruptamente 24 horas por dia”.

Tivemos o cuidado de consultar oito fornecedores diferentes para mensurar custo médio de exames por imagem. Como visto, considerando que o escopo do objeto do Contrato vai muito além do que a realização de exames, consideramos que os resultados obtidos na pesquisa de mercado eram suficientes para justificar o preço da contratação.

Além disso, frisamos que em meados de setembro de 2016, em decorrência da necessidade de prorrogação da vigência do referido Contrato, foi realizada nova pesquisa de mercado¹ com duas empresas, agora, abrangendo todo o escopo do objeto do Contrato e não somente exames específicos. Os preços obtidos sinalizaram os seguintes montantes globais mensais: R\$ 1.120.955,50 e 1.176.450,00. O preço mensal atual do Contrato com FIDI é de R\$ 912.415,50.

Sendo assim, entendemos estar devidamente justificado o preço contratado com a FIDI, atendendo-se o quanto disposto no artigo 26, parágrafo único, III, da lei 8666, de 1993, especialmente quanto a compatibilidade dos preços praticados com o mercado.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Diante das justificativas apresentadas entendemos que não há providências a serem tomadas.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não há.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informou que a pesquisa de mercado não contemplou todo objeto do contrato por se tratar de um serviço novo a ser contratado. Optou-se, então, por fazer a pesquisa de mercado somente através do comparativo dos preços de exames por imagem, sem considerar os demais serviços abrangidos no contrato: “Serviços e Revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem, com Fornecimento de Equipamentos, Materiais, Insumos, Recursos Humanos e Sistema Digital de Captura e Armazenamento de Imagens Radiológicas, para execução de exames de: Radiologia Geral; Radiologia Especializada; Ultrassonografia; Densitometria Óssea; Mamografia e Tomografia Computadorizada, realizados ininterruptamente 24 horas por dia”.

Entende-se que a pesquisa de mercado, da forma que foi realizada, não foi válida para avaliar a vantajosidade dos preços da FIDI, uma vez que não contemplou totalmente o objeto do contrato.

A equipe de auditoria questiona o escopo do serviço de revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem, inclusive a inexistência da planilha detalhada de custos deste serviço. Cabe ressaltar que os custos com fornecimento de equipamentos, materiais, insumos e recursos humanos, sistema digital de captura e armazenamento de imagens radiográficas para a execução dos exames, mencionados pelo Hospital como parte do serviço de revitalização já são normalmente parte integrante dos custos dos exames.

Importante salientar que, no Contrato nº 402/2013, a FIDI utiliza a infraestrutura (alguns equipamentos, espaço físico, energia elétrica, água, etc.) do próprio HSPM para a realização dos

¹ Conforme consta às fls. 746/768 dos autos do processo 2013-0.230.964-8

exames. Neste tipo de prestação de serviços, deve-se considerar que existem benefícios tanto para a contratada como para a contratante.

O HSPM informou ainda que, em meados de setembro de 2016, em decorrência da necessidade de prorrogação do Contrato nº 402/2013, foi realizada nova pesquisa de mercado abrangendo todo o escopo do objeto do Contrato e não somente exames específicos. Dessa pesquisa, obtiveram os seguintes montantes globais mensais: R\$ 1.120.955,50 e R\$ 1.176.450,00. A Unidade informa que o preço mensal atual do Contrato com FIDI é de R\$ 912.415,50.

A equipe de auditoria, em consulta ao processo nº 2013-0230.964-8, no dia 06/12/2016, verificou que o HSPM encaminhou aos diversos fornecedores, a solicitação de proposta de preços para a “Contratação de empresa para prestação de serviços e Revitalização do Centro Diagnóstico por Imagem, com fornecimento de Equipamentos, Materiais, Insumos, Recursos Humanos e Sistema Digital de Captura e Armazenamento de Imagens Radiológicas.” O documento de referência para cotação da proposta foi o Pedido nº 672/2016.

Somente duas empresas apresentaram a proposta de preços: AFIP – Associação Fundo de Incentivo a Pesquisa e a Associação Beneficente Cisne com os montantes globais mensais de R\$ 1.120.955,50 e R\$ 1.176.450,00, respectivamente. Ambas as propostas são superiores ao montante mensal do contrato vigente com a FIDI.

Entretanto, a equipe de auditoria entende que houve vícios na pesquisa de mercado utilizada para justificar a vantajosidade do Contrato nº 402/2013 vigente e a consequente prorrogação do prazo contratual (Termo de Aditamento nº 570/2016), pelos seguintes motivos:

- a) O pedido nº 672/2016 não trouxe informações relevantes, constantes no Contrato vigente nº 402/2013, tais como: especificações detalhadas dos equipamentos a serem fornecidos pela Contratada; lista de equipamentos do HSPM a serem disponibilizados à Contratada;
- b) As cotações foram apresentadas considerando-se o prazo contratual de **12 meses**. O contrato nº 402/2013 foi celebrado com prazo contratual inicial de **36 meses**. A diferença no prazo contratual influi no custo de amortização dos equipamentos adquiridos pela contratada, afetando o preço final do serviço; e
- c) A proposta da Associação Beneficente Cisne no valor mensal de R\$ 1.176.450,00 prevê a doação de todos os equipamentos fornecidos pela contratada, tornando a proposta mais vantajosa. Não existe esta previsão de doação dos equipamentos no contrato nº 402/2013.

Além dos vícios apresentados acima, cabe ressaltar que a pesquisa de preços foi realizada considerando-se somente duas fontes em desacordo com o que dispõe o §3º do art. 4º do Decreto nº 44.279/2003 (atualizado pelo Decreto Municipal nº 56.818/2016):

“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.

[...]

IV – múltiplas consultas diretas ao mercado.

[...]

§3º Excepcionalmente, mediante justificativa, nas hipóteses dos incisos III e IV do § 1º deste artigo, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.”

A Autarquia não se manifestou especificamente sobre os seguintes pontos levantados pelo relatório de auditoria, os quais foram:

a) O uso do preço médio dos tipos de exames dentro da mesma modalidade (USG, TC, etc.) não permite a realização de comparações adequadas, pois os tipos de exames considerados não são os mesmos entre as fontes pesquisadas e os preços têm grande variação de acordo com o tipo de exame; e

b) A fonte “Prefeitura Municipal de Cacoal/RO” apresentou preços médios dos exames bem acima das demais fontes pesquisadas, elevando o preço médio do mercado.

A utilização da fonte “Prefeitura Municipal de Cacoal/RO”, conforme demonstrado no relatório, causou distorções nos valores da pesquisa de mercado, elevando os gastos mensais com exames a preço de mercado de R\$ 699.987,00 para R\$ 872.286,00. A proposta da FIDI (R\$ 836.644,50) ficou 19,52% superior aos gastos mensais a preço de mercado (R\$ 699.987,00).

Pelo exposto acima, conclui-se que as justificativas apresentadas foram insatisfatórias, confirmando que houve incompatibilidade dos preços da FIDI com os Preços de Mercado utilizada na justificativa para a dispensa de licitação.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se também que, visando garantir contratações mais vantajosas para a Administração Municipal e atuar com aderência à jurisprudência da Egrégia Corte de Contas, nas vindouras pesquisas de mercado realizadas pelo HSPM, excluam-se do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito.

RECOMENDAÇÃO 002

Para pesquisas de preço em processos licitatórios futuros, recomenda-se ao Hospital, dar preferência aos métodos de pesquisa previstos no §1º e incisos I, II e III do Art. 4º do Decreto nº 44.279/2003 (atualizado pelo Decreto Municipal nº 56.818/2016), se abstendo de efetuar, como primeira e única opção de pesquisa, a consulta a “múltiplas consultas diretas ao mercado”, alternativa prevista no inciso IV do §1º da norma citada.

A utilização de consultas diretas ao mercado deve ser realizada apenas na impossibilidade (devidamente comprovada) de executar as outras formas de pesquisa.

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se ao Hospital que a pesquisa de mercado seja realizada considerando-se, para cada modalidade de exames, uma lista fixa de exames de maior demanda do HSPM.

RECOMENDAÇÃO 004

Recomenda-se ao HSPM que, para os próximos contratos de objeto igual ou similar, celebrados pelo HSPM, haja previsão no edital e no contrato, quanto à existência de planilha de custos discriminando os custos relacionados aos serviços com tempo definido (execução da revitalização) e dos serviços contínuos (execução dos exames).

CONSTATAÇÃO 001.c) Subcontratação Indevida na Execução do Objeto do Contrato.

O Contrato nº 402/2013 estabelece no item 3 da Cláusula IV – Obrigações da Contratada:

“A Contratada não poderá subcontratar, ceder ou transferir total ou parcialmente o objeto do Contrato a outrem, ou a este associar-se, sob pena de considerar-se rescindido o contrato e aplicáveis, no caso, as sanções administrativas determinadas pela Lei Federal nº 8.666/93.”

Conforme o Acórdão TCU nº 690/2015:

“Nos casos em que seja cabível a dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, verifique, previamente, se a entidade selecionada dispõe, em seus quadros de pessoal de corpo técnico qualificado e em número suficiente para realizar, de forma direta, os serviços objeto do contrato, tal como estipulado no artigo 13, § 3º, do mesmo dispositivo legal, vedando-se expressamente, no respectivo termo de contrato, a subcontratação.”

