



RELATÓRIO Nº 201702543

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação de Resultados da Gestão – ARG – OS Pontual
Unidade Examinada: ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Programa: Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar.

Objeto do trabalho: Verificação in loco das ações adotadas pela ANS para atender as recomendações constantes do PPP; dos procedimentos para mitigação dos riscos de acúmulos irregulares de cargo público por profissionais de saúde; da consistência dos controles internos administrativos relacionados às licitações; da regularidade dos processos licitatórios e contratações diretas; e dos percentuais de Lucro e Custo Indireto previstos nos contratos de terceirização de mão de obra.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

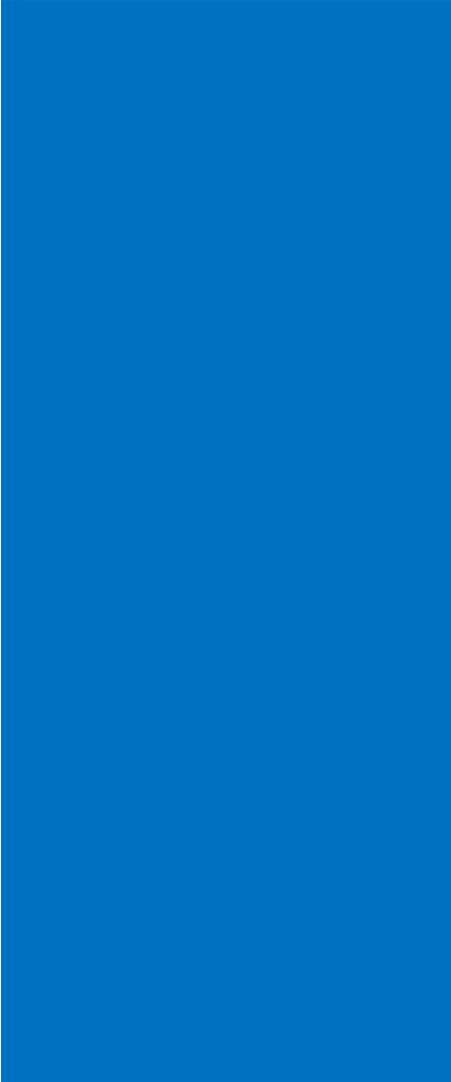
A unidade foi selecionada em decorrência de sua criticidade, uma vez que a ANS é agência reguladora vinculada ao Ministério da Saúde responsável pelo setor de planos de saúde no Brasil.

O escopo do trabalho realizado abrangeu: verificação das recomendações constantes do sistema Monitor e pendentes de implementação, com prazo de atendimento expirado; avaliação, por amostragem, da regularidade das licitações e contratações diretas realizadas pela Unidade; análise dos percentuais de Lucro e Custo Indireto previstos nos contratos de terceirização de mão de obra; verificação da consistência dos controles internos referentes às licitações; e verificação dos procedimentos para mitigação dos riscos de acúmulos irregulares de cargo público por profissionais de saúde.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da auditoria, das recomendações cujos prazos de atendimento já se encontravam expirados, três foram consideradas atendidas, duas foram reiteradas e uma foi cancelada.

Quanto aos procedimentos licitatórios e contratações diretas analisados, verificou-se que se encontram em conformidade com o ordenamento jurídico no tocante à formalização, salvo pelo não estabelecimento de limites percentuais para as rubricas de lucro e custo indireto nos contratos de prestação de serviços continuados e pela aceitação de percentuais superiores aos utilizados como referência pela Administração Pública Federal.



Assim, recomendou-se estabelecer e adotar, nos editais das licitações realizadas para contratação de serviços continuados com dedicação de mão de obra, critérios de aceitabilidade/limites máximos para custos indiretos e lucro, bem como renegociar, nos contratos vigentes, percentuais de custos indireto e lucro que estejam acima dos definidos como limites pela ANS, realizando novos processos licitatórios para substituição das contratações, nos casos de negociação frustrada.

Concluiu-se que os controles internos referentes a licitações e contratos são adequados. Apesar da escassez de servidores, informada pelo gestor, voltados a esta atividade, não foi observado comprometimento na execução das tarefas.

Por fim, verificou-se que há controles para reduzir os riscos de acúmulo de cargos/funções e jornadas de trabalho incompatíveis dos servidores, dado que todos os possíveis casos identificados estão respaldados por documentação comprobatória.

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: Agência Nacional de Saúde Suplementar

Exercício: 2017

Processo: 00218.100007/2018-12

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201702543

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Análise Gerencial

Superintendente da CGU-RJ,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de Acompanhamento da Gestão na Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS realizado de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço n.º 201702543.

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no Rio de Janeiro - RJ, com o objetivo de acompanhar a gestão da unidade. Para tanto, foram abordadas questões referentes a licitações e contratos, análise de pessoal, bem como verificação da implementação das recomendações da CGU.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11/01/2018 até 16/02/2018 em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria, referentes:

- Existem recomendações emitidas pela CGU pendentes de atendimento?
- Os processos licitatórios / contratações diretas conduzidas pela ANS foram regulares?
- Os percentuais contratados de Lucro e Custo Indireto previstos nos contratos de terceirização de mão de obra refletem os valores adotados como referência pela Administração Pública?
- Os controles internos administrativos relacionados às licitações são consistentes?
- Há controles para reduzir os riscos de acúmulo de cargos/funções e jornadas de trabalho incompatíveis dos profissionais da saúde?

2.1 Verificação da implementação das recomendações emitidas pela CGU pendentes de atendimento.

De acordo com o inciso VI, Art.17 da Resolução Regimental nº01/2017/ANS e Art.17 da IN nº 24/CGU/2015, cabe a Auditoria Interna manter o monitoramento das recomendações da própria AUDIN e dos órgãos de controle (CGU e TCU), preferencialmente por meio de sistema informatizado.

Dado que a AUDIT não dispõe de um sistema, em março de 2016 iniciaram-se tratativas com o Banco Central do Brasil (BACEN/MF) para a cessão do Sistema AUDITAR, utilizado por aquela Autarquia e cedido a outros órgãos e entidades, e em 26 de junho de 2017 foi assinado com o Bacen a cessão do referido sistema, que se encontra em fase de adaptação pela ANS, inclusive a fim de avaliar adequabilidade frente as necessidades de monitoramento, dada a implementação concomitante na Agência do Sistema SEI.

Com o fito de suprir essa demanda por monitoramento, enquanto não se equaciona a implementação de um sistema, a ANS utiliza o Sistema SEI, o Sistema Monitor da CGU, e por meio do Processo SEI nº 33910.006910/2017-49, efetua o monitoramento das recomendações com a finalidade de i) acompanhar a implementação destas pelo gestor; ii) subsidiar a Diretoria Colegiada, em especial pelo advento do Comitê de Governança, Riscos e Controles, formalizado pela Resolução Administrativa nº 67 (publicada no dia 11/05/2017); iii) fornecer informação tempestiva para os problemas que estão sendo tratados diante de demandas de outros órgãos, inclusive do Ministério Público; e iv) subsidiar os reportes periódicos por meio do RAINT e do Relatório de Gestão, disponíveis em <http://www.ans.gov.br/aans/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/contas-publicas>.

Realizou-se a revisão do Plano de Providências da ANS. A revisão abrangeu recomendações decorrentes dos Relatórios de Auditoria n.º 244034, n.º 201108821 e n.º 201305704.

Dessa forma, a avaliação do cumprimento das recomendações é mostrada no quadro a seguir:

Quadro – Situação das Recomendações Expedidas Pela CGU

Qtde de Recomendações com prazo de atendimento expirado: 6		
Qtde de Recomendações expiradas que foram	Qtde de Recomendações expiradas e ainda	Qtde de Recomendações canceladas

Atendidas	Pendentes	
3	2	1

Fonte: Sistema Monitor.

Assim, verifica-se que existem duas recomendações pendentes de atendimento.

As análises realizadas serão registradas no sistema Monitor, a fim de que seja providenciada, pela ANS, a atualização da situação das recomendações pendentes de atendimento.

2.2 Verificação da consistência dos controles internos administrativos relacionados às licitações.

A metodologia utilizada na auditoria, a fim de proceder à avaliação dos controles internos referentes a licitações e contratos, consistiu no envio de questionário ao gestor via correio eletrônico, análise documental, além de reuniões, acerca do tema em tela, com a responsável pela Gerência de Contratos e Licitações.

A avaliação dos controles internos foi realizada contemplando as categorias de objetivos de controle: estratégicos, operacionais, comunicação e conformidade. A equipe almejou verificar se a estrutura de controle está adequadamente concebida buscando constatar o efetivo funcionamento de todos os componentes da estrutura de controle interno.

Nessa esteira, a partir da aplicação de questionário específico, combinado com análise processual e verificações realizadas pela equipe de auditoria, constatou-se que, apesar da observação do gestor acerca da escassez de servidores afetos a esse setor, não houve comprometimento das atividades.

Assim, a equipe da auditoria entende que os componentes relacionados ao mencionado controle interno, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos sejam atingidos, encontram-se adequados.

2.3 Avaliação da regularidade dos processos licitatórios

Nos exercícios de 2015, 2016 e 2017 foram firmados cento e três contratos, no montante total de R\$ 139.290.288,31.

Quadro : Contratos Vigentes 2015, 2016 e 2017

Modalidade de Licitação	Quantidade	Valor (R\$)	%
Concorrência	1	4.989.250,56	4%
Dispensa	17	27.566.970,68	20%
Inexigibilidade	8	8.626.731,96	6%
Pregão Eletrônico	77	98.107.335,11	70%
Total	103	139.290.288,31	100%

Fonte: Siasg-DW

Verifica-se que 70 % do valor contratado foi licitado por meio de pregão eletrônico, modalidade licitatória que possibilita ampla concorrência.

Foram analisados sete processos, perfazendo um montante de R\$ 28.135.528,87, ou seja, aproximadamente, 20% do valor total licitado.

Quadro : Processos analisados

Processo	Modalidade de Licitação	Valor (R\$)
33910.012385/2017-09	Inexigibilidade	75.000,00
33902.533081/2016-91	Concorrência	4.989.250,58
3391.0000035/2016- 19	Pregão Eletrônico	238.574,81
33902.188763/2015-53	Pregão Eletrônico	1.287.454,05
33910.003325/2017-97	Pregão Eletrônico	35.238,43
33910.002233/2017-90	Dispensa	40.011,00
33910.000028/2017-90	Pregão Eletrônico	21.470.000,00

Fonte: Siasg-DW

A despeito de os processos n.º 33902.188763/2015-53 e 33910.003325/2017-97 terem apresentado deficiências no que toca à celebração e à execução, caracterizadas pelo não estabelecimento de limites percentuais para as rubricas de lucro e custo indireto nos contratos de prestação de serviços continuados e pela aceitação de percentuais superiores aos utilizados como referência pela Administração Pública, conforme descrito na segunda parte deste relatório, quanto aos demais processos examinados, incluindo contratações diretas, verificou-se que foram realizados de forma regular quanto à necessidade/motivação da aquisição do objeto, à modalidade de licitação, às condições estabelecidas para participação na licitação e aos critérios de julgamento, além de os instrumentos contratuais estarem sendo acompanhados e fiscalizados conforme os preceitos da legislação vigente.

2.4 Legalidade do acúmulo de vínculos empregatícios por servidores da ANS.

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder se na ANS havia controles para reduzir os riscos de acúmulos de cargos/funções e jornadas de trabalho incompatíveis de profissionais de saúde. Foi realizado levantamento que abrangeu servidores ocupantes do cargo de Especialista em Regulação de Saúde Suplementar e os servidores regidos pela Lei n.º 8.745/90 – contratos temporários.

A ANS apresentou documentação comprovando que todas as situações apontadas pela CGU eram regulares.

Considerando que não foram identificadas irregularidades, concluiu-se que os controles existentes na agência são adequados.

3. Conclusão

Verificou-se que os procedimentos licitatórios e contratações diretas analisados encontram-se em conformidade com o ordenamento jurídico no tocante à formalização, salvo pelo não estabelecimento de limites percentuais para as rubricas de lucro e custo indireto nos contratos de prestação de serviços continuados e pela aceitação de percentuais superiores aos utilizados como referência pela Administração Pública Federal.

Os testes realizados pela equipe evidenciam que os Controles internos referentes a licitações e contratos apresentam-se adequados. Em que pese a escassez de servidores, informada pelo gestor, voltados a esta atividade, não houve comprometimento na execução das tarefas.

Observa-se que há controles para reduzir os riscos de acúmulo de cargos/funções e jornadas de trabalho incompatíveis dos servidores, dado que todos os casos encontrados encontram-se respaldados por documentação comprobatória.

Quanto ao Plano de Providências Permanente da Agência, das seis recomendações cadastradas no sistema Monitor, com prazo de atendimento expirado, duas permanecem pendentes de atendimento.