De acordo com o item 8.1 da Cláusula I do contrato em tela:

“A Contratada será responsável pelo acompanhamento, controle e execução do programa de Manutenção Preventiva e Corretiva dos equipamentos instalados na Unidade, tanto da Contratada quanto da Contratante, responsabilizando-se inclusive pela substituição das peças.”

No entanto, constatou-se que a FIDI subcontrata a empresa **ATHOS** para a execução das manutenções preventivas e corretivas dos equipamentos tanto da Contratada como do HSPM.

Com relação aos profissionais da saúde, provavelmente existe subcontratação dos médicos da FIDI (**Tabela 04**), uma vez que os mesmos não constam na relação da SEFIP (Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social), referente ao mês de agosto de 2016.

Tabela 04: Relação de Médicos da FIDI que não constam na relação da SEFIP.

Iniciais do Nome do Médico	CRM
B.F.	155627
D.R.B.	158982
D.T.	165156
F.T.	150460
F.U.	134500
G.B.	150467
H.S.	124741
L.L.	157939
L.R.	138302
M.L.	159967
M.S.	147384
M.M.	137209
M.V.	100133
R.L.	159467
R.Y.	131129
S.U.	68888

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Superintendência do Hospital do Servidor Público Municipal manifestou-se, através do Ofício nº 577/2016, em 18 de novembro de 2016, da seguinte forma:

“Nos termos da cláusula 8.1, do Contrato a FIDI é responsável pelo “acompanhamento, controle e execução do programa de Manutenção Preventiva e Corretiva dos equipamentos instalados na

Unidade, tanto da Contratada quanto da Contratante”, o que não implica que ela deverá executar a manutenção dos equipamentos e substituição das peças, mas sim que deverá gerenciar, controlar, fiscalizar e organizar a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos.

A partir do diagnóstico feito pela Contratada quanto a necessidade de manutenção corretiva e preventiva do equipamento, é acionado o detentor da exclusividade. Tanto os equipamentos da FIDI, quando os equipamentos do HSPM estão contemplados na execução contratual dos serviços.

Com relação aos médicos listados na Tabela 26 não são contratados pela FIDI dentro do regime celetista, sendo por isso desnecessária sua inclusão na relação SEFIP. Não há transferência do objeto do contrato ou subcontratação do seu escopo a esses profissionais, que são prestadores de serviços médicos especializados que integram o quadro clínico de profissionais contratados pela FIDI.

As exigências para comprovação da capacidade técnico-profissional no regime de licitações e contratações públicas, previstas no art. 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93, não exclui a possibilidade de que o quadro permanente da Contratada seja composto somente por empregados com vínculo empregatício.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, entende que a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo admitida também a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços (Súmula nº 25).

Nessa linha, destacam-se alguns julgados da Corte de Contas Paulista:

“Desprezou, no entanto, uma derradeira hipótese, de há muito reconhecida como válida pelo Tribunal de Contas do Estado: a de comprovar a existência do vínculo por meio de cópia de um contrato civil de prestação de serviços, pois o conceito de “quadro permanente”, expressão contida no artigo 30, § 1º, I, da Lei 8.666/1993, compreende não só o empregado, o dirigente e o sócio-empresário, mas também o autônomo, nos termos dos vários precedentes que conduziram à inscrição do Enunciado nº 25 na Súmula do órgão de controle externo.”

TCESP, TCS-462.989.12-0 e 465.989.12-7, Plenário, Conselheiro ROBSON MARINHO, 13/06/2012.

“Portanto, procedente a questão atinente à falta de previsão de possibilidade de comprovação do vínculo empregatício do profissional autônomo mediante contrato civil de prestação de serviços.”

TCESP, TC 003615.989.15-9, Tribunal Pleno, Sidney Estanislau Beraldo, 05/08/2015.

“Quanto ao item 6.4.3.12 do edital, ele não está a confrontar com a Súmula nº 25 deste Tribunal quando requisita a demonstração de que a licitante possui “em seu quadro permanente” o profissional responsável técnico com as características lá descritas. Veja que o art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/93, prevê justamente a “comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente (...)”

“O que faz a Súmula nº 25 é dar uma interpretação ampliada sobre a abrangência do conceito de quadro permanente, de maneira que nele esteja contido tanto a vínculo empregatício e societário,

como também o vínculo contratual decorrente da manutenção de contrato civil de caráter permanente. E isto está atendido pela alínea “c” do item 6.4.3.2 do edital, que prevê a “cópia autenticada de contrato de prestação de serviços”.

TCESP, TC 3715/989/15, Tribunal Pleno, Conselheiro-Substituto SamyWurman, 19/8/2015.

Logo, não se pode exigir que sua mão de obra seja composta exclusivamente por empregados. Ou seja, a Contratada poderá concretizar o objeto do contrato utilizando também profissionais sem vínculo empregatício, sem que isso implique, de forma alguma, que está subcontratando ou transferindo a outra instituição a prestação do objeto para o qual foi contratada.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Diante das justificativas apresentadas entendemos que não há providências a serem tomadas.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não há.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade se manifestou, com base na cláusula 8.1 do Contrato, informando que a FIDI é responsável pelo *“acompanhamento, controle e execução do programa de Manutenção Preventiva e Corretiva dos equipamentos instalados na Unidade, tanto da Contratada quanto da Contratante”*.

Destacou ainda que a FIDI não necessariamente é responsável na execução da manutenção dos equipamentos e substituição das peças, mas sim pelo gerenciamento, controle, fiscalização e organização da manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos.

Neste ponto, a equipe de auditoria, não concorda com as justificativas apresentadas, uma vez que, durante a auditoria, foi verificado que a empresa ATHOS, subcontratada da FIDI, foi responsável pelo controle e gerenciamento do programa de Manutenção Preventiva e Corretiva (até 01/08/2016). No site da empresa ATHOS (<http://www.athosmed.com.br/servicos.html>), a FIDI está entre os seus principais clientes.

Com relação aos médicos, a Unidade informa que os mesmos não são contratados pela FIDI dentro do regime celetista, sendo por isso desnecessária sua inclusão na relação SEFIP. Em relação a esse apontamento, a equipe de auditoria acata a justificativa apresentada pelo Hospital.

Entretanto, por todo exposto, mantemos a constatação de que houve subcontratação no gerenciamento e execução das manutenções preventivas e corretivas dos equipamentos tanto da Contratada como do HSPM.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se ao HSPM que sejam aplicadas, à empresa, as sanções administrativas previstas na Lei nº 8.666/1993 e na Cláusula VIII do Contrato nº 402/2013 devido à subcontratação irregular do controle e gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização do HSPM, de modo a garantir que não ocorram subcontratações de serviços, não previstos em contrato e/ou não autorizados formalmente pela Administração.

CONSTATAÇÃO 001.d) Contratação indevida de Serviços Contínuos por meio de Dispensa de Licitação.

Conforme Acórdão nº 1.516/2005 - Plenário do Tribunal de Contas da União:

“7.1. Em primeiro lugar, as contratações com dispensa de licitação fundamentadas no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993 só devem ser efetuadas quando, comprovadamente, houver nexo entre esse dispositivo, a natureza da instituição contratada e o objeto contratual, o qual deve ser conexo com as atividades de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional desenvolvidas pela instituição que se pretenda contratar, conforme dispõem as Decisões Plenárias nºs 252/1999, 30/2000 e 655/2002.

7.2. Além disso, a contratação deve estar diretamente vinculada a projeto que deva ser cumprido em prazo determinado e resulte em produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades que, por sua natureza, são de caráter continuado, nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico, consoante o disposto na Decisão nº 655/2002 - Plenário.”

Constatou-se que, exceto com relação ao serviço inicial de revitalização do centro diagnóstico por imagem com fornecimento de equipamentos, os itens que compõem o objeto do contrato, tais como fornecimento de materiais, insumos, recursos humanos e serviços de execução dos exames são necessidades permanentes do HSPM, caracterizando serviços contínuos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Superintendência do Hospital do Servidor Público Municipal manifestou-se, através do Ofício nº 577/2016, em 18 de novembro de 2016, da seguinte forma:

“Todos os serviços abrangidos no contrato estão vinculados entre si. Não há como a Contratada executar o objeto contratual sem os insumos, equipamentos e recursos humanos, que devem estar disponíveis para garantir qualidade e eficiência na prestação dos serviços.

Desvincular os insumos, equipamentos e recursos humanos da gestão da Contratada para que fiquem sob a gestão do HSPM é medida que pode inviabilizar a execução contratual, uma vez que o HSPM pode enfrentar desabastecimentos decorrentes de intercorrências nos processos de aquisições.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Diante das justificativas apresentadas entendemos que não há providências a serem tomadas.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não há.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O HSPM argumenta que todos os serviços abrangidos pelo contrato estão vinculados, ou seja, afirma não ser possível desvincular os insumos, equipamentos e recursos humanos da gestão da contratada para execução dos serviços devido aos riscos de desabastecimentos decorrentes dos processos de aquisição.

A equipe de auditoria não concorda com as justificativas apresentadas pela Unidade, pois, pela análise do objeto do contrato identificam-se basicamente dois serviços: (1) revitalização do Centro

Diagnóstico por Imagem e (2) realização de exames (radiologia, tomografia, mamografia, densitometria óssea e ultrassografia).

A primeira parte do objeto consiste em serviço especializado com prazo de execução limitado, ao passo que, a segunda parte, refere-se à execução de serviços contínuos do hospital.

Conforme registrado no relatório, nos casos de dispensa de licitação, o TCU (Acórdão nº 1.516/2005 - Plenário) veda a contratação de atividades que, por sua natureza, são de caráter continuado.

As necessidades de realização dos exames (radiologia, tomografia, mamografia, densitometria óssea e ultrassografia) com fornecimento de insumos, equipamentos e recursos humanos, podem ser plenamente atendidas através de contrato específico resultante de uma licitação prévia.

Portanto, pelo exposto acima, a contratação do serviço de execução de exames não poderia ter sido feita mediante dispensa de licitação, por tratar-se de serviços contínuos, conforme entendimento jurisprudencial do TCU.

RECOMENDAÇÃO

A equipe de auditoria recomenda à Autarquia que a contratação de serviços de execução de exames (diagnósticos por imagem) seja realizada mediante prévia licitação, não se aplicando a hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93. Como exemplo, pode-se citar o Pregão Eletrônico nº 342/2016 realizado pela Secretaria da Saúde do Município de São Paulo.

CONSTATAÇÃO 002 - Sobrepreço nos Valores dos Exames de Diagnóstico por Imagem resultando em Prejuízo ao Erário Público de, no mínimo em R\$ 10.690.000,00 (Nov/2013 a Nov/2016).

Foi constatado que ao se adotar preço único por modalidade de exame (USG, TC, etc.), independente do tipo específico de exame, o HSPM pode ter incorrido em sobrepreço nos exames e prejuízo ao erário público.

Conforme informado na **CONSTATAÇÃO “001.b) Incompatibilidade dos preços da FIDI com os preços de mercado”** apresentado neste relatório, toda a análise de justificativa de preço inicial foi realizada considerando-se um valor médio de exame para cada modalidade (USG, TC, etc.), não se considerando as diferenças de preços entre os tipos específicos dos exames, tampouco a demanda de cada exame pelo HSPM.

Dessa forma, o contrato com a FIDI foi celebrado adotando preço único para os exames dentro de cada modalidade, conforme Cláusula II do Contrato nº 402/2013 (Quadro 07):

1- Deverão ser Realizados os seguintes Exames com Quantidades Estimadas de:

MODALIDADE	QUANTIDADE MENSAL ESTIMADA	Valor Unitário	Valor Total Mensal Estimado
Radiologia Geral	8.000	R\$ 35,00	R\$ 280.000,00
Radiologia Especializada	100	R\$ 35,00	R\$ 3.500,00
Tomografia Computadorizada	1.000	R\$ 318,00	R\$ 318.000,00
Mamografia	1.000	R\$ 85,00	R\$ 85.000,00
Densitometria Óssea	350	R\$ 88,27	R\$ 30.894,50
Ultrassonografia	1.500	R\$ 79,50	R\$ 119.250,00
TOTAL	11.950	-	R\$ 836.644,50

Quadro 07: Preços dos exames estabelecidos no contrato nº 402/2013

1. Análise comparativa entre os Gastos do HSPM com a FIDI/Contrato nº 402/2013 e Gastos que o HSPM incorreria se os preços fossem os previstos na Tabela IAMSPE.

Segue abaixo uma análise comparativa dos gastos mensais do HSPM em cada modalidade de exame (Quadros 09, 10, 11, 12 e 13) considerando-se preços médios conforme o último reajuste contratual e preços individualizados dos exames, conforme tabela do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual - IAMSPE.

O IAMSPE é uma autarquia ligada à Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo cujo principal objetivo é prestar atendimento médico aos funcionários públicos estaduais, seus dependentes e agregados.

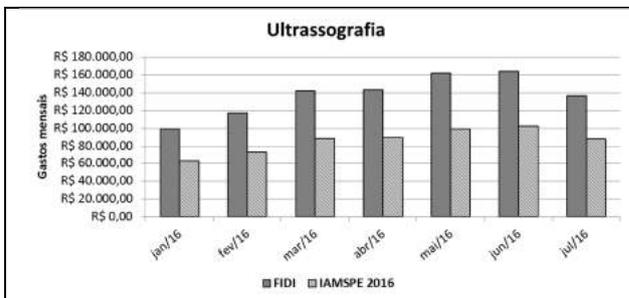
A tabela IAMSPE 2016 consiste em importante referência de preços de mercado, uma vez que a FIDI também presta serviços de diagnóstico por imagem para o IAMSPE, conforme pode-se verificar no site da FIDI (<http://fidi.org.br/unidades/>), vide Quadro 08.

Unidade	Endereço	Bairro	Cidade, Estado
IAMSPE - HOSPITAL DO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL	Rua Borges Lagoa, 1700 - Pavão 10	Itaquape	São Paulo, SP
HSPM - HOSPITAL DE ESPECIALIDADES	Rua Carlos de Almeida, 131	Adrianópolis	São Paulo, SP
UNIDADE MÉDICA E DIAGNÓSTICA QUARTILHO DA SAÚDE	Av. Roberto de Almeida, 100 - Parque 100	Centro	Hortolândia, SP

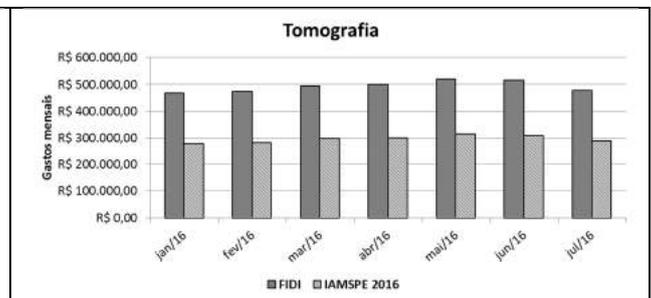
Quadro 08: Contratos da FIDI

Para esta análise comparativa, levou-se em consideração:

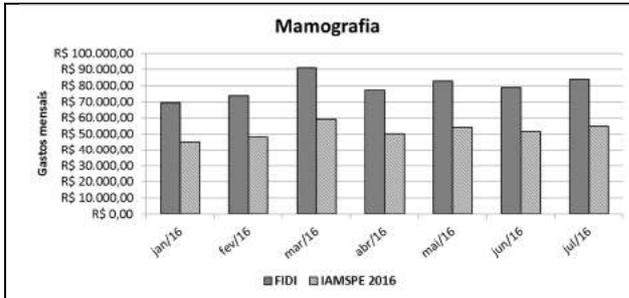
- Período da análise: **Jan/16 a Jul/16;**
- Informações de produtividade dos exames: quantidades de exames extraídas do “**Relatório agrupado por procedimento**” emitido pela FIDI;
- Tabela de preços comparativo: consulta aos preços dos exames da Tabela IAMSPE 2016. (<http://www.iamspe.sp.gov.br>);
- Para algumas modalidades de exames, como a ultrassonografia e a radiografia, não foi possível considerar todos os diferentes tipos de exames, dentro da mesma modalidade, devido à grande diversidade e/ou dificuldade de pesquisa na tabela IAMSPE 2016.



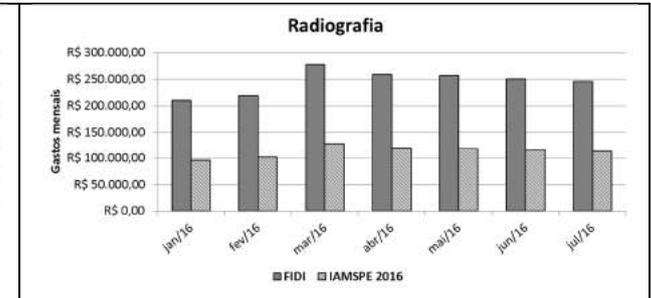
Quadro 09: Gastos mensais de Ultrassografia (59% do total de exames)



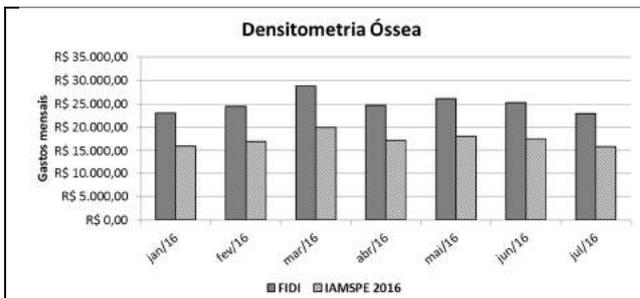
Quadro 10: Gastos mensais de Tomografia (100% do total de exames).



Quadro 11: Gastos mensais de Mamografia (100% do total de exames).



Quadro 12: Gastos mensais de Radiografia (81,5% do total de exames).



Quadro 13: Gastos mensais de Densitometria Óssea (100% do total de exames).

Através da análise dos gráficos acima, é possível verificar que os custos mensais efetivos do HSPM, calculados a partir de um preço médio único para cada modalidade de exames (adotados no Contrato nº 402/2013 - FIDI), são superiores aos custos mensais que o hospital teria se fossem considerados os preços individuais de cada tipo de exame, dentro da modalidade, com base nos preços definidos na Tabela IAMSPE 2016.

Os preços da Tabela IAMSPE se mostram mais vantajosos para a Administração Municipal, pois, além dos valores serem inferiores aos estabelecidos no Contrato nº 302/2013, permitem que sejam pagos os tipos de exames efetivamente realizados.