Rio de Janeiro/RJ, 10 de agosto de 2018.

Nome:

Cargo: TÉCNICO FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da CGU-RJ

Ordem de Serviço nº 201702543

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Verificação das recomendações emitidas pela CGU e pendentes de atendimento.

Fato

Durante o exercício de 2017, havia seis recomendações, emitidas por este órgão de controle interno, que permaneciam pendentes de atendimento por parte da ANS.

1. Relatório nº 244034

Recomendação 114973:

Abster-se de promover licitações para aquisições de equipamentos de informática com indicação de marca, ou características que restrinjam o caráter competitivo do certame, fazendo constar dos processos as justificativas técnicas para a exigência de especificações necessárias ao atendimento da demanda da Entidade, a fim de atender ao disposto no parágrafo 5º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93.

2. Relatório nº 244034

Recomendação 87056:

Abstenha-se de incluir no cálculo do BDI - Bonificação de Despesas Indiretas, referente a contratação de serviços, custos relativos ao Imposto sobre a Renda e da CSSL, diante da natureza desses tributos diretos, considerados personalísticos.

3. Relatório nº 201108821

Recomendação 64274:

Em futuras contratações de serviços de limpeza e conservação em condições usuais, não utilizar produtividades inferiores das previstas nos normativos legais vigentes e não aceitar propostas de empresas que sejam superiores aos limites impostos pelas Portarias do Ministério do Planejamento.

4. Relatório nº 201108821

Recomendação 64630:

Inserir nos instrumentos convocatórios, relativos a contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, todas as obrigatoriedades e garantias a serem cumpridas pela contratada após o término da vigência contratual previstas na legislação.

5. Relatório nº 201108821

Recomendação 64568:

Inserir no Processo n.º 33902.179438/2009-51, referente ao Pregão Eletrônico n.º 13/2010, as devidas justificativas pelo acréscimo de quantitativos ocorridos após a retirada de 315 funcionários terceirizados da condição de beneficiários dos aludidos serviços, especialmente quanto à estimativa anual de sessões de massagens que foi elevada para 15.360.

6. Relatório nº 201305704

Recomendação 83618:

Abster-se de exigir certificados de qualidade sem que estejam fundamentadas por parecer técnico as especificações dos produtos para os quais se está exigindo a certificação.

Visando verificar a implementação das citadas recomendações, foi realizada análise dos processos n.º 33910.002233/2017-90, n.º 33910.012385/2017-09, n.º 33902.188763/2015-53, n.º 33910.003325/2017-97, n.º 33910.000035/2016-19, n.º 33902.533081/2016-91, n.º 33910.000028/2017-90 e 33902.179438/2009-51.

A seguir encontram-se os posicionamentos atualizados:

Recomendação 114973:

Análise da Equipe de Auditoria:

Após exame do processo n.º 33910.0000352016-19, foi constatado que a aquisição do equipamento de informática – No Break não apresentou indicação de marca ou de qualquer outra característica que possibilitasse a restrição da competição. Do exposto, depreende-se que a recomendação resta atendida.

Recomendação 87056:

Análise da Equipe de Auditoria:

Tendo em vista que após a análise dos processos n.º 33910.003325/2017-97 e n.º 33902.188763/2015-53 verificou-se que no cálculo dos Custos Indiretos, Tributos e Lucro (Módulo 5 das Planilhas de Custos) não foram incluídos custos relativos ao Imposto sobre Renda e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL, restou verificada a implementação da recomendação.

Recomendação 64274:

Análise da Equipe de Auditoria:

Após a análise do processo n.º 33910.003325/2017-97, relativo à contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação do Núcleo da ANS em Fortaleza/CE, verificou-se que a ANS baseou sua pesquisa de preços conforme orientações da Instrução Normativa nº 05/2014 – SLTI/MPOG, alterada pela IN nº 03 de 20/04/2017, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, como também observou os valores limites mínimos e máximos **para a contratação de serviços de limpeza previstos na Portaria SLTI/MPOG N 07, de 13/04/2015, Caderno Técnico - Estado do Ceará (exercício de 2017) e Caderno de Logística**, que define os valores limite para esse tipo de serviço no Estado do Ceará. Entretanto, constatou-se, através da análise da planilha de custos, que foram adotados os percentuais de 10% para o custo indireto e 10,14% para o lucro, superiores aos percentuais de 3% para o custo indireto e 6,79% para o lucro, parametrizados como patamar máximo pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Sendo assim, embora a Unidade tenha observado as produtividades previstas nos normativos legais vigentes e tenha observado os valores limites para a contratação do serviço de limpeza, restou seguir os parâmetros previstos pelo MP para os percentuais de custo indireto e lucro, verificando, dessa forma, o atendimento parcial da recomendação.

Recomendação 64630:

Análise da Equipe de Auditoria:

Após a análise dos processos n.º 33910.003325/2017-97 e n.º 33902.188763/2015-53, verificou-se que a ANS vem inserindo obrigações e garantias a serem cumpridas pela contratada após o término da vigência, destacando-se a exigência de que a garantia contratual terá vigor até três meses após o encerramento contratual, sendo assim, considera-se a recomendação atendida.

Recomendação 64568:

Análise da Equipe de Auditoria:

Considerando que nenhuma informação foi inserida nos autos do Processo n.º 33902.179438/2009-51, referente ao Pregão Eletrônico n.º 13/2010, desde maio/2012, a recomendação será reiterada.

Recomendação 83618:

Análise da Equipe de Auditoria:

Tendo em vista que a recomendação exarada no exercício 2013 encontra-se relacionada com a exigência de certificados de qualidade voltados para mobiliário, portas e divisórias, foi verificada a relação de contratos vigentes na Agência, não sendo encontrada nenhuma contratação com objeto similar. Assim, a equipe de auditoria entende que, devido ao decurso de tempo, a recomendação deve ser cancelada.

1.2 Composição do Relatório de Auditoria

1.2.1 Avaliação da Gestão de Pessoas

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Verificação a respeito da legalidade do acúmulo de vínculos empregatícios por servidores da ANS.

Fato

Com a finalidade de verificar a legalidade do acúmulo de vínculos empregatícios por servidores da ANS, realizou-se levantamento das seguintes situações:

- Servidores que mantêm mais de um vínculo público, prática vedada pelos incisos XVI e XVII do artigo 37 da Constituição Federal;
- Servidores que mantêm vínculos empregatícios, públicos ou privados, cujas jornadas de trabalho somadas superam 60 horas semanais; e
- Servidores que mantêm vínculo empregatício com empregadores sediados fora da região metropolitana do Rio de Janeiro.

O levantamento abrangeu servidores ocupantes do cargo de Especialista em Regulação de Saúde Suplementar e os servidores regidos pela Lei n.º 8.745/90 – contratos temporários.

Foi encaminhada à ANS, por meio do Ofício 15633/2017/GAB/RJ/Regional/RJ/CGU-Regional/RJ, planilha relacionando os servidores que poderiam enquadrar-se em alguma dessas ocorrências, visando à apuração por parte da Direção da ANS.

O quadro a seguir, apresentado por meio do Ofício nº 0655/2017/AUDIT/DICOL/ANS, de 5 de outubro de 2017, transcreve o posicionamento da Unidade a respeito das situações apontadas pela CGU.

Quadro: Servidores com acúmulos de vínculos

SERVIDORES COM ACÚMULO DE VÍNCULOS		
Especialistas em regulação de Saúde Suplementar que mantêm vínculos empregatícios, públicos ou privados, cujas jornadas de trabalho somadas superam 60 horas semanais.		
Matrícula	Posicionamento da Unidade	Documentos recebidos
36208-1627***	“O servidor foi requisitado pela Autoridade Pública Olímpica – APO no período de 19 de outubro de 2015 a 18 de setembro de 2016, tendo retornado para a ANS em 19 de setembro de 2016 conforme Ofício de apresentação Ofício nº 200/2016/PRESI-APO de 19 de setembro de 2016.”	- Ofício nº 200/2016/PRESI-APO de 19 de setembro de 2016; - Portaria de requisição; - Portaria de exoneração da função gratificada da APO; e - Ofício de apresentação para a ANS.
36208-1188***	“O servidor possui uma decisão judicial que o autorizou a acumular o cargo de Especialista em Regulação com o cargo de médico do Município do Rio de Janeiro.	- Documento da Decisão Judicial Transitada em Julgado.

	Encaminhamos em anexo a decisão judicial transitada em julgado.”	
36208-1659***	“O servidor foi requisitado pelo TRE no período de 10 de outubro de 2016 a 19 de dezembro de 2016. Como o servidor estava em licença médica, a requisição aconteceu somente no dia 14 de outubro de 2016.”	- Portaria de requisição bem como a retificação do prazo final da requisição; - Ofício nº 248/2016/GEAPE/ANS de 13 de outubro de 2016, o qual explica que o servidor só foi cedido dia 14 de outubro por motivo de licença médica; e - Ofício nº 263/2016 comunicando a frequência do servidor no TRE até o dia 19 de dezembro de 2016
36208-1512***	“O servidor foi requisitado pelo TRE no período de 21 de outubro de 2016 a 18 de novembro de 2016.”	- Portaria de requisição; e - Ofício nº 244/2016, retornando o servidor e comunicando a frequência do servidor no TRE até o dia 18 de novembro de 2016.
36208-1584***	“O servidor possui uma decisão judicial que o autorizou a acumular o cargo de Especialista em Regulação com o cargo de médico. Encaminhamos em anexo a decisão judicial, bem como a informação da corregedoria sobre o arquivamento do processo administrativo disciplinar sobre a acumulação, com a decisão da possibilidade de acumulação de cargos por parte do servidor Plínio.”	- Decisão Judicial, bem como a informação da Corregedoria sobre o arquivamento do Processo Administrativo Disciplinar sobre a acumulação, com a decisão da possibilidade de acumulação de cargos por parte do servidor.
Especialistas em regulação de Saúde Suplementar que mantêm mais de um vínculo público.		
Matrícula	Posicionamento da Unidade	Documentos recebidos
36208-1619***	“O servidor possui uma decisão judicial que o autorizou a acumular o cargo de Especialista em Regulação com o cargo de médico.”	- Decisão Judicial.
36208-1627***	“O servidor foi requisitado pela Autoridade Pública Olímpica – APO no período de 19 de outubro de 2015 a 18 de setembro de 2016, tendo retornado para a ANS em 19 de setembro de 2016 conforme Ofício de apresentação Ofício nº 200/2016/PRESI-APO de 19 de setembro de 2016.”	- Ofício nº 200/2016/PRESI-APO de 19 de setembro de 2016; - Portaria de requisição; - Portaria de exoneração da função gratificada da APO; e - Ofício de apresentação para a ANS.

36208-1188***	<p>“O servidor possui uma decisão judicial que o autorizou a acumular o cargo de Especialista em Regulação com o cargo de médico do Município do Rio de Janeiro.</p> <p>Encaminhamos em anexo a decisão judicial transitada em julgado.”</p>	<p>- Documento da Decisão Judicial Transitada em Julgado.</p>
36208-1659***	<p>“O servidor foi requisitado pelo TRE no período de 10 de outubro de 2016 a 19 de dezembro de 2016. Como o servidor estava em licença médica, a requisição aconteceu somente no dia 14 de outubro de 2016.”</p>	<p>- Portaria de requisição bem como a retificação do prazo final da requisição;</p> <p>- Ofício nº 248/2016/GEAPE/ANS de 13 de outubro de 2016, o qual explica que o servidor só foi cedido dia 14 de outubro por motivo de licença médica; e</p> <p>- Ofício nº 263/2016 comunicando a frequência do servidor no TRE até o dia 19 de dezembro de 2016</p>
36208-1512***	<p>“O servidor foi requisitado pelo TRE no período de 21 de outubro de 2016 a 18 de novembro de 2016.”</p>	<p>- Portaria de requisição; e</p> <p>- Ofício nº 244/2016, retornando o servidor e comunicando a frequência do servidor no TRE até o dia 18 de novembro de 2016.</p>
36208-1584***	<p>“O servidor possui uma decisão judicial que o autorizou a acumular o cargo de Especialista em Regulação com o cargo de médico.</p> <p>Encaminhamos em anexo a decisão judicial, bem como a informação da corregedoria sobre o arquivamento do processo administrativo disciplinar sobre a acumulação, com a decisão da possibilidade de acumulação de cargos por parte do servidor Plínio.”</p>	<p>- Decisão Judicial, bem como a informação da Corregedoria sobre o arquivamento do Processo Administrativo Disciplinar sobre a acumulação, com a decisão da possibilidade de acumulação de cargos por parte do servidor.</p>
36208-1216***	<p>“O servidor possui uma decisão judicial que o autorizou a acumular o cargo de Especialista em Regulação com o cargo de médico.</p> <p>Encaminhamos em anexo a decisão judicial.”</p>	<p>- Documento da Decisão Judicial.</p>
36208-1619***	<p>“O servidor possui uma decisão judicial que o autorizou a acumular o cargo de Especialista em Regulação com o cargo de médico.”</p>	<p>- Documento da Decisão Judicial.</p>

Fonte: Ofício nº 0655/2017/AUDIT/DICOL/ANS e Anexos.