Já o Contrato nº 302/2013, firmado entre o HSPM e a FIDI, se mostra desvantajoso, pois, além de estabelecer preços unitários acima das referências de mercado (Tabela IAMSPE), remunera os exames considerando apenas um preço por modalidade, ao invés de contabilizar os diferentes tipos e seus respectivos preços. O detalhamento dos gastos explanado a seguir evidencia a existência de diferentes preços para uma mesma modalidade de exame e reforça o entendimento de que o contrato vigente apresenta modelo desvantajoso para a Administração Municipal.

2. Detalhamento dos Cálculos Comparativos FIDI/HSPM x IAMSPE com Exames de Diagnóstico por Imagem.

As Tabelas 14, 15, 16, 17 e 18 trazem a relação dos tipos de exames efetivamente realizados pela FIDI, no período de janeiro a julho de 2016, considerados nos Relatórios agrupados por procedimentos, emitidos pela FIDI, por modalidade de exame.

Ultrassonografia: Considerados os exames de ultrassonografia de maior demanda no período (amostra da equipe de auditoria abrangeu 59 % do total de exames). Cabe salientar a diferença entre os preços unitários da Coluna FIDI e os da Coluna IAMSPE 2016, evidenciando que, no contrato examinado, para quaisquer ultrassonografias realizadas, a FIDI receberia R\$ 88,47/exame e que, se fossem remunerados especificamente os tipos de ultrassonografia efetivamente realizados, a preços de mercado (Tabela IAMSPE), os valores teriam variação de R\$ 33,70 (cerca de 7% dos exames) a R\$ 73,32 (cerca de 4% dos exames) por exame. Consoante **Tabela 05** a seguir, estima-se que, de janeiro a julho de 2016, o HSPM poderia ter economizado R\$ 238.212,62 caso tivesse pago, a preços de mercado, pelos tipos de exames efetivamente realizados.

Tabela 05: Exames de Ultrassonografia realizados no período **Jan/16 a Jul/16**.

Ultrassonografia	FIDI (R\$)	IAMSPE 2016 (R\$)	jan/16	fev/16	mar/16	abr/16	mai/16	jun/16	jul/16	Média	TOTAL	%
Ultra-sonografia de abdômem superior (fígado, vesícula, vias bil)	88,47	73,32	95	95	143	94	94	126	135	111,7	782	4,2%
Ultra-sonografia de aparelho urinário	88,47	67,41	290	335	392	292	285	333	369	328,0	2296	12,4%
Ultra-sonografia de articulação	88,47	56,94	63	128	153	269	451	245	117	203,7	1426	7,7%
Ultra-sonografia de mamas bilateral	88,47	52,03	150	202	212	183	179	192	204	188,9	1322	7,2%
Ultra-sonografia de tireoide	88,47	52,03	119	123	143	112	81	160	138	125,1	876	4,7%
Ultra-sonografia torax (extracardiaca)	88,47	33,7	175	159	257	152	265	207	134	192,7	1349	7,3%
Ultra-sonografia obstetrica	88,47	45	63	99	101	111	102	125	81	97,4	682	3,7%
Ultra-sonografia transvaginal	88,47	57,26	104	97	103	245	243	312	278	197,4	1382	7,5%
Ultra-sonografia partes moles	88,47	52,03	64	83	96	161	129	151	86	110,0	770	4,2%
1 - Total exames (FIDI + HSPM)			2067	2294	2722	2666	2877	3053	2764	2634,7	18443	
1.1 - Subtotal exames (FIDI + HSPM)			1123	1321	1600	1619	1829	1851	1542	1555,0	10885	59,0%
2 - Total de exames FIDI			1554	1575	1846	1775	1868	1739	1881	1748,3	12238	
3 - Validação - Percentual dos exames FIDI (%)			75,2%	68,7%	67,8%	66,6%	64,9%	57,0%	68,1%	66,9%		
4 - Custo FIDI (R\$)			R\$ 99.351,81	R\$ 116.868,87	R\$ 141.552,00	R\$ 143.232,93	R\$ 161.811,63	R\$ 163.757,97	R\$ 136.420,74	R\$ 137.570,85	R\$ 962.995,95	
5 - Custo IAMSPE (R\$)			R\$ 62.115,05	R\$ 73.431,83	R\$ 88.190,51	R\$ 89.764,44	R\$ 99.458,22	R\$ 102.273,26	R\$ 87.782,39	R\$ 86.145,10	R\$ 603.015,70	
6 - Diferença (FIDI - IAMSPE) (R\$)			R\$ 37.236,76	R\$ 43.437,04	R\$ 53.361,49	R\$ 53.468,49	R\$ 62.353,41	R\$ 61.484,71	R\$ 48.638,35	R\$ 51.425,75	R\$ 359.980,25	
7 - Ajuste da Diferença (FIDI - IAMSPE) (R\$)			R\$ 27.995,13	R\$ 29.822,73	R\$ 36.188,58	R\$ 35.598,86	R\$ 40.485,29	R\$ 35.021,92	R\$ 33.100,12	R\$ 34.030,37	R\$ 238.212,62	

Tomografia Computadorizada: Considerados todos os exames de tomografia no período (amostra da equipe de auditoria abrangeu 100 % do total de exames). Cabe destacar a diferença entre os preços unitários da Coluna FIDI e os da Coluna IAMSPE 2016, evidenciando que, no contrato examinado, para quaisquer tomografias realizadas, a FIDI receberia R\$ 351,04/exame e que, se fossem remunerados especificamente os tipos de tomografia efetivamente realizados, a preços de mercado (Tabela IAMSPE), os valores teriam variação de R\$ 186,58 (cerca de 48% dos exames) a R\$ 419,91 (cerca de 1% dos exames) por exame. Conforme **Tabela 06** a seguir, estima-se que, de janeiro a julho de 2016, o HSPM poderia ter economizado R\$ 1.185.487,42 caso tivesse pago, a preços de mercado, pelos tipos de exames efetivamente realizados.

Tabela 06: Exames de Tomografia realizados no período **Jan/16 a Jul/16**.

Tomografia Computadorizada	FIDI (R\$)	IAMSPE 2016 (R\$)	jan/16	fev/16	mar/16	abr/16	mai/16	jun/16	jul/16	Média	TOTAL	%
TC de coluna cervical c/ ou s/ contraste	351,04	186,58	70	89	77	72	72	60	52	70,3	492	5,0%
TC de coluna lombo-sacra c/ ou s/ contraste	351,04	186,58	28	47	39	27	35	18	29	31,9	223	2,3%
TC de coluna torácica c/ ou s/ contraste	351,04	186,58	3	21	6	3	15	11	8	9,6	67	0,7%
TC de face/ seios da face / articulação	351,04	186,58	111	69	61	58	60	210	130	99,9	699	7,1%
TC do crânio	351,04	186,58	428	438	437	459	439	419	386	429,4	3006	30,5%
TC de articulações de membro superior	351,04	186,58	7	9	12	9	10	6	3	8,0	56	0,6%
TC de tórax	351,04	230,93	148	152	151	148	171	149	164	154,7	1083	11,0%
TC de abdômem superior	351,04	230,93	243	239	287	308	317	266	261	274,4	1921	19,5%
TC de articulações de membro inferior	351,04	186,58	23	19	21	20	23	28	31	23,6	165	1,7%
TC de Pelve / Bacia / Abdômem inferior	351,04	230,93	244	247	291	308	320	275	266	278,7	1951	19,8%
TC do pescoço	351,04	230,93	14	14	15	3	6	11	14	11,0	77	0,8%
TC de sela túrcica	351,04	186,58	0	1	0	1	0	0	0	0,3	2	0,0%
TC mastóide, ovidão	351,04	230,93	0	0	0	0	0	1	0	0,1	1	0,0%
Angiografias (crânio, pescoço, torax, abdome)	351,04	419,91	15	10	15	10	18	23	18	15,6	109	1,1%
1 - Total exames (FIDI + HSPM)			1334	1355	1412	1426	1486	1476	1363	1407,4	9852,0	
2 - Total exames (FIDI)			1225	1253	1227	1159	1330	1174	1146	1216,3	8514,0	100,0%
3 - Validação - Percentual dos exames FIDI (%)			91,8%	92,5%	86,9%	81,3%	89,5%	79,5%	84,1%	86,5%		
4 - Custo FIDI (R\$)			R\$ 468.287,36	R\$ 475.659,20	R\$ 495.668,48	R\$ 500.583,04	R\$ 521.645,44	R\$ 518.135,04	R\$ 478.467,52	R\$ 494.063,73	R\$ 3.458.446,08	
5 - Custo IAMSPE (R\$)			R\$ 281.180,82	R\$ 284.065,40	R\$ 299.947,31	R\$ 302.412,83	R\$ 317.558,72	R\$ 311.848,02	R\$ 289.819,58	R\$ 298.118,95	R\$ 2.086.832,68	
6 - Diferença (FIDI - IAMSPE) (R\$)			R\$ 187.106,54	R\$ 191.593,80	R\$ 195.721,17	R\$ 198.170,21	R\$ 204.086,72	R\$ 206.287,02	R\$ 188.647,94	R\$ 195.944,77	R\$ 1.371.613,40	
7 - Ajuste da Diferença (FIDI - IAMSPE) (R\$)			R\$ 171.818,22	R\$ 177.171,24	R\$ 170.077,82	R\$ 161.065,41	R\$ 182.661,73	R\$ 164.079,24	R\$ 158.613,75	R\$ 169.355,35	R\$ 1.185.487,42	

Mamografia: Considerados todos os exames de mamografia no período (amostra da equipe de auditoria abrangeu 100 % do total de exames). Cabe ressaltar a diferença entre os preços unitários da Coluna FIDI (R\$ 94,59/exame) e os da Coluna IAMSPE 2016 (R\$ 61,74/exame). De acordo com a **Tabela 07** a seguir, estima-se que, de janeiro a julho de 2016, o HSPM poderia ter economizado R\$ 156.628,80 caso tivesse pago, a preços de mercado, pelos tipos de exames efetivamente realizados.

Tabela 07: Exames de Mamografia realizados no período **Jan/16 a Jul/16**.

Mamografia	FIDI (RS)	IAMSPE 2016 (RS)	jan/16	fev/16	mar/16	abr/16	mai/16	jun/16	jul/16	Média	TOTAL	%
Mamografia bilateral	94,59	61,74	716	764	944	800	839	813	872	821,1	5748	97,7%
Mamografia laudo complementar B0	94,59	61,74	17	16	16	14	37	19	14	19,0	133	2,3%
1 - Total exames (FIDI + HSPM)			733	780	960	814	876	832	886	840,1	5881	
2 - Total de exames FIDI			716	764	944	800	839	813	872	816,0	5712	
3 - Validação - Percentual dos exames FIDI (%)			97,7%	97,9%	79,6%		95,8%	97,7%	98,4%	94,5%		
4 - Custo FIDI (RS)			R\$ 69.334,47	R\$ 73.780,20	R\$ 90.806,40	R\$ 76.996,26	R\$ 82.860,84	R\$ 78.698,88	R\$ 83.806,74	R\$ 79.469,11	R\$ 556.283,79	
5 - Custo IAMSPE (RS)			R\$ 45.255,42	R\$ 48.157,20	R\$ 59.270,40	R\$ 50.256,36	R\$ 54.084,24	R\$ 51.367,68	R\$ 54.701,64	R\$ 51.870,42	R\$ 363.092,94	
6 - Diferença (FIDI - IAMSPE) (RS)			R\$ 24.079,05	R\$ 25.623,00	R\$ 31.536,00	R\$ 26.739,90	R\$ 28.776,60	R\$ 27.331,20	R\$ 29.105,10	R\$ 27.598,69	R\$ 193.190,85	
7 - Ajuste da Diferença (FIDI - IAMSPE) (RS)			R\$ 23.520,60	R\$ 25.097,40	R\$ 25.097,40		R\$ 27.561,15	R\$ 26.707,05	R\$ 28.645,20	R\$ 26.104,80	R\$ 156.628,80	

Radiografia: Considerados os exames de radiografia de maior demanda no período (amostra da equipe de auditoria abrangeu 81,5 % do total de exames). Destaca-se a diferença entre os preços unitários da Coluna FIDI e os da Coluna IAMSPE 2016, evidenciando que, no contrato examinado, para quaisquer radiografias realizadas, a FIDI receberia R\$ 37,00/exame e que, se fossem remunerados especificamente os tipos de radiografia efetivamente realizados, a preços de mercado (Tabela IAMSPE), os valores teriam variação de R\$ 15,37 (cerca de 7% dos exames) a R\$ 23,52 (cerca de 5% dos exames) por exame. Conforme **Tabela 08** a seguir, estima-se que, de janeiro a julho de 2016, o HSPM poderia ter economizado R\$ 432.562,07 caso tivesse pago, a preços de mercado, pelos tipos de exames efetivamente realizados.

Tabela 08: Exames de Radiografia realizados no período **Jan/16 a Jul/16**.

Radiografia	FIDI (RS)	IAMSPE 2016 (RS)	jan/16	fev/16	mar/16	abr/16	mai/16	jun/16	jul/16	Média	TOTAL	%
Radiografia de seios da face (FN + MN + Lateral + HIRTZ)	37,00	19,06	113	144	218	222	178	168	159	171,7	1202	2,3%
Radiografia de coluna Cervical (AP + Lateral + TO /flexão)	37,00	18,91	70	95	126	110	120	113	82	102,3	716	1,4%
Radiografia de coluna Lombo-Sacra	37,00	23,52	317	337	447	360	389	412	341	371,9	2603	5,1%
Radiografia de Torax (PA + Perfil)	37,00	18,43	657	1012	1449	1483	1179	1201	1096	1153,9	8077	15,7%
Radiografia de Torax (PA)	37,00	13,84	1704	1526	2020	1950	2042	1925	2087	1893,4	13254	25,7%
Radiografia de mão	37,00	15,37	300	278	280	291	241	276	204	267,1	1870	3,6%
Radiografia de escápula/ombro (3 posições)	37,00	20,69	222	179	201	171	233	203	209	202,6	1418	2,8%
Radiografia de punho (AP + Lateral + Oblíqua)	37,00	17,25	245	171	227	190	240	214	227	216,3	1514	2,9%
Radiografia de abdômen (AP + Lateral / Localizada)	37,00	22,68	137	326	263	296	307	292	311	276,0	1932	3,7%
Radiografia de abdômen simples (AP)	37,00	18,84	262	206	241	170	240	204	184	215,3	1507	2,9%
Radiografia de articulação tibio-tarsica	37,00	15,37	273	251	303	283	240	258	261	267,0	1869	3,6%
Radiografia de bacia	37,00	17,34	456	421	516	433	491	465	523	472,1	3305	6,4%
Radiografia de joelho (AP + lateral)	37,00	16,87	500	530	689	598	561	627	507	573,1	4012	7,8%
Radiografia de pé/ dedos do pé	37,00	16,62	318	359	388	336	364	292	329	340,9	2386	4,6%
Radiografia de perna	37,00	18,96	113	86	128	96	114	133	124	113,4	794	1,5%
1 - Total exames (FIDI + HSPM)			6474	6664	8277	7691	7714	7425	7279	7360,6	51254	
1.1 - Subtotal exames (FIDI + HSPM)			5687	5921	7496	6989	6939	6783	6644	6637,0	46459	
2 - Total de exames FIDI			3007	3299	3694	3746	3514	3392	3466	3445,4	24118	
3 - Validação - Percentual dos exames FIDI (%)			46,4%	49,5%	44,6%	48,7%	45,6%	45,7%	47,6%	46,9%		1
4 - Custo FIDI (RS)			R\$ 210.419,00	R\$ 219.077,00	R\$ 277.352,00	R\$ 258.593,00	R\$ 256.743,00	R\$ 250.971,00	R\$ 245.828,00	R\$ 245.569,00	R\$ 1.718.983,00	
5 - Custo IAMSPE (RS)			R\$ 96.064,55	R\$ 102.135,42	R\$ 128.699,79	R\$ 119.653,22	R\$ 118.828,64	R\$ 116.385,96	R\$ 113.032,82	R\$ 113.542,91	R\$ 794.800,40	
6 - Diferença (FIDI - IAMSPE) (RS)			R\$ 114.354,45	R\$ 116.941,58	R\$ 148.652,21	R\$ 138.939,78	R\$ 137.914,36	R\$ 134.585,04	R\$ 132.795,18	R\$ 132.026,09	R\$ 924.182,60	
7 - Ajuste da Diferença (FIDI - IAMSPE) (RS)			R\$ 53.114,59	R\$ 57.891,70	R\$ 66.343,03	R\$ 67.672,40	R\$ 62.824,87	R\$ 61.483,16	R\$ 63.232,33	R\$ 61.794,58	R\$ 432.562,07	

Densitometria: Considerados todos os exames de densitometria no período (amostra da equipe de auditoria abrangeu 100 % do total de exames). Salienta-se a diferença entre os preços unitários da Coluna FIDI (R\$ 98,23/exame) e os da Coluna IAMSPE 2016 (R\$ 68,20/exame). Consoante **Tabela 09** a seguir, estima-se que, de janeiro a julho de 2016, o HSPM poderia ter economizado R\$ 53.693,64 caso tivesse pago, a preços de mercado, pelos tipos de exames efetivamente realizados.

Tabela 09: Exames de Densitometria realizados no período **Jan/16 a Jul/16**.

Densitometria	FIDI (RS)	IAMSPE 2016 (RS)	jan/16	fev/16	mar/16	abr/16	mai/16	jun/16	jul/16	Média	TOTAL	%
Densitometria óssea duo energética	98,23	68,2	235	249	294	252	266	258	234	255,4	R\$ 1.788,00	100,0%
1 - Total exames (FIDI + HSPM)			235	249	294	252	266	258	234	255,4	R\$ 1.788,00	
2 - Total de exames FIDI			235	249	294	294	266	258	234	261,4	R\$ 1.830,00	
3 - Validação - Percentual dos exames FIDI (%)			100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
4 - Custo FIDI (RS)			R\$ 23.084,05	R\$ 24.459,27	R\$ 28.879,62	R\$ 24.753,96	R\$ 26.129,18	R\$ 25.343,34	R\$ 22.985,82	R\$ 25.090,75	R\$ 175.635,24	
5 - Custo IAMSPE (RS)			R\$ 16.027,00	R\$ 16.981,80	R\$ 20.050,80	R\$ 17.186,40	R\$ 18.141,20	R\$ 17.595,60	R\$ 15.958,80	R\$ 17.420,23	R\$ 121.941,60	
6 - Diferença (FIDI - IAMSPE) (RS)			R\$ 7.057,05	R\$ 7.477,47	R\$ 8.828,82	R\$ 7.567,56	R\$ 7.987,98	R\$ 7.747,74	R\$ 7.027,02	R\$ 7.670,52	R\$ 53.693,64	
7 - Ajuste da Diferença (FIDI - IAMSPE) (RS)			R\$ 7.057,05	R\$ 7.477,47	R\$ 8.828,82	R\$ 7.567,56	R\$ 7.987,98	R\$ 7.747,74	R\$ 7.027,02	R\$ 7.670,52	R\$ 53.693,64	

A economia potencial estimada, no período de janeiro a julho de 2016, no tocante às cinco modalidades de exame abordadas acima, engloba R\$ 2.066.584,55.