Todas as situações apontadas pela CGU foram esclarecidas e foram apresentados documentos comprobatórios de sua regularidade.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

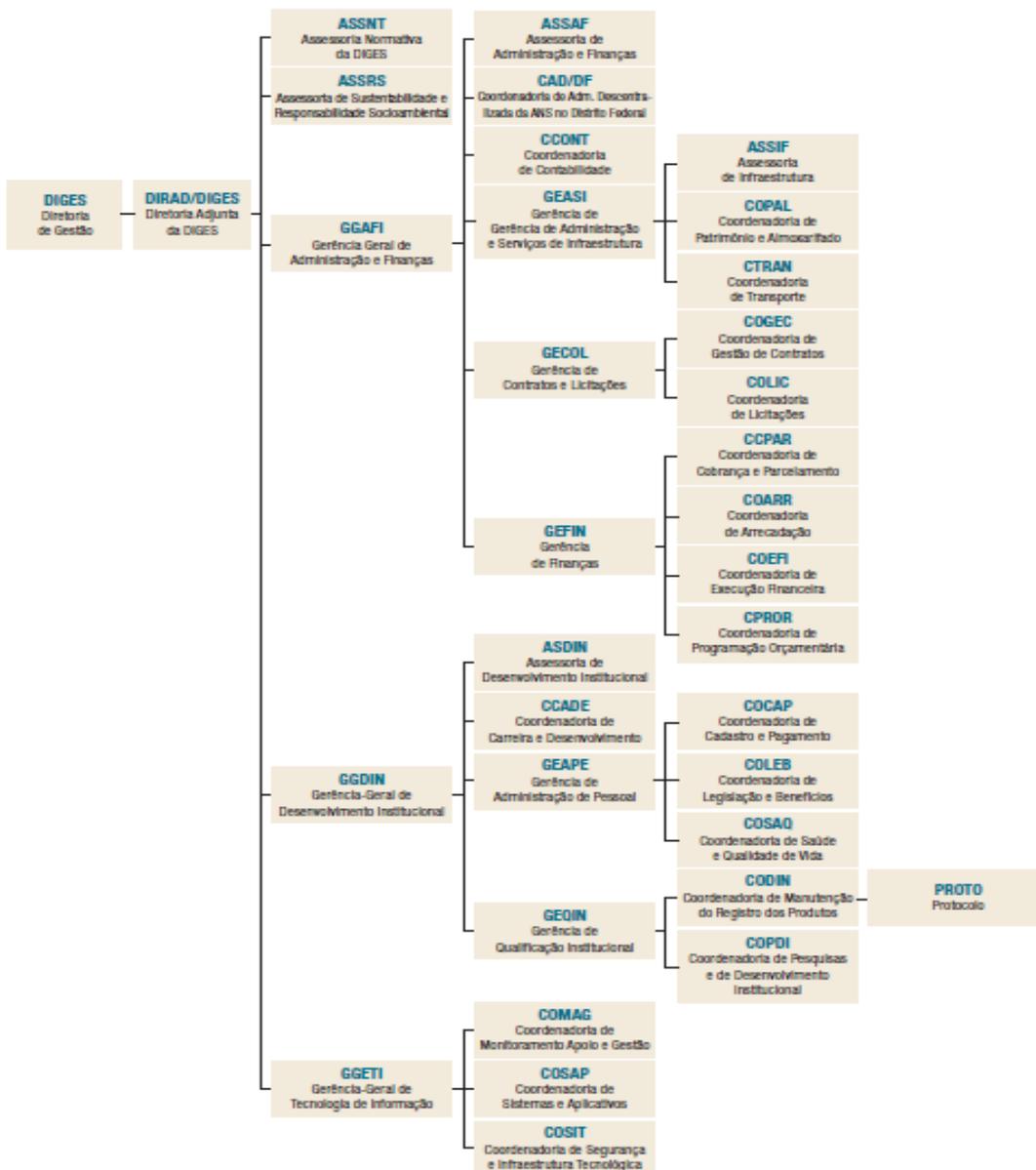
Verificação da consistência dos controles internos administrativos relacionados às licitações.

Fato

De acordo com a Resolução Regimental n.º1, de 17 de março de 2017, a responsabilidade para realização das atividades relacionadas à licitação na estrutura da ANS encontra-se no âmbito da Diretoria de Gestão, sendo desenvolvida pela Coordenadoria de Licitações, sob a gestão da Gerência de Contratos e Licitações.

Figura 01: Organograma

DIGES - DIRETORIA DE GESTÃO



Fonte: www.ans.gov.br

No que tange aos controles internos administrativos relacionados às licitações, verificou-se que há setor de licitação responsável para realização dessa atividade, o qual dispõe de controle manual dos processos licitatórios realizados no exercício. Entretanto, o gestor informou que a Agência não conta com agentes suficientes para a realização otimizada de todas as suas atribuições, não sendo possível a segregação de funções entre as fases de planejamento da contratação e seleção de fornecedores.

De acordo com o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) e análise processual, verificou-se que as contratações da Unidade se originam a partir da formalização oficial da demanda pelo beneficiário, explicitando a necessidade da contratação. Os documentos que iniciam a demanda são analisados pela supracitada coordenação e, se existirem complementos/ajustes a serem realizados, a demanda é devolvida ao setor requisitante para atendimento aos apontamentos constantes de relatório específico.

Ainda segundo o questionário, a execução das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensa e inexigibilidade, está apoiada por políticas e procedimentos (normas, manuais) que as formalizam e detalham. Entretanto, apesar de não haver normativo próprio, as pesquisas de preços seguem os parâmetros da Instrução Normativa n 03/2017 do MP, bem como as orientações contidas nos cadernos de logística do MP, estando, a Agência, em fase de elaboração de Resolução Administrativa que disciplinará todo o processo de contratação, incluindo a pesquisa mercadológica.

Em reunião com a GECOL, foi esclarecido que os critérios de padronização para a contratação de serviços de vigilância e de aquisição de café (sem serviços de copeiragem em conjunto) já foram estabelecidos, bem como registra-se que as demais contratações seguem os modelos padronizados e disponibilizados pela Advocacia Geral da União – AGU. Ademais, ressaltou-se, ainda, que todas as contratações devem ser precedidas de termos de referência. Outrossim, esclareceram que por analogia à IN 05/2017 do MP, a qual preconiza que os artefatos de estudos técnicos preliminares e análise de risco não são exigidos para as dispensas com fundamento nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93, a ANS estende essas dispensas de formalidades para as inexigibilidades até este limite de valor, desde que não gere instrumento contratual.

Os processos são submetidos à apreciação prévia da assessoria jurídica, e os pareceres contribuem para a conformidade legal do processo, bem como salienta-se que a entidade possui, junto à Gerência de Finanças, controle da disponibilidade orçamentária e financeira e utiliza para subsidiar o processo de contratação e respectivos aditivos contratuais.

Destaca-se que é designada formalmente equipe técnica de apoio para auxiliar a Comissão Permanente de Licitação na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos. Segundo informado pelo Gestor, há participação dos servidores da área técnica responsável, visando à validação dos documentos e argumentações relativos às suas áreas de competência.

No que se refere à transparência, a Entidade disponibiliza as informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como os contratos celebrados, em sítios oficiais na internet, em cumprimento à Lei de Acesso à Informação.

Quanto à prevenção de fraudes e conluíus, nos processos licitatórios, a ANS informou que é verificado o endereço da empresa, comparando-se contrato social e informações constantes no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF e CNPJ, além de serem examinadas as demais informações apresentadas junto ao SICAF, especialmente no tocante ao vínculo com o serviço público, bem como são consultados o CEIS, o CNJ, a Lista de Inidôneos do TCU, a regularidade fiscal e a trabalhista.

Observa-se, ainda, que o envio dos documentos para pagamento é feito acompanhado da consulta, atualizada, do SICAF e os relatórios gerados nessa consulta são anexados ao processo de fiscalização/pagamento.

A Coordenadoria de Licitações salientou que acompanha as fases do processo licitatório, sendo elaborados relatórios mensais, além de compor, como indicador, o contrato de gestão junto ao Ministério da Saúde.

A Unidade designa, formalmente, por meio de Portaria, os atores que devem atuar na gestão dos contratos, na qual constam suas atribuições. Observa-se, ainda, que esses servidores realizam, em média, três cursos de capacitação por exercício.

Por fim, cabe destacar que a Agência dispõe de controle eletrônico das empresas penalizadas declaração de suspensão, inidoneidade ou impedimento, sendo este realizado junto à Coordenação de Contratos. Adicionalmente, a Agência informou que as referidas informações passaram a ser enviadas à Corregedoria.

2.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Adoção de percentuais de custos indiretos e lucro superiores a parâmetros de referência adotados pela Administração Pública para contratação de prestação de serviços continuados, sem justificativa.

Fato

A abordagem da equipe foi no sentido de verificar a composição dos custos dos contratos de prestação de serviços, conforme previsto em legislação federal, tendo em vista que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP vem parametrizando a estrutura e composição da planilha de custos e formação de preços, tendo estabelecido, por meio da Instrução Normativa SLTI nº 05/2017, um modelo que se subdivide em módulos, submódulos, e quadros resumos. Os módulos agrupam itens de custo de mesma natureza ou que, de algum modo, estejam relacionados entre si, e são os seguintes: Composição da Remuneração; Benefícios Mensais e Diários; Insumos diversos; Encargos Sociais e Trabalhistas; e Custos Indiretos, Tributos e Lucro.

Os itens selecionados para verificação foram Custos Indiretos e Lucro.

No que tange aos custos indiretos, a IN SLTI nº 02/2008, vigente à época da realização dos certames que deram origem às contratações ora analisadas, e a atual IN SLTI nº 05/2017 os definem como sendo os gastos da contratada com sua estrutura administrativa, organizacional e gerenciamento de seus contratos, tais como as despesas relativas a:

- a) funcionamento e manutenção da sede, tais como aluguel, água, luz, telefone, o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, dentre outros;
- b) pessoal administrativo;
- c) material e equipamentos de escritório;
- d) supervisão de serviços/preposto;
- e) seguros.

O percentual de custos indiretos do contrato corresponde à fatia deste contrato em relação ao total dos contratos da empresa. Os custos indiretos são calculados mediante incidência dos respectivos percentuais sobre o somatório da remuneração, benefícios mensais e diários, insumos diversos, encargos sociais e trabalhistas.

O MP, ao calcular os valores limite dos serviços de vigilância e limpeza, em seus Cadernos Técnicos e de Logística, adotou como parâmetro os percentuais de 6% e 3%, respectivamente, para os custos indiretos.

Lucro é o ganho decorrente da exploração da atividade econômica, calculado mediante incidência percentual sobre a remuneração, benefícios mensais e diários, insumos diversos, encargos sociais e trabalhistas e custos indiretos. No cálculo dos valores limites dos serviços de vigilância e limpeza foi adotado pelo MP o percentual de 6,79%.

A Secretaria de Controle Interno do Conselho de Justiça Federal - CJF, por meio da Nota Técnica n.º 001/2013, também estabeleceu uma série de parâmetros e referências para este componente da planilha de custos e formação de preços, a partir de estudos sobre os normativos do MP, acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU, decisões do Tribunal Superior do Trabalho - TST e resoluções do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, chegando aos mesmos percentuais de custos indiretos para os serviços de vigilância e limpeza (de 6% e 3%, respectivamente).

Quanto a outros serviços (exceto vigilância e limpeza), o patamar definido para os custos indiretos pelo TCU é de 5%, mas o CJF, por exemplo, o fixou em até 7,10% em seus atos convocatórios.

Em relação ao item “Lucro” da planilha de custos e formação de preços, o CJF utiliza, em todos os contratos de serviços, o limite de 7,23% em seus atos convocatórios, embora seus estudos indiquem a prática de 6,79% nas licitações realizadas pelos órgãos de controle.

Em relação ao item “Lucro” da planilha de custos e formação de preços, o CJF utiliza, em todos os contratos de serviços, o limite de 7,23% em seus atos convocatórios, embora seus estudos indiquem a prática de 6,79% nas licitações realizadas pelos órgãos de controle.

A equipe de auditoria da CGU constatou que a ANS não adotou qualquer parâmetro ou percentual máximo para os itens Custos Indiretos e Lucro nas licitações que deram origem aos contratos n.º 30/2015 e n.º 34/2017.

Com relação ao Contrato n.º 30/2015 (processo n.º 33902.188763/2015-53), cujo objeto foi a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de copeiragem, com fornecimento de todos os materiais de limpeza, suprimentos e maquinários necessários ao atendimento da execução dos serviços, para atender a demanda na sede da ANS, constatou-se, através da análise da planilha de custos, que foram adotados os percentuais de 26% para o custo indireto e 9% para o lucro.

Verificou-se, no processo eletrônico, que, no dia 07 de dezembro de 2017, foi celebrado o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato n.º 30/2015, prorrogando a vigência contratual por um período de 60 dias, com vigência de 08 de dezembro de 2017 a 07 de fevereiro de 2018, e alterando o valor mensal do contrato de R\$ 101.857,38 para R\$ 105.728,61. Assim, submetendo esta última planilha repactuada à análise dos referidos itens, e utilizando como parâmetro os percentuais de 7,10% para o custo indireto e 7,23% para o lucro, adotados como patamar máximo pelo Conselho de Justiça Federal - CJF, constatou-se uma diferença mensal de R\$ 9.215,05 em relação aos “Custos Indiretos”.

Tabela - Diferença dos “Custos Indiretos” – Contrato n.º 30/2015

Cargo	Quant. de postos (A)	Somatório dos módulos 1, 2, 3 e 4 (R\$) (B)	Custos Indiretos - contrato (%) (C)	Total mensal relativo ao Custos Indiretos - contrato (R\$) (D)=A*B*C	Custos Indiretos - CJF (%) (E)	Total mensal relativo ao Custos Indiretos - CJF (R\$) (F)=A*B*E
Copeira	8	2.421,66	26,00	5.037,04	7,10	1.375,50
Garçom	6	3.225,21	26,00	5.031,32	7,10	1.373,94
Aux. De Serviços Gerais	2	2.386,49	26,00	1.240,98	7,10	338,87
Supervisor	1	5.259,39	26,00	1.367,44	7,10	373,42
Totais				12.676,78		3.461,73

Fonte: Planilha de custos e formação de preços com vigência a partir de 08 de dezembro de 2017.

O mesmo ocorre com o item “Lucro”, conforme tabela abaixo, cuja diferença encontrada foi de R\$ 1.753,63 por mês.

Tabela – Diferença do “Lucro” – Contrato nº 30/2015

Cargo	Quant. de postos (A)	Somatório dos módulos 1, 2, 3, 4 e Custos Indiretos (R\$) (B)	Lucro - contrato (%) (C)	Total mensal relativo ao Lucro - contrato (R\$) (D)=A*B*C	Somatório dos módulos 1, 2, 3, 4 e Custos Indiretos conforme Parâmetros CJF (R\$) (E)	Lucro - CJF (%) (F)	Total mensal relativo ao Lucro - CJF (R\$) (G)=A*E*F
Copeira	8	3.051,29	9,00	2.196,93	2.593,59	7,23	1.500,13
Garçom	6	4.063,76	9,00	2.194,43	3.454,20	7,23	1.498,43
Aux. De Serviços Gerais	2	3.006,98	9,00	541,26	2.555,93	7,23	369,59
Supervisor	1	6.626,83	9,00	596,40	5.632,80	7,23	407,25
Totais				5.529,03			3.775,40

Fonte: Planilha de custos e formação de preços com vigência a partir de 08 de dezembro de 2017.

Assim, no Contrato n.º 30/2015, afere-se uma diferença de R\$ 10.968,68 mensais, considerando apenas os itens “Custos Indiretos” e “Lucro”, o que corresponde a 10,37% do valor mensal atual do contrato.

Com relação ao Contrato n.º 34/2017 (processo nº 33910.003325/2017-97), cujo objeto foi a contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação das áreas internas e

esquadrilhas internas, com a disponibilização de mão de obra, materiais, utensílios e equipamentos, nas dependências do Núcleo da ANS em Fortaleza/CE, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos, constatou-se, através da análise da planilha de custos, que foram adotados os percentuais de 10% para o custo indireto e 10,14% para o lucro. Esses percentuais são superiores aos percentuais de 3% para o custo indireto e 6,79% para o lucro, adotados como parâmetros pelo MP para cálculo dos valores limite determinados pela Portaria nº 213/2017 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, conforme Caderno Técnico - Estado do Ceará (exercício de 2017) e Caderno de Logística referente à prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação.

O Contrato nº 34/2017 foi firmado no dia 16 de agosto de 2017, com valor mensal de R\$ 2.936,54 e vigência até 17 de agosto de 2018. Submetendo a planilha de custos do contrato à análise dos referidos itens, constatou-se, na comparação entre o percentual praticado e o parâmetro considerado pelo MP, uma diferença mensal de R\$ 225,56 em relação aos “Custos Indiretos”.

Tabela - Diferença dos “Custos Indiretos” – Contrato nº 34/2017

Cargo	Quant. de postos (A)	Somatório dos módulos 1, 2, 3 e 4 (R\$) (B)	Custos Indiretos - contrato (%) (C)	Total mensal relativo ao Custos Indiretos - contrato (R\$) (D)=A*B*C	Custos Indiretos - MP (%) (E)	Total mensal relativo ao Custos Indiretos - MP (R\$) (F)=A*B*E
Auxiliar de Limpeza	1	3.222,13	10,00	322,21	3,00	96,65

Fonte: Planilha de custos e formação de preços com vigência a partir de 17 de agosto de 2017.

Quanto ao item “Lucro”, a diferença encontrada foi de R\$ 134,05 por mês, conforme demonstrado abaixo.

Tabela – Diferença entre percentuais de “Lucro” – Contrato nº 34/2017

Cargo	Quant. de postos (A)	Somatório dos módulos 1, 2, 3, 4 e Custos Indiretos (R\$) (B)	Lucro - contrato (%) (C)	Total mensal relativo ao Lucro - contrato (R\$) (D)=A*B*C	Somatório dos módulos 1, 2, 3, 4 e Custos Indiretos conforme Parâmetros MP (R\$) (E)	Lucro - MP (%) (F)	Total mensal relativo ao Lucro - MP (R\$) (G)=A*E*F
Auxiliar de Limpeza	1	3.544,34	10,14	359,4	3.318,78	6,79	225,34

Fonte: Planilha de custos e formação de preços com vigência a partir de 17 de agosto de 2017.

Sendo assim, verifica-se que se os valores de “Custos Indiretos” e “Lucro” parametrizados pelo MP, tivessem sido observados, o valor mensal contratado cairia de R\$ 2.936,54 para R\$ 2.666,42, uma redução de 9,2%.

Causa

Não estabelecimento, nos processos licitatórios, de limites percentuais para custos indiretos e lucro a serem considerados nas planilhas de custos de contratos de prestação de serviços.

Manifestação da Unidade Examinada

Em função dos fatos foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201702543/03, de 22 de janeiro de 2017, solicitando à Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS a documentação apresentada pelas contratadas que justifique os percentuais adotados de “Custos Indiretos” e “Lucro” nas planilhas de custos e formação de preços dos contratos analisados. Solicitou-se, ainda, que apresentasse justificativa para o fato de não ter adotado qualquer parâmetro ou percentual máximo em relação aos referidos itens nas licitações/contratações de origem dos contratos n.º 30/2015 e n.º 34/2017, bem como justificasse a aceitação de percentuais apresentados pelas contratadas superiores aos definidos como referenciais pela Administração Pública.

Por meio do DESPACHO Nº 15/2018/GECOL/GGAFI/DIGES/ANS, de 25 de janeiro de 2018, a ANS informou o que segue:

(...) “Trata-se de manifestação da ANS a respeito da Solicitação de Auditoria nº: 201702543/03, realizada pela Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro, sobre os percentuais de lucro e custos indiretos acatados nas licitações que originaram os Contratos n.º 30/2015 (processo n.º 33902.188763/2015-53 - copeiragem) e n.º 34/2017 (processo n.º 33910.003325/2017-97 – limpeza e conservação do Núcleo/CE).

Sobre os itens abaixo, apresentamos as seguintes considerações:

“1.1. Em função dos fatos apontados, apresentar justificativa para a não adoção de qualquer parâmetro ou percentual máximo em relação aos itens “Custos Indiretos” e “Lucro” nas licitações/contratações que envolveram os contratos n.º 30/2015 e n.º 34/2017, bem como justificar a aceitação de percentuais apresentados pelas contratadas superiores aos definidos como referenciais por órgãos de controle.”

Resposta: *A análise apresentada pela CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO aponta que os percentuais de custos indiretos e lucro das planilhas de formação de preços dos Contratos n.º 30/2015 e 34/2017 estão acima do parâmetro máximo permitido.*

Assim, teceremos algumas observações gerais e, após, traremos argumentos a respeito dos itens listados acima para cada contrato individualmente.

A respeito do tema, cumpre ressaltar, antes de tudo, que as licitações são realizadas no tipo menor preço e que as presentes licitações foram adjudicadas tendo por base os menores preços, como veremos individualmente para cada contrato.

Outro fator que deve ser levado em consideração é que a proposta de preços elaborada pelas licitantes é de plena responsabilidade das mesmas. Quando uma empresa apresenta um custo menor do que o necessário para cumprir com a obrigação contratual, a mesma é obrigada a honrá-lo, salvo as hipóteses em que ocorra algo que afete seu equilíbrio econômico-financeiro.

A Instrução Normativa nº 02/2008 SLTI/MPOG, vigente à época dos Pregões Eletrônicos afirma:

Art. 23. A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O disposto no caput deve ser observado ainda para os custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores provido com o quantitativo de vale transporte.

§ 2º Caso a proposta apresente eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos que favoreça a contratada, este será revertido como lucro durante a vigência da contratação, mas poderá ser objeto de negociação para a eventual prorrogação contratual.

Art. 24. Quando a modalidade de licitação for pregão, a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto.

Sobre o mesmo assunto, a IN nº 05/2017 – MPDG, que revogou a IN nº 02/2008 SLTI/MPOG, dispõe:

Art. 63. A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O disposto no caput deve ser observado ainda para os custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores providos com o quantitativo de vale-transporte.

§ 2º Caso o eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos se revele superior às necessidades da contratante, a Administração deverá efetuar o pagamento seguindo estritamente as regras contratuais de faturamento dos serviços demandados e executados, concomitantemente com a realização, se necessário e cabível, de adequação contratual do quantitativo necessário, com base na alínea “b” do inciso I do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

De acordo com os dispositivos acima, fica evidenciado que a responsabilidade por erro de dimensionamento da proposta é da contratada, ou seja, ela terá que arcar com tal prejuízo.

A Administração não possui o condão de conhecer a fundo as finanças da empresa e seus custos internos. O que há é a possibilidade de estimar os valores referentes aos direitos trabalhistas, previdenciários e obrigações fiscais, de modo a criar parâmetros mínimos e máximos, para que o custo apresentado esteja o mais próximo do real possível.

Apesar disso, um dos problemas encontrados pela ANS, por exemplo, é o fato de que tais parâmetros não são encontrados num normativo específico. Eles estão esparsos. Além disso, tais percentuais tendem a mudar, quando alguma legislação é alterada ou são constatadas novas formas de se estabelecer preços.

Em relação à análise da planilha de custos apresentada pela empresa, a IN n° 02/2008 afirma:

Art. 29-A A análise da exequibilidade de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra do prestador deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final de preço.

§ 1º O modelo de Planilha de custos e formação de preços previsto no anexo III desta Instrução Normativa deverá ser adaptado às especificidades do serviço e às necessidades do órgão ou entidade contratante, de modo a permitir a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço.

§ 2º Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação.

§ 3º É vedado ao órgão ou entidade contratante fazer ingerências na formação de preços privados, por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos legais, tais como:

I - impedir que as empresas incluam no seus custos tributos ditos diretos, o que não encontra respaldo legal;

II – impedir que a empresa venha a estabelecer em sua planilha custo relativo à reserva técnica;

III – exigir custo mínimo para a reserva técnica, lucro ou despesa administrativa;
e

IV - exigir custo mínimo para tributos ou encargos sociais variáveis que não estejam expressamente exigidos em Lei, tais como exigir custo mínimo para o imposto de renda – IRPJ ou para a contribuição sobre o lucro líquido – CSLL, já que a retenção na fatura da empresa significa mera substituição tributária, não sendo necessariamente o valor que será pago pela empresa no momento em que realizar sua declaração de IRPJ, no início do ano fiscal seguinte.