3. Cálculo do Possível prejuízo Acumulado desde o Início do Contrato.

Considerando-se os números levantados para o período de **01/2016** a **07/2016**, foi possível estimar, conforme Tabelas 14 a 18 acima, as diferenças médias mensais entre os valores pagos FIDI/HSPM e os valores de mercado IAMSPE. A **Tabela 10** seguir indica as diferenças para cada modalidade de exame analisada:

Tabela 10: Diferença FIDI/HSPM x IAMSPE

Modalidade de Exame	Diferença Média Mensal (R\$)
Ultrassonografia	R\$ 34.030,37
Tomografia computadorizada	R\$ 169.355,35
Mamografia	R\$ 26.104,80
Radiografia	R\$ 61.794,58
Densitometria	R\$ 7.670,52
Total Mensal (Médio)	R\$ 298.955,62
Total Acumulado em 2016 (Jan a Jul)	R\$ 2.066.584,55

Tomando-se como base as médias mensais, estima-se um possível prejuízo mensal de R\$ 298.955,62 e um total, em 2016 (Jan a Jul), de R\$ 2.066.584,55. Envolvendo-se também o período de **11/2013** (início do contrato) a **12/2015**, é possível se estimar o prejuízo potencial do período, considerando-se:

- a) As mesmas quantidades médias mensais de exames, por modalidade, do período anterior (**01/2016** a **07/2016**);
- b) Os custos dos exames (tipos específicos efetivamente realizados) atualizados conforme a IAMSPE 2016.

Assim teríamos um prejuízo potencial no período de R\$ 7.772.846,12.

Prejuízo potencial: 26 meses x R\$ 298.955,62/mês = R\$ 7.772.846,12

Portanto, considerando as médias das diferenças mensais e os critérios acima descritos, a possível desvantajosidade do contrato, em termos financeiros, acumulada desde o início do contrato, em novembro de 2013, até julho de 2016, pode ter alcançado o montante de R\$ 9.800.000,00.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Superintendência do Hospital do Servidor Público Municipal manifestou-se, através do Ofício nº 577/2016, em 18 de novembro de 2016, da seguinte forma:

“A análise comparativa entre os gastos do HSPM com a FIDI/Contrato nº 402/2013 e os gastos que o HSPM incorreria se os preços pagos fossem os previstos na Tabela IAMSPE, parte da equivocada premissa de que seria possível comparar os preços fixados pelo IAMSPE com os estabelecidos para o Contrato nº 402/2013, desconsiderando-se, em sua análise, os benefícios qualitativos e quantitativos que a FIDI agregou aos serviços prestados.

Entendemos inapropriada a utilização da comparação aos preços da tabela IAMSPE para determinar a economicidade do Contrato nº 402/2013 e a existência ou não de prejuízos aos

cofres públicos. Ainda que a Contratada tenha contratos de prestações de serviços firmados com ambas as instituições, HSPM e IAMSPE, os preços neles praticados são incomparáveis.

Isso porque o Contrato nº 402/2013 tem como objeto a 'Prestação de Serviços e Revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem, com Fornecimento de Equipamentos, Materiais, Insumos, Recursos Humanos e Sistema Digital de Captura e Armazenamento de Imagens Radiológicas, para execução de exames de: Radiologia Geral; Radiologia Especializada; Ultrassonografia; Densitometria Óssea; Mamografia e Tomografia Computadorizada, ininterruptamente 24 horas por dia.'

Veja-se que o escopo do contrato em apreço, além de contemplar diversas especialidades de diagnóstico, influenciando custos com o quadro de profissionais, insumos, equipamentos e até mesmo manutenção, prevê que a Contratada execute outros tipos de serviços, como a revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem, que demandou alto investimento inicial. Trata-se, portanto, de contratação com formatação particular, em que uma série de fatores influenciaram a determinação dos preços unitários, impossibilitando qualquer comparação objetiva aos preços fixados pelo IAMSPE.

Assim, ainda que se pudesse comparar de fato o preço praticado pela FIDI com o que consta na tabela IAMSPE, qualquer análise que não considerasse os benefícios qualitativos agregados a seu serviço seria rasa e inconclusiva. Abaixo elencamos alguns dos benefícios que o Contrato nº 402/2013 agregou à prestação de serviços de diagnóstico por imagens do HSPM:

- *Não há mais falta de funcionários nos postos de trabalho, sendo garantida a disponibilização de pessoal qualificado 24h por dia, 7 dias por semana, em todas as áreas envolvidas no setor de diagnóstico por imagem (médicos, enfermeiras, técnicos em enfermagem, técnicos em radiologia, administrativo);*
- *Garantia de insumos para realização de todos os exames que integram o escopo do contrato, bem como dos demais materiais necessários para prestação dos serviços;*
- *Manutenção corretiva e preventiva, com substituição de peças e máquinas, nos 61 itens administrados no contrato – “timing de máquinas” de 97,7%;*
- *Introdução do modelo digital de diagnóstico por imagens, com digitalização das imagens produzidas e armazenamento de dados, imagens e laudos;*
- *Garantia de atendimento aos parâmetros estabelecidos para disponibilização dos laudos dos exames realizados – exames urgentes tem seu laudo liberado em o máximo 2h, casos de internação em no máximo 12 h e atendimentos ambulatoriais em no máximo 5 dias;*
- *Implantação de física médica, com controle de radiação dos funcionários, salas e equipamentos empregados na prestação dos serviços;*
- *Suporte gerencial 24h;*
- *Envio de relatórios de atividades mensais, com (i) quadro geral da produção de exames, (ii) gráficos demonstrativos da evolução da produção mensal, (iii) atividades de engenharia e manutenção realizadas, (iv) avaliação da qualidade do serviço e pesquisa interna de satisfação e (v) relatórios de medição e acompanhamento de dosimetria*
- *Inclusive, as pesquisas internas de satisfação enviadas mensalmente como parte integrante dos Relatórios de Atividades mencionados acima evidenciam ainda mais a qualidade e cuidado da Contratada na realização de suas atividades.*

Ainda que assim não fosse, e se desconsiderassem as distinções que impossibilitam a comparação dos preços praticados nos contratos e os benefícios qualitativos agregados aos serviços prestados

no HSPM, deve-se a atentar que a volumetria de exames estimada para o IAMSPE, é três vezes maior que a esperada para o HSPM, conforme informações que obtivemos a respeito do Contrato IAMSPE, o que provavelmente permite uma maior diluição de custos e consequente redução de preço, através do princípio de economia de escala.

Há ainda que se mencionar que a tabela IAMSPE, utilizada como comparativo, não tem seus valores atualizados desde 2008, o que a invalida como parâmetro para avaliação dos preços unitários contratados.

Ante o exposto, ponderamos que o preço praticado pela Contratada não pode ser simplesmente comparado ao da Tabela IAMSPE para verificação da vantajosidade ou economicidade do ajuste, sem que sejam consideradas todas as especificidades da contratação, prazos estabelecidos, investimentos realizados, quantitativos e contemporaneidade, razão pela qual contestamos o cálculo feito no relatório do possível prejuízo alcançado no Contrato 402/2013.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Diante das justificativas apresentadas entendemos que não há providencias a serem tomadas.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não há.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade afirma estar equivocada a análise comparativa entre os gastos do HSPM com a FIDI (Contrato nº 402/2013) e os gastos que o HSPM incorreria se os preços pagos fossem os previstos na Tabela IAMSPE. Segundo o Hospital, a comparação não é possível, sem se considerarem os benefícios qualitativos e quantitativos que a FIDI agregou aos serviços prestados.

A equipe de auditoria questiona alguns dos benefícios mencionados pela Unidade, uma vez que estes já estão normalmente considerados nos custos dos exames prestados por qualquer contratada: mão de obra, insumos, manutenção corretiva e preventiva; relatórios de produtividade, entre outros.

O HSPM argumenta ainda que o Contrato nº 402/2013 com a FIDI, além do serviço de execução de exames, contém o serviço de revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem, que demandou alto investimento inicial.

Cabe questionar, também, o serviço de revitalização do Centro de Diagnóstico por Imagem, uma vez que, além de o contrato não especificar claramente o escopo desse serviço, não consta, nos processos de licitação, a planilha detalhada dos custos deste serviço. A Unidade alega ter havido um alto investimento inicial, mas não informou quais foram esses investimentos e respectivos valores.