A Instrução n° 05/2017, MPDG, em seu item 7, do ANEXO VII-A, dispõe:

7. Da aceitabilidade da proposta vencedora:

7.9. Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a

necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;

7.10. Para as contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva que adotarem como tratamento do risco o uso do Pagamento pelo fato Gerador, disposto no inciso II do § 1º do art. 18, a proposta apresentada pelo fornecedor deverá contemplar o valor total dos custos da contratação, inclusive aqueles estimados para as ocorrências de fatos geradores;

7.11. É vedado ao órgão ou entidade contratante exercer ingerências na formação de preços privados por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à equibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos legais.

Sobre planilhas de formação de preços, o Tribunal de Contas da União – TCU admite que a empresa que ofertou a melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante a licitação, desde que não aumente o valor total registrado, e pede que a Administração realize diligências para correção das falhas, como veremos abaixo:

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário).

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. (Acórdão 2.546/2015 – Plenário).

Diante do exposto acima, podemos perceber que a contratada tem liberdade para expor seus custos através das planilhas de formação de preços e, como vimos anteriormente, quem arca com eventual prejuízo pelo erro de dimensionamento na proposta é a empresa contratada. A Administração não pode desclassificar a licitante por causa de erro no preenchimento na planilha, pura e simplesmente. O que a Administração pode, e deve fazer, é solicitar as correções que julgar pertinentes, de acordo com os parâmetros percentuais estabelecidos e negociar com a empresa.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração é a vedação à interferência da governabilidade das empresas privadas, um ponto bem delicado e com limites que devem ser respeitados.

Em relação ao Contrato nº 30/2015, esclarecemos os seguintes pontos:

É relatado que os custos indiretos relacionados à contratação de copeiragem para a sede da ANS eram de 26% e que o lucro era de 9%, percentuais superiores aos indicados pelo TCU, MP e CJF, para o objeto em questão. Sobre o tema, a pregoeira da ANS, à época da realização do Pregão Eletrônico nº 18/2015, tentou negociar diversos itens, dentre eles, os custos indiretos, porém sem sucesso. Tal negociação está presente no chat do Pregão Eletrônico nº 18/2015 e no Relatório da pregoeira (fls. 304 e ss. e 294/298, respectivamente) – processo físico digitalizado 2º volume).

A contratação apenas foi realizada, pois continuava sendo vantajosa para a Administração. O valor estimado da licitação estava em R\$ 1.287.454,05 (um milhão, duzentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e cinco centavos). O valor do lance da empresa FB TERCEIRIZAÇÃO LTDA/ME foi de R\$ 1.285.099,00 (um milhão, duzentos e oitenta e cinco mil e noventa e nove reais), que foi negociado para R\$ 1.187.197,63(um milhão, cento e oitenta e sete mil, cento e noventa e sete reais e sessenta e três centavos).

Após a assinatura do contrato, o mesmo foi prorrogado por meio do 1º Termo Aditivo – de 08/06/2016 a 08/06/2017 (fls. 415/416). Houve a tentativa de negociação de custos com a empresa contratada, porém, sem êxito, como podemos verificar nas fls. 344 e 348, do processo nº 33902.188763/2015-53.

Após, foi realizada a repactuação, através da 1ª anotação em apostila, que majorou os seguintes itens: transporte, Salário base, Benefício Social Familiar, e Auxílio Alimentação.

Na ocasião da segunda prorrogação, que ampliou a vigência do contrato em mais 06 (seis) meses – de 08/06/2017 a 08/12/2017, formalizada através do 2º Termo Aditivo, esclarecemos que foi realizada, novamente, a tentativa de negociação e que foram reduzidos os percentuais de aviso prévio indenizado e trabalhado, nas planilhas de mão-de-obra.

A prorrogação de mais 06(seis) meses relatada acima teve por justificativa o teor do Despacho nº42/2017/AINFE/GEASI/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES (doc SEI nº2055430):

“Inicialmente, esclarecemos que a ideia inicial desta gestão já era a elaboração de novo Termo de Referência, com o objetivo de mudar o escopo da contratação atual, conforme inicialmente informado à GECOL (SEI 0227767). A ideia principal para esta mudança seria a contratação com o pagamento relativo ao efetivamente consumido no contrato, como ocorre atualmente com o contrato nº 02/2017 com a empresa RIOLIMP Conservação LTDA relativo ao serviço de conservação e limpeza dos prédios da ANS localizado na cidade do Rio de Janeiro/RJ, e como pode ser comprovado com a manifestação inicial do gestor do contrato pela não prorrogação do contrato atual (SEI 0227767) e pelo novo processo administrativo nº 33910.006400/2017-71.

Acontece que, a pedido da DIRAD/DIGES, constante do documento SEI 2044506 do processo administrativo nº 33910.006400/2017-71, o processo atual foi para análise da Assessoria de Gestão e Sustentabilidade visando a adequação de alguns pontos relativos àquela área, como por exemplo, a viabilidade de troca do abastecimento de Galões de água de 20 litros por filtros instalados em todos os andares. Devido ao tempo exíguo para nova contratação, haja vista que a Nota Técnica está datada de 10 de Abril de 2017 e, para não sofrer solução de descontinuidade, foi solicitada à empresa manifestação quanto a prorrogação do contrato por um período de 06 (seis) meses para que se pudesse concluir tal licitação.”

Tendo em vista o prazo exíguo para a finalização de novo procedimento licitatório para o objeto, o mencionado contrato foi prorrogado novamente por mais sessenta dias, por meio do 3º Termo Aditivo, que também contemplou cláusula de rescisão e repactuação.

A ANS, em 2017, finalizou o Pregão Eletrônico nº 35/2017, que originou o Contrato nº 01/2018, firmado com a empresa VP SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA – processo nº 33910.006400/2017-71. Na atual contratação, a Agência obteve um custo final anual de R\$ 927.978,67 (novecentos e vinte e sete mil novecentos e setenta e oito reais e sessenta e sete centavos), **com os custos indiretos no percentual de 0,3% e o lucro de 0,23% para todos os postos envolvidos na prestação de serviços.**

Vejamos o quadro comparativo de preços dos contratos 30/2015 e 01/2018:

<i>Quantitativo de pessoal dos contratos de copeiragem</i>					
<i>POSTOS</i>	<i>Contrato 30/2015</i>	<i>Valor do Posto</i>	<i>Contrato 01/2018</i>	<i>Valor do Posto</i>	<i>Economicidade</i>
<i>Copeiro</i>	8	R\$ 3.878,61	8	R\$ 2.945,24	24,06%
<i>Garçom</i>	6	R\$ 5.165,59	6	R\$ 3.944,54	23,64%
<i>Supervisor</i>	1	R\$ 8.423,60	1	R\$ 6.418,72	23,80%
<i>ASG</i>	2	R\$ 3.822,28	2	R\$ 2.913,40	23,78%
<i>Valor total mensal gasto com os postos</i>	R\$ 78.090,58		R\$ 59.474,68		23,84%
<i>Valor total mensal dos contratos</i>	R\$ 105.728,61		R\$ 77.331,56		26,86%

Assim, é possível reparar que a ANS não mediu esforços para reduzir os custos do contrato de copeiragem.

Em relação ao Contrato nº 34/2017, esclarecemos os seguintes pontos:

É relatado que foram adotados os percentuais de 10% para o custo indireto e 10,14% para o lucro. Esses percentuais são superiores aos percentuais de 3% para o custo indireto e 6,79% para o lucro.

O Termo de Referência estabelece o valor máximo da contratação em R\$ 57.267,84 (cinquenta e sete mil duzentos e sessenta e sete reais e oitenta e quatro centavos), incluindo o valor estimado dos materiais, em conjunto com o valor limite da Portaria SLTI/MPOG N° 07 para o serviço de limpeza e conservação.

A atual contratação foi firmada pelo valor mensal de R\$ 2.936,54 (dois mil novecentos e trinta e seis reais e cinquenta e quatro centavos) e anual de R\$ 35.238,43 (trinta e cinco mil duzentos e trinta e oito reais e quarenta e três centavos). Deste último valor, R\$ 23.283,98 (vinte e três mil duzentos e oitenta e três reais e noventa e oito centavos) são referentes à mão de obra e R\$ 11.954,45 (onze mil novecentos e cinquenta e quatro reais e quarenta e cinco centavos) são referentes a materiais, utensílios, equipamentos e uniformes.

O valor do contrato foi calculado pela produtividade, ou seja, é proporcional à área a ser limpa. Assim, a Administração não contrata o valor do posto e sim a “metragem de limpeza correspondente ao posto”.

Para o Contrato 34/2017, valor do posto é de R\$ 4.184,78 (quatro mil, cento e oitenta e quatro reais e setenta e oito centavos), com materiais, utensílios, uniformes e equipamentos. Sem os mencionados insumos, o valor do posto fica por R\$ 2.893,29 (dois mil oitocentos e noventa e três reais e vinte e nove centavos).

O valor do posto por produtividade (sem material, utensílios, uniforme e equipamentos) é de R\$ 4,82 (quatro reais e oitenta e dois centavos).

O valor limite estabelecido pela Portaria de nº 07, de 13 de abril de 2015 é de R\$ 5,16 (cinco reais e dezesseis centavos) o mínimo e R\$ 6,24 (seis reais e vinte e quatro centavos) o valor máximo. Assim, verificamos que os valores apresentados na proposta estão abaixo dos estabelecidos na mencionada portaria.

Lembramos que a presente contratação foi firmada com os parâmetros estabelecidos pela IN nº 02/2008, SLTI – MPOG, que estabelecia a produtividade de 1/600 metros quadrados.

Além das informações prestadas acima, é possível verificar no processo que o lance vencedor da licitação continha o valor de R\$ 38.350,00 (trinta e oito mil e trezentos e cinquenta reais), mas, como foi concedido o desempate para ME/EPP, a atual empresa contratada apresentou a proposta de R\$ 35.300,00 (trinta e cinco mil e trezentos reais) e logrou-se vencedora da licitação.

Ainda assim, a Administração, no momento do Pregão Eletrônico realizou a negociação e ajustes na planilha, fechando o contrato em R\$ 35.238,43 (trinta e cinco mil, duzentos e trinta e oito reais e quarenta e três centavos).

<i>LIMPEZA CE</i>		
<i>Valor Estimado</i>	<i>Valor Contratado</i>	<i>Economia</i>
<i>R\$ 57.267,84</i>	<i>R\$ 35.238,43</i>	<i>38,47%</i>

Desta forma, apresentou uma economia de 38%, em relação ao valor estimado.

A Administração, em todo momento, busca reduzir os custos dos seus contratos, seja por meio de negociações ou reduções quantitativas, quando avaliada a necessidade para tal. É comum, no mercado voltado à área de licitações, as empresas elaborarem suas planilhas de formação de preços, de modo a deixar uma “margem de segurança” nos itens de custos indiretos ou no lucro. Isso ocorre porque o custo dos pregões eletrônicos é estimado. Não se sabe quantas demissões ou desligamentos ocorrerão ao longo do contrato, se as mesmas ocorrerão com ou sem cumprimento de aviso prévio, se o funcionário(a) entrará de licença médica, maternidade ou paternidade ao longo da vigência do contrato, etc.

É importante reiterar que a ANS contratou a AMAZONTEC, pois a mesma ofertou a proposta mais vantajosa.

“1.2. Quanto aos contratos n.º 30/2015 e n.º 34/2017, apresentar documentação apresentada pelas contratadas que justifiquem os percentuais adotados de “Custos Indiretos” das planilhas de custos e formação de preços, uma vez que este percentual refere-se a despesas administrativas da contratada para os gastos, rateados entre os contratos da empresa, com sua estrutura administrativa, organizacional e gerenciamento destes contratos (p.ex: funcionamento e manutenção da sede, tais como aluguel, água, luz, telefone, o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, dentre outros; pessoal administrativo; material e equipamentos de escritório; supervisão de serviços; etc).”

Resposta: Foram enviados e-mails para as empresas contratadas solicitando atendimento ao item acima, em 23/01/2018, conforme anexo.

A empresa FB TERCEIRIZAÇÃO LTDA/ME, em resposta por email, apresentou a planilha abaixo:

<u>DESPESAS CUSTOS INDIRETOS</u>	
<u>DESPESAS</u>	<u>VALOR</u>
Aluguel	R\$ 10.000,00
Light	R\$ 700,00
Folha sede	R\$ 19.492,87
Material	R\$ 2.000,00
VT Sede	R\$ 1.200,00
VA Sede	R\$ 3.552,00
Telefone	R\$ 800,00
Água	R\$ 300,00
Contador	R\$ 1.000,00
TOTAL	R\$ 39.044,87

A empresa AMAZONTEC SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA ME manifestou-se por meio do Ofício anexo, no qual afirma ter um custo mensal de R\$ 21.220,97 (vinte e um mil, duzentos e vinte reais e noventa e sete centavos), rateados entre 16 contratos (da iniciativa pública e privada). Se fizermos a simples divisão dos custos administrativos da empresa pelos 16 contratos, encontraremos o valor de R\$ 1.326,31 (um mil trezentos e vinte e seis reais e trinta e um centavos).

O valor dos custos indiretos no contrato da ANS é de R\$ 322,21 (trezentos e vinte e dois reais e vinte e um centavos), ou seja, bem abaixo do mencionado rateio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese as disposições normativas ou mesmo as considerações do TCU, deve-se ter em vista que o valor que compõe o BDI é heterogêneo, refletindo despesas distintas e variáveis de cada empresa e de cada empreendimento. Porquanto, a fixação de um percentual rígido de BDI, em edital, que não possa ser superado pelos licitantes é inconstitucional. A propósito do exposto convém citar as ponderações de Rolf Dieter BRÄUNERT:

O BDI ou LDI é incorporado ao orçamento na forma de um percentual aplicado sobre os custos diretos de cada serviço.

Ao elaborar o seu orçamento, a Administração também considerará obrigatoriamente o BDI, de forma a obter um custo que represente de forma

aproximada porém, realista, aquilo que efetivamente poderá vir a despender na obra ou no serviço de engenharia permitindo, dessa forma, a concreta análise da disponibilidade orçamentária (...)

Basicamente, é através do BDI ou LDI que a proposta dos proponentes se diferenciam. Empresas mais eficientes que racionalizam seus custos possuem mão-de-obra mais qualificada e produtiva, e usando tecnologia mais avançada, tanto na gestão da obra quanto na gestão institucional da empresa, conseguem obter despesas indiretas mais reduzidas, acabando de se beneficiar nos certames licitatórios apresentando preços mais baixos e executando serviços de melhor qualidade do que outras que ainda se valem de processos arcaicos de Administração, e que, por isso mesmo, cobram mais caro por terem um custo maior para alcançar o mesmo resultado. (grifos nossos)

Outrossim, vide as seguintes considerações de Marçal JUSTEN FILHO:

h) É juridicamente possível o Estado padronizar margens de lucro dos particulares para fins de contratação administrativa, tornando-as uniformes independentemente das circunstâncias de cada contratação?

Resposta: Não, não há fundamento constitucional e legal para tal solução. A variação das margens de lucro oferecidas reflete o funcionamento de uma economia de mercado.

i) Caracteriza-se defeito quando um licitante elabora proposta com BDI diverso daquele praticado pela própria licitante ou por terceiros em outras licitações?

Resposta: Não. Tal como acima apontado, as circunstâncias de cada operação podem conduzir a escolhas distintas dos agentes econômicos no tocante à estimativa de seus lucros. (grifos nossos)

O entendimento, ora acenado, também encontra correspondência de identidade de argumentos, nas admoestações externadas pelo TCU:

Sumário: (...) 3. O percentual de Bônus e Despesas Indiretas – BDI a ser adotado, por não ser diretamente mensurável, deve levar em consideração as especificidades de cada contrato, não devendo ser prefixado no edital, sob pena de restringir a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração. (...)

Voto: (...) Logo, prefixar em edital tal percentual, julgo que, além de retirar eventual ganho competitivo entre as empresas, poderá, ao contrário, estabelecer em edital valores que poderiam ser contratados a menor custo pela administração, noutras palavras “viciando” a licitação (grifos nossos).

Relatório: (...)

1. Cuidam os autos de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas na condução do Pregão Eletrônico para Registro de Preços (...) destinado à contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços terceirizados e continuados de limpeza, asseio e conservação predial, com dedicação exclusiva de mão de obra...

Voto: (...)

17. Após estudos mais recentes, foi proferido o Acórdão 2.622/2013-TCU Plenário, no qual consta a seguinte conclusão:

“143. Importante destacar, contudo, que não cumpre ao TCU estipular percentuais fixos para cada item que compõe a taxa de BDI, ignorando as peculiaridades da estrutura gerencial de cada empresa que contrata com a

Administração Pública. O papel da Corte de Contas é impedir que sejam pagos valores abusivos ou injustificadamente elevados e por isso é importante obter valores de referência, mas pela própria logística das empresas é natural que ocorram certas flutuações de valores nas previsões das despesas indiretas e da margem de lucro a ser obtida.”

18. De se destacar, ainda, que não há norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas. Com isso, infiro que atuar sem margem de lucro ou com margem mínima não encontra vedação legal, depende da estratégia comercial da empresa necessariamente, à inexecução da proposta (grifos nossos).

À vista disto, em nosso entendimento, poderia ser inferido como ilegal que a Administração, fixasse percentuais máximos ou mínimos de cada item que compõe o BDI ou mesmo a sua totalidade. No entanto, caso seja esta a recomendação da CGU, será a mesma apresentada à Diretoria da ANS e à Procuradoria Federal que, concordando, passará a ser adotada como padrão nas contratações futuras.

Assim, s.m.j., entendemos que a ANS não poderia pura e simplesmente impor aos Contratados a readequação do BDI, devendo sim avaliar a vantajosidade da manutenção do contrato quando da sua prorrogação.” (...)

O Relatório Preliminar de Auditoria nº 201702543 foi encaminhado para a ANS, por meio do Ofício nº 6020/2018/GAB/RJ/RJ/Regional/RJ-CGU, de 28 de março de 2018, tendo sido realizada, no dia 03 de abril de 2018, Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na sede da Agência, para discutir as recomendações propostas pela CGU.

Após a mencionada reunião, a ANS encaminhou o Ofício nº 005/2018/AUDIT/DICOL/ANS, de 13 de abril de 2018, contendo em anexo o Memorando nº 11/2018/GECOL/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, de 13 de abril de 2018, apresentando o seguinte posicionamento em relação às recomendações propostas no Relatório Preliminar de Auditoria:

*”**A respeito da primeira recomendação**, que versa sobre a inserção de critério de aceitabilidade de limites máximos para os custos indiretos e lucro nas contratações de prestação de serviços com dedicação de mão-de-obra nos editais da ANS, lembramos que há necessidade prévia de submeter tal medida à Procuradoria Federal em exercício na ANS por ser o órgão responsável pela análise jurídica dos procedimentos da Agência e porque utilizamos os modelos de editais e termos de referência da Advocacia Geral da União disponíveis no sítio eletrônico http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265, que dispõe:*

Os modelos são disponibilizados como ponto de partida para a confecção de minutas de editais e anexos, ao mesmo tempo em que contêm referências que orientam a manter a regularidade dos textos finais, a fim de conferir segurança e celeridade da análise jurídica no âmbito das Consultorias.

Contudo, é importante alertar que a correta utilização dos modelos depende da ciência e concordância com os seguintes pressupostos:

a) as notas explicativas são de fundamental importância na compreensão do texto que será produzido e das consequências jurídicas das opções adotadas pelo agente público. Portanto, devem ser lidas atentamente;

b) o esclarecimento de eventuais dúvidas ou questões acerca da abrangência das disposições contidas nos modelos é atribuição das Consultorias Jurídicas que devem ser consultadas não apenas por meio do processo administrativo licitatório, mas também durante os trabalhos de adaptação dos textos à realidade da pretensão administrativa, quando for o caso;

c) as alterações e exclusões das disposições contidas nos modelos originais (as alterações e acréscimos com sublinhas e as exclusões com tachado), bem como a inclusão de novas regras editalícias ou contratuais devem ser devidamente destacadas e formalmente comunicadas, por meio da adequada justificativa, em documento apartado, ao órgão de Consultoria por ocasião da remessa para a análise de que trata o art. 38, parágrafo único da Lei n. 8.666/93.

d) por fim, o encaminhamento de sugestões fundamentadas poderá ser feito pelo e-mail cgu.licitacoes@agu.gov.br ou por intermédio das Consultorias Jurídicas nos Estados e Ministérios. (grifos nossos)

Acerca da recomendação de fixar valores percentuais máximos aos mencionados itens nos editais futuros da Agência, tal medida pode significar a recusa da proposta de menor valor/mais vantajosa, o que vai contra o objetivo principal de uma licitação, conforme preceitua o art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou

distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no [art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991](#); ([Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010](#))

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no [art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991](#). (grifos nossos)

O objetivo de obter a proposta mais vantajosa não decorre da simples análise de um ou dois itens da planilha de mão-de-obra, trata-se de análise complexa que considera a contratação como um todo, tanto é que normalmente os pregões eletrônicos possuem a adjudicação por menor valor global. Valores máximos pré-definidos podem até contribuir para a economicidade da contratação, mas sozinhos não podem ser considerados como suficientes para qualificar a contratação como vantajosa.

Apesar de não termos o estabelecimento do mencionado critério de aceitabilidade, tal ausência não exclui a possibilidade de negociação de valores com a licitante vencedora nos itens que o pregoeiro julgar pertinentes. O que já é realizado, como pode ser verificado pela própria equipe de auditoria que realizou os trabalhos junto à ANS.

A suposta economia que seria gerada pelo estabelecimento do critério máximo de aceitabilidade pode cair por terra, ao falarmos em desclassificação da empresa licitante que não aceitar negociar seus valores. A governabilidade sobre os valores de custos internos é da empresa licitante, ninguém mais adequado do que ela própria para verificar seus custos e fixar seu preço, sendo conhecedora de suas próprias possibilidades de cumprimento contratual.

Não podemos deixar de trazer à baila que tal medida pode desestimular e restringir a competitividade do certame, o que é vedado pelo inciso I, do § 1º, do art. 3º, da Lei. 8666/93, além de poder ser considerado ingerência sobre o funcionamento da empresa, o que também é vedado pela legislação pátria. Ainda não obstante, como exposto na reunião ocorrida em 03/04/2018, na sede da ANS, conforme ata anexa ([6394579](#)), estabelecer valores máximos de itens específicos em planilhas de formação de preços, como critério de aceitabilidade pode não gerar a economicidade e sim a diluição desses custos em outros itens da proposta, o que acarretaria o "jogo de planilha", prática rechaçada pelo Tribunal de Contas, mas que seria a consequência natural do referido estabelecimento de critério de aceitabilidade.

*Vejamus uma situação prática, um licitante apresentou, na licitação, valores acima dos percentuais máximos estabelecidos na forma sugerida pela AGU. O pregoeiro não poderia recusar de plano a proposta, deveria abrir prazo para a empresa retificar sua proposta, desde que mantido o valor final da proposta, ou seja, **não haveria nenhum centavo de redução de custo**. A jurisprudência consolidada do TCU é no sentido de que erros na planilha não são justificativas para desclassificação da proposta,*

devendo ser permitido ao licitante a sua retificação, **desde que não haja aumento no valor final da proposta apresentada.**

É evidente que as licitantes continuarão cobrando os preços finais que elas desejarem, mas, dessa vez, fazendo o famoso “jogo de planilha”, que nem sempre é de fácil identificação.

E o pior cenário é quando pensamos nas repactuações de contrato. Para que ocorra repactuação de lucro ou de custos indiretos é necessária uma demonstração clara e precisa de que houve alteração substancial no cenário que gerou impacto nestas rubricas. No entanto, se o licitante dilui esses valores em outros insumos da contratação, o que teria que ser aceito pelo pregoeiro na forma da jurisprudência consolidada da Corte de Contas, caberia repactuação de valores que originalmente não seriam repactuados.

Mais um fator que deve ser levado em consideração é de que a desclassificação de uma empresa licitante com base neste item específico na planilha, vai de encontro ao caráter qualitativo das propostas apresentadas, já que estaríamos recusando uma empresa que faz melhor gerenciamento de custos.

Ainda sobre o tema, trazemos à nossa manifestação o disposto nos Acórdãos nº 325/2007 ([6390095](#)), nº 2.369/2011([6390135](#)) e nº 2.622/2013([6390242](#)), todos do Plenário TCU, que estabeleceram critérios para o BDI apenas para os **contratos de obra e serviços de engenharia.**

Sobre o estabelecimento de critérios de aceitabilidade do lucro e despesas indiretas em obras de implantação de linhas de transmissão de energia elétrica, encontramos o TC-003.478/**2006**-8 ([6390440](#)), que estabelece:

“SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DO LUCRO E DESPESAS INDIRETAS – LDI EM OBRAS DE LINHAS DE TRANSMISSÃO E SUBESTAÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA. APROVAÇÃO DE VALORES REFERENCIAIS. ORIENTAÇÕES ÀS UNIDADES TÉCNICAS.(...)”

Embora trate de LDI para obras de linhas de transmissão e de subestações, o presente trabalho pode fornecer uma referência genérica, pois sua especificidade limita-se aos valores observados para o setor, sendo os conceitos e a composição do LDI propostos aplicáveis a outros tipos de obras.”

(...)

A Lei n.º 8.666/1993, no seu art. 43, IV, ao estabelecer o critério de julgamento dos preços praticados na licitação, considera como parâmetro o preço de mercado. Por conseguinte, sendo o preço proposto pelo licitante, incluindo o BDI, compatível com o preço de mercado estimado pela Administração, não há que se falar em lucro excessivo.

Suponhamos uma empresa que, ao otimizar a utilização de seus fatores de produção, minimize seus custos totais. Ao participar de um procedimento licitatório, essa empresa deverá, necessariamente, reduzir sua margem de lucro ou poderá ser

selecionada para prestar serviços à Administração, mesmo que sua margem de lucro atinja percentual considerado elevado? A redução poderá ser cogitada, caso desconheça o mercado. Porém, como na maioria das vezes, sendo empresa de mercado, detentora de informações, utilizará de sua vantagem na otimização dos custos para maximizar seu lucro por meio da diferença entre a receita e o custo de produção. Isto é lícito e aceitável.

Ademais, se utilizarmos o conceito de lucro anteriormente mencionado e considerarmos que o lucro representa a remuneração de fatores como 'o custo de oportunidade do capital aplicado, capacidade administrativa, gerencial e tecnológica adquirida ao longo de anos de experiência no ramo, responsabilidade pela administração do contrato e condução da obra por estrutura organizacional da empresa e investimentos na formação profissional do seu pessoal e criar a capacidade de reinvestir no próprio negócio', e não somente da atividade econômica da empresa, ficará evidente a árdua tarefa de se definir um percentual máximo para a aceitação do lucro.

Diante do exposto, consideramos que não há, pela mera análise do percentual de juros praticados, como caracterizá-lo como excessivo ou abusivo, também não se podendo limitar o lucro praticado pelo empreendedor se não for constatado abuso de poder econômico decorrente de seu aumento abusivo.

Mais importante que estabelecer limitação de lucros é definir adequadamente os itens que devem integrar o LDI, bem como assegurar que o procedimento licitatório permita a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. (grifos nossos)

Complementarmente, destacamos o trecho do acórdão 586/2018([6390306](#)) – Plenário TCU, que diz:

67. Entre os requisitos específicos aplicáveis a editais e termos de referência de processos de licitação e na administração de serviços de transporte escolar, extraídos da Resolução do TCE-PE e/ou dos editais de licitação dos municípios apontados anteriormente, destacam-se os seguintes:

(...)

e) nas planilhas de composição de custos para cada item cotado pelos licitantes deverão constar todos os custos com material, mão de obra, encargos, inclusive o BDI, devendo ser acompanhadas obrigatoriamente de memorial de cálculo que justifique o valor utilizado. Além disso, deverão ser explicitadas todas as fontes de consulta utilizadas na obtenção dos parâmetros necessários (nome do documento e local de obtenção, físico ou eletrônico), tais como manuais e tabelas de fabricantes que informem a vida útil de peças e

periodicidade de serviços. Ressalte-se ainda que, na composição analítica dos encargos sociais que oneram a mão de obra, todos os itens que venham a compor os encargos sociais e seus respectivos percentuais deverão estar devidamente fundamentados com indicativo das fontes técnicas e legais, estudos estatísticos próprios e/ou memória de cálculo, se forem o caso; (grifos nossos)

No trabalho intitulado “CRITÉRIOS/PARÂMETROS DE ACEITABILIDADE PARA O LDI - LUCRO E DESPESAS INDIRETAS - EM OBRAS PÚBLICAS”, o Analista de Controle Externo do TCU - Daniel Fernandes da Cunha G. Basto ([6390777](#)), afirma:

Em razão da formação dos critérios de aceitabilidade ser uma atribuição do contratante e ter influência direta e particular do projeto da obra, não se pode estabelecer parâmetros para o LDI, de forma genérica, para que estes substituam os critérios de aceitabilidade de LDI em uma contratação. A rigor, o que se pretende é encontrar uma variação de referência dos componentes do LDI para que sirva de parâmetro às análises de adequabilidade dos critérios de aceitabilidade a serem praticados em cada contrato. (grifos nossos)

A Zênite, blog especializado em Licitações, por meio de seu consultor, divulgou o artigo: A pesquisa de preços nos serviços terceirizados, em [05/12/2016](#) (<https://www.zenite.blog.br/a-pesquisa-de-precos-nos-servicos-terceirizados/> - acesso em 12/04/2018, às 15:38), que nos diz:

Despesas indiretas são as que se referem aos dispêndios decorrentes da própria estrutura operacional da empresa e que são suportadas independentemente da celebração de um contrato, recebendo, porém, impacto deste. São as despesas com aluguel da sede e filiais das empresas, bem como sua estrutura física (mobiliário, equipamentos); veículos próprios ou alugados; despesas de água, luz, internet, telefone; mão de obra administrativa, pró-labore dos sócios, tributos sobre o faturamento etc. Nas planilhas de composição de custos, as despesas indiretas são identificadas no componente chamado de “BDI” — Bônus e despesas indiretas.

(...)

Portanto, é pelo custo direito que a administração contratante pode promover o controle financeiro do contrato. É lícito concluir que a planilha de custo servirá, a um só tempo, ao planejamento da contratação e à gestão do contrato. Afinal, ao tempo da repactuação ou da prorrogação do contrato, (...)

O único item que, conforme explicamos acima, não é possível controlar, é o BDI. Mas mesmo esse custo pode ser pesquisado com base na taxa média verificada entre os vários contratos pesquisados.

Com essa metodologia, a administração terá uma previsão muito mais aproximada da realidade do mercado, além de impedir que as empresas pratiquem sobrepreço ou jogo de planilha. (...)(grifos nossos)

Sobre os custos indiretos e o lucro, há, ainda, o Julgamento de Recurso Administrativo ([6390863](#)), que merece destaque:

*“d) Despesas Administrativas/Operacionais e Lucro: Conforme já relatado, houve reduções nos percentuais de “Despesas Operacionais/administrativas” (de 0,50% para 0,30%) e de “Lucro” (de 1,30% para 0,77). Apesar desses baixos percentuais, não caberia à área técnica analisá-los de forma isolada, e, com base tão somente nesse parâmetro, considerar a proposta como inexecutável, já que tal prática é severamente condenada pelo TCU em diversas decisões e também, em razão desse entendimento sedimentado no âmbito da Corte de Contas, expressamente proibida pela IN SLTI/MP nº 02/2008, que em seu art. 29, § 2º, reza que “A inexecutabilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos, desde que não contrariem instrumentos legais, não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta” (grifamos). **O TCU também já se manifestou inúmeras vezes acerca das questões que envolvem a definição do percentual do lucro e deixou assente seu entendimento de que cabe aos proponentes estabelecerem seus próprios limites, por sua conta e risco, computando seus custos e a margem de lucro e não ao pregoeiro ou qualquer agente público. Diante de tal entendimento, e considerando a previsão inserta na IN SLTI/MP nº 02/2008, em seu art. 29, § 2º, quanto à possibilidade de se adotar algumas medidas visando resguardar a administração da ocorrência de problemas durante a execução. Assim, foram efetivadas pesquisas nos Sistemas SIAFI (fls. 888 a 904) e SIASG (fls. 905 a 907), por meio das quais se verificou que a licitante é parte em várias contratações celebradas com outros órgãos da administração pública federal, durante os exercícios de 2010 e 2011, cujos objetos também envolvem a prestação de serviços terceirizados. Os valores envolvidos em tais contratações, e os pagamentos registrados no SIAFI, bem como a ausência de registros de ocorrência atrelados à má execução dos serviços nos permite ter um razoável grau de certeza quanto à capacidade da licitante em honrar seus compromissos, sendo que eventual inexecutabilidade dos itens “Despesas Operacionais/administrativas” e de “Lucro” poderiam ser absorvidas pelos lucros das demais contratações. (...)**”*

*Assim, considerar como procedentes as razões da Recorrente seria um contrassenso na atuação desta Administração na busca da proposta mais vantajosa, pois a empresa GVP demonstra, dentro dos **critérios de análise aceitos pela melhor doutrina e jurisprudência, possuir capacidade operacional, econômica e financeira satisfatórias para a execução do***

objeto, além de ter atendido a todas as exigências legais previstas.

Adicionalmente, relembramos que os cadernos de logística de limpeza e conservação (6390790) e de vigilância (6390790) mencionados pela CGU, que estabelecem os percentuais máximos de lucro e custos indiretos, são **Guias de Orientação**.

Assim, em nosso entendimento, quando a CGU sugere que a ANS não aceite percentuais de custos indiretos acima de 3% para os contratos de limpeza, de 6% para os contratos de vigilância, de 5% para os demais contratos e de 7,59% para o lucro, deixou de considerar que a contratação não se resume a estes dois itens da planilha de custos.

No entanto, sugere que a ANS estabeleça tais percentuais em normativo próprio, o que, por si só, ultrapassa os limites regimentais desta unidade organizacional. Caso, após a consulta à PROGE, a DIGES entenda pela fixação de tais percentuais, entendemos que deverá ser constituído Grupo de Trabalho para elaboração de estudos visando o estabelecimento de tais percentuais, bem como a definição de que justificativas poderiam ser aceitas pelo Pregoeiro, no momento do julgamento da licitação para que pudessem ser aceitas propostas com valores acima dos mensurados.”(...)

(...)” Sobre a segunda recomendação, realizamos levantamento dos contratos de prestação de serviços continuados (com dedicação exclusiva de mão-de-obra) vigentes da Agência que apresentam custos indiretos e lucro superiores aos indicados, conforme planilha abaixo, bem como o levantamento do valor ofertado pelo segundo colocado da licitação originária da contratação, para, assim, visualizarmos a economia real entre a diferença dos custos indiretos e lucro e o preço da segunda colocada na licitação, criando, assim, o possível cenário sugerido pela CGU.

Termo de Contrato	Razão Social	Objeto	Fim da Vigência Atual	Custos indiretos 3%	Lucro		Valor global contratado	Próxima empresa colocada	Valor global remanescente	Diferença
27/17	ANDRADE SERVIÇOS GERAIS EIRELI-EPP	LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	08/07/18	13,90%	14,00%		R\$ 72.882,84	UNIVERSO SOL	R\$ 72.900,00	R\$ 17,16
34/17	AMAZONTEC SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA EPP	LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	17/08/18	10,00%	10,14%		R\$ 35.238,43	ATITUDE	R\$ 38.350,00	R\$ 3.111,57
02/17	CONSERVADORA RIOLIMP LTDA EPP	LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	23/01/19	8,20%	5,00%		R\$ 1.316.670,00	PROL STAFF	R\$ 1.317.809,71	R\$ 1.139,71
55/15	PC SERVICE TECNOLOGIA LTDA	CENTRAL DE RELACIONAMENTO	19/12/18	12,00%	12,46%		R\$ 6.630.000,00	CTIS TECNOLOGIA	R\$ 6.650.000,00	R\$ 20.000,00
49/16	TRES KADOSH DO BRASIL COMÉRCIO EM INFORMÁTICA E SERVIÇOS LTDA	TRANSPORTE DE PEQUENAS CARGAS	21/12/18	5,00%	10,00%		R\$ 238.908,87	RIO SHOP SERV.	R\$ 241.500,00	R\$ 2.591,13
50/16	GLOBALWEB OUTSOURCING DO BRASIL LTDA	FÁBRICA DE SOFTWARE	02/01/2019	15%	8,19%	Perfil 1	R\$ 6.504.000,00	M.I. MONTREAL	R\$ 6.740.000,00	R\$ 236.000,00
				15%	8,12%	Perfil 2				
				15%	8,12%	Perfil 3				
				15%	8,06%	Perfil 4				
				15%	7,85%	Perfil 5				
				15%	7,63%	Perfil 6				