A Autarquia acrescenta ainda não ser possível a análise comparativa, utilizando-se a tabela IAMSPE – 2016, devido à mesma encontrar-se com valores desatualizados desde 2008 e existirem diferenças na quantidade de exames realizados. Informa que a volumetria de exames estimada para o IAMSPE é três vezes maior que a esperada para o HSPM.

A equipe de auditoria discorda com as justificativas acima, pois a tabela IAMSPE - 2016 utilizada encontra-se disponível no site do IAMSPE (http://www.iamspe.sp.gov.br/images/tabelas/tabela_iamspe_2016_-_procedimentos_ambulatoriais_v082016c.pdf), com indicação do ano de 2016 na própria tabela.

A Unidade alega que os preços menores da Tabela IAMSPE 2016 são devido ao maior volume de exames realizados, ou seja, existe maior economia de escala comparada ao contrato FIDI/HSPM permitindo àquele maior diluição dos custos e conseqüentemente menores preços. Devido à inexistência da planilha de custos detalhado dos serviços abrangidos pelo escopo do objeto do contrato, não é possível confirmar a justificativa apresentada.

Pregão Eletrônico nº 342/2016 – Secretaria Municipal da Saúde - PMSP

Visando reforçar o entendimento de que houve sobrepreço nos exames do contrato FIDI/HSPM, foi consultado, também, o Pregão Eletrônico nº 342/2016/SMS para contratação de serviços de exames de diagnóstico por imagem, conduzido pela Secretaria Municipal da Saúde do Município de São Paulo.

O edital dividiu o objeto do contrato em cinco lotes sendo que a FIDI venceu em três lotes (lotes 2, 3 e 4) e o Centro de Integração de Educação e Saúde - CIES nos demais lotes (lotes 1 e 5).

A **Tabela 11** mostra o resultado final do pregão com as estimativas das quantidades de exames e seus respectivos custos mensais. Para efeito da análise da equipe de auditoria, calculou-se o preço médio dos exames, considerando-se as estimativas do custo mensal e as quantidades dos exames.

Tabela 11: Quantitativos e preços dos exames, por lote (Pregão Eletrônico 342/2016)

FIDI			
Lote 2	Qtde	Custo mensal (R\$)	Preço Médio do exame (Calculado) (R\$)
Radiologia	12200	163.602,00	13,41
Tomografia computadorizada	2400	480.000,00	200,00
Mamografia	3456	93.312,00	27,00
Densitometria Óssea	-	-	-
Ultrassonografia	8688	304.080,00	35,00
Lote 3			
Radiologia	30815	462.225,00	15,00
Tomografia computadorizada	2430	663.438,60	273,02
Mamografia	2640	92.400,00	35,00
Densitometria Óssea	-	-	-
Ultrassonografia	9680	387.200,00	40,00
Lote 4			
Radiologia	20900	506.407,00	24,23
Tomografia computadorizada	900	271.915,74	302,13
Mamografia	967	27.066,33	27,99
Densitometria Óssea	-	-	-
Ultrassonografia	3739	183.211,00	49,00
CIES			
Lote 1	Qtde	Custo mensal (R\$)	Preço Médio do exame (R\$)
Radiologia	16061	233.538,18	14,54
Tomografia computadorizada	-	-	-

Mamografia	5922	499.492,94	84,35
Densitometria Óssea	300	31.197,49	103,99
Ultrassonografia	9740	531.718,66	54,59
Lote 5			
Radiologia	20300	287.323,41	14,15
Tomografia computadorizada	2400	473.594,79	197,33
Mamografia	1730	120.662,93	69,75
Densitometria Óssea			
Ultrassonografia	5866	304.975,06	51,99

Se calcularmos um preço médio global dos exames, considerando-se os 5 lotes, teríamos a **Tabela 12**:

Tabela 12: Preço médio dos exames do Pregão Eletrônico nº 342/2016

Exame	Quantidade estimada Total Mensal (Todos os lotes)	Custo Mensal Total (Todos os lotes)	Preço Médio Global (R\$)
Radiologia	16.061 + 12.200 + 30.815 + 20.900 + 20.300 = 100.276	R\$ 233.538,18 + R\$ 163.602,00 + R\$ 462.225,00 + R\$ 506.407,00 + R\$ 287.323,41 = R\$ 1.653.095,59	R\$ 16,48
Tomografia Computadorizada	0 + 2.400 + 2430 + 900 + 2.400 = 8.130	0 + R\$ 480.000,00 + R\$ 663.438,60 + R\$ 271.915,74 + R\$ 473.594,79 = R\$ 1.888.949,13	R\$ 232,34
Mamografia	5.922 + 3.456 + 2.640 + 967 + 1730 = 12.075	R\$ 499.492,94 + R\$ 93.312,00 + R\$ 92.400,00 + R\$ 27.066,33 + R\$ 120.662,93 = R\$ 832.934,20	R\$ 68,98
Densitometria	300 + 0 + 0 + 0 + 0 = 300	R\$ 31.197,49 + 0 + 0 + 0 + 0 = R\$ 31.197,49	R\$ 103,99
Ultrassonografia	9.740 + 8.688 + 9.680 + 3.739 + 5.866 = 37.713	R\$ 531.718,66 + R\$ 304.080,00 + R\$ 387.200,00 + R\$ 183.211,00 + R\$ 304.975,06 = R\$ 1.711.184,72	R\$ 45,37

A seguir, na **Tabela 13**, temos um resumo das características dos contratos de prestação de serviços de execução de exames de diagnóstico envolvendo a FIDI:

Tabela 13: Análise comparativa das características principais dos contratos

Contrato FIDI/HSPM (Contrato nº 402/2013)	Contrato FIDI/IAMSPE (Contrato nº 166/2013)	Secretaria Municipal da Saúde (Pregão Eletrônico 342/2016)
Objeto “Prestação de Serviços e Revitalização do Centro Diagnóstico por Imagem, com Fornecimento de Equipamentos, Materiais, Insumos, Recursos Humanos e Sistema Digital de Captura e Armazenamento de Imagens Radiológicas”.	Objeto “Serviços médicos especializados de diagnóstico por imagem, para execução de exames de Radiodiagnóstico, Ultrassonografia, Ressonância Magnética e Tomografia computadorizada, referentes aos Setores Ambulatoriais, Internação, Pronto Socorro, Ortopedia e Centro Cirúrgico, que deverão ser executados nas dependências do Hospital do Servidor Público Estadual “Francisco Morato de Oliveira”, com fornecimento de materiais, manutenção dos	Objeto “Contratação de empresa especializada para realização de Exames de Apoio Diagnóstico por Imagem (Ultrassonografia, mamografia, tomografia computadorizada, ressonância magnética, densitometria Óssea, ecocardiograma e radiografia) incluindo o fornecimento de todos os itens necessários para realização de exames e emissão/entrega de laudos tais como: mão de obra, insumos, fornecimento de vestes plumbíferas e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos médico-hospitalares disponibilizados para a execução dos

	equipamentos da Contratante e disponibilização de sistema digital de armazenamento, distribuição e gerenciamento de imagens radiológicas”.	exames nas unidades básicas de saúde (UBS), ambulatórios de especialidades (AE), Centros de Referência DST/AIDS (CR), Hospitais Municipais (HM), Prontos Socorros Municipais (PSM) e Assistência Médica Ambulatorial (AMA).”
Infraestrutura Os exames são realizados nas dependências do HSPM, utilizando-se equipamentos do próprio hospital e equipamentos da Contratada.	Infraestrutura Os exames são realizados nas dependências do Hospital Público Estadual “Francisco Morato de Oliveira”, utilizando-se equipamentos do próprio hospital.	Infraestrutura Os exames são realizados nas dependências das diversas unidades utilizando-se de equipamentos disponíveis e complementadas por equipamentos da Contratada.
Local: HSPM	Local: Hospital Público Estadual “Francisco Morato de Oliveira”,	Locais: Lote 1: 13 unidades Lote 2: 3 unidades Lote 3: 5 unidades Lote 4: 5 unidades Lote 5: 5 unidades
Quantidades estimadas: Radiologia: 8.100 Tomografia: 1.000 Mamografia: 1.000 Densitometria Óssea: 350 Ultrassonografia: 1.500	Quantidades estimadas: Radiologia: 16.812 Tomografia: 3.024 Mamografia: 1.906 Densitometria Óssea: 1.569 Ultrassonografia: 7.839	Quantidades estimadas: Radiologia: 100.276 Tomografia: 8.130 Mamografia: 12.075 Densitometria Óssea: 300 Ultrassonografia: 37.713

Análises da tabela acima, quanto:

- **Ao objeto:** o escopo do objeto nos três casos refere-se à execução de exames de diagnóstico por imagem, com fornecimento de mão de obra, insumos, materiais, equipamentos (exceto no contrato FIDI/IAMSPE), manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos.
- **À Infraestrutura e locais de prestação:** em todos os casos são utilizadas a infraestruturas e locais das contratantes para a execução do serviço. No caso do Pregão Eletrônico nº 342/2016/SMS, existem várias unidades em cada lote, diferentemente dos contratos da FIDI/HSPM e FIDI/IAMSPE. A quantidade maior de locais de prestação do serviço torna mais elevado o preço final dos exames, devido aos custos maiores na sua gestão.
- **Às quantidades dos exames:** existem diferenças nos quantitativos dos exames a serem realizados nos três casos. O contrato FIDI/HSPM possui o menor volume de exames, seguido do contrato FIDI/IAMSPE, sendo o Pregão Eletrônico nº 342/2016/SMS o de maior volume.