				15%	8,11%	Perfil 7				
				15%	8,01%	Perfil 8				
60/14	NOVA RIO SERVIÇOS GERAIS LTDA	SUPORTE ESPECIALIZADO ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	11/01/19	16,86%	10,00%		R\$ 845.600,26	PLANEJAR	R\$ 924.056,58	R\$ 78.456,32
02/16	PLANEJAR TERCEIRIZAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI	SUPORTE ESPECIALIZADO ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	11/01/19	28,07%	20,00%		R\$ 6.995.108,00	ANGEL'S SERV.	R\$ 7.206.890,00	R\$ 211.782,00
42/14	EMIDA INSTALAÇÕES LTDA	MANUTENÇÃO PREDIAL	15/08/19	11,00%	10,00%		R\$ 105.200,00	MITRA ENG.	R\$ 105.400,00	R\$ 200,00
46/17	CTIS TECNOLOGIA S/A	SUSTENTAÇÃO DE SISTEMAS CORPORATIVOS E DESENVOLVIMENTO DE ARQUITETURA ESTRUTURAL DE SOFTWARE	21/05/20	18,97%	9,82%		R\$ 7.523.016,24	STEFANINI	R\$ 7.700.000,00	R\$ 176.983,76
50/17	M.I. MONTREAL INFORMÁTICA S.A.	SERVIÇOS CONTINUADOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE SUSTENTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA	04/06/20	6,00%	9,60%		R\$ 21.470.000,00	B2BR	R\$ 26.170.000,00	R\$ 4.700.000,00
55/17	CTIS TECNOLOGIA S.A.	SERVIÇOS DE BUSINESS INTELLIGENCE E PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO	11/06/20	16,10%	9,00%		R\$ 10.072.869,90	STEFANINI	R\$ 10.200.000,00	R\$ 127.130,00
53/14	PRISMA VIGILÂNCIA EIRELI	VIGILÂNCIA	16/10/18	6,60%	6,59%		R\$ 35.454,48	Não houve outros licitantes	Não se aplica	Não se aplica
09/16	EFICIÊNCIA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA	LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	01/03/19	5,55%	6,00%		R\$ 36.269,00	BRILHANTE APOIO ADM.	R\$ 36.270,00	R\$ 1,00
11/16	EFICIÊNCIA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA	LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	08/03/19	21,76%	15,00%		R\$ 37.457,99	RIO BRASIL	R\$ 37.500,00	R\$ 42,41
19/15	EFICIÊNCIA SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA	LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	01/04/19	9,79%	5,00%		R\$ 27.471,62	BRILHANTE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS EIRELI-EPP	R\$ 29.870,00	R\$ 2.398,38
34/16	PARÁ SERVIÇOS, CONSTRUÇÕES & LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA-EPP	LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	17/04/19	15,00%	11,79%		R\$ 47.000,00	FB TERCEIRIZAÇÃO	R\$ 48.652,00	R\$ 1.652,00
29/17	LOKSERV SERVIÇOS DE LIMPEZA EIRELI-EPP	LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	25/05/19	10,00%	8,37%		R\$ 43.230,00	PARAIBA SERV.	R\$ 43.250,00	R\$ 20,00
02/16	ECO GESTÃO AMBIENTAL LTDA - EPP	LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	14/06/19	7,30%	7,30%		R\$ 139.300,00	TD FIGUEIREDO NUNES SERVIÇOS GERAIS	R\$ 140.540,00	R\$ 1.240,00

Ressalto, mais uma vez, que a finalidade do procedimento licitatório é a contratação de empresa mais vantajosa para a Administração. Da simples leitura da planilha elaborada, podemos perceber que mesmo apresentando os custos indiretos e o lucro em percentuais superiores aos sugeridos pela CGU, as licitantes vencedoras apresentaram a proposta mais vantajosa para a ANS.

Vale ressaltar que as segundas colocadas não tiveram suas propostas abertas, em conformidade com o procedimento de fase invertida do Pregão Eletrônico, o que não garante que aquelas teriam seus percentuais dentro dos limites sugeridos, caso não se adequassem também seriam desclassificadas, aumentando ainda mais o custo de cada contrato para os cofres públicos.

*De pronto, verificamos que no caso hipotético de contratarmos as segundas colocadas dos pregões que resultaram em contratos com índices acima dos indicados para custos indiretos e lucro, **resultariam em aumento de despesas na casa, mínima, de R\$***

5.562.765,54 (cinco milhões, quinhentos e sessenta e dois mil, setecentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e quatro centavos) apenas em um ano de execução contratual.

Cumpra ressaltar ainda que cada processo licitatório custa, em média, R\$ 14.351,50 (quatorze mil trezentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos), conforme estudos realizados ([Fonte: Editora Negócios Públicos](#)), o que deve ser considerado na decisão de realizar ou não as 19 (dezenove) novas contratações, sem sequer ter certeza quanto à possível economicidade a ser obtida.

Ainda não obstante, lembramos que a IN nº 05/2017 determina, expressamente, que seja demonstrada a vantajosidade dos preços praticados para análise da prorrogação contratual.

Entendo que ainda cabe aqui lembrarmos qual a finalidade de uma licitação, ou seja, o que se busca com a realização do procedimento. Devemos licitar a procura da proposta mais vantajosa, assim como realizar negócios justos e vantajosos para a Administração Pública, colocando a preocupação com os cofres públicos em primeiro lugar, já que trabalhamos com recursos provenientes de toda a população, o que nos implica a necessidade de alto comprometimento com a economicidade.

Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, **entre fornecedores qualificados**, aquele que apresentar proposta mais vantajosa para a Administração. A Lei nº 8.666/93 estabelece os critérios de análise de qualificação das empresas e não coloca o lucro ou custos indiretos como mecanismo de qualificação.

Segundo o autor Diogenes Gasparini, duas são as finalidades da Licitação. Ela visa proporcionar, em primeiro lugar, às pessoas a ela submetidas, a obtenção da proposta mais vantajosa (a que melhor atende, especialmente em termos financeiros aos interesses da entidade licitante), ou seja, essa primeira finalidade busca amenizar as despesas e gastos públicos **para que haja uma maior economia nos cofres públicos**, a fim de que o dinheiro economizado em certa compra, por exemplo, possa ser transformado em outros benefícios em prol da população. Outra finalidade da licitação é oferecer igual oportunidade aos que desejam contratar com a Administração Pública.

CONCLUSÃO

Diante de todo o acima exposto, entendemos que a fixação de percentual como critério de aceitabilidade da proposta, na forma sugerida, pode gerar prejuízo à Administração, assim, solicitamos que a CGU reconsidere seu posicionamento para que, no máximo, recomende a colocação dos percentuais como referências e não como determinantes. (...)

Por fim, informamos que, iremos solicitar aos gestores dos contratos que tentem negociar os valores questionados pela CGU, no entanto, pugnamos ainda pela supressão da recomendação de realização de novos processos licitatórios para substituição das contratações vigentes na hipótese de as empresas contratadas não aceitarem adequar seus preços, já que não há qualquer garantia de que a realização de nova licitação irá gerar economicidade aos contratos, na forma exaustivamente demonstrada.”

Análise do Controle Interno

Conforme o Art. 1º da Portaria n.º 213, de 25 de setembro de 2017, que regulamenta a IN n.º 05/2017, na contratação de serviços de vigilância e de limpeza e conservação, executados de forma contínua ou não, os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais deverão observar os valores máximo e mínimos estabelecidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Seges/MP).

Tais valores foram estabelecidos pelo MP por meio de metodologia de cálculo detalhada nos seus cadernos técnicos, considerando certos parâmetros para os itens que compõem a planilha de custos e formação de preços, inclusive os “custos indiretos” e o “lucro”.

Embora a legislação não determine o estabelecimento de limite para cada item da composição de preços dos serviços a serem contratados, a parametrização de determinados valores é um mecanismo de controle que pode auxiliar a Administração Pública na escolha de proposta mais vantajosa.

Considerando que não é obrigatório adotar como limite os índices utilizados nos cadernos técnicos do MP, a ANS deve definir os valores que considera aceitáveis para os custos indiretos e o lucro, com base em estudos técnicos, considerando, nos casos de serviços de limpeza e vigilância, os parâmetros utilizados pelo MP e justificando a adoção de valores superiores. No caso dos demais serviços, devem ser considerados os parâmetros adotados por outros órgãos e entidades da Administração Pública. Os limites estabelecidos pela própria ANS devem ser usados como critério de aceitabilidade nos editais das licitações, de modo a evitar a aceitação de percentuais excessivos para estes itens da composição de custos.

O gestor tem razão quando, em sua manifestação, observa que a contratação não se resume a estes dois itens (custos indiretos e lucros) da planilha de custos. Embora o escopo do trabalho da CGU tenha se restringido a comparar estes itens com parâmetros de referência, quando da elaboração do edital de uma contratação, cabe ao setor responsável realizar levantamentos e estimativas para todos os itens que compõem os custos do contrato. Não basta estimar apenas o valor do serviço de forma global. É preciso que os responsáveis pela contratação tenham consciência de como se chegou ao valor estimado, o que só é possível se houver estimativa para todos os itens que compõem a planilha de custos.

Um edital que contenha uma estimativa detalhada para todos os itens da planilha de custos contribui para inibir que o licitante realize “jogo de planilha”. Cabe salientar que a empresa que adota um percentual de custo indireto e lucro muito acima do estimado e, mesmo assim, oferece o menor preço na licitação, pode estar apresentando valores e/ou quantidades subdimensionados para outros itens da planilha de composição de custos e formação de preços.

Conforme levantamento realizado pela própria ANS, existem dezenove contratos vigentes que apresentam custos indiretos e lucro superiores aos parâmetros mencionados neste relatório.

Os valores apresentados no levantamento elaborado pela agência demonstram uma divergência significativa entre os índices praticados em determinadas contratações e os parâmetros adotados pela Administração Pública. Em sete dos dezenove contratos mencionados, por exemplo, o somatório dos percentuais de custos indiretos e lucros ultrapassa 25%, com destaque para os contratos nº 02/16 e nº 11/16, nos quais estas duas parcelas do preço somadas representam 48,07% e 36,76%, respectivamente.

A própria ANS salientou que estes itens da planilha de custos dificilmente são modificados ao longo da contratação, enquanto os demais estão sujeitos a repactuações, desde que demonstrada a necessidade de adequação do valor praticado ao de mercado. Tal situação torna ainda mais relevante que se estabeleçam valores razoáveis para estes itens, evitando-se a aceitação de valores muito elevados, que podem estar atrelados a valores subestimados de outros itens, sujeitos a repactuações posteriores.

Visando verificar se os percentuais adotados para estes itens, nos contratos analisados nesta auditoria, são utilizados de forma constante pelas empresas contratadas, realizou-se pesquisa no Sistema Siasg e identificou-se a existência de contratos celebrados com outras Unidades da Administração Pública pelas mesmas empresas, com objetos semelhantes, cujos valores de custos indiretos e lucro são inferiores aos praticados nas contratações com a agência, conforme descrito a seguir:

Quadro - Empresa Contratada: CNPJ 12.313.874/0001-88.

Contratante	Nº Contrato	Início da Vigência	Fim da Vigência	Custo Indireto	Lucro
Agência Nacional do Cinema	50/2014	05/01/2015	04/01/2019	8%	3%
Agência Nacional de Saúde Suplementar	30/2015	08/06/2015	07/02/2018	26%	9%

Fonte: Siasg DW

Quadro - Empresa Contratada: CNPJ 03.374.266/0001-92.

Contratante	Nº Contrato	Início da Vigência	Fim da Vigência	Custo Indireto	Lucro
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas	7/2017	21/11/2017	20/11/2018	6%	7,98%
Instituto Federal de Mato Grosso	6/2017	14/08/2017	14/08/2018	2,30%	2,40%
Agência Nacional de Saúde Suplementar	34/2017	17/08/2017	17/08/2018	10%	10,14%

Fonte: Siasg DW

Os dados contidos nos quadros acima evidenciam que os percentuais de custos indiretos e lucro adotados pelas empresas não decorrem apenas de características da gestão empresarial, visto que a mesma empresa pratica índices diferentes em contratos semelhantes, a depender do contratante.

A situação observada evidencia, também, que o estabelecimento de limites para tais itens não limita a competitividade e não significa que uma empresa que ganhou uma licitação realizada pela ANS sem limitações teria, necessariamente, sido desclassificada de um certame em que houvesse critérios de aceitabilidade.

Quanto à renegociação dos contratos vigentes, há que se destacar, primeiramente, que um novo levantamento deve ser realizado tão logo a ANS tenha estabelecido os percentuais que considera aceitáveis, visto que o levantamento apresentado considerou os parâmetros utilizados como referência pela CGU. Só então, deverá ser realizada a renegociação dos contratos com valores acima dos limites estabelecidos e, nos casos em que a negociação restar frustrada, os contratos devem ir sendo substituídos, gradativamente, conforme a capacidade operacional do setor responsável por realizar as novas contratações, devendo-se priorizar a substituição dos contratos cujos valores praticados apresentarem maior divergência em relação aos limites que a agência estabelecer como aceitáveis.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer e adotar, nos editais das licitações realizadas para contratação de serviços continuados com dedicação de mão de obra, critérios de aceitabilidade/limites máximos para custos indiretos e lucro, com base em estudos técnicos elaborados considerando os normativos aplicáveis e as referências adotadas pela Administração Pública, justificando, se for o caso, a utilização de percentuais superiores.

Recomendação 2: Realizar levantamento dos contratos vigentes na ANS que envolvam locação de mão de obra terceirizada e verificar se estão sendo considerados percentuais de custo indireto e lucro compatíveis com os critérios de aceitabilidade definidos com base em estudos técnicos. Caso sejam identificados valores acima dos limites estabelecidos, adotar providências para renegociação com as empresas contratadas e, em caso de negociação frustrada, realizar novos processos licitatórios para substituição das contratações, ao invés de prorrogá-las, na medida da capacidade operacional do setor responsável, iniciando as ações por aqueles contratos em que houver maior divergência.