- **Aos preços dos Exames:** a **Tabela 14** consolida as informações dos preços nos três casos:

Tabela 14: Comparativo dos Preços dos Exames

Exame	Preço FIDI / HSPM Contrato nº 402/2013	Preço FIDI / IAMSPE Contrato nº 166/2013	Preço Médio Global – Secretaria da Saúde Pregão eletrônico 342/2016
1 – Radiologia	R\$ 37,00	R\$ 20,26	R\$ 16,48
2 - Tomografia Computadorizada	R\$ 351,04	R\$ 233,33	R\$ 232,34
3 – Mamografia	R\$ 94,59	R\$ 66,07	R\$ 68,98
4 - Densitometria	R\$ 98,23	R\$ 70,00	R\$ 103,99
5 - Ultrassonografia	R\$ 88,47	R\$ 84,66	R\$ 45,37

Visando simular o gasto mensal do Contrato nº 402/2013 (FIDI/HSPM), utilizando-se os preços dos exames de outras fontes, teríamos conforme a **Tabela 15**:

Tabela 15: Simulação do gasto mensal

Exame	Quantidade	Gasto Mensal	Gasto Mensal	Gasto Mensal	Gasto Mensal
-------	------------	--------------	--------------	--------------	--------------

		FIDI / HSPM Contrato nº 402/2013	FIDI / IAMSPE Contrato nº 166/2013	Rede Credenciada / IAMSPE Tabela IAMSPE	Secretaria da Saúde Pregão Eletrônico nº 342/2016
1 - Radiologia	8.100	R\$ 299.700,00	R\$ 164.106,00	-	R\$ 133.488,00
2 - Tomografia Computadorizada	1.000	R\$ 351.040,00	R\$ 233.330,00	-	R\$ 232.340,00
3 - Mamografia	1.000	R\$ 94.590,00	R\$ 66.070,00	-	R\$ 68.980,00
4 - Densitometria	350	R\$ 34.380,50	R\$ 24.500,00	-	R\$ 36.396,50
5 - Ultrassonografia	1.500	R\$ 132.705,00	R\$ 126.990,00	-	R\$ 68.055,00
Total Mensal		R\$ 912.415,50 (R\$ 0)	R\$ 614.996,00 (R\$ - 297.419,50)	(R\$ - 298.955,62)*	R\$ 539.259,50 (R\$ -373.156,00)

Nota: Os valores entre parêntesis representam os prejuízos em relação ao gasto mensal do contrato atual da FIDI/HSPM;

* O valor do prejuízo já foi calculado e encontra-se na descrição da constatação;

O gasto mensal do HSPM com o Contrato nº 402/2013 é superior em, aproximadamente:

- 48,4% (R\$ 297.419,50), considerando-se os preços do Contrato nº 166/2013 (FIDI/IAMSPE);
- 48,7% (R\$ 298.955,62), considerando-se os preços da Tabela IAMSPE - 2016;
- 69,2% (R\$ 373.156,00), considerando-se os preços do Pregão Presencial nº 342/2016/SMS.

Com base nas informações apresentadas acima, a equipe de auditoria conclui que houve sobrepreço nos exames do Contrato nº 402/2013, comparativamente às demais fontes pesquisadas (Contrato nº 166/2013, tabela IAMSPE 2016 e Pregão Eletrônico nº 342/2016/SMS), resultando em um prejuízo ao erário mínimo de, aproximadamente, R\$ 297.000,00 / mês.

O prejuízo aos cofres municipais, acumulado desde o início do contrato (Nov/2013) até Nov/2016, foi de aproximadamente R\$ 10.690.000,00, ao compararmos os preços pagos pelo HSPM aos do Contrato FIDI/IAMSPE (Contrato nº 166/2013) que envolvem a mesma prestadora e o mesmo objeto.

Por fim, vale destacar a vantajosidade que a realização de licitação poderia trazer para a diminuição dos preços dos exames oferecidos em decorrência da competição entre os licitantes, como verificado no Pregão Eletrônico nº 342/2016/SMS (vide Tabelas 14 e 15). Adotando-se os preços do Pregão, haveria uma redução dos gastos mensais do HSPM em torno de 69,2% (R\$ 373.156,00).

RECOMENDAÇÃO 001

Tendo em vista a comprovada desvantajosidade dos preços atualmente pagos no Contrato nº 402/2013/FIDI, recomenda-se que o HSPM realize a imediata revisão contratual para ajuste dos valores pagos pela execução dos exames de diagnóstico por imagem, junto à FIDI, aos valores de mercado.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se ao HSPM a glosa/retenção dos pagamentos vindouros do contrato vigente, de modo a compensar os valores pagos a maior desde o início do contrato.

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se que a Unidade desenvolva, junto à Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo, parcerias e/ou acordos, de modo a desenvolver atividades integradas e/ou colaborativas, na busca

de maior eficiência, eficácia e efetividade nos processos de licitação e contratação de serviços de exames de diagnóstico por imagem.

CONSTATAÇÃO 003 - Insuficiência do valor da Carta Fiança para atender o valor estabelecido no Contrato nº 402/2013.

Constatou-se, através de exame do processo 2013-0230.964-8 (fl. 670), que o valor da Carta Fiança nº 76087 do banco Santander, no valor de R\$ 522.066,17 (Quadro 15), é inferior ao valor da garantia estabelecida no contrato.

Conforme o Contrato nº 402/2013, Cláusula VII – Da Garantia Contratual:

“7.1 Será exigida prestação de garantia, em qualquer das modalidades previstas no § 1º, do artigo 56 da Lei nº 8666/93, no valor de 5% (cinco por cento) do valor do contrato.”.

Valor do Contrato: R\$ 30.119.202,00 (Quadro 14)

O valor da garantia: 5% de R\$ 30.119.202,00 = R\$ 1.505.960,00

<p>CLÁUSULA VI – DO PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO</p> <p>1 – O preço total do presente contrato é de R\$ 30.119.202,00 (trinta milhões, cento e dezenove mil e duzentos e dois reais), onerando a dotação 02.10.10.302.1111.4103.3.3.90.39.00.00.50.10, correspondente a parcelas mensais estimadas no valor de R\$ 836.644,50 (oitocentos e trinta e seis mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e cinquenta centavos) conforme Nota de Empenho nº 2414/2013 no valor de R\$ 1.673.289,00 (um milhão, seiscentos e setenta e três mil, duzentos e oitenta e nove reais), até 31 de dezembro deste ano e a dotação orçamentária própria do exercício seguinte. No preço total deverão estar incluídas todas as despesas necessárias à realização dos procedimentos, livre de quaisquer ônus para a Contratante, observado o disposto na portaria 45/94-SF, publicado no Diário Oficial do Município de 15.03.1994.</p>	<p>Quadro 14: Contrato 402/2013</p>
<p>Quadro 14: Contrato 402/2013</p>	<p>Quadro 15: Carta Fiança</p>

Posteriormente, houve Aditamento nº 01 à carta de fiança nº 76087, ficando o valor da fiança alterado para **R\$ 558.610,80** e data de vencimento **13/01/2017**, porém mantendo-se ainda em valor abaixo de 5% do valor total do contrato.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Superintendência do Hospital do Servidor Público Municipal manifestou-se, através do Ofício nº 577/2016, em 18 de novembro de 2016, da seguinte forma:

“Houve a solicitação da garantia contratual na época da contratação, mas por um lapso o documento não foi anexado no processo. Trata-se de Carta de Fiança nº 75.466, com o valor de fiança de R\$ 501.986,70, com vigência de 12/12/2013 a 12/12/2014. Anexamos cópia de todas as cartas de Fianças emitidas para a garantia do Contrato 402/2013. (Anexo 12)”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Diante das justificativas apresentadas entendemos que não há providências a serem tomadas.”

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

“Não há.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade se manifestou informando que, por um lapso, nem todas as Cartas de Fianças foram anexadas ao processo nº2013-0230.964-8. As seguintes Cartas de Fiança foram apresentadas:

Tabela 16: Lista das Cartas Fiança

Carta de Fiança	Período de Vigência	Valor
75466	12/12/2013 a 12/12/2014	R\$ 501.986,70
76087	14/01/2015 a 14/01/2016	R\$ 522.066,17
Aditamento Nº 1 à Carta de Fiança 76087	14/01/2016 a 13/01/2017	R\$ 558.610,80

Analisando-se as Cartas de Fianças listadas na **Tabela 16** acima, verifica-se que as mesmas se referem a três períodos distintos com valores inferiores ao valor requerido de R\$ 1.505.960,00 (5% do valor do contrato) conforme previsto no § 1º, do artigo 56 da Lei nº 8.666/93.

Diante do exposto, cumpre confirmar a insuficiência do valor da Carta Fiança para atender o valor estabelecido no Contrato nº 402/2013.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se a imediata regularização da prestação da garantia, conforme previsto no § 1º, do artigo 56 da Lei nº 8.666/93 e na cláusula VII do Contrato nº 402/2013 e aplicação das sanções cabíveis previstas na cláusula VIII do instrumento.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

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

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Visita aos setores do Hospital;
- Circularização de informações;
- Conferência de cálculos e confronto de valores; e
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada.