



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA

Exercício 2017

27 de julho de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA SAÚDE

Unidade Examinada: SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 201800002

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.



Ministério da Transparência,
Fiscalização e Controle

RELATÓRIO Nº 201800002

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada na Secretaria Especial de Saúde Indígena/SESAI, no qual foram avaliados os atos de gestão, praticados no exercício de 2017, inerentes aos resultados qualitativos e quantitativos relativos ao planejamento e monitoramento dos insumos após o processo de contratação e à implementação sistemática das determinações e recomendações emitidas pela Corte de Contas que façam referência expressa ao Controle Interno.

Adicionalmente, os exames recaíram sobre a prestação de contas apresentada pela Unidade.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

O presente Relatório visa dar atendimento à Decisão Normativa – TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, a qual dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2017 julgadas pelo Tribunal.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

Concluídas as análises, quanto ao processo de planejamento de aquisições de insumos, foram observadas deficiências no planejamento das contratações, principalmente quanto às pesquisas de preços realizadas com vistas a obtenção dos valores estimativos, omissão no acompanhamento das contratações de consultores e pagamentos por produtos não analisados. O monitoramento não é realizado de maneira efetiva pela SESA, restringindo-se ao uso de informações prestadas pelas próprias Unidades descentralizadas ou, no caso dos serviços de consultoria, pelo Organismo Internacional.

Recomendou-se que a Secretaria proponha ações de capacitações para os servidores da unidade referente ao planejamento das contratações, especialmente quanto à pesquisa de preços e à definição das demandas e elabore e implemente plano de ação com as providências a serem adotadas pela unidade com vistas a realizar o acompanhamento da execução contratual, inclusive nas Unidades descentralizadas, a fim de, dentre outras medidas de controle, evitar pagamentos sem a prévia comprovação da efetiva prestação de serviços

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CASAI – Centro de Saúde Indígena

CGSAU – Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde

CGU - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

DIPLI - Divisão de Procedimentos Licitatórios de Bens e Serviços Administrativos

DSEI – Distrito Sanitário Indígena

DOU - Diário Oficial da União

OMS – Organização Mundial de Saúde

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde

SAA - Subsecretaria de Assuntos Administrativos

SECEX – Secretaria de Controle Externo

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SESAI – Secretaria Especial de Saúde Indígena

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

TCU – Tribunal de Contas da União

UIRC - Unidade de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos

UPC - Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Avaliação da Conformidade das Peças	8
2. Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos relativos ao planejamento e monitoramento das aquisições de insumos realizados pela Unidade.	8
2.1 Prejuízos e fragilidades apontados no Relatório de Avaliação nº 201700439.	9
2.2 Limitação nas pesquisas de preços para obtenção dos valores estimativos.	10
2.3 Ausência de solicitação formal às empresas na cotação de preços.	11
2.4 Ausência de definição do preço de referência no edital considerando sua utilização como critério de aceitabilidade das propostas	12
2.5 Adequação dos preços contratados aos praticados no mercado	12
2.6 Contratação de motoristas por postos de trabalho e previsão de pagamento de horas-extras.	13
2.7 Ausência de ajustes nas minutas do edital e do termo de referência conforme Parecer da Consultoria Jurídica do MS.	14
2.8 Fragilidades no monitoramento das execuções contratuais.	14
2.9 Ausência de acompanhamento das contratações e análise dos produtos entregues referentes ao Termo de Cooperação/OPAS/OMS nº 67.	15
3. Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU	17
4. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU	17
RECOMENDAÇÕES	18
CONCLUSÃO	19
I – MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	20
I.I Limitação nas pesquisas de preços para obtenção dos valores estimativos.	20
I.II Ausência de solicitação formal às empresas na cotação de preços.	21
I.III Ausência de definição do preço de referência no edital considerando sua utilização como critério de aceitabilidade das propostas	21

I.IV	Contratação de motoristas por postos de trabalho e previsão de pagamento de horas-extras.	22
I.V	Ausência de ajustes nas minutas do edital e do termo de referência conforme Parecer da Consultoria Jurídica do MS.	22
I.VI	Fragilidade no monitoramento das execuções contratuais.	22
I.VII	Ausência de acompanhamento das contratações e não análise dos produtos entregues referentes ao Termo de Cooperação/OPAS/OMS nº 67.	23
II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA APÓS A REUNIÃO DE BUSCA CONJUNTA DE SOLUÇÕES E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	25	
III – OFÍCIO Nº 943/2018/SESAI/GAB/SESAI/MS, DE 17/07/2018.	27	
IV – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA GESTÃO Nº 201700439	34	

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto na Decisão Normativa (TCU) nº 163, de 6 de dezembro de 2017 e, consoante o estabelecido na seção II, capítulo V da Instrução Normativa Secretaria Federal de Controle (SFC) nº 03, de 09 de junho de 2017, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Especial de Saúde Indígena.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 17 de abril a 11 de junho de 2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

De acordo com o escopo de auditoria firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 6 de fevereiro de 2018, entre a Secretaria de Controle Externo da Saúde (Secex Saúde/MT) e Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde (SFC/DS/CGSAU), foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 em relação às normas que regem a elaboração de tais peças;
- Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos relativos ao planejamento das aquisições demandadas pela unidade e ao monitoramento dos insumos após o processo de contratação, e;
- Avaliação do cumprimento parcial ou total pela Unidade Prestadora de Contas - UPC das Determinações e Recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa ao Controle Interno, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação da Conformidade das Peças

Com a finalidade de avaliar a conformidade das peças do Processo de Contas virtual da Unidade auditada, foi realizada consulta ao Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União (TCU), verificando-se que:

- O Rol de Responsáveis encontra-se inserido no sistema.
- O Relatório de Correição e as Declarações de Integridade encontram-se inseridos no sistema.
- O Relatório de Gestão 2017 obedece à estruturação (forma, conteúdo e prazo) estabelecida no Anexo II - Estrutura Geral de Conteúdos dos Relatórios de Gestão, da DN TCU Nº 161, de 1º de novembro de 2017, bem como da Portaria TCU Nº 65, de 28 de fevereiro de 2018.

Nesse contexto, verificou-se a ausência ou incompletude de itens formais e pontuais do Relatório de Gestão, que, por não terem impacto na prestação das informações, não foi solicitada a complementação ao Gestor.

Em relação ao item 4.2 – Atividades de Correição e Apuração de Ilícitos Administrativos, a Unidade somente apresenta como são tratadas as possíveis irregularidades não apresentando dados sobre o quantitativo das denúncias apuradas e em andamento no exercício, bem como a estatística das penalidades aplicadas. Também não esclarece como os ilícitos eram tratados antes da implementação da Unidade de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (UIRC), em 23 de outubro de 2017. (pág. 117 e 118)

No item 5.1.4 - Contratação de Pessoal de Apoio (pág. 127), entende-se que há dois processos SEI, entretanto, menciona-se, repetidamente, somente o processo nº 25000.028566/2018-64. Os processos cobram informações dos DSEI Bahia, Xavante e Maranhão, ainda sem retorno, portanto faltam informações desses DSEI para a composição do Relatório.

No Anexo II não constam as contratações realizadas por meio do Órgão Central, ainda que direcionadas para as Unidades descentralizadas (CASAI e DSEI). (pág. 199 e 200)

No Anexo III não constam os imóveis próprios ou locados de terceiros localizados no Distrito Federal. (Pág. 201 a 203)

2. Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos relativos ao planejamento e monitoramento das aquisições de insumos realizados pela Unidade.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 19/2015.

2.1 Prejuízos e fragilidades apontados no Relatório de Avaliação nº 201700439.

Em 2017, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) realizou Auditoria de Avaliação dos Resultados da Gestão na Secretaria Especial de Saúde Indígena, com o objetivo de avaliar a contratação de serviços de locação de veículos com motorista para atendimento às necessidades de 6 Distritos Sanitário Indígena/DSEI (Bahia, Alagoas, Tocantins, Maranhão, Kayapó do Pará e Litoral Sul).

Conforme Relatório de Avaliação de Gestão nº 2017000439 (ANEXO IV), foram apuradas irregularidades que geraram um prejuízo de R\$ 16.811.750,60 para a Administração Pública decorrentes de: pagamentos de serviços não prestados, existência de itens indevidos constantes nas propostas das licitantes vencedoras, superdimensionamento da frota e do sistema de pagamento do saldo da franquia não utilizado e irregularidades nos cálculos da quilometragem excedente.

Além das irregularidades apontadas, também foram verificadas as seguintes fragilidades durante a fase de planejamento: i) não elaboração de estudos e/ou planejamento que justificassem as contratações em base às especificações licitadas; ii) existência de cláusulas restritivas à competitividade que impactaram diretamente no número de empresas interessadas e nos valores do serviço; iii) pesquisas inadequadas para a obtenção dos preços médios.

Outro fato que merece destaque foi a disponibilização apenas parcial da documentação atinente à execução contratual. Não foi possível, portanto, analisar todo o período da execução do contrato, o que poderia ter elevado substancialmente o prejuízo calculado.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 27/2017 – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MOTORISTA.

Desta feita, foi analisado o Pregão Eletrônico nº 27/2017 que teve por objeto a contratação de dez motoristas para atendimento das demandas da Casa de Saúde Indígena no Distrito Federal, a saber:

ITEM	CATEGORIA	QUANTIDADE	CARGA HORÁRIA
01	7823 – 10 Motorista de veículo furgão ou veículo similar	02	44 horas - DIURNO
02	7823 – 10 Motorista de veículo furgão ou veículo similar	02	12x36 - DIURNO
03	7823 – 10 Motorista de veículo furgão ou veículo similar	02	12x36 - NOTURNO

04	7823 - 20 Motorista de ambulância (tipo A e B) - Diurno	02	12x36 - DIURNO
05	7823 - 20 Motorista de ambulância (tipo A e B) - Noturno	02	12x36 - NOTURNO
TOTAL		10	

Os achados apurados constam nos tópicos seguintes.

2.2 Limitação nas pesquisas de preços para obtenção dos valores estimativos.

A estimativa de preços é o parâmetro para verificação da exequibilidade, da compatibilidade com os preços de mercado e da identificação de prática ou não de valores abusivos. Portanto, o correto estabelecimento dos valores relativos ao serviço a ser executado é essencial para que o objeto seja contratado pelo preço mais econômico para a Administração.

A partir de cotações de preços realizadas com três empresas: AMS Consult Service Ltda (CNPJ: 19.949.441/0001-62), Defender Conservação e Limpeza Ltda (CNPJ: 09.370.244/0001-30) e Extinfogo Prestação de Serviços de Brigadista Ltda (CNPJ: 10.660.698/0001-25), em Junho de 2017, a CASAI/DF obteve um valor global estimativo de R\$ 821.204,36.

Entretanto, a Unidade procedeu duas outras pesquisas anteriores (2016), conforme Mapas Comparativos de Preços constantes nos autos, com as empresas: Visão Administração e Construção Ltda (CNPJ: 01.708.458/0001-62), Invape Instituto Vargas de Pesquisas e Serviços Ltda (CNPJ: 01.798.730/0001-42), Interativa Dedetização, Higienização e Conservação Ltda (CNPJ: 05.058.935/0001-42) e Defender Conservação e Limpeza Ltda (CNPJ: 09.370.244/0001-30).

COTAÇÃO	EMPRESAS	DATA	PREÇOS ESTIMATIVOS
01	- Defender Conservação e Limpeza Ltda - Interativa Dedetização, Higienização e Conservação Ltda - Visão Administração e Construção Ltda	2016	735.657,38
02	- Visão Administração e Construção Ltda - Invape Instituto Vargas de Pesquisas e Serviços Ltda - Interativa Dedetização, Higienização e Conservação Ltda	08/2016	888.294,11
03	- AMS Consult Service Ltda - Defender Conservação e Limpeza Ltda - Extinfogo Prestação de Serviços de Brigadista Ltda	06/2017	821.204,36

Fonte: Mapas Comparativos de Preços disponibilizados pela SESAI.

Desta forma, observou-se que houve restrição nas pesquisas realizadas pela Unidade, considerando que 36 empresas participaram do Pregão Eletrônico nº 27/2017, conforme Ata de Realização, permitindo uma ampla cotação de preço para os serviços licitados, possibilitando a obtenção de valores mais vantajosos e econômicos. Também não restou comprovado a realização de pesquisas em outras fontes, conforme art. 2º da IN/SLTI nº 5/2014.

Outra situação observada diz respeito a diferença de, aproximadamente, 32% entre a cotação encaminhada pela empresa Defender Conservação e Limpeza Ltda de R\$ 830.916,72 (junho/2017) e o lance ofertado pela mesma empresa de R\$ 690.563,00 (setembro/2017), vencedora do certame.

Aliado a isso, apurou-se que o preço estimado para a contratação (R\$ 821.204,36) foi, aproximadamente, 19% superior ao contratado, situação também verificada no Pregão Eletrônico nº 19/2015 e constante no Relatório 201700439.

EMPRESA	VALOR COTADO	VALOR MÉDIO ESTIMADO	VALOR CONTRATADO
Defender Conservação e Limpeza Ltda	830.916,72	821.204,36	690.563,00

Fonte: Mapas Comparativos de Preços e Ata de Realização do PE 27/2017.

Os § 4º e 5º do art. 2º da IN/SLTI nº 5/2014, orientam sobre a necessidade de proceder análise crítica dos valores fornecidos, com vistas a detectar possíveis valores inexequíveis ou superdimensionados.

Orientação nesse sentido também havia sido emitida pela Consultoria Jurídica do Ministério, referente a outro Pregão Eletrônico, por meio do Parecer nº 01308/2016/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 17/11/2016, de modo a comprovar se os valores apresentados eram justos, coibindo possíveis atos de má-fé das empresas.

2.3 Ausência de solicitação formal às empresas na cotação de preços.

Antes de celebrar qualquer contrato, decorrente de procedimento licitatório ou de contratação direta, cabe a Administração Pública apurar o valor detalhado da contratação, em conformidade com a Lei nº 8.666/93:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

No caso em tela, em que pese constar nos autos três cotações de preços para obtenção de preços estimados referente ao PE 27/2017, verificou-se que a proposta da empresa AMS Consult Service Ltda, somente continha os valores globais dos postos de trabalhos, sem a Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme IN/SLTI nº 02/2008, Art. 15, inciso VI, letra “f”:

Art. 15 O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

[...]

XII - o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal, estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

[...]

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;
(original sem grifo)

Desta forma, além de não apresentar o custo estimado detalhado da contratação no Termo de Referência, a CASAI/DF não procedeu uma eficiente pesquisa de preços, contrariando o § 6º, Art. 2º da IN/SLTI nº 2/2008.

Outra situação observada diz respeito a ausência de comprovação de que as cotações foram solicitadas formalmente às empresas, conforme art. 3º da IN. Além disso, a proposta apresentada pela empresa Defender Conservação e Limpeza Ltda (CNPJ: 09.370.244/0001-30) não apresenta qualquer identificação (assinatura, carimbo, CNPJ), conforme ANEXO II.

2.4 Ausência de definição do preço de referência no edital considerando sua utilização como critério de aceitabilidade das propostas

O Edital do Pregão Eletrônico nº 27/2017 estabeleceu em seu item “7.2” que “*seria desclassificada a proposta ou o lance vencedor com valor superior ao preço máximo fixado*”.

Entretanto, os valores estimativos dos custos não foram divulgados no edital e/ou no termo de referência, de sorte que haveria de constar preço referencial adotado pela SAA, uma vez que se tratava de critério de aceitabilidade de preços conforme Edital, possibilitando, inclusive, aos participantes impugnarem as propostas apresentadas.

2.5 Adequação dos preços contratados aos praticados no mercado

Com vistas a apurar se os preços aceitos pela Secretaria estavam dentro da média dos praticados no mercado, realizou-se levantamento de algumas contratações firmadas por outros órgãos da Administração Pública com características similares ao PE 27/2017.

Nos levantamentos buscou-se observar algumas peculiaridades da contratação de forma a obter valores mais condescendentes com as do objeto e as condições de prestação dos serviços, a saber: carga horária, turno de trabalho, local de atividade e ano de realização da licitação.

Desta forma, obteve-se os valores abaixo:

CATEGORIA	PREÇOS MENSAIS (R\$), POR POSTO, CONTRATADOS POR ÓRGÃOS PÚBLICOS			
	PE 4/2017 - ENAP	PE 37/2017 – Senado Federal	PE 66/2017 - STF	PE 27/2017 - SESAI
Motorista de veículo furgão ou veículo similar – Diurno 44hs	4.974,97	5.098,51	5.971,06	5.432,49
Motorista de veículo furgão ou veículo similar – Diurno 12x36	NA	4.627,82	5.760,39	5.079,55
Motorista de veículo furgão ou veículo similar – Noturno 12x36	NA	5.326,76	6.636,20	5.521,19
Motorista de ambulância (tipo A e B) - Diurno 12x36	NA	NA	NA	6.093,14
Motorista de ambulância (tipo A e B) – Noturno 12x36	NA	NA	NA	6.647,07

FONTE: Propostas anexas aos pregões eletrônicos (www.comprasnet.gov.br)

Desta forma, em que pese as fragilidades nas pesquisas de preços estimativos apontadas nos itens anteriores, verificou-se que os preços contratados pela Unidade estão dentro da margem praticada no âmbito da Administração Pública, considerando que os demais pregões não especificavam o tipo de veículo a ser conduzido, conforme ANEXO III.

2.6 Contratação de motoristas por postos de trabalho e previsão de pagamento de horas-extras.

O “subitem 6.1.2 – Horário” do Termo de Referência definiu que os serviços seriam executados por postos de serviço.

Todavia, o art. 11 da IN/SLTI nº 2/2008, determina que as medidas definidas na contratação de prestação de serviços continuados devem permitir a mensuração de desempenho, eliminando a contratação por postos de trabalho, exceto quando, comprovadamente, for inviável a aferição dos resultados.

Não constam dos autos apresentados quaisquer justificativas para a contratação por postos de trabalho e como serão acompanhados o desempenho na prestação do serviço.

Quanto ao pagamento de horas-extras, a planilha apresentada no Termo de Referência não separa o custo de cada posto, tampouco os valores referentes às horas extras e respectivos agregados (décimo-terceiro salário, férias, encargos sociais, custos indiretos, tributos, lucro e outros).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 449/2017 – Plenário entendeu que:

9.3.2. a contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, (...), por postos de trabalho, constitui afronta à Súmula-TST 331 e ao art. 11 da IN-SLTI-MP 2/2008, por caracterizar locação de mão de obra;

9.3.3. a previsão de pagamento de horas extras em contratos de serviços continuados afronta o disposto no art. 11, § 2º, da IN-SLTI-MP 2/2008, bem como configura risco potencial de prejuízo à administração.

Desta forma, ambas as situações dificultam o acompanhamento da execução contratual e a legalidade dos pagamentos.

2.7 Ausência de ajustes nas minutas do edital e do termo de referência conforme Parecer da Consultoria Jurídica do MS.

Apesar da análise de conformidade documental realizada pela Divisão de Procedimentos Licitatórios de Bens e Serviços Administrativos/DIPLI da Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SAA/MS, não constam nos autos exames prévios da Assessoria Jurídica sobre a legalidade da licitação, conforme o Parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Por meio da Nota nº 04509/2016/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 18/11/2016, a Consultoria Jurídica informou desnecessária uma reanálise da minuta do edital e anexos, considerando que o Parecer nº 00760/2015/CONJUR-MS/CGU/AGU aprovou a continuidade da licitação, desde que a CASAI/DF procedesse os ajustes sugeridos pela área jurídica.

Entretanto, constatou-se que algumas orientações exaradas no citado Parecer não foram observadas pelo órgão, a saber: i) *Orçamento detalhado e valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado no termo de referência* (item 60) e ii) *Ampliação da pesquisa de preços de forma a propiciar uma estimativa de custos adequada, transparente e proba* (item 79).

2.8 Fragilidades no monitoramento das execuções contratuais.

O acompanhamento das execuções permite a realização de ajustes e correções pontuais que coíbam possíveis descumprimentos contratuais que geram desperdício e mau uso dos recursos públicos, facilitando, inclusive, impropriedades que oneram sobremaneira a sociedade, responsável pelo custeio do Estado.

Desta forma, o controle visa não somente prevenir irregularidades, mas também a garantir regular aplicação dos recursos públicos, zelando pela responsabilidade e transparência na gestão pública.

Quanto ao monitoramento das ações, a SESAI informou que a responsabilidade pelo acompanhamento da execução contratual é da própria Unidade, neste caso, a CASAI/DF. O acompanhamento pelo Órgão Central é realizado via sistemas (SIAFI, SIAFI Gerencial,

SEI, Comprasnet), planilhas manuais e documentação encaminhada pelas Unidades executoras.

Porém, cita-se que o Decreto/MS nº 8901/2016 (Regimento Interno do MS), art. 47, V, prevê que compete a SESAI:

V - planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e avaliar as ações de atenção integral à saúde no âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena.

Assim como, o Anexo XII da Portaria nº 1.419/2017, que apresenta o Regimento Interno da Secretaria Especial de Saúde Indígena, no art. 14, incisos I e III:

“Art. 14. À Divisão de Apoio Técnico à Saúde Indígena compete:

I - apoiar os Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEI na gestão de contratações para as ações da saúde indígena;

(...)

III - monitorar e acompanhar as contratações celebradas nos DSEI.

Constata-se, então, ausência de monitoramento efetivo (“*in loco*”) por parte da SESAI das execuções contratuais sob responsabilidade das unidades descentralizadas.

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA POR TERMOS DE COOPERAÇÃO

2.9 Ausência de acompanhamento das contratações e análise dos produtos entregues referentes ao Termo de Cooperação/OPAS/OMS nº 67.

Foram verificadas as contratações de serviços de consultoria realizadas em 2017, considerando a materialidade do objeto (R\$ 3.189.550,00), decorrentes do Termo de Cooperação nº 67 firmado com a Organização Pan-Americana da Saúde/OPAS/OMS.

Para análise das contratações, solicitou-se a disponibilização de toda a documentação referente ao processo seletivo (plano de trabalho, editais, pareceres técnicos e/ou jurídicos, critérios de seleção, análise dos produtos entregues), conforme art. 19, V da Portaria/MRE nº 8/2017.

Entretanto, a Unidade informou que somente compete a SESAI a elaboração do Termo de Referência no qual consta: a motivação para a contratação de consultoria, definição do valor, perfil do consultor, etapas do projeto, produtos esperados e vigência contratual.

Analizando-se o Termo de Referência, constatou-se que: i) não constam estudos ou pesquisas prévias que definiram os valores totais dos produtos e das etapas; ii) o prazo de entrega de cada etapa não foi definido, somente o tempo estimado de execução; iii) não constam documentos técnicos (pareceres, relatórios, ofícios, etc.) de aceitação dos produtos e de autorização dos pagamentos.

A divulgação do processo seletivo e escolha dos consultores coube à Organização Pan-Americana da Saúde/OPAS. Desta forma, não foi possível verificar se as contratações foram compatíveis com os objetivos constantes dos respectivos termos de referência contidos nos projetos e efetivada mediante seleção, sujeita a ampla divulgação, e se houve observância aos princípios da legalidade, imparcialidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência no processo seletivo, conforme *caput* e § 1º do art. 5º Decreto 5.151/2014.

Cita-se que no Relatório de Auditoria Anual de Contas da SESAI do exercício 2015, nº 201600605, foram constatadas diversas irregularidades na prestação dos serviços de consultoria, inclusive com recomendação de apuração de responsabilidade e ressarcimento ao erário; revisão dos produtos entregues e cancelamento dos contratos; e encaminhamento ao Ministério Público Federal para apuração de indícios de plágio.

Em que pese as recomendações terem sido encaminhadas em 15 de abril de 2016, a Unidade somente adotou medidas apuratórias em 6 de outubro de 2017, com a publicação de Portaria determinando a instituição de comissão para avaliar os produtos entregues pelos consultores contratados mediante o Termo de Cooperação Técnica, cujos trabalhos não foram finalizados.

A partir das impropriedades identificadas no citado Relatório, o Tribunal de Contas da União emitiu o Acórdão nº 4565/2017 – 1ª Câmara julgando regular com ressalvas a prestação de contas da SESAI, exercício 2015, em virtude de, dentre outras motivações:

“(...) falta de transparência na seleção e contratação de consultores no âmbito do contrato firmado entre a Sesai e a OPAS, bem como ausência de controles adequados sobre os pagamentos de produtos de consultoria contratados.”

Determinando à Secretaria que:

“1.7.3 com fundamento no art. 18 da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 208, § 2º do Regimento Interno do TCU e artigos 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012, apresenta em 90 (noventa) dias os resultados e conclusões da comissão instaurada para avaliação da adequação dos produtos contratados no âmbito da Cooperação Técnica Internacional firmada entre a Secretaria e Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), apontados pela Secretaria Federal de Controle Interno como inadequados, e que caso seja verificado dano ao erário, apresenta as medidas administrativas adotadas para obtenção do ressarcimento do dano.”

Desta forma, conclui-se que, independente das análises processuais realizadas pela Divisão de Procedimentos Licitatórios de Bens e Serviços Administrativos/DIPLI ou por qualquer outro Órgão nacional ou internacional, compete a SESAI como gestora das Políticas Públicas de Saúde Indígena acompanhar as aquisições e execuções das Unidades sob sua responsabilidade, conforme art. 47 do Decreto nº 8.901/2016 e art. 1º do Regimento Interno da Unidade, atuando efetivamente para o desenvolvimento das ações e cumprimento dos objetivos da Instituição.

3. Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU

Com o objetivo aferir e informar o atendimento aos Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos exercícios de 2014 a 2017, dirigidos à SESAI e com determinação expressa para o acompanhamento de seu cumprimento pela CGU, foi realizado consulta ao sítio eletrônico da Corte de Contas Federal. Como resultado, não foram identificados acórdãos proferidos com determinação expressa para o acompanhamento pela CGU do cumprimento das recomendações/determinações neles contidos.

4. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU

Com vistas a verificar a existência de recomendações pendentes de atendimento pela UPC até o final do exercício em análise (2017), independentemente do exercício em que se originaram, analisando as eventuais justificativas do gestor para o não atendimento das recomendações, bem como as providências adotadas, principalmente quanto às recomendações que tenham maior impacto na gestão da unidade, procedeu-se consulta ao sistema Monitor, constatando-se que todas as recomendações emitidas nos Relatórios de Auditoria 201306056 e 201600605, em 1º/8/2013 e 6/10/2016, respectivamente, estavam pendentes de adoção de medidas pelo Gestor.

A Unidade somente se manifestou em 21/5/2018, após encaminhamento da Solicitação de Auditoria, em 25/4/2018, solicitando prorrogação de prazo para atendimento das recomendações.

Com relação às recomendações referentes ao Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201700439, tratado no item 2.1 deste Relatório, a Unidade informou que irá elaborar um *“plano de ação para atender às recomendações da CGU quanto aos contratos de locação de veículos com motoristas, oriundos do Pregão nº 19/2015”*.

A intempestividade da SESAI em apurar as irregularidades apontadas poderá impactar diretamente na gestão da política pública, especialmente quanto a: cessão de uso dos imóveis da Unidade em desacordo com os normativos, contratações irregulares realizadas pelos DSEI, realização de gastos não relacionados aos objetivos da Unidade, impossibilidade de analisar efetivamente os resultados da política pública em virtude da

ausência de indicadores e recebimento de produtos de consultoria em desacordo ao contratado.

RECOMENDAÇÕES

1- Propor ações de capacitações para os servidores da unidade referente ao planejamento das contratações, especialmente quanto à pesquisa de preços e à definição das demandas.

Achados nº 2.2, 2.3, 2.5, 2.6, 2.7

2- Elaborar e implementar plano de ação com as providências a serem adotadas pela unidade com vistas a realizar o acompanhamento da execução contratual, inclusive nas Unidades descentralizadas, a fim de, dentre outras medidas de controle, evitar pagamentos sem a prévia comprovação da efetiva prestação de serviços.

Achados nº 2.8 e 2.9.

CONCLUSÃO

Os exames realizados indicaram as seguintes conclusões detalhadas por item da Ata do escopo de auditoria.

a) Conformidade das peças:

Apesar de ter elaborado todas as peças a ela atribuídas, para o exercício de 2017, foram observados determinados itens com ausência ou incompletude das informações.

b) Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos relativos ao planejamento e monitoramento das aquisições de insumos realizados pela Unidade:

Neste item, conclui-se que os processos de contratação da SESAI apresentam fragilidades no planejamento, tornando-se necessário adotar procedimentos internos que orientem as Unidades envolvidas nas aquisições quanto a observância aos normativos, tendo em vista o impacto financeiro que essas falhas têm para a Administração Pública.

Quanto ao monitoramento, a atuação do Órgão é incipiente junto às Unidades finalísticas e nos processos de contratação de consultores, permitindo possíveis desvios de finalidades nas prestações dos serviços, direcionamentos, pagamentos irregulares, dentre outros, conforme apontado no Acórdão TCU nº 1041/2018 - Plenário.

c) Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU:

Não foram identificados acórdãos proferidos com determinação expressa para o acompanhamento pela CGU do cumprimento das recomendações/determinações neles contidos, referentes aos exercícios de 2014 e 2017, e consulta ao sítio do TCU.

d) Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU:

Foram identificadas recomendações pendentes de atendimento, o que poderá impactar negativamente à gestão.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Processo nº 25000.113562/2018-81, em atendimento à Solicitação de Auditoria 201800002/04, de 29/7/2018, a SESAI encaminhou as seguintes manifestações:

I.I Limitação nas pesquisas de preços para obtenção dos valores estimativos.

Mediante Despacho/CASAI-DF, de 4/7/2018, a CASAI-DF informou:

“Cabe esclarecer que essa licitação foi realizada inicialmente por essa área demandante a qual à época consultou várias empresas a fim de ampliar a cotação de preços, todavia não obtendo êxito com as empresas solicitadas, sendo adquirido o quantitativo mínimo, conforme orientações e jurisprudências do TCU, inclusive com pesquisa no painel de compras, de acordo com a IN 02/2008, no entanto, os preços encontrados previam motorista com locação de veículo o qual não atendiam o objeto licitado.”

A Unidade informa que não obteve êxito com as pesquisas de preços junto às empresas, entretanto não houve comprovação de que as cotações foram solicitadas formalmente (e-mail, ofícios, outros), situação apontada no item 2.4 deste relatório, impossibilitando atestar se a ausência de manifestação se deu por desinteresse da empresa ou pela não solicitação da CASAI-DF/SESAI.

Quanto a diferença de preços entre o orçamento e o contratado junto à empresa Defender Conservação e Limpeza Ltda (CNPJ: 09.370.244/0001-30), a Unidade informou:

“A Administração Pública, ao contratar, seja por meio de licitação ou pela contratação direta, deve realizar a pesquisa de mercado para verificar o custo do objeto pretendido. O fundamento legal desta exigência encontra-se no inc. II, do §2º, do art. 40 e do inc. IV, do art. 43, ambos da Lei 8.666/93, e art. 3º, inc. III, da Lei 10.520/02.

Essa pesquisa é realizada junto a fornecedores do ramo, o qual são fornecidas informações necessárias a fim de que as empresas ofereçam o preço para o objeto solicitado, não cabe a área demandante negociar preços nessa fase da licitação, haja vista que a intenção é averiguar a realidade de mercado, por meio de mapa comparativo de preços, visando demonstrar uma média para a fase do Pregão Eletrônico.

Cabe ressaltar, que durante a realização do Pregão Eletrônico o valor final não pode ser superior a média encontrada na pesquisa de preços, no entanto ainda é previsto no artigo 24 §8 e 9 do Decreto 5.450/2005:

“Após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais

vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital"24 §8, 9 do Decreto 5.450/2005."

A manifestação da Unidade não esclarece a ausência de análise crítica sobre os valores cotados com vistas a apurar se os montantes apresentados pelas empresas estavam na média praticada no mercado, haja vista a diferente de 32% entre o cotado e o contratado.

I.II Ausência de solicitação formal às empresas na cotação de preços.

Da documentação inicial encaminhada pelo gestor, verificou-se que não constava a proposta detalhada de preços referente ao orçamento da empresa AMS Consult Service Ltda (CNPJ: 19.949.441/0001-62).

A referida planilha de formação de preços foi encaminhada por meio do Despacho/CASAI-DF, de 4/7/2018, sanando esta impropriedade.

Entretanto, quanto a ausência de comprovação de solicitação formal de cotação de preços às empresas e não identificação nas planilhas de formação de preços da Defender Conservação e Limpeza Ltda (CNPJ: 09.370.244/0001-30), não houve manifestação do gestor.

I.III Ausência de definição do preço de referência no edital considerando sua utilização como critério de aceitabilidade das propostas

Conforme Nota Técnica nº 70/2018-DIPLI/CCLIC/CGMAP/SAA/SE/MS, de 5/7/2018:

*'Com relação a descrição dos **estimativos dos custos que não foram apresentados no processo licitatório**. Informa-se que a 7.2 do edital, "que trata da desclassificação de proposta com valor superior ao "preço máximo", esta é uma cláusula padrão do Modelo AGU. Ainda assim, é importante demonstrar o entendimento do TCU nº 392/2011 - Plenário, utilizado pela Coordenação Geral de Material e Patrimônio, que permite a não divulgação do valor estimado e ainda diferencia "preço máximo" de "valor estimado":*

"32. A propósito, "orçamento" ou "valor orçado" ou "valor de referência" ou simplesmente "valor estimado" não se confunde com "preço máximo". O valor orçado, a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o preço máximo a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente. Num dado certame, por exemplo, o preço máximo poderia ser definido como o valor orçado acrescido de determinado percentual. São conceitos, portanto, absolutamente distintos, que não se confundem.

(...) 35. Portanto, nas licitações na modalidade de pregão, os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários – e, se for o caso, os preços máximos unitários e global – não constituem elementos obrigatórios do edital, devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório. Caberá aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos – e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação –

no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los.” (grifo nosso)

Dessa forma, não foi divulgado o valor estimado, não sendo fixados os preços máximos no certame em questão.

É importante salientar que, se a proposta do licitante vencedor estiver acima do valor estimado, há a convocação deste, via chat, para negociação de redução de valores, sendo possível a divulgação por parte do pregoeiro do valor estimado, para fins de negociação.”

A Unidade alega que o Tribunal de Contas da União entende que a divulgação do valor orçado no Edital não é obrigatória. Entretanto, no próprio Acórdão nº 392/2011 – Plenário, subitem 35.1, a Corte de Contas entende que:

35.1 É claro que, na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a divulgação no edital é obrigatória. E não poderia ser de outra maneira. É que qualquer regra, critério ou hipótese de desclassificação de licitante deve estar, por óbvio, explicitada no edital, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993. (grifo nosso)

Desta forma, mantém-se a determinação de divulgação do preço de referência na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços.

I.IV Contratação de motoristas por postos de trabalho e previsão de pagamento de horas-extras.

A Unidade manifestou-se encaminhando o Despacho referente a PEC nº 8165, de 26/9/2016. Entretanto, o citado documento não apresenta quaisquer esclarecimentos e/ou justificativas para a contratação por postos de trabalho e a previsão de pagamento de horas-extras, considerando que a jornada horária definida no Edital englobava a prestação dos serviços nos sete dias da semana por período integral não havendo motivação para pagamentos por horas excedentes trabalhadas.

I.V Ausência de ajustes nas minutas do edital e do termo de referência conforme Parecer da Consultoria Jurídica do MS.

Considerando que, conforme o Parecer nº 00760/2015/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 8/10/2015, o processo licitatório na modalidade pregão eletrônico para contratação de serviços de motoristas para a Casa de Apoio ao Índio/CASAI-DF poderia prosseguir, desde que as recomendações exaradas fossem cumpridas pela Unidade e não havendo o atendimento pela Unidade, a constatação permanece visto que o processo licitatório foi realizado sem a regularização das impropriedades apontadas pela Consultoria Jurídica do Ministério.

I.VI Fragilidade no monitoramento das execuções contratuais.

Conforme Despacho CASAI-DF, de 4/7/2018, quanto ao acompanhamento das execuções contratuais, a Unidade informou que: “*No que diz respeito as competências*

atribuídas a essa área demandante, informa-se que os contratos após a sua assinatura são fiscalizados e acompanhados diariamente no âmbito dessa casai.”

Também, mediante Memorando-Circular nº 99/SESAI/GAB/SESAI/MS, de 4/7/2018, a Secretaria reiterou e solicitou o monitoramento efetivo por parte da Unidade de Gestão de Integridade, Riscos e Controle Internos das execuções e realizações das ações propostas pelo Plano de Providências junto aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas/DSEI, cujo calendário previa os acompanhamentos no período entre 18/7/2017 a 30/6/2018 em 13 DSEI (38% dos Distritos).

Em que pese a adoção de medidas pela SESA com vistas a tornar mais efetiva os monitoramentos das execuções contratuais nas descentralizadas, observou-se que, a efetivação das ações de acompanhamento foi iniciada, majoritariamente, no exercício de 2018.

Desta forma, retifica-se a importância na continuidade dos trabalhos de monitoramento *in loco* iniciados pela UIRC, junto às Unidades descentralizadas, em atendimento ao Anexo XII da Portaria nº 1.419/2017, o art. 14, incisos I e III.

I.VII Ausência de acompanhamento das contratações e não análise dos produtos entregues referentes ao Termo de Cooperação/OPAS/OMS nº 67.

Por meio do Ofício nº 882/2018/SESAI/GAB/SESAI/MS, de 4/7/2018, a Unidade reiterou que:

“2.7. A análise final do TR, o processo seletivo e a aprovação do contratado são de responsabilidade da Opas/OMS, sem a participação da Secretaria, de acordo com as normas internas da Organização, Manual OPAS ID 4574717.

2.8. Os valores totais dos Produtos são fixados com base na tabela de remuneração de consultores expedidos pela Secretaria Executiva desta Pasta Ministerial, (...).

2.9. Quanto ao prazo de entrega de cada trabalho e o tempo de duração do contrato, estas informações estão contidas no Contrato (...).”

Quanto às análises dos produtos e posterior autorização para a realização dos pagamentos, a SESA informou:

“2.10. Em relação às alegações acerca da “inexistência de documentos técnicos (pareceres, relatórios, ofícios, etc.) de aceitação dos produtos e autorização dos pagamentos”, insta esclarecer que para haver a aceitação dos produtos entregues pelos Consultores, inicialmente a Unidade analisa o conteúdo, emite Parecer atestando-o ou não, e caso o conteúdo seja aprovado a Unidade emite um termo de Aprovação do trabalho e o encaminha a OPAS, momento que é realizado uma nova análise do conteúdo face os termos contidos no contrato, (...).”

Inicialmente, cita-se que, por meio da Solicitação de Auditoria 201800002/01, foi pedido à Unidade a disponibilização dos processos de contratação de alguns consultores, juntamente com o relatório circunstanciado e fundamentado acerca da pertinência, suficiência e adequação das contratações e dos produtos entregues, conforme definido no art. 5º, § 2º da Portaria SESA, de 6/10/2017. Todavia, em resposta, a SESA somente

encaminhou a referida Portaria, informando a instituição de comissão para avaliar os produtos decorrentes do Termo de Cooperação Técnica firmado com a OPAS/OMS.

Conforme Manual de Normas e Orientações para cooperação Técnica Internacional com a OPAS/OMS, item 5.5.2.1.4 – Entrega do Produto de Pessoa Física:

“Considerando-se que os produtos provenientes dos Termos de Cooperação são identificados a partir de uma necessidade conjunta da Opas/OMS e do MS, fica acordado que os produtos deverão ser entregues às respectivas áreas demandantes para análise, parecer prévio e posterior envio à Organização para aprovação e pagamento, conforme instrutivo anexo ao contrato.”

O item também informa que *“Deve-se levar em conta que a cópia do produto deverá ser arquivada na unidade demandante da sua solicitação, de modo que possa ser utilizada para os fins a que foi demandada e/ou para eventuais prestações de conta.”*

No item 3 do Ofício nº 882/2018/SESAI/GAB/SESAI/MS, de 4/7/2018, a SESA justifica:

“Além disso, no que diz respeito ao cumprimento da Auditoria Anual de Contas nº 201600605, onde foram “constatadas diversas irregularidades na prestação dos serviços de consultoria, inclusive com recomendação de apuração de responsabilidade e resarcimento ao erário; revisão dos produtos entregues e cancelamento dos contratos; e encaminhamento ao Ministério Público Federal para apuração de indícios de plágio, em trâmite no Tribunal de Contas da União – TCU, consolidada no Acórdão nº 4565/2017 – TCU - 1ª Câmara, informo que esta Secretaria autuou Processo-SEI nº 25000.401796/2017-00, e a Comissão instituída, por meio da Portaria SESA de 06 de outubro de 2017, com fins a revisar os produtos, dos anos de 2015 e 2016, utilizou 3 (três) critérios para analisar os 483 (quatrocentos e oitenta e três) produtos, com base nos Softwares Grammarly e Plagiarisma – verificador de plágio, quais sejam:

- a) *Produtos que foram supostamente identificados como resultados de plágio;*
- b) *Produtos que respeitassem minimamente os critérios de citação, mas que, por ventura, não apresentasse, ao final, a referência bibliográfica, ou ao contrário, não fosse utilizada a citação, mais o autor do trecho copiado estivesse devidamente referenciado no campo de bibliografia, e;*
- c) *Produtos em conformidade com os critérios estabelecidos nas normas da ABNT.”*

Desta forma, e com base nos esclarecimentos prestados, verificou-se que a Unidade não adotou medidas tempestivas com vistas a sanar as falhas identificadas em auditorias anteriores. Ademais, a Comissão instaurada será responsável pelas revisões dos produtos entregues somente nos exercícios de 2015 e 2016, não havendo previsão, conforme manifestação a Unidade, de análises daqueles firmados posteriormente.

Registra-se, também, que até a finalização deste relatório, a Sesai não havia apresentado quaisquer resultados ou conclusões acerca das revisões dos produtos das consultorias, em atendimento à determinação da Corte de Contas.

II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA APÓS A REUNIÃO DE BUSCA CONJUNTA DE SOLUÇÕES E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Mediante Ofício nº 943/2018/SESAI/GAB/SESAI/MS, de 17/07/2018, a Unidade prestou esclarecimentos complementares acerca das constatações apontadas no Relatório Preliminar.

Quanto às impropriedades apresentas nos subitens I.I, I.II, I.III, I.IV e I.V foi informado que:

“(...) tendo em vista que as manifestações apresentadas pelas partes envolvidas no Pregão Eletrônico 27/2017, quais sejam: Casa de Saúde Indígena-CASAI do Distrito Federal e Subsecretaria de Assuntos Estratégicos-SAA não foram acatadas pela equipe de auditoria, foi encaminhado Memorando (ID 4900174) à Corregedoria-Geral do Ministério das Saúde – CORREG/MS, a fim de apurar responsabilidade dos atores envolvidos nas irregularidades detectadas por esse Órgão de Controle, bem como encaminhou Memorando-Circular (ID 4890217) às áreas envolvidas (CASAI/DF e SAA) requisitando adote medidas com fins de regularizar o processo licitatório da CASAI/DF, de acordo com o parecer emitido pela Consultoria Jurídica junto a este Ministério da Saúde, mantendo o Gabinete desta Secretaria informada das medidas adotadas.”

Quanto ao subitem I.V, informou-se:

“(...) cumpre registrar que a SESA possuir uma Unidade de Integridade, Riscos e Controles Internos – UIRC, conforme demonstrado no item 0.8 a 0.10, a qual vem desenvolvendo um papel extremamente importante na Secretaria, nunca antes feito, que é o de realizar ações de monitoramento junto aos Distritos, sejam preventivas ou resolutivas, com o propósito de fortalecer as ações de saúde indígena, (...).”

Em que pese a adoção de medidas com vistas a apurar e sanar as impropriedades e irregularidades apuradas, cabe a este órgão de Controle Interno monitorar a efetividade das medidas implementadas e seu impacto na melhoria da gestão e dos controles internos da Unidade.

Desta forma, os pontos apontados permanecem para acompanhamento e monitoramento.

Para o item subitem I.VI, a Unidade justificou que:

“(...) com a devida vênia, tal argumento não se coaduna com a realidade vivenciada por esta Unidade, posto que as contratações de produtos técnicos feita por esta Pasta Ministerial tem um fluxo de execução e acompanhamento, e este fluxo é seguido rigorosamente por esta secretaria, conforme demonstrado no Ofício nº 882/2018/SESAI/GAB/SESAI/MS, de 4/7/2018 (ID 4588637). Reiterando que em cada produto entregue é realizada análise prévia quanto à adequação do produto por técnico da área que trata do assunto abordado no documento técnico, bem como há emissão do termo de aprovação, conforme ID 4577574 e ID 4577640. E, somente após esse procedimento, o produto é encaminhado oficialmente à OPAS/OMS.”

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201800002/01 foi demandado à Unidade que disponibilizasse o processo de contratação de alguns consultores, selecionados a partir

de informações constante no Relatório de Gestão/2017. Entretanto, a documentação não foi apresentada.

Conforme o Manual de Normas e Orientações para cooperação Técnica Internacional com a OPAS/OMS, item 5.5.2.1.4 – Entrega do Produto de Pessoa Física:

“Deve-se levar em conta que a cópia do produto deverá ser arquivada na unidade demandante da sua solicitação, de modo que possa ser utilizada para os fins a que foi demandada e/ou para eventuais prestações de conta.”

Quanto aos documentos ID 4577574 e ID 4577640 apresentados, tratam-se de apenas modelos utilizados pela UG, conforme Anexo IV.

Para o item 4 - Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU, a Unidade apresentou:

“(...) deve-se levar em consideração que as medidas para avaliar os produtos, conforme determinação do Acórdão 4565/2017 – TCU – 1ª Câmara foram adotadas, a partir da instituição da Comissão de Avaliação – COPAS, na data de 09 de outubro de 2017, todavia, considerando a complexidade e quantidade de produtos técnicos a serem avaliados, foi solicitada dilatação de prazo ao TCU, o qual ainda não obtivemos resposta, mas os trabalhos estão na 2ª fase de cumprimento qual seja: informação ao Ministério Público – para apurar indícios de crime de plágio (ID 4762552) e preparação para notificação dos consultores técnicos para devolução de recursos provenientes dos produtos OPAS recebidos (ID 4264215).”

A Unidade informa que solicitou dilatação de prazo ao TCU para conclusão dos trabalhos em atendimento à determinação do Acórdão 4565/2017 – 1ª Câmara. Entretanto, não foi apresentado o documento de forma a comprovar se o pedido foi realizado tempestivamente, considerando que o prazo de 90 (noventa) dias definido pelo Tribunal expirou em 13/09/2017 e a Portaria de instauração da COPAS data de 06/10/2017.

Quanto as irregularidades apontadas no Relatório de Avaliação da Gestão nº 2017000439, especificamente quanto aos prejuízos apurados (itens 1.1.1.7, 1.1.1.8 e 1.1.1.9, a Unidade informou que foram encaminhados Memorandos-Circular aos Distritos Sanitários Indígenas/DSEI e ao Departamento de Gestão da Saúde Indígena/DGESI solicitando providências e encaminhamento de todo o Processo Eletrônico de Compras do Pregão Eletrônico nº 19/2015 para a CORREG/MS para apuração de responsabilidade.

Considerando a extensão as informações prestadas pela UG, a equipe de auditoria optou por inserir o documento contendo a manifestação do Gestor neste Anexo III.

III – OFÍCIO Nº 943/2018/SESAI/GAB/SESAI/MS, DE 17/07/2018.



Ofício nº 943/2018/SESAI/GAB/SESAI/MS

Brasília, 17 de julho de 2018.

Sua Excelência o Senhor
Alexandre Gomide Lemos
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Saúde
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
SAUS Quadra 01 Bloco A Ed. Darcy Ribeiro, 6º andar,
CEP 70070-905 – Brasília/DF

Assunto: Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas (referente à Gestão 2017)

Referência: Processo nº 00190.101023/2018-88.

Senhor Coordenador,

0.1. Em atenção ao Ofício nº 13323/2018/CGSAU/DS/SFC-CGU, antes de adentrar no mérito dos achados da Auditoria, preambularmente, insta informar que a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) foi instituída pela Lei 12.314, de 19 de agosto de 2010, e pelo Decreto nº 7.336, de 19 de outubro de 2010, com posteriores revogações até a edição do Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016, é a área do Ministério da Saúde responsável por coordenar e executar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (PNASPI) e todo o processo de gestão do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) no Sistema Único de Saúde (SUS).

0.2. Sua missão é implementar um novo modelo de gestão e de atenção no âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, articulado com o SUS (SasiSUS), descentralizado, com autonomia administrativa, orçamentária, financeira e responsabilidade sanitária nos 34 (trinta e quatro) Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI).

0.3. Nesse contexto, é de se destacar que o atual Secretário Especial de Saúde Indígena, Marco Antonio Toccolini, ao assumir a gestão desta Secretaria, em meados de fevereiro de 2017, tem primado pelo fortalecimento e aperfeiçoamento da gestão, bem como acompanhar as conformidades

processuais em suas atividades meio e finalísticas, com intuito de desenvolver ações de monitoramento e controle interno. E isso tudo começou a tomar corpo após a instituição da CAMCI - Comissão de Avaliação, Monitoramento e Controle Interno.

0.4. A CAMCI foi instituída com fins a fortalecer as competências regimentais constantes no Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016, regulamentado mediante o Anexo XII da Portaria nº 1.419 de 08 de junho de 2017, atuando na verificação de procedimentos processuais.

0.5. Título exemplificativo, ressalto que os trabalhos da CAMCI eram estabelecidos por meio de cronogramas de visitas aos DSEI (Distritos Sanitários Especiais Indígenas) com ajustes de trabalhos, bem como solicitação às áreas técnica do Distrito, de disponibilização de informações, documentos, autos de processos, contratos, dentre outros, para, então, implementar as ações de controle e monitoramento interno.

0.6. Neste sentido, considerando que a Secretaria pratica atos de gestão visando cumprir a finalidade institucional, dentre seus atos, no ano de 2017, o Ministério da Saúde instituiu a Política de Gestão de Riscos, e esta Secretaria criou a sua UIRC (Unidade de Integridade, Riscos e Controles Internos), a qual absorveu as competências da CAMCI, iniciando, assim, a implantação desse tema em suas atividades.

0.7. Assim, a Unidade de Gestão de Integridade, Riscos e Controle Interno da SESAI - UIRC foi criada no âmbito da Saúde Indígena, por meio da Portaria SESAI 23 de outubro 2017 (ID 1005360) com competência, dentre outras, conforme preceitua o Art. 2º incisos VI, VIII, IX e X da referida portaria, respectivamente :

estimular práticas e princípios de conduta e padrões de comportamento ético;
promover a disseminação da cultura de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão;
realizar o acompanhamento das conformidades processuais das atividades meio e finalística da SESAI/MS ;
verificar os procedimentos processuais a fim de fortalecer as competências regimentais da Secretaria e dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas constantes no Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016;

0.8. Além disso, importa mencionar que a UIRC segue a mesma linha da CAMCI no que se refere à realização de visitas de apoio institucional nos DSEI prioritários, ou seja, os membros das Unidades Técnicas da sede da SESAI visitam os Distritos, de acordo com o cronograma estabelecido pela UIRC, as quais são organizadas em reuniões, que acontecem quinzenalmente, para discutir sobre as questões levantadas, tais como: escolha dos Distritos prioritários, apresentação dos planos de providências, seus encaminhamentos e monitoramento.

0.9. Diante das informações acima, e considerando a didática da Auditoria, esta Secretaria apontará, a seguir, esclarecimentos acerca dos trabalhos praticados pela gestão atual, de conformidade com as recomendações objeto da auditoria em questão.

0.10. Em relação às informações contidas nos itens I.I, I.II, I.III, I.IV, I.V do relatório (ID 4762456), informo que, tendo em vista que as manifestações apresentadas pela partes envolvidas no Pregão Eletrônico 27/2017, quais sejam: Casa de Saúde Indígena-CASAI do Distrito Federal e Subsecretaria de Assuntos Administrativos-SAA não foram acatadas pela equipe da auditoria, foi encaminhado Memorando (ID 4900174) à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde - CORREG/MS, a fim de apurar responsabilidade dos atores envolvidos nas irregularidades detectadas por esse Órgão de Controle, bem como encaminhou Memorando-Circular (ID 4890217) às áreas

envolvidas (CASAI/DF e SAA) requisitando que adote medidas com fins a regularizar o processo licitatório da CASAI/DF, de acordo com o parecer emitido pela Consultoria Jurídica junto a este Ministério da Saúde, mantendo o Gabinete desta Secretaria informada das medidas adotadas.

0.11. Em relação ao cumprimento do item **IV "Ausência de monitoramento efetivo das execuções contratuais"**, cumpre registrar que a SESAI possui uma Unidade de Integridade, Riscos e Controles Internos – UIRC, conforme demonstrado no item 0.8 a 0.10, a qual vem desenvolvendo um papel extremamente importante na Secretaria, nunca antes feito, que é o de realizar ações de monitoramento junto aos Distritos, sejam preventivas ou resolutivas, com o propósito de fortalecer as ações de saúde indígena, para tanto, só para ilustrar o modo como os trabalhos vem sendo executados, segue, abaixo, relação de processos revelando a atuação da Unidade, os quais já foram disponibilizados a Vossa Senhoria na data do dia 23/07/2018 nos e-mails: alexandre.lemos@cgu.gov.br, fabiane.vasconcelos@cgu.gov.br e adalberto.neto@cgu.gov.br.

Processo 25000.116460/2018 - 17 - Reitera e solicita o monitoramento efetivo por parte da UIRC e DSEI, das execuções e realizações das ações de apoio institucional da UIRC acerca das propostas e elencadas nos Planos de Providências.

2) Processo 25000.008021/2018 - 31 - Comunica aos DSEIs que estão abertas as inscrições para os cursos: Elaboração de Edital, Termo de Referência e Projetos Básicos , Gestão Orçamentária e Financeira e Gestão e Fiscalização de Contratos no Serviço Público do Programa de Educação Continuada do Ministério da Saúde.

3) Processo 25000.438235/2017- 58 - Comunica e Convida para o Curso: Implementando a Gestão de Risco no Setor Público os servidores ocupantes de DAS / FCPE 1 a 5 ou cargos equivalentes da SESAI/MS.

4) Processo 25000.093613/2018 - 41 - Comunica a toda força de trabalho da SESAI, que estão abertas as inscrições para o curso de capacitação em Gestão de Riscos no Setor Público.

5) Processo 25000.096274/2018 - 54 - Solicita aos DSEIs para indicar ponto focal para compor a Unidade de Gestão de Integridade, Riscos e Controle Internos na Gestão – UIRC.

6) Processo 25000.120232/2018 - 41 - Solicita informações prévias acerca de todas as Notas Fiscais liquidadas que aguardam emissão de Ordem Bancária, de contratos com valores superiores a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), para efeitos do cumprimento dos normativos dos órgãos de Controle Externo e RI/MS.

7) Processo 25000.124447/2018 - 31 - Reitera e recomenda ao todas as unidades da SESAI ações efetivas acerca da fiscalização administrativa realizada nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra de acordo com a Instrução Normativa nº 05 de 25 de maio de 2017.

8) Processo 25000.121526/2018 - 91 - Encaminha Questionário Institucional da Unidade de Gestão de Integridade, Riscos e Controle Internos na Gestão – UIRC para realizar o mapeamento dos riscos nos DSEIS.

9) Processo 25000.127099/2018-54 - Comunica que a Escola Virtual de Governo (E.V.G) oferece um catálogo de cursos unificado das principais escolas de governo e centros de capacitação da Administração Pública.

10) Levantamento das demandas, envolvendo a Saúde Indígena, encaminhadas à Corregedoria - Geral do Ministério da Saúde dos anos de 2016 e 2017 (ID 4893742)

0.12. Quanto ao item **VI**, que argumenta sobre a Ausência de acompanhamento das contratações e não análise dos produtos entregues referentes ao Termo de Cooperação/OPAS/OMS nº 67, com a devida vénia, tal argumento não se coaduna com a realidade vivenciada por esta Unidade, posto que as contratações de produtos técnicos feita por esta Pasta Ministerial tem um fluxo de execução e acompanhamento, e este fluxo é seguido rigorosamente por esta Secretaria, conforme demonstrado no Ofício nº 882/2018/SESAI/GAB/SESAI/MS, de 4/7/2018

(ID 4588637). Reiterando que em cada produto entregue é realizada análise prévia quanto à adequação do produto por técnico da área que trata do assunto abordado no documento técnico, bem como há emissão do termo de aprovação, conforme ID 4577574 e ID 4577640. E, somente após esse procedimento, o produto é encaminhado oficialmente à OPAS/OMS.

0.13. No que concerne à análise dos produtos entregues ao Termo de Cooperação/OPAS/OMS nº 67, vale salientar, ainda que a Secretaria não tenha adotado **"medidas tempestivas com vistas a sanar as falhas identificadas em auditorias anteriores"**, deve-se levar em consideração que as medidas para avaliar os produtos, conforme determinação do Acórdão 4565/2017 - TCU - 1ª Câmara foram adotadas, a partir da instituição da Comissão de Avaliação - COPAS, na data de 09 de outubro de 2017, todavia, considerando a complexidade e quantidade de produtos técnicos a serem avaliados, foi solicitada dilação de prazo ao TCU, o qual ainda não obtivemos resposta, mas os trabalhos estão na 2ª fase de cumprimento qual seja: informação ao Ministério Público - para apurar indícios de crime de plágio (ID 4762552) e preparação para notificação dos consultores técnicos para devolução de recursos provenientes dos produtos OPAS recebidos (ID 4264215).

0.14. Se faz oportuno destacar, que uma das medidas de solução para um melhor planejamento e controle dos contratos e serviços de transportes adotadas, por esta gestão, foi a elaboração do plano de transporte dos Distritos Sanitário Especial Indígena em todo o Brasil. Tendo iniciado em 16 DSEI's, a exemplo no Distrito Sanitário Especial Indígena Ceará, conforme consta no ID 4894197 a planilha resumo do referido plano e no CD-ROM em anexo consta a planilha resumo juntamente com a planilha geral de informações do plano de transporte do referido DSEI, para uma melhor compreensão da metodologia ora implementada.

0.15. Em relação ao cumprimento das **Recomendações 1, 2 e 3 da Constatação 1.1.1.6**, contidas no Relatório nº 201700439, informo que esta Secretaria se colocou à disposição da Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA, para prestar qualquer esclarecimento necessário para o atendimento das recomendações supra indicadas (ID 4884158).

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO Valores pagos indevidamente no montante de R\$ 7.482.873,73.

Recomendação 1: Que a SAA/MS, com o auxílio técnico da SESAI/MS, promova a revisão de todas as planilhas de custos apresentadas pelas empresas contratadas a partir do Pregão Eletrônico nº 19/2015, com vistas a ajustar mediante Aditivos os valores a serem pagos mensalmente.

Recomendação 2: Que a SAA/MS, com o auxílio técnico da SESAI/MS, posteriormente à apuração dos valores, proceda o resarcimento ao erário dos montantes pagos à maior às empresas contratadas.

Recomendação 3: Que a SAA/MS, com o auxílio técnico da SESAI/MS, instaure o devido processo visando apurar a responsabilidade pelos valores indevidamente pagos às empresas contratadas.

0.16. Em relação ao cumprimento da **Constatação 1.1.1.7 - Pagamentos por serviços não prestados, resultando em prejuízo de R\$ 3.710.617,70**, informo que quanto à **Recomendação 1**, foi encaminhado Memorando-Circular (ID 4885452) aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEI envolvidos no Pregão 19/2015 e ao Departamento de Gestão da Saúde Indígena - DGESI, solicitando providências para cumprimento deste item. Já em relação à **Recomendação 2**, destaco que, de acordo com o Despacho ID 4883921, emitido pela Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde, foi autuado Processo nº 25000.127251/2018-07, bem como foi encaminhado cópia digitalizada de todo Processo Eletrônico de Compras-PEC do Pregão Eletrônico nº 19/2015, em CD-ROM à CORREG/MS, por meio do Memorando (ID 4900174), com fins a apurar responsabilidade dos atores

envolvidos nas irregularidades detectadas por esse Órgão de Controle.

0.17. Em relação ao cumprimento da **Constatação 1.1.1.8 - Prejuízo R\$ 4.040.627,91 decorrente do superdimensionamento da frota e do sistema de pagamento do saldo da franquia não utilizado**, ressalto que, em cumprimento às **Recomendações 1 e 2**, foi encaminhado Memorando-Circular (ID 4885452) aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEI, envolvidos no Pregão 19/2015 e ao Departamento de Gestão da Saúde Indígena - DGESI, solicitando providências para cumprimento, e quanto à **Recomendação 3**, destaco que, de acordo com o Despacho ID 4883921, emitido pela Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde, foi autuado Processo nº 25000.127251/2018-07, bem como foi encaminhado cópia digitalizada de todo Processo Eletrônico de Compras-PEC do Pregão Eletrônico nº 19/2015, em CD-ROM, à CORREG/MS, por meio do Memorando ID 4900174, com fins a apurar responsabilidade dos atores envolvidos nas irregularidades detectadas por esse Órgão de Controle.

0.18. Em relação ao cumprimento da **Constatação 1.1.1.9 - Prejuízo apurado de R\$ 1.577.631,26 pelo erro no cálculo para o pagamento da quilometragem excedente, em todos os contratos**, ressalto que, em cumprimento à **Recomendação 1**, foi encaminhado Memorando-Circular (ID 4885452) aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEI, envolvidos no Pregão 19/2015 e ao Departamento de Gestão da Saúde Indígena - DGESI, solicitando providências para cumprimento, e quanto à **Recomendação 2**, destaco que, de acordo com o Despacho ID 4883921, emitido pela Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde, foi autuado Processo nº 25000.127251/2018-07, bem como foi encaminhado cópia digitalizada de todo Processo Eletrônico de Compras-PEC do Pregão Eletrônico nº 19/2015, em CD-ROM, à CORREG/MS, por meio do Memorando ID 4900174, com fins a apurar responsabilidade dos atores envolvidos nas irregularidades detectadas por esse Órgão de Controle.

0.19. Em relação ao cumprimento da **Constatação 1.1.1.10 - Limitação aos trabalhos de auditoria**, esta Secretaria encaminhou Despacho a Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA (ID 4884158) se colocando à disposição para prestar qualquer esclarecimento necessário para seu atendimento.

0.20. **Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU**

0.21. Quanto a este tópico, cumpre demonstrar, por meio das informações prestadas no RAG de 2017, que as fiscalizações e Acórdãos do TCU, os relatórios de auditoria realizadas pelo DENASUS, as ações judiciais e as demandas advindas do Ministério Público Federal são tratadas mediante controle realizado em planilha Excel e pelo SEI (Sistema Eletrônico de Informações) e, também, pelo acompanhamento do cumprimento de Planos de Ação elaborados pelas áreas técnicas responsáveis.

0.22. No exercício de 2017, a SESAI realizou o monitoramento de 100% de todas essas demandas conforme demonstrado no quadro A.3.1.1.7 deste relatório, tendo enviado os seus esforços para atender as recomendações e determinações tempestivamente, com destaque para as seguintes ações:

Elaboração de Planos de Ação para cumprimento dos Acórdãos do TCU e do DENASUS;

Monitoramento do Plano de Providências Permanentes da CGU, por meio de planilha, por meio do Sistema Monitor da CGU

Elaboração de Plano de Providências do Dia D do Controle Social do Ministério Público Federal, com o respectivo envio de resposta ao MPF;

Planos de Ação das auditorias do DENASUS;

Planos de Ação dos Acórdãos do TCU.

0.23. Quadro A.3.1.1.7 – Resultados Esperados da Estratégia nº 7- Ampliação da qualificação do gasto público com ganhos de eficiência do uso de recursos e efetividade das ações em saúde

Planejamento Estratégico da SESAI			
Nome da Estratégia: Ampliação da qualificação do gasto público com ganhos de eficiência do uso de recursos e efetividade das ações em saúde			
Resultados Esperados 2017			
Descrição	Programado	Executado	(%)
R.43. 100% do Plano de Providências da SESAI monitorado	100%	100%	100

Fonte: Gabinete

0.24. Pode-se destacar como ponto positivo, o cumprimento de recomendações e determinações do TCU, o fortalecimento da gestão e do controle interno. Cita-se como riscos ao alcance desse resultado, estão a dificuldade na obtenção de informações dos DSEI e das áreas técnicas da SESAI; e o não cumprimento dos prazos estipulados pelos órgãos interessados e pelo Gabinete da SESAI, assim como a ausência de governabilidade sobre adoção de medidas que são de competência de outras Unidades do Ministério da Saúde.

0.25. Assim sendo, objetivando cumprir todas as determinações do citado Acórdão, a Secretaria elaborou um plano de ação para cumprimento das determinações e recomendações do TCU, bem como monitorar as ações propostas ao atendimento integral das proposituras.

0.26. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU

0.27. Dentre as principais providências adotadas pela SESAI para cumprir as recomendações do órgão de controle interno, destaca-se a solicitação de instauração de sindicância ou procedimento administrativo disciplinar para apurar a responsabilidade de agentes e/ou servidores públicos (competência da Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde), relacionadas à devolução de recursos pagos indevidamente.

0.28. Portanto, em que pese a SESAI ter realizado os encaminhamentos que são de sua competência regimental, o cumprimento integral de muitas recomendações da CGU dependem da finalização de procedimentos administrativos disciplinares, os quais são de competência regimental da Corregedoria-Geral deste Ministério da Saúde.

0.29. O acompanhamento das recomendações oriundas dos órgãos de controle interno é realizado pela Assessoria do Gabinete da Secretaria Especial de Saúde Indígena, seguindo os termos da Portaria nº 988, de 15 de julho de 2015, deste Ministério da Saúde, a qual estabelece os procedimentos de tramitação de documentos originários de Órgãos Diligenciadores (OD) – Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, Polícia Federal e órgãos assemelhados, bem como dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal-, no âmbito do

Ministério da Saúde.

0.30. Ademais, a SESAI também utiliza como ferramenta de acompanhamento das demandas da CGU, especificamente, o monitoramento e acompanhamento do cumprimento Plano de Providências Permanentes (PPP) através do Sistema Monitor, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União. Todavia, no ano de 2017, a SESAI ficou certo lapso temporal sem acesso ao sistema monitor, porque a servidora que operacionalizava o citado sistema foi exercer suas atividades em outra área do Ministério da Saúde. Ainda assim, a Assessoria de Gabinete realizou o monitoramento do Plano de Providências mediante planilha excel. Ressalto que atualmente a questão já está sanada e que a SESAI compromete-se a manter o Sistema Monitor atualizado.

0.31. Cumpre salientar que na gestão do atual Secretário, tem-se estreitado as relações com as unidades de controle interno do Ministério da Saúde, como Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), Departamento de Auditoria do SUS (DENASUS), Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde, bem como com os órgãos de controle interno e externo, como Ministério da Transparéncia e Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União, objetivando fortalecer as atividades de supervisão, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas no âmbito dos Departamentos e Distritos Sanitários Especiais Indígenas desta Secretaria.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Godoi Spindola, Secretário(a) Especial de Saúde Indígena, Substituto(a)**, em 25/07/2018, às 10:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015; e art. 8º, da Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 4800048 e o código CRC 545171CB.

IV – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA GESTÃO Nº 201700439

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: Subsecretaria de Assuntos Administrativos - Ministério da Saúde

Exercício: 2016

Processo: 00205.100306/2017-15

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700439

UCI Executora: SFC/DS/CGSAU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

O presente Relatório de Auditoria apresenta os resultados da ação de controle desenvolvida no processo de contratação de serviços de locação de veículos realizado pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde.

Os trabalhos foram realizados no período de 10 de agosto de 2017 a 05 de janeiro de 2018 sobre a aplicação de recursos federais do programa 2065 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas / 20YP - Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena e estão de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço nº 201700439, em atendimento ao inciso II do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno *“comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”*.

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado em Brasília/DF, com o objetivo analisar o processo de contratação de empresa para a prestação de serviços de locação de veículos, com motorista, seguro total e demais despesas indiretas, com dedicação exclusiva de mão de obra, de forma continuada, para atender às necessidades da Secretaria Especial de Saúde Indígena/SESAI, órgão vinculado ao Ministério da Saúde.

Para a seleção do tema, foram considerados os critérios de criticidade, relevância e materialidade, conforme detalhamento abaixo.

- Criticidade: Nos trabalhos já realizados pela Controladoria-Geral da União (Superintendências Regionais) foram identificadas irregularidades substanciais na execução e contratação de locações de veículos prestadas a diversos DSEI;

- Relevância: O Ministério da Saúde adotou a contratação centralizada de locação de veículos com motorista para sete Distritos Sanitários Indígenas.

- Materialidade: Na seleção do referido processo de licitação, os valores estimados para a contratação foram de R\$ 79.103.463,96, para um período de doze meses, conforme consta no Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

Para tanto, a Coordenação Geral de Material e Patrimônio, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, do Ministério da Saúde, tornou público em 20 de maio de 2017 a licitação na modalidade Pregão, sob o número 19/2015, na sua forma Eletrônica, do tipo menor preço por item.

O objeto do certame foi dividido em sete itens, cada um destinado a determinado Distrito Sanitário Indígena (DSEI). Por sua vez, cada item contemplou diferentes tipos de veículos com distintas jornadas de trabalhos, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela: Especificações da forma da prestação do serviço.

Lote	DSEI	Veículos		Jornada por Posto de Trabalho		
		Tipo de Veículos	Quantidade de veículos	Seg a Sex 08h às 18h	Seg a Sex 12h/dia	24 horas 7 dias por semana
1	Bahia	Veículo Tipo A - Pick Up	51	32	-	19
		Veículo Tipo B - Popular	28	-	-	28
2	Alagoas	Veículo Tipo A - Pick Up	21	8	-	13

		Veículo Tipo B - Popular	4	4	-	-
		Veículo Tipo C - Van	4	4	-	-
3	Maranhão	Veículo Tipo A - Pick Up	38	-	-	38
		Veículo Tipo B - Popular	3	-	-	3
		Veículo Tipo C - Van	4	1	-	3
4	Guamá Tocantins	Veículo Tipo A - Pick Up	23	3	-	20
		Veículo Tipo C - Van	8	-	-	8
5	Kayapó Do Pará (Redenção)	Veículo Tipo A - Pick Up	22	18	-	4
		Veículo Tipo C - Van	4	4	-	-
6	Litoral Sul	Veículo Tipo A - Pick Up	2	-	-	-
		Veículo Tipo C - Van	5	-	2	3
		Veículo Tipo D - SUV	96	58	2	36
7	Tocantins	Veículo Tipo A - Pick Up	27	14	-	13
		Veículo Tipo B - Popular	9	9	-	-

Fonte: Item 6 do Edital Pregão Eletrônico nº 19/2015

Participaram do processo licitatório dezoito licitantes, sagrando-se vencedoras as seguintes empresas, conforme Termo de Homologação do Pregão Eletrônico:

Tabela: Empresas vencedoras do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

Lote	DSEI	Cnpj	Empresa	Valor Estimado	Valor Adjudicado
1	Bahia	03.360.489/0001-09	JC Figueiredo & CIA Ltda ME	14.022.591,12	9.178.928,10
2	Alagoas	02.367.108/0001-42	Aliança Transporte de Passageiros e Turismo Ltda	5.882.457,24	4.539.456,00
3	Maranhão	06.798.516/0001-00	EGEL Locação de veículos LTDA	10.554.310,53	10.387.440,00
4	Guamá Tocantins	Item cancelado. Motivo: Não houve participante que atendesse o exigido para a contratação do item.			
5	Kayapó Do Pará (Redenção)	07.244.760/0001-93	EPIC Empreendimentos Eireli	5.495.234,39	4.679.190,72
6	Litoral Sul	01.711.147/0001-52	IT Alimentos LTDA – EPP	30.537.203,64	17.488.656,00
7	Tocantins	09.535.897/0001-22	POTY Rent a car LTDA – EPP	5.921.457,66	5.479.750,14

Fonte: Ata de Adjudicação do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

Como resultado, foram celebrados contratos administrativos para cada lote, com exceção dos lotes “1” e “4”, sendo que para o lote “1” a empresa vencedora alegou a impossibilidade de manter os preços ofertados, considerando que somente foi chamada para assinar o contrato após decorrido o prazo de 11 dias da validade de sua proposta, sendo esta válida por sessenta dias.

Cabe destacar que em virtude dessa desistência, a Unidade contratou emergencialmente a empresa IT Alimentos Ltda - EPP (CNPJ: 01.711.147/0001-52) pelo montante trimestral de R\$ 3.694.248,00, o que perfaz o montante anual de R\$ 14.776.992,00, ou seja, aproximadamente 62% superior ao lance da 2^a classificada (R\$

9.180.000,00), a empresa EPIC Empreendimentos Eireli (CNPJ: 07.244.760/0001-93). Oportuno citar que a contratação emergencial, em tela, não integrou o escopo desta auditoria.

Quanto ao lote “4”, não houve propostas de empresas que atendessem aos requisitos do Edital, não ocorrendo, desta forma, a contratação.

Tabela: Contratos celebrados em virtude do Pregão nº 19/2015.

Lote	DSEI	Cnpj nº	Empresa	Contrato nº
1	Bahia	03.360.489/0001-09	JC Figueiredo & CIA Ltda ME	Não firmou contrato
2	Alagoas	02.367.108/0001-42	Aliança Transporte de Passageiros e Turismo Ltda	42/2015
3	Maranhão	06.798.516/0001-00	EGEL Locação de veículos LTDA	49/2015
4	Guamá Tocantins	Item cancelado. Motivo: Não houve participante que atendesse o exigido para a contratação do item		
5	Kayapó Do Pará (Redenção)	07.244.760/0001-93	EPIC Empreendimentos Eireli	45/2015
6	Litoral Sul	01.711.147/0001-52	IT Alimentos LTDA – EPP	43/2015
7	Tocantins	09.535.897/0001-22	POTY Rent a car LTDA – EPP	38/2015

Fonte: Ata de Realização do PE nº 19/2015.

Tendo em vista a abordagem adotada pela CGU, e visando orientar as análises da equipe, foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria:

Questão 01: Os quantitativos licitados decorrem de planejamento que os justifiquem? Houve a participação dos DSEI nesse processo?

Questão 02: Foram identificadas cláusulas restritivas à competitividade ou que favorecessem determinado (s) licitante (s)?

Questão 03: Os valores estimados, bem como os contratados, estão de acordo com os preços praticados no mercado? As propostas de preços vencedoras observaram os preceitos definidos em Edital?

Questão 04: Houve a fiscalização da execução do contrato, e essa foi efetiva?

Questão 05: Houve prejuízo ao erário decorrente das contratações oriundas do Pregão Eletrônico nº 19/2015?

2. Resultados dos trabalhos

A partir da análise documental e pesquisas eletrônicas (www.comprasnet.gov.br e sistemas institucionais), apurou-se as seguintes irregularidades na realização dos Pregão Eletrônico nº 19/2015:

- Ausência de informações essenciais no Edital nº 19/2015 e em seu Termo de Referência;
- Cláusulas editalícias restritivas à competitividade do Pregão nº 19/2015;
- Omissão de instauração de Processos Administrativos, visando apurar possíveis condutas ilícitas;
- Contratação de empresas que não atendiam as exigências contidas no instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 19/2015;
- Valores pagos indevidamente no montante de R\$ 7.482.873,73;
- Pagamentos por serviços não prestados, resultando no prejuízo de R\$ 3.710.617,70;
- Prejuízo R\$ 4.040.627,91 decorrente do superdimensionamento da frota e do sistema de pagamento do saldo da franquia não utilizado;
- Prejuízo apurado de R\$ 1.577.631,26 pelo erro no cálculo para o pagamento da quilometragem excedente, em todos os contratos;
- Limitação de escopo, em virtude da disponibilização parcial da documentação solicitada pela equipe de auditoria.

Importa citar que as constatações apuradas se restringiram ao processo licitatório, às contratações e a apenas parte das execuções, não sendo possível avaliar a totalidade dessas execuções em virtude da disponibilização parcial da documentação solicitada,

fato que culminou na limitação de nossos trabalhos de auditoria e enseja apuração de responsabilidade dos servidores que deram causa a essa omissão.

3. Conclusão

Desta forma, a partir da análise documental, fornecida parcialmente pela Unidade, e, em resposta as questões de auditoria elaboradas, conclui-se:

Questão 01: Os quantitativos licitados decorrem de planejamento que os justifiquem? Houve a participação dos DSEI nesse processo?

Não restou comprovado pela CGMAP/SAA a elaboração de estudos e/ou planejamento que justificassem as contratações em base às especificações licitadas, inclusive com a apresentação das demandas/necessidades regionais de cada DSEI. Desta forma, a definição dos tipos e quantitativos dos veículos, quilometragem prevista, benefícios esperados com as locações, critérios para definição dos valores mensais e anuais do serviço não foram devidamente apurados pela Administração.

Questão 02: Foram identificadas cláusulas restritivas à competitividade ou que favorecessem determinado (s) licitante (s)?

O edital continha cláusulas restritivas à competitividade que impactaram diretamente no número de empresas interessadas e nos valores do serviço, a saber: impossibilidade de subcontratação parcial dos veículos, o que não impediu as empresas contratadas de praticar parcial ou totalmente a sublocação veicular, repassando o custo para a administração (disponibilização); e exigência de representação da firma no local de prestação dos serviços, o que, possivelmente, possibilitou a desistência de outros concorrentes, considerando a dimensão geográfica do país e o custo de se manter uma logística em determinadas localidades.

Questão 03: Os valores estimados, bem como os contratados, estão de acordo com os preços praticados no mercado? As propostas de preços vencedoras observaram os preceitos definidos em Edital?

Os valores estimados obtidos pela CGMAP/SAA foram oriundos de pesquisas de mercado e de pregões eletrônicos realizados por outros órgãos públicos. Entretanto, esses levantamentos foram inadequados para a obtenção dos preços médios, e essa pesquisa possibilitou contratações com diferenças de preços no montante anual de R\$ 12.848.118,00.

Questão 04: Houve a fiscalização da execução do contrato, e essa foi efetiva?

Não houve a disponibilização da totalidade da documentação pertinente à execução dos contratos, seja as de responsabilidade do Órgão Central, bem como as de responsabilidade dos Distritos. Houve exceção às apresentadas, para o período de 1º a 30/9/2016, pelo DSEI Litoral Sul. Conforme Documento de Fiscalização apresentado pelo fiscal do contrato deste Distrito, foram apuradas infringências contratuais na execução

dos serviços pela empresa IT Alimentos Ltda, a saber: não recolhimento do FGTS, não pagamento das rescisões e uso de frota veicular de terceiros. Salientamos que a fiscalização foi realizada somente na sede da DSEI no Paraná, considerando a impossibilidade de deslocamento de um único fiscal para realizar o monitoramento nas unidades de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Desta forma, esta equipe de auditoria não pode emitir opinião sobre a efetividade das fiscalizações, haja vista a ausência de documentação que comprovassem a sua realização.

Questão 05: Houve prejuízo ao erário decorrente das contratações oriundas do Pregão Eletrônico nº 19/2015?

Isto posto, considerando somente a documentação parcial disponibilizada pela CGMAP/SAA, concluímos que houve um prejuízo de R\$ 16.811.750,60 decorrentes de:

- R\$ 7.482.873,73 de itens indevidos constantes nas propostas das licitantes vencedoras;
- R\$ 3.710.617,70 de pagamentos de serviços não prestados;
- R\$ 4.040.627,91 do superdimensionamento da frota e do sistema de pagamento do saldo da franquia não utilizado; e
- R\$ 1.577.631,26 de irregularidades nos cálculos da quilometragem excedente.

Brasília/DF, 04 de abril de 2018.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Saúde

Ordem de Serviço nº 201700439

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de informações essenciais no Edital nº 19/2015 e em seu Termo de Referência

Fato

O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, determina em seu art. 9º que:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte: I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

O Termo de Referência, além de permitir avaliação do custo do serviço, possibilita: demonstrar as necessidades da Administração; viabilizar a execução do objeto; estimular a competitividade em observância ao princípio da isonomia; evitar aquisições desnecessárias; e coibir possíveis direcionamentos/favorecimentos.

Desta forma, analisando-se o Edital, bem como seu Termo de Referência referente ao Pregão Eletrônico (PE) nº 19/2015, foram constatadas as seguintes ilegalidades:

a) Ausência de definição do preço de referência no edital de licitação considerando sua utilização como critério de aceitabilidade das propostas.

O Edital em tela estabelecia em seu item “7.2” que “não será aceita a proposta ou lance vencedor cujo preço seja incompatível com o estimado pela Administração ou manifestamente inexequível”.

Por sua vez, os valores estimativos dos custos não foram apresentados no processo licitatório, de sorte que haveria de constar preço referencial adotado pela SAA, vez que se tratava, no presente caso, de critério de aceitabilidade de preços conforme consta no item “7.2” do Edital.

Em que pese a Ata de Pregão Eletrônico apresentar os valores estimados, este parâmetro deveria constar no Edital e no Termo de Referência, possibilitando, inclusive, aos participantes impugnarem as propostas apresentadas.

Nesse sentido, houve prejuízo ao direito de impugnação pelos licitantes e, também, ao interesse público, já que a fase de negociação das propostas foi conduzida sem a clara e prévia definição do preço usado como critério de aceitabilidade.

b) O Termo de Referência não dispunha de informações necessárias e suficientes para que os licitantes elaborassem suas propostas:

Quando da elaboração do termo de referência, o gestor público deve apresentar todas as informações pertinentes ao objeto que se espera contratar e os objetivos a serem alcançados. A ausência ou incompletude dessas informações compromete a lisura e a transparência do processo licitatório, além de favorecer direcionamentos e favorecimentos.

Esse detalhamento permite a realização de contratações isonômicas, legais e vantajosas para a Administração Pública. Desta forma, o Decreto nº 5.450/2005 em seu art. 9º, § 2º, assim define o Termo de Referência:

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço

de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Por sua vez, a Instrução Normativa/SLTI nº 02, de 30 de abril de 2008, e suas alterações, a qual dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não, disciplina que:

§ 3º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho, aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e conterá, no mínimo: (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009.)

I - justificativa da necessidade dos serviços; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009.)

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009.)

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009.).

Nesse contexto, observou-se a insuficiência de informações atinentes a:

- Deficiência do plano de trabalho que justificasse as contratações
- Ausência de fundamentação técnica para escolha dos veículos (popular, pick-up, VAN e SUV), dos respectivos quantitativos por localidade e do limite de franquia (3.600km/mensais);
- Ausência de demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade, aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- Ausência de avaliação de riscos críticos, com vistas a identificar os riscos relacionados ao alcance dos resultados esperados com a contratação e executar efetivamente as ações planejadas para tratamento dos riscos identificados;
- Deficiência da metodologia utilizada para a quantificação dos custos da prestação do serviço;
- Ausência de metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados;

c) Ausência de Planilha de Custos e Formação de Preços para a quilometragem excedente

Acerca da Planilha de Custos e Formação de Preços para a quilometragem excedente, cabe destacar a necessidade desses instrumentos, sem os quais estar-se-ia afrontando os princípios da economicidade e do interesse público.

Nesse condão, cabe mencionar o Acórdão nº 9.711/2011-1ª Câmara, no qual o TCU julgou irregulares as contas de determinada Unidade que não consubstanciou os valores

pagos em base à elaboração de Planilha de Custo e Formação de preços específicos para as despesas com quilometragem excedentes:

54.2. julgar irregulares as contas [...], com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em virtude da inobservância do § 2º do art. 3º do Decreto nº 2.271/1997 e do item 2.4 da IN MARE nº 18/1997 e da afronta aos princípios da economicidade e do interesse público, consubstanciadas na ausência de Planilha de Custo e Formação de Preços específica para as despesas com quilometragem excedente à franquia do Contrato [...], fato que resultou em pagamentos de quilômetro excedente em valores superiores aos de mercado;

A obrigatoriedade de elaboração desses instrumentos encontra-se explicita em diversos normativos, dos quais mencionamos:

- Decreto nº 2.271/1997, § 2º do art. 3º:

§ 2º Os órgãos e entidades contratantes poderão fixar nos respectivos editais de licitação, o preço máximo que se dispõem a pagar pela realização dos serviços, tendo por base os preços de mercado, inclusive aqueles praticados entre contratantes da iniciativa privada. (original sem grifo)

- IN/SLTI nº 02/2008, Art. 15, inciso VI, letra “f”:

Art. 15 O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

[...]

VI - o modelo de ordem de serviço, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos:

[...]

f) custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para a quantificação desse valor; (original sem grifo)

Analizando o Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015, especificamente quanto ao item 9.9 verificou-se que “Será aplicado o sistema de compensação de franquias, ou seja, quando a quilometragem percorrida por determinado veículo for superior à franquia estabelecida, a diferença deverá ser compensada por outros veículos do mesmo tipo, que tenham apresentado quilometragem inferior à franquia determinada, dentro do próprio mês de apuração, sendo que o preço do quilometro rodado excedente à franquia garantida não poderá ser superior a 80% (oitenta por cento) do valor contratado.” (original sem grifo)

Em que pese o edital prever o pagamento de quilômetros excedentes rodados mensalmente, não consta a metodologia de cálculo desses créditos no Termo de Referência nem na planilha de custos e formação de preços (Apêndice III). Logo, não houve a apresentação pelas contratadas dos custos que comporiam o cálculo dos excedentes percorridos.

Desta forma, ao não determinar a apresentação de uma planilha de custos específica para as despesas com a quilometragem excedente, o gestor, além de descumprir preceito legal, possibilitou que os cálculos dessas despesas fossem realizados utilizando-se parâmetros divergentes entre as contratadas (custos fixos e/ou variáveis, custo com veículo e/ou com mão-de-obra), possibilitando cobranças com valores fora da média praticada pelo mercado.

Qualquer investimento, principalmente por envolver recursos públicos, deve ser realizado de acordo com um planejamento bem ordenado, obedecendo as metas e prioridades, analisando-se a conveniência e procurando se estabelecer uma relação custo benefício, antes da tomada de qualquer decisão, buscando-se a eficiência e eficácia que se deve ter na atividade pública, evitando atitudes que possam violar os princípios administrativos da legalidade, economicidade e eficiência.

Logo, conclui-se que a ausência de planejamento e estudos regionalizados que dimensionassem as necessidades de cada DSEI possibilitou contratações em quantidades desnecessárias e onerosas para a Administração. Aliado a isso, observou-se que os resultados esperados com a prestação dos serviços não foram claramente definidos, o que dificulta, sobremaneira, uma avaliação quanto à efetividade dos serviços prestados e dos riscos envolvidos na execução, considerando-se que os veículos serão utilizados em áreas insalubres.

Desta forma, ao não estimar claramente os custos da contratação no edital, a Administração Pública possibilitou contratações que geraram prejuízos potenciais ao erário, haja vista a previsão de gastos indevidos nas planilhas de custos das contratadas e os pagamentos irregulares de quilômetros excedentes relatados nos tópicos posteriores.

Causa

A Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, responsável pelo processo licitatório, absteve-se de divulgar no edital e no termo de referência informações necessárias e indispensáveis à clareza e lisura do processo.

Manifestação da Unidade Examinada

Conforme Despacho encaminhado por e-mail, em 30/01/2018, a SAA apresentou os seguintes esclarecimentos:

1.1.1.1. Preliminarmente, a não divulgação do preço estimado foi embasada pelos acórdãos do TCU nº 392/2011 - Plenário (o mesmo mencionado pela empresa no recurso apresentado) e TCU nº 2080/2012 - Plenário, que possibilita inclusive o desentranhamento das peças dos autos visando resguardar o sigilo do orçamento, onde o Tribunal menciona que “é firme o entendimento deste Tribunal no sentido de que a Administração não está obrigada a anexar ao edital o orçamento de referência da licitação, mas tão somente constar o documento do respectivo procedimento administrativo”.

1.1.1.2. À época, o próprio Acórdão do TCU nº 392/2011 afirmou que existiam “duas correntes acerca da necessidade da divulgação de orçamento/preço máximo em edital”, concluindo não ser esta uma doutrina pacificada na Corte de Contas. Porém, com base no princípio da economicidade, a fim de que os lances não orbitassem do valor estimado, optou esta Administração pela não divulgação dos preços.

1.1.1.3. Assim, o Tribunal decide novamente, no mesmo Acórdão: “haja vista a natureza do objeto do certame (não se trata de obra ou serviço de engenharia), não seria obrigatória a fixação de preço máximo, tampouco a divulgação do valor orçado, por se tratar de pregão. Pelas razões já expostas, ficaria a critério do órgão fixar o preço máximo, sendo igualmente discricionária a sua divulgação”.

1.1.1.4. De qualquer forma, verifica-se que o Pregoeiro responsável pelo certame, em todas as negociações, deixou claro os valores estimados, como verifica-se no texto constante da ata do pregão em epígrafe, em especial no dia 03/06/2015, às 10h12m07: “Para SENCONSULT - LOCACAO DE VEICULOS E CONSTRUCAO LTDA. - Pergunto se é possível reduzir o preço de seu último lance para o item 4 ao nosso valor estimado que é de: R\$ 6.690.209,38. Ressalto que este é o valor máximo que esta Administração se dispõe a pagar por este item”.

Ainda, por meio da carta de manifestação do Diretor do Departamento de Gestão da Saúde Indígena, entre o período de abril/2014 e dezembro/2015, a Unidade declarou que:

15) No presente caso, para a definição de quantitativos, dimensionamento de frota e força de trabalho, além da contribuição técnica da CGSG/SAA/SE/MS, os DSEI foram formal e expressamente consultados para que fornecessem elementos técnicos e quantitativos para a elaboração e desenvolvimento do processo licitatório.

16) Verifica-se, nos autos do processo PEC 5995, em seus arquivos anexados, e-mail encaminhado pelo DGESI dos DSEI, para que fossem encaminhados elementos técnicos acerca dos quantitativos, a partir do cotejo de informações com os Planos de Transportes elaborados pelos DSEI, a saber: [...]

17) Após o envio da comunicação acima, datada de 26/09/2014, os DSEI enviaram seus respectivos documentos, contendo as informações imprescindíveis para a elaboração do termo de referência, especialmente no que se refere aos quantitativos, quilometragem e características dos veículos e da forma de prestação de serviços (doc. 01).

Por fim, o Despacho SESAI/GAB/SESAI/MS (SEI/MS – 2934468), do dia 15/03/2018, a SESAI informou que:

Quanto à ausência de planilha de custos e formação de preços para a quilometragem excedente, esclareço que não foi elaborada uma planilha de quilometragem excedente, pois não havia, naquele momento, uma previsibilidade que pudesse equilibrar esse medida. Mesmo sem essa planilha, foi elaborada uma cláusula que

limitava a prática abusiva para essa ação, infelizmente, por conta de inexperiência nesse tipo de contratação, houve uma certa ausência de parâmetros no cálculo desse custo. Observada essa demanda, a nova gestão da SESAI, ao elaborar o novo Termo de Referência relativo à contratação de prestação de serviços de locação de veículos, retirou toda a possibilidade de excedente na contratação do novo serviço.

Análise do Controle Interno

Relativamente ao item “a”, a SAA alega que o Tribunal de Contas da União entende que a divulgação do preço de referência no Edital não é obrigatória por não se tratar de obra ou serviço de engenharia; ou do valor orçado, por tratar-se de pregão.

Entretanto, no próprio Acórdão citado na manifestação (Nº 392/2011 – Plenário), a Corte de Contas entende que:

35.1 É claro que, na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a divulgação no edital é obrigatória. E não poderia ser de outra maneira. É que qualquer regra, critério ou hipótese de desclassificação de licitante deve estar, por óbvio, explicitada no edital, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993. (grifo nosso)

Informa, ainda, que à época (2011) o Tribunal apresentava “duas correntes acerca da necessidade da divulgação de orçamento/preço máximo em edital”. Contudo, especificamente no caso sob análise, não houve qualquer divergência ou repositionamento por parte do TCU, mantendo-se a determinação de divulgação do preço de referência na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços.

A Unidade também justificou a observância ao princípio da economicidade para não divulgação dos preços, fato este não identificado conforme fatos apontados nos demais tópicos deste relatório, o que nos leva a manter as constatações apuradas.

Quanto ao item “b”, apesar da carta do Diretor do Departamento da Saúde Indígena declarar que houve fornecimento de elementos técnicos e quantitativos, encaminhados pelos DSEI, para a elaboração do processo licitatório e também o cotejo de informações dos Planos de Transportes elaborados pelos DSEI, os documentos comprobatórios anexados constavam apenas de troca de mensagens (e-mail institucional) pelos gestores. Não foram encaminhados quaisquer documentos, seja os Planos de Transporte ou outro documento oficial, em que houvesse informações mínimas do quantitativo de veículos necessários, da quilometragem a ser percorrida, das características dos veículos para atendimento de cada região e da forma de prestação de serviços necessárias para o correto atendimento do objeto a ser contratado.

Por fim, ao se referir ao apontamento do item “c” a Unidade não questiona o fato, apenas corrobora os pontos abordados pela equipe de auditoria, portanto o fato será mantido.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SAA do Ministério da Saúde que institua controles visando identificar e eliminar a emissão de Editais sem que os mesmos contenham as informações necessárias aos licitantes, bem como emita orientação as suas Unidades quanto à observância dos normativos legais quando da elaboração dos editais licitatórios e respectivos termos de referências, considerando que, a inexistência de informações detalhadas e claras acerca do objeto e do objetivo da contratação poderá ensejar a anulação de todo o processo.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Estimativa de preços para os itens celebrados em decorrência do Pregão Eletrônico nº 19/2015 gerou preços médios superiores aos de mercado.

Fato

A estimativa de preços é a base na qual a Administração Pública analisa se os valores apresentados pelos licitantes estão de acordo com os dispositivos legais pertinentes, inclusive é o parâmetro para verificação da exequibilidade, da compatibilidade com os preços de mercado e a prática ou não de valores abusivos. Portanto, o correto estabelecimento dos valores relativos ao serviço a ser executado é essencial para que o objeto seja contratado pelo preço mais econômico para a Administração.

Analizando a Ata do Pregão Eletrônico nº 19/2015, observou-se que os gestores não realizaram ampla pesquisa para o objeto determinando com maior equidade os valores de mercado. Tal fragilidade ficou patente a partir da verificação de que as propostas vencedoras dos itens 1, 2 e 6 apresentaram valores inferiores aos estimados, na ordem de 53%, 30% e 75%, respectivamente, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela: Percentual de variação do entre o valor estimado e o adjudicado.

Lote	EMPRESA	Valor Estimado (R\$)	Valor Adjudicado (R\$)	Percentual da Estimativa a maior
1	JC Figueiredo & CIA Ltda ME	14.022.591,12	9.178.928,10	53%
2	Aliança Transporte de Passageiros e Turismo Ltda	5.882.457,24	4.539.456,00	30%
3	EGEL Locação de Veículos Ltda	10.554.310,53	10.387.440,00	2%
4	Item fracassado			
5	EPIC Empreendimentos Eireli	5.495.234,39	4.679.190,72	17%

6	IT Alimentos Ltda – EPP	30.537.203,64	17.488.656,00	75%
7	Poty Rent a Car Ltda – EPP	5.921.457,66	5.479.750,14	8%
	TOTAL	72.413.254,58	51.753.420,96	40%

Fonte: Ata do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

Especificamente quanto a locação de veículos, o TCU, mediante Acórdão nº 614/2015-Plenário, orienta sobre “9.7.1. a necessidade de maior acurácia na realização das pesquisas de preço, principalmente quanto às particularidades do serviço a ser contratado – como, por exemplo, no caso de serviços de transporte, assegurar que as cotações considerem a mesma idade média para os veículos e garantir que os percursos constantes nas cotações tenham extensões similares, entre outras –, afronta os princípios da eficiência, da finalidade e do interesse público (caput do art. 37 da CF/88 e do art. 2º da Lei 9.784/99)”, o que compromete a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração (art. 3º da Lei 8.666/93). (original sem grifo)

Verificou-se que os valores estimativos não refletiram adequadamente os custos reais para locação de serviços de transporte com motorista. A CGMP/SAA, conforme demonstrado no “MAPA DE COMPARATIVO DE PREÇOS” constante do processo SIPAR nº 25000.165688/2014-15 (página 115 e 116), limitou-se a fazer pesquisa de preços tomando como referência apenas dois contratos públicos para cada item do edital, com exceção do veículo “Tipo Van”, que apresentava três orçamentos. Porém, para este último item a inclusão do veículo contratado pelo DSEI-RO provocou distorção no valor estimado, já que a fonte era cerca de quatro vezes maior que a média dos outros instrumentos de contrato analisados para o mesmo tipo de veículo (R\$ 27.333,33).

Para ratificar a discrepância dos valores apontados na pesquisa de preços feita pela CGMP/SAA, buscou-se identificar para o exercício de 2014 e 2015 valores praticados pela Administração. Para tanto, promovemos pesquisa de preços junto ao sítio do Comprasnet (www.comprasnet.gov.br) e ao procedermos uma análise crítica acerca da equidade do objeto a ser estimado em relação àqueles utilizados como parâmetros, de modo a possibilitar a obtenção de valores praticados no mercado.

Foi possível localizar diversos processos licitatórios, finalizados antes do PE nº 19/2015, com Objeto idêntico ou similar ao licitado, em que houve contratação de veículos por valores expressivamente menores que os adjudicados pela SAA/MS. Como exemplo, podemos citar editais em que foram contratados serviços de van com motorista (veículo Tipo C) para o Comando do Exército (Pregão 11/2015, 1 veículo - com franquia de quilometragem de 4.100km por mês, ao custo de R\$ 5.720,40) e para o Ministério de Justiça – Funai/Dourados (Pregão 02/2015, 2 veículos – com franquia de 1.500km, ao custo de R\$ 7.380,00), ou seja, o mesmo tipo de veículo foi contratado pela Administração Pública Federal por um valor 3,4 vezes menor que o adjudicado para o contrato de nº 49/2015, no qual a empresa EGEL Locação de veículos Ltda. foi a vencedora do certame, sendo o valor pago para o veículo “Tipo C” igual a R\$ 22.229,53.

Por meio do Despacho DIPLI/CCLIC/CGMAP/SAA/SE/MS (SEI/MS 2300231), em 29/01/2018, a Unidade apresentou esclarecimentos no sentido de afirmar que “Em

todas suas aquisições ou contratações a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio segue o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, em que versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.”, e que “[...], em que pese os argumentos de falta de similitude entre os contratos pesquisados e o objeto do termo de referência, ressalta-se que a intensão desta Administração foi de buscar preços mais ajustados possíveis dentro das normativas existentes”.

Entretanto, a análise de estimativa dos preços para as características do objeto licitado no PE nº 19/2015 foi deficiente e gerou estimativas de preços médios superiores aos praticados pelo mercado, conforme pode ser observado na tabela acima “*Percentual de variação do entre o valor estimado e o adjudicado*”.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Cláusulas editalícias restritivas à competitividade do Pregão nº 19/2015.

Fato

Com vistas a verificar a existência de cláusulas restritivas à competitividade no Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015 e no respectivo Termo de Referência, analisou-se os referidos documentos. A partir das análises, constataram-se as seguintes irregularidades:

- Licitação, em lote único, para dois tipos de veículos

Conforme previsão editalícia (tópico 5.6.1), os licitantes deveriam encaminhar as propostas informando o valor anual de cada componente do grupo e os lances seriam ofertados pelo valor anual/total do item (tópico 6.5.1).

Entretanto, cada item previa vários tipos de veículos com especificações diversas que poderiam ser licitados separadamente, conforme Lei nº 8.666/93, art. 23, § 1º:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Acerca dessa prática, o TCU já havia se manifestado na Súmula nº 247:

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

A inobservância à legislação possibilitou um alto índice de auto inabilitações em todos os itens licitados, justificadas, principalmente, pela incapacidade das empresas

vencedoras de arcar com os custos de todos os veículos do grupo. Além de restringir a participação de outras empresas interessadas, considerando o amplo mercado de locação veicular.

Também não restou comprovados os benefícios oriundos da adoção da licitação por lote, a saber: maior nível de controle na execução dos serviços, efetividade e eficiência na prestação dos serviços, ganho na economia de escala e redução dos preços a serem pagos pela Administração.

- Impossibilidade de subcontratação dos veículos

De acordo com os tópicos 9.16 e 17.1 do edital:

9.16. Todos os veículos deverão ser de propriedade da empresa, devendo ser comprovado no momento do recebimento dos veículos, não se admitindo a subcontratação desses veículos.

17.1. Não será admitida a subcontratação do objeto licitatório.

A exigência de frota própria para a prestação do serviço de transporte é considerada prática irregular pelo TCU (Acórdão nº 614/2015-Plenário)

6. 1ª irregularidade: proibição de sublocação, ou seja, exigência de a futura contratada possuir frota própria para execução do serviço a ser contratado (...)

Logo, a legislação somente proíbe a sublocação total dos serviços, podendo esta prática ser adotada principalmente quando houver inviabilidade comprovada no fornecimento integral dos serviços.

Ao determinar que a frota veicular deveria ser totalmente de propriedade da empresa, a Administração limitou a participação de outras empresas no certame licitatório e restringiu o certame a determinado grupo de empresas.

Como agravante, verificou-se que, quando da assinatura dos contratos, as frotas apresentadas pelos licitantes vencedores não eram de sua propriedade, ou seja, a Administração restringiu a competitividade no certame, e quando da contratação e execução, favoreceu as empresas contratadas, ressalvado o contrato decorrente do Lote “5”, desconsiderando, para tanto, as condições previstas em Edital.

Tabela: Composição da Titularidade da Frota das empresas contratadas em virtude do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

Lote	Dsei	Mês de Referência	Empresa	% Frota Própria	% Frota Terceiros
2	Alagoas	11/2015	Aliança Transporte de Passageiros e Turismo Ltda (Contrato nº 42/2015)	28%	72%

3	Maranhão	12/2015	EGEL Locação de veículos LTDA (Contrato n° 49/2015)	0%	100%
5	Kayapó Do Pará	10/2015	EPIC Empreendimentos Eireli (Contrato n° 45/2015)	100%	0%
6	Litoral Sul	12/2015	IT Alimentos LTDA – EPP (Contrato n° 43/2015)	0%	100%
7	Tocantins	11/2015	POTY Rent a car LTDA – EPP (Contrato n° 38/2015)	3%	97%

Fonte: Planilhas de Rodagem de veículos, e, Pesquisa em 13/09/2017 sistema Macros da CGU, módulo “DENATRAN – VEÍCULOS”.

- Exigência de representação no município de execução do serviço

O item 7.2 do Edital exigia como informações relevantes para o dimensionamento da proposta que

7.2. Para o fiel cumprimento das demandas e dos prazos previamente estabelecidos, visando uma prestação de serviço de forma mais célere e objetiva, a empresa contratada deverá, caso não possuam sede nestas localidades, dispor de pelo menos uma representação nas cidades onde estão localizadas as sedes dos DSEI's, onde serão desenvolvidos os serviços.

A previsão editalícia contraria o art. 3º, § 1º, I da Lei nº 8.666/93, o qual veda a existência de condições que estabeleçam circunstâncias impertinentes para o objeto do contrato e, como consequência, restrinjam o caráter competitivo da licitação:

§ 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; (original sem grifo)

Ao exigir que a empresa contratada, obrigatoriamente, tivesse uma representação na cidade sede da DSEI, o edital afrontou determinação legal que proíbe, expressamente, a exigência de domicílio no local de prestação dos serviços, considerando que a licitação visa garantir o cumprimento do princípio da isonomia, por meio da seleção da melhor proposta para a administração, desde que atenda ao objeto da contratação, no sentido restrito, e ao interesse público, independentemente da localização da prestadora do serviço.

Desta forma, e diante da existência de cláusulas restritivas no Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015, conclui-se que houve, por parte da autoridade competente pela homologação do certame e da celebração dos contratos, favorecimento das empresas contratadas mediante burla às condições previstas no edital. Ademais, nota-se, claramente, a ausência de controles que permitiriam uma análise criteriosa das cláusulas editalícias com vistas a detectar vícios de ilegalidade, os quais, no caso em tela, justificariam a não formalização dos contratos.

Causa

A Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, responsável pela elaboração do edital, absteve-se de realizar uma revisão das cláusulas editalícias com vistas a identificar possíveis restrições à competitividade, resultando na formalização de contratos com vícios de legalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Despacho, encaminhado via e-mail em 30/01/2018, a Unidade informou que:

1.3.1.1. *Licitação, em lote único, para dois tipos de veículos*

1.3.1.1.1 Com relação à separação dos tipos de veículos para adjudicação em itens, o entendimento desta Administração vai de encontro com o apontado por essa CGU. Entendeu-se, à época, que a adjudicação em lote favoreceria a uma possível economia de escala, tendo em vista que o aluguel de veículos, mesmo que de categorias diferentes, é possível de prestação de serviços por uma mesma empresa, visto que depende, a princípio, de capital de investimento para aquisição dos veículos.

1.3.1.1.2 Nesse sentido, ponderando sobre uma economia de escala, quanto mais carros, menor seria o valor a ser cobrado pela empresa.

1.3.1.1.3 Em que pese as afirmações relativas ao alto índice de inabilitações, cabe destacar que não há governança sobre tais ações. As regras e relativas aos critérios de habilitação, inclusive econômico-financeiro, estavam claros no edital, cuja regras foram espelhadas na Instrução Normativa do MPOG nº 02/2008.

1.3.1.1.4 Assim, cabe ao licitante a observância de sua capacidade financeira para execução do contrato, atentando-se para o valor de sua proposta e seu respectivo limite financeiro.

1.4. *Exigência de representação no município de execução do serviço*

1.4.1. A exigência de representação nos locais de prestação dos serviços é uma prática comum em serviços de terceirização. Tal exigência visa possibilitar que o Órgão esteja sempre assistido, de forma que suas demandas, com relação ao contrato, sejam prontamente atendidas.

1.4.2. Em que pese essa Controladoria afirmar ser uma afronta à determinações legais, esse requisito estava totalmente alinhado às normativas vigentes à época, inclusive no que se refere ao entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme demonstra-se a seguir:

1.4.2.1. *Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, art. 19, § 5º, II:*

DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO:

Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem o conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:

[...]

§ 5º Na contratação de serviços continuados, a Administração Pública poderá exigir do licitante: (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)

[...]

II - declaração de que o licitante instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato.

Essa possibilidade veio do Acórdão 1214/2013-P do TCU:

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

[...]

9.1.11 seja fixada em contrato a obrigatoriedade de a contratada instalar, em prazo máximo de 60 (sessenta) dias, escritório em local (cidade/município) previamente definido pela administração;

1.4.2.2. *O TCU fundamentou assim essa decisão:*

III.b.1 – Local do escritório para contatos

104. A primeira proposta tem por fundamento legal o art. 30, inciso II, e § 6º, da Lei 8.666/93, e refere-se à comprovação de que a empresa possui ou se compromete a montar matriz, filial ou escritório em local previamente definido no edital, com pessoal qualificado e em quantidade suficiente para gerir o contrato.

105. Essa exigência se faz necessária tendo em vista que, com o advento do pregão eletrônico, empresas de diversos estados vencem a licitação, assinam contrato, e não têm montada, de forma espontânea, estrutura administrativa próxima ao local de gestão do contrato e de seus empregados. Com isso, a Administração e os empregados têm dificuldade em manter contatos com os administradores da empresa. Muitas vezes sequer conseguem localizar a sede da empresa contratada.

[...]

– local de escritório para contatos

27. O grupo ressalta a importância de que a empresa contratada possua estrutura compatível no local onde são prestados os serviços, de forma que a administração e os próprios empregados possam discutir questões relacionadas à prestação dos serviços com a empresa contratada, sem maiores dificuldades. Registra o grupo de estudos que, com o pregão eletrônico, é cada vez mais comum empresas sediadas em determinados estados vencerem licitações para a prestação de serviços em outras unidades da federação. Se a contratada não tiver uma estrutura adequada no local de prestação dos serviços, a prática tem mostrado que isso causa dificuldades para a boa execução do serviço.

28. Não havendo impedimentos de caráter legal para tal exigência, que tem por objetivo diminuir potenciais problemas quanto à regular execução contratual, considero adequada a proposta do grupo de que a administração requeira, no edital, que a empresa contratada possua ou se comprometa “a montar matriz, filial ou escritório em local previamente definido no edital, com pessoal qualificado e em quantidade suficiente para gerir o contrato”. Evidentemente, deve ser evitada a formulação de exigências desarrazoadas em termos de estrutura administrativa local, de forma a onerar desproporcionalmente as empresas, inibindo desnecessariamente a competitividade do certame, somente se exigindo que a contratada possua uma estrutura mínima que garanta a boa execução contratual. “(grifo nosso)

Ainda por meio de Despacho CGMAP/SAA/SE/MS, sem número, encaminhado dia 16/03/2018, a Unidade informou que:

Importante realçar que destrinchar o item em vários serviços para a região, além dos riscos acima informado, isto não seria garantia de que se obteria o melhor preço para a contratação. Esta Coordenação-Geral levou em consideração a informação passada pela área demandante quando informa que o item composto como estava, iria gerar maior competitividade e economicidade na contratação, já que é a área demandante que conhece melhor às peculiaridades de cada região. Importa lembrar ainda que existia a questão de que cada região era detentora de Convenções Coletivas específicas.

Por meio do Despacho SESAI/GAB/SESAI/MS (SEI/MS – 2934468), do dia 15/03/2018, a SESA declarou que:

Considerando as atuais recomendações exaradas pela CGU neste relatório e as novas regras da Instrução Normativa 05, essa recomendação será acatada no novo termo de referência que está em processo de elaboração para substituição do Pregão 19/2015, ou seja, será permitida a subcontratação parcial do objeto.

Também seguindo a recomendação pela CGU nessa fiscalização e com o teor da Instrução Normativa 05, informo que a cláusula que exigia representação da pessoa jurídica no município de execução do serviço também foi retirada do novo termo de referência que está sendo elaborado para substituir o Pregão 19/2015. (grifo nosso)

Análise do Controle Interno

Referente à “exigência de representação no município de execução do serviço”, em que pese o TCU entender que o Edital poderá exigir que a empresa contratada possua ou se comprometa a montar matriz, filial ou escritório em local previamente definido, esta exigência não poderá ter caráter desclassificatório ou restringir a competitividade, considerando que a IN SLTI/MPOG nº 02/2008 informa que a Administração poderá exigir do licitante:

II - declaração de que o licitante instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato. (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013). (grifo nosso)

Ou seja, não há obrigatoriedade de que a contratada já possua matriz, filial ou escritório instalados no local definido pela Administração quando da assinatura do contrato. Entendimento, este, corroborado pelo próprio TCU e acatado para os futuros termos de referência para contratações para a própria Unidade, conforme manifestação da SESAI.

No ponto pertinente à “licitação, em lote único, para dois tipos de veículos”, o gestor justificou a possibilidade da economia de escala considerando o quantitativo de carros a serem contratados por cada empresa e avaliou ainda que separar a licitação dos vários tipos de veículos a serem contratados para a mesma região, além de não garantir melhor preço incorreria em acréscimo de risco para o processo licitatório. Entretanto, conforme o item 1.1.1.5, algumas empresas contratadas não possuíam frota própria de todos os tipos de veículos, gerando subcontratações junto a locadoras, cujos custos foram repassados para a Administração Pública, conforme planilhas apresentadas pelas contratadas, onerando sobremaneira o erário.

Importante ressaltar que o novo termo de referência elaborado pela Unidade para contratação, que substituirá o Pregão 19/2015 para o DSEI de Alagoas, incorre no mesmo vício de restrição da competitividade, visto que o objeto a ser licitado possui um único item com quatro diferentes tipos de veículos. Portanto, permanecerá restringindo a participação de empresas que não possuam todos os tipos de veículos a serem contratados, além de favorecer as atuais prestadoras de serviço, que, ao longo da execução do presente contrato, puderam se adequar à demanda da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SAA do Ministério da Saúde que institua controles visando identificar e eliminar cláusulas restritivas em seus Editais.

Recomendação 2: Que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SAA do Ministério da Saúde apure a responsabilidade pela restrição e favorecimento identificados no Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Omissão na instauração de Processos Administrativos, visando apurar possíveis condutas ilícitas.

Fato

Conforme o art. 7º da Lei nº 10.520/2002, “*Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais*”.

(Original sem grifo)

Em complemento, o Tribunal de Contas da União/TCU, por meio do Acórdão nº 754/2015-Plenário, determinou que “*orientem os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, inclusive os dos órgãos sob seu controle de atuação administrativa e financeira, para que autuem processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002 e alertem-nos de que tal dispositivo tem caráter abrangente e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença;*”

(original sem grifo)

No mesmo texto, o Tribunal estende que a previsão de penalidade abrange todas as fases do processo licitatório, conforme se observa no Acórdão do TCU n.º 754/2015-Plenário, o qual considerou que “*a interpretação de que as sanções previstas no art. 7º aplicam-se em qualquer fase do certame é a que melhor se coaduna com a jurisprudência deste Tribunal. Ademais, a leitura mais restritiva desse dispositivo não coibiria práticas perniciosas frequentemente observadas nos pregões eletrônicos (...)*”

(Original sem grifo)

Dentre as práticas ilegais apresentadas pela Corte de Contas no referido Acórdão, consta a ocorrência de “*desistência do certame após apresentar a melhor proposta*”.

Em que pese a legislação mencionada determinar a instauração de Processos Administrativos, visando apurar possíveis condutas ilícitas, a Unidade não adotou qualquer medida com vistas a apurar as reiteradas recusas das empresas Brasil Locação de Veículos Eireli (CNPJ: 21.602.240/0001-36), Senconsult Locação de Veículos e Construção Ltda (CNPJ: 40.888.380/0001-67) e OBDI Motors do Brasil Eirelli EPP (CNPJ: 05.515.258/0001-44) de forma a obter possíveis esclarecimentos acerca das reiteradas

auto-inabilitações ocorridas durante a realização do Pregão e aplicar as penalidades definidas em lei, considerando que:

A aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, estados, Distrito Federal ou municípios, em face de irregularidade elencada no art. 7º da Lei 10.520/02, não depende da comprovação de dolo ou má-fé. Requer tão somente a evidenciação da prática injustificada de ato ilegal tipificado nesse dispositivo legal. (Acórdão nº 754/2015-Plenário) (Original sem grifo)

Causa

Omissão, por parte da Unidade, na aplicação de penalidade às empresas que, sucessivamente, apresentaram as melhores propostas e, posteriormente, se auto inabilitaram, ensejando o retardamento da execução do procedimento, caracterizando uma prática inidônea, conforme art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante Despacho de 30/01/2018, a Unidade informou que:

Diante dos apontamentos do relatório, esta Coordenação-Geral realizará busca no sentido de averiguar se esses processos de penalidade foram abertos. Caso contrário, estes serão imediatamente instaurados.

Análise do Controle Interno

Considerando a disponibilidade da Unidade em apurar os fatos, mantemos as análises realizadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SAA/MS apure os atos praticados pelas empresas participantes durante a realização do Pregão Eletrônico nº 19/2015, notadamente, quanto às reiteradas recusas das empresas Brasil Locação de Veículos Eireli (CNPJ: 21.602.240/0001-36), Senconsult Locação de Veículos e Construção Ltda (CNPJ: 40.888.380/0001-67) e OBDI Motors do Brasil Eirelli EPP (CNPJ: 05.515.258/0001-44).

Recomendação 2: Que a SAA/MS apure a responsabilidade pela ausência, por parte do pregoeiro, de esclarecimentos em ata acerca das reiteradas auto-inabilitações ocorridas durante a realização do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Manutenção dos contratos de empresas que não atendiam as exigências contidas no instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

Fato

De acordo com as cláusulas nº 9.11, 9.16 e 17.1 do referido edital, os veículos objetos do certame deveriam ser de propriedade da empresa, sendo que esta comprovação deveria ocorrer em até sessenta dias da assinatura do instrumento contratual, não se admitindo em qualquer hipótese a subcontratação desses serviços:

9.11. A empresa, no ato da apresentação dos veículos para aprovação por parte da fiscalização, que ocorrerá em até 60 (sessenta) dias da data de assinatura do instrumento contratual, deverá apresentar cópia autenticada dos documentos dos veículos, da habilitação dos motoristas bem como da apólice de seguro total de cada um dos veículos ou em grupo identificada pelo registro na SUSEP – Superintendência de Seguros Privados e condições de contratação;

[...]

9.16. Todos os veículos deverão ser de propriedade da empresa, devendo ser comprovado no momento do recebimento dos veículos, não se admitindo a subcontratação desses veículos.

[...]

17.1. Não será admitida a subcontratação do objeto licitatório.

Mesmo desconhecendo a titularidade dos veículos, e se os motoristas estavam devidamente habilitados para transporte de passageiros, os contratos foram celebrados para os itens “2; 3, 5, 6 e 7” do Edital.

Tal descumprimento das condições previstas no Edital do Pregão Eletrônico nº 19/2015 ficou evidente quando efetuado um comparativo entre a relação de veículos rodados no primeiro mês de execução desses contratos com a relação de veículos extraída do sistema Macros da CGU, módulo “DENATRAN – VEÍCULOS”, sendo identificado que somente a empresa EPIC Empreendimentos Eireli possuía integralmente frota própria para execução dos serviços, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela: Composição da Titularidade da Frota das empresas contratadas em virtude do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

Lote	DSEI	Mês de Referência	Empresa	% Frota Própria	% Frota Terceiros
2	Alagoas	11/2015	Aliança Transporte de Passageiros e Turismo Ltda	28%	72%
3	Maranhão	12/2015	EGEL Locação de veículos LTDA	0%	100%
5	Kayapó Do Pará	10/2015	EPIC Empreendimentos Eireli	100%	0%
6	Litoral Sul	12/2015	IT Alimentos LTDA – EPP	0%	100%

7	Tocantins	11/2015	POTY Rent a car LTDA – EPP	3%	97%
---	-----------	---------	----------------------------	----	-----

Fonte: Planilhas de Rodagem de veículos, e, Pesquisa em 13/09/2017 sistema Macros da CGU, módulo “DENATRAN – VEÍCULOS”.

Oportuno observar que o descumprimento por parte das empresas, foi observado, ainda que intempestivamente, pelo fiscal do Contrato nº 43/2015, decorrente do Lote “6” do pregão Eletrônico nº 19/2015, quando da renovação do contrato firmado com a empresa IT Alimentos, constando tal apontamento no Relatório de Fiscalização da Execução do Contrato, emitido em 19/10/2016, abaixo transcrito: *“Cumpre nova ressalva no sentido de que a partir do dia 12.01.2016, a empresa já deveria ter substituído toda a frota disponibilizada a este Distrito de locada para própria, [...] , posteriormente, em cumprimento ao prazo de mais de 60 dias concedido pela contratante – SAA/CGMAP. Após reunião entre a contratante e a empresa foi concedido novamente mais 60 dias para a substituição dos veículos, prazo este que se exauriu em 14.3.2016. Nesta data (19.10.2016), restam apenas 8 veículos a serem substituídos para que todos os veículos disponibilizados sejam comprovadamente de propriedade da empresa. A previsão é de que a partir do mês de outubro/16 todos os veículos sejam de propriedade da empresa.* (Original sem grifo)

Conclui-se, então, que os contratos firmados, em decorrência dos lotes “2; 3, 6 e 7” previstos em Edital, foram executados sem que as empresas tivessem comprovado o atendimento das condições previstas no Edital do PE nº 19/2015, bem como subcontrataram sem autorização, a execução dos serviços adjudicados, com agravo para as empresas EGEL Locações, IT Alimentos, as quais prestaram seus serviços com uma frota cem por cento de terceiros, e a empresa Poty Rent a Car, com uma frota de terceiros na ordem de 97%.

Causa

Manutenção de contratos, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, com empresas que não observaram as exigências editalícias.

Omissão por parte dos fiscais dos contratos em notificar as empresas quanto ao descumprimento de cláusulas contratuais com vistas ao saneamento da irregularidade, conforme Portaria GM/MS nº 78/2006, art. 4º, III.

Ausência de adoção de medidas tempestivas e legais pela Secretaria Especial de Saúde Indígena/SESAI, junto aos DSEI, com vistas a apurar possíveis irregularidades nas contratações, considerando as infringências contratuais apuradas pelo fiscal do contrato do DSEI Litoral Sul.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade apresentou a seguinte manifestação:

1.7.1.1. O item 9.11 apontado no relatório é claro em dizer que apresentação dos veículos ocorrerá em até 60 (sessenta) da data de assinatura do instrumento contratual.

1.7.1.2. Nesse sentido, entende-se como equivocada a afirmação de que os contratos "foram celebrados sem que as empresas tivessem comprovado o atendimento das condições previstas". Ora, se os requisitos exigidos seriam averiguados após a celebração dos contratos, com prazo fixado em edital, não restaria outra alternativa senão a celebração desses contratos.

Ainda, na manifestação apresentada pelo Gestor da Saúde Indígena, à época, um dos responsáveis pelos trabalhos de elaboração do Termo de Referência que originou o Edital nº 19/2015, conforme afirma a Secretaria Especial de Saúde Indígena em Despacho SESAI/GAB/SESAI/MS (SEI/MS – 2934468), houve indicação de que:

No que tange a este tema, importa esclarecer que o Edital do Pregão Eletrônico concedia um prazo de 60 (sessenta) dias, após a assinatura do Contrato, para que a contratada apresentasse a sua própria frota. Após a assinatura dos respectivos instrumentos, os autos do Processo eram encaminhados para os fiscais para a devida implementação da prestação dos serviços nos respectivos Distritos de Saúde Indígena. Localizados na Bahia, Alagoas, Maranhão, Pará, Litoral Sul e Tocantins. Somente a partir daí fariam a fiscalização e acompanhamento da execução, juntamente com a Secretaria Especial de Saúde Indígena.

Cumpre esclarecer que a dilação de prazo deferido em virtude de solicitação das empresas, para entrega dos veículos próprios, após o período de 60 (sessenta) dias, previsto nos contratos, estão demonstrados pelos documentos abaixo elencados:

a) Contrato nº 43/2015 - Empresa It Alimentos LTDA-EPP, 2604487 Ofício 409/2015, datado de 06/11/2015 – empresa IT solicita prorrogação do prazo em virtude da supressão contratual;

Ofício nº 211/2015, datado de 21/12/2015 – Coordenação-Geral de Material e Patrimônio – CGMAP cobra a confirmação, pela empresa, da aquisição de frota própria da empresa;

Ofício nº 3/2016-PRESI, datado de 05/01/2016 – Empresa It Alimentos solicita nova prorrogação do prazo de entrega da frota própria dos veículos pelos motivos ali expostos;

Memorando nº 008/2016-CGMAP/SAA, datado de 1º/02/2016 – Coordenação-Geral de Material e Patrimônio informa ao DSEI Litoral Sul a nova prorrogação de prazo para entrega dos veículos próprios;

Ofício nº 158/2016-PRESI, datado de 23/05/2016 – Empresa It Alimentos apresenta frota própria e solicita novo prazo para complementar a frota na totalidade contratual.

b) Contrato n.º 42/2015 -Empresa Aliança Transporte de Passageiros e Turismo Ltda.

I - Despacho encaminhado ao DSEI de Alagoas/Sergipe, datado de 04/03/2016 – Explica a aplicação de penalidade à empresa, ao tempo que informa a dilação de prazo para entrega dos veículos próprios, doc. SEI 2604578.

Análise do Controle Interno

Ainda que a comprovação de atendimento à exigência editalícia pertinente à propriedade dos veículos pudesse ser realizada em até 60 (sessenta) dias após a celebração do contrato, esta cláusula não foi observada pela Administração, para nenhum dos lotes “2; 3, 6 e 7” previstos em Edital, considerando que, até o momento, não houve a apresentação de documentos que atestam a propriedade dos veículos pelas contratadas.

Em que pese a declaração do gestor sobre a previsão contratual para as dilatações dos prazos de apresentação da frota própria, o termo de referência determinou que o referido período seria de 60 dias, e não estabeleceu a possibilidade de sua prorrogação. Importante ressaltar que no ato da apresentação dos veículos a contratada já deveria apresentar ao menos a cópia autenticada dos documentos dos veículos de sua propriedade, conforme estabeleceu o termo de referência do Edital:

9.11. A empresa, no ato da apresentação dos veículos para aprovação por parte da fiscalização, que ocorrerá em até 60 (sessenta) dias da data de assinatura do instrumento contratual, deverá apresentar cópia autenticada dos documentos dos veículos, da habilitação dos motoristas bem como da apólice de seguro total de cada um dos veículos ou em grupo identificada pelo registro na SUSEP – Superintendência de Seguros Privados e condições de contratação.

[...]

9.15. A empresa deverá relacionar os veículos de sua propriedade, disponíveis para a realização dos serviços, contendo modelo, ano de fabricação, cor e nº das placas e do Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM. Tal relação deverá envolver os veículos os quais somente poderão ser substituídos quando solicitado pelo Distrito, ou, ainda, em caso de acidente de trânsito, ou defeito ou por iniciativa da própria empresa, devendo tal substituição ocorrer no prazo máximo de 48 horas, a partir da comunicação e devidamente autorizada pelo Distrito para que não haja descontinuidade do serviço.

9.16. Todos os veículos deverão ser de propriedade da empresa, devendo ser comprovado no momento do recebimento dos veículos, não se admitindo a subcontratação desses veículos. (grifo nosso)

Após a verificação dos contratos firmados e disponibilizados pela Unidade, considerou-se também não procedente a afirmação do gestor quanto à possibilidade de prorrogação do prazo para apresentação da frota própria. Ao contrário do indicado,

havia previsão de apresentação da lista de veículos dois dias úteis antes do prazo de início da prestação dos serviços.

Na documentação encaminhada pela Unidade, inclusive referente aos dois contratos indicados pelo gestor em sua manifestação, foram observadas as seguintes cláusulas sobre disponibilização das frotas:

9.13. Exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela Contratada, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta.

[...]

10.4. Apresentar a relação dos veículos, 02 (dois) dias úteis antes do previsto para o início da locação, onde deverá constar marca, modelo, cor, placa, ano de fabricação, quilometragem e tipo de combustível.

[...]

10.71. Manter durante toda a vigência do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (grifo nosso)

Desta forma, para o período analisado pela equipe de auditoria, **apenas uma das contratadas demonstrou ser a proprietária dos veículos disponibilizados**, configurando, assim, a sublocação da frota, o que era vedado pelo termo de referência.

Ressalta-se que a ilegalidade na prestação dos serviços foi objeto de ressalva e comunicações do fiscal do contrato ao Órgão Central, ao menos para o “Contrato n.º 43/2015 - Empresa It Alimentos LTDA-EPP”, o qual formalizou, mês a mês, até a finalização do contrato, a situação de propriedade da frota disponibilizada. Entretanto, não houve atuação dos gestores do Órgão Central no sentido de exigir a regularização da empresa prestadora dos serviços.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SAA/MS demonstre a instituição de controles que visem verificar o cumprimento pelos licitantes das condições previstas em Edital quando da assinatura do contrato, bem como quando da prestação do serviço e/ou entrega do bem.

Recomendação 2: Que a SAA/MS apure a responsabilidade pela autorização de prestação de serviços em condições divergentes da prevista em Edital e no Contrato, bem como pela autorização de atesto e pagamentos de faturas em desacordo com as condições contratadas.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Valores pagos indevidamente no montante de R\$ 7.482.873,73.

Fato

Com a finalidade de avaliar a regularidade dos pagamentos realizados em decorrência do Pregão Eletrônico nº 19/2015, foi verificado especificamente se as propostas de

preços apresentadas pelas empresas contratadas, nas quais constam os itens dos serviços prestados e os respectivos custos de execução, estavam de acordo com o previsto pelo Termo de Referência (TR) do Edital.

Com efeito, cumpre destacar que o gestor público deve proceder a uma criteriosa avaliação das propostas comerciais e das respectivas planilhas de composição do preço apresentadas pelas licitantes, com o objetivo de evitar uma ilegal inclusão de custos e por consequência a realização de pagamentos indevidos, em atenção ao art. 7º, § 2º, inciso II, e 44, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão TCU nº 396/2009 - Plenário).

A planilha de custo anexa ao Edital não estimou os quantitativos e preços unitários que compunham o preço total dos serviços a serem contratados, possibilitando, desta forma, a inserção de custos indevidos e/ou não especificados para os serviços.

Nesse sentido, da verificação realizada entre a planilha de custo deste Pregão com as propostas comerciais das empresas contratadas, foi evidenciada a ocorrência de inclusão de custos em que não houve a efetiva comprovação da prestação dos serviços, não houve o detalhamento necessário para a sua caracterização (item genérico), não estavam previstos originariamente nas planilhas indicadas no TR para os serviços a serem executados ou estavam em desacordo com as normas vigentes, os quais acarretaram o pagamento indevido de R\$ 7.482.873,73 (sete milhões quatrocentos e oitenta e dois mil oitocentos e setenta e três reais e setenta e três centavos), considerando o período de novembro/2015 a dezembro/2016, conforme explicitado na tabela a seguir:

Tabela: Proposta de custos indevidos e/ou não especificados

Contrato	Empresa*	Tipo de Veículo	Quant. Veículos	Itens	Valor Unitário (R\$)	Valor Mensal (R\$)	Valor Anual (R\$)
38/2015	Poty Rent a Car Ltda.	Tipo A - Pick up	27	Equipamentos*	600,00	16.200,00	194.400,00
42/2015	Aliança Transporte de Passageiros e Turismo Ltda.	Tipo A - Pick up	21	Preposto	788,00	16.548,00	198.576,00
		Tipo C - Van	4	Depreciação acima 25% a.a.**	437,50	1.750,00	21.000,00
43/2015	IT Alimentos Ltda. – EPP	Tipo A - Pick up	2	Seguro Opcional	1.080,00	2.160,00	25.920,00
				Outros materiais e insumos	1.764,00	3.528,00	42.336,00
				Disponibilização	2.640,00	5.280,00	63.360,00
				Administração Central	988,33	1.976,66	23.719,92
				Depreciação acima 20% a.a.**	1.000,00	2.000,00	24.000,00
			5	Seguro Opcional	1.107,00	5.535,00	66.420,00

	45/2015	Tipo C - Van		Outros materiais e insumos	1.808,10	9.040,50	108.486,00
				Disponibilização	2.706,00	13.530,00	162.360,00
				Administração Central	1.789,05	8.945,25	107.343,00
				Depreciação acima 25% a.a.**	512,50	2.562,50	30.750,00
		Tipo D - SUV	96	Seguro Opcional	522,00	50.112,00	601.344,00
				Outros materiais e insumos	841,00	80.736,00	968.832,00
				Disponibilização	1.276,00	122.496,00	1.469.952,00
				Administração Central	576,30	55.324,80	663.897,60
				Depreciação acima 20% a.a.**	193,33	18.559,68	222.716,16
49/2015	Egel Locação de Veículos Ltda***	Tipo A - Pick up	22	Seguro Obrigatório (valor duplicado)	716,33	15.759,26	189.111,12
				Depreciação acima 20% a.a.**	4.640,96	102.101,12	1.225.213,44
		Tipo C - Van	4	Seguro Obrigatório (valor duplicado)	593,35	2.373,40	9.493,60
				Depreciação acima 25% a.a.**	3.394,66	13.578,65	162.943,77
		Tipo A - Pick up	27	Depreciação acima 20% aa**	1.660,90	44.844,30	538.131,60
		Tipo B - Popular	3	Depreciação acima 20% a.a.**	407,32	1.221,96	14.663,52
		Tipo C - Van	4	Depreciação acima 25% a.a.**	7.248,00	28.992,00	347.904,00
TOTAL							7.482.873,73

* Não houve comprovação de que os veículos possuíam equipamentos de georreferenciamento, portanto foram incluídos na tabela como itens não devidamente pagos.

** Considerando taxa de depreciação referida nas Instruções Normativas SRF nº 162/98 e nº 130/99.

*** Como a empresa não informou o valor de aquisição do bem, foi considerado para a base de cálculo para a depreciação os seguintes valores: Pick-up (R\$ 120.000,00), VAN (R\$ 123.000,00) e Popular (R\$ 45.000,00).

O art. 24 da IN 2/2008 determina, que a análise da planilha de custos e formação de preços deverá ocorrer imediatamente após a aceitação do lance vencedor. Esta

apuração tempestiva permitiria a detecção das incoerências apontadas nos custos apresentados, principalmente quanto a cobranças indevidas.

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.

Causa

Não divulgação no Edital ou no Termo de Referência de planilha detalhada de custos, por parte da Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, possibilitando a inserção de gastos indevidos pelas empresas.

Inobservância, pela Unidade, do inciso XI, art. 4º da Lei nº 10.520/2002, quanto à análise do objeto e valor das propostas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho encaminhado pela CGMAP/SAA/SE/MS, em 01/02/2018, a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio declarou que:

0.28. Quando da realização do Pregão Eletrônico 19/2015 as planilhas foram analisadas para verificação da conformidade com o edital. Não foi verificado pela gestão, à época, cobrança indevida. (grifo nosso)

0.29. No entanto, considerando as pontuações da Controladoria-Geral da União será nomeada uma comissão para análise do Processo e verificação de possível irregularidades, conforme minuta anexa.

Conforme Despacho encaminhado em 30/01/2018, a SAA informou que:

1.8.1.1. É importante ressaltar que é praxe desta Coordenação-Geral analisar todas as propostas e planilhas apresentadas em licitações. Os valores apontados como cobrança indevida serão averiguados e, caso constate-se alguma irregularidade, serão tomadas as devidas medidas administrativas. (grifo nosso)

Ainda por meio do Despacho SESAI/GAB/SESAI/MS (SEI/MS – 2934468), do dia 15/03/2018, a SESAI declarou que:

Nesse ponto, temos a informar que o novo termo de referência que está em processo de elaboração não contemplará itens genéricos que possam configurar custos indevidos, gerando, por conseguinte, sobrepreço no contrato. Com isso, a SESAI acatou a recomendação da CGU e observa-la-á nos novos termos de referência para serviços continuados.

Em sendo mantida a recomendação pelo órgão de controle, cabe apuração da responsabilidade do agente público responsável pela prática.

Por fim, no Despacho CGMAP/SAA/SE/MS, sem número, encaminhado dia 16/03/2018 (anexo à manifestação da SESAI, acima identificada), o Gestor da Saúde Indígena, à época, informou que:

No que tange ao aludido, tratando-se da análise da Planilha de Custos e Formação de Preços, cabe esclarecer que o Termo de Referência apontou para Planilha prevista na IN 02/2018 que cuida da mão de obra à execução contratual.

Cabe frisar que, no que concerne à prestação de serviço por posto de trabalho (motoristas) foram apresentadas as Planilhas de Custos e Formção de Preços para serem confrontadas com as Convenções Coletivas da categoria de cada região, a quais diferenciavam uma das outras. As Notas Técnicas emitidas pela Setorial Contábil da CGMAP, contendo as análises destas planilhas, estão todas anexadas aos autos do processo.

Importa lembrar que o Instrumento Convocatório previu, conforme pode-se verificar do anexo III-A do TR, a Planilha de Custo e formação de Preços tão somente para a prestação do serviço por parte dos profissionais (motoristas) haja vista haver a possibilidade de que a Convenção coletiva de Trabalho da categoria poderia sofrer alteração e que isso tinha o potencial de onerar o contrato, justamente pelo que dispõe o ordenamento jurídico trabalhistas. No mais, todos os valores já eram fixos e conhecidos quando do lance no Pregão e da própria Proposta do proponente licitante.

Cabe frisar que não existia a previsão de uma planilha de custos e formação de preços dos custos dos veículos, pois o preço da locação dos veículos já estaria fixado no certame para um período de doze meses. Além do mais, a responsabilidade da gestão e manutenção dos veículos, englobando todos os custos essenciais à prestação do serviço, já estaria a cargo da contratada ao preço estabelecido no certame.

Desse modo, não cabia naquele momento adentrar no mérito de solicitar que a licitante remanejasse valores constante de uma planilha de composição de preço para manutenção dos veículos, que nem estava prevista como exigência no instrumento convocatório. Logo ela nem foi objeto de análise. Importante lembrar que ela já tinha se manifestado claramente no chat do Pregão que não seria possível reduzir o preço de seu último lance.

Dessa forma, cabe ressaltar que, mesmo que o pregoeiro tivesse interferido no modo como foi colocada a composição dos preços dos veículos, isto não traduziria em economicidade para a Administração. Ademais, isto poderia ser traduzido como interferência na gestão da própria empresa.

Cabe realçar que, mesmo que fosse exigido que ela retirasse determinado custo inserido na composição dos preços dos veículos, ela iria simplesmente alocá-lo em outro lugar, como em lucro, por exemplo, ou alocar para outros custos. Dado que o

Instrumento Convocatório não exigia que ela apresentasse tal composição e repise-se que ela já havia dito não iria reduzir o preço de seu último lance. (grifo nosso)

Análise do Controle Interno

Considerando a manifestação prévia e a disponibilidade da CGMAP/MS, da SAA/MS e da SESAI/MS em apurar os valores indevidamente pagos, mantemos as análises registradas nos fatos.

Entretanto, manifestação apresentada pelo Gestor da Saúde Indígena, à época, um dos responsáveis pelos trabalhos de elaboração do Termo de Referência que originou o Edital nº 19/2015, conforme afirma a Secretaria Especial de Saúde Indígena em Despacho SESAI/GAB/SESAI/MS (SEI/MS – 2934468), indicou que:

Cabe frisar que não existia a previsão de uma planilha de custos e formação de preços dos custos dos veículos

[...]

Logo ela nem foi objeto de análise.

O referido gestor ressalta que caso fosse exigido às contratadas a adequação dos valores propostos na composição dos preços dos veículos, as mesmas iriam simplesmente alocá-los em outro lugar, como por exemplo em lucros. É importante destacar que a afirmação do gestor sobre a adequação dos parâmetros de custos propostos pela empresa vai em sentido contrário ao do devido processo legal, à transparência, aos parâmetros legais vigentes e inclusive ao determinado pelo próprio TR do Edital. A negligência no modo de atuação descrito pela manifestação do gestor, para a análise de composição dos valores propostos e para a verificação da prestação de serviços/pagamentos dos itens, deixa claro que não houve a devida preocupação dos envolvidos no processo de análise das propostas e dos pagamentos para as referidas contratações.

Desta forma, novamente, cumpre destacar que os gestores públicos devem proceder uma criteriosa avaliação das propostas comerciais e das respectivas planilhas de composição do preço apresentadas pelas licitantes, com o objetivo de evitar uma ilegal inclusão de custos e por consequência a realização de pagamentos indevidos, em atenção ao art. 7º, § 2º, inciso II, e 44, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão TCU nº 396/2009 - Plenário).

“§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;”.

“Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

[...]

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da

licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.”. (grifo nosso)

A desconsideração dos gestores do Órgão Central para esse ponto pôde ser observada em diversos documentos constantes do processo, como: documentos dos fiscais apontando as irregularidades na prestação dos serviços, declaração das próprias contratadas indicando a ausência de equipamentos obrigatórios para a execução dos serviços e inclusive troca de informações entre servidores e a gestão indicando as falhas ocorridas durante processo (e-mail institucional).

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SAA/MS, com o auxílio técnico da SESAI/MS, promova a revisão de todas as planilhas de custos apresentadas pelas empresas contratadas a partir do Pregão Eletrônico nº 19/2015, com vistas a ajustar mediante Aditivos os valores a serem pagos mensalmente.

Recomendação 2: Que a SAA/MS, com o auxílio técnico da SESAI/MS, posteriormente à apuração dos valores, proceda o ressarcimento ao erário dos montantes pagos à maior às empresas contratadas.

Recomendação 3: Que a SAA/MS, com o auxílio técnico da SESAI/MS, instaure o devido processo visando apurar a responsabilidade pelos valores indevidamente pagos às empresas contratadas.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Pagamentos por serviços não prestados, resultando em prejuízo de R\$ 3.710.617,70.

Fato

As propostas de preços apresentadas pelas empresas contratadas em decorrência do Pregão Eletrônico nº 19/2015 estabeleciam as quantidades de motoristas necessárias para cada uma das jornadas de trabalho previstas no Edital, conforme detalhado no quadro abaixo:

Quadro 1: Quantidade prevista de motorista por jornada.

Jornada de trabalho	Turno	Quantidade de motoristas por veículo
Segunda a Sexta – 8 às 18h	8 horas diárias	1
Segunda a Sexta – 12 h/dia	12 x 36 horas	2
7 dias por semana – 24h	12 x 36 horas	4

Fonte: Proposta de preços das empresas contratadas em virtude do Pregão nº 19/2015.

A quantidade de motoristas acima observada, para cada tipo de jornada estabelecida nas propostas, seria o mínimo necessário para que as empresas adjudicadas pudessem prestar o serviço previsto no objeto do contrato.

A jornada excepcional – turno de 12 por 36 horas – pode ser utilizada pela contratada, desde que haja anuênci a do funcionário e que esteja prevista em lei ou ajustada por acordo coletivo de trabalho. A mesma foi regulada pela Súmula nº 444 do Superior Tribunal de Justiça, de 2012, conforme segue:

É valida, em caráter excepcional, a jornada de doze horas de trabalho por trinta e seis de descanso, prevista em lei ou ajustada exclusivamente mediante acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva de trabalho, assegurada a remuneração em dobro dos feriados trabalhados. O empregado não tem direito ao pagamento de adicional referente ao labor prestado na décima primeira e décima segunda horas.

Observou-se, nos documentos encaminhados pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA-MS), que o quantitativo de motoristas efetivamente contratados pelas empresas para a execução dos serviços, com exceção do prestado para o item sete do Edital, foi inferior ao mínimo necessário apresentado em suas propostas de preços.

Assim, visando apurar o prejuízo pela prestação de serviço em quantitativo menor que o contratado, adotou-se como metodologia o comparativo entre a quantidade de motoristas contratados para prestação dos serviços e a relação de motoristas encaminhada pelas empresas que executaram os serviços, vinculando-se à jornada diária específica prevista no Edital.

Dessa forma, foi possível estabelecer a quantidade de motoristas inferior ao previsto no contrato, em cada mês de execução, para cada tipo de veículo e jornada de trabalho estabelecida, possibilitando identificar o prejuízo ao erário referente ao pagamento mensal de motoristas que efetivamente não foram disponibilizados pelas empresas.

No caso específico do item cinco do Edital, não foi possível estabelecer a vinculação direta dos motoristas aos tipos de veículos, pois as informações disponibilizadas foram apresentadas de forma consolidada, não sendo possível a verificação da quantidade de motoristas direcionadas a cada veículo. Para esse item a avaliação consistiu em estabelecer o quantitativo mínimo total de motoristas necessários para que fosse realizada a prestação de serviço de forma satisfatória, sendo quantificado ao final o número de empregados não disponibilizados pelas empresas.

A consolidação do prejuízo em cada contrato foi determinada somando-se os meses de trabalho não prestados por cada motorista (chamada a seguir de “unidade de mão de obra”) multiplicado pelo valor referente a mão de obra proposto e acordado em cada contrato.

Importante ressaltar que os dados analisados foram planilhas disponibilizadas pela SAA/MS, as mesmas foram vistoriadas e validadas por servidores responsáveis pela fiscalização e gestão do contrato em cada Distrito e na Administração Central. Não foram disponibilizadas as aferições de qualquer equipamento eletrônico, conforme previsto no Termo de Referência, que comprovasse a utilização e o deslocamento dos veículos para os itinerários informados pelas contratadas nas planilhas de controle dos serviços (planilhas excel) anexadas ao processo. Portanto, a quantificação a seguir foi baseada exclusivamente nas informações declaradas pelas empresas e validadas e pagas pelos agentes administrativos envolvidos.

A análise da prestação de serviços realizada no DSEI de Alagoas (item “2”), pela empresa Aliança Transporte de Passageiros e Turismo Ltda – CNPJ 02.367.108/0001-42, compreendeu o período de novembro de 2015 e dezembro de 2016. Não foram observadas a prestação de 444 unidade de mão de obra durante o período, o que multiplicado pelo valor do custo unitário por motorista de R\$ 4.161,18 (quatro mil, cento e sessenta e um reais e dezoito centavos), determinado pela contratada, gerou um prejuízo total no montante de R\$ 1.848.148,92 (um milhão oitocentos e quarenta e oito mil, cento e quarenta e oito reais e noventa e dois centavos).

Para o DSEI do Maranhão (item “3”), prestação de serviço realizado pela empresa EGEL Locação de Veículos Ltda – CNPJ 06.798.516/0001-00, o período analisado compreendeu de dezembro de 2015 a junho de 2016. Não foram observadas a prestação de 567 unidades de mão de obra durante o período, o que multiplicado pelo valor do custo unitário por motorista de R\$ 2.274,20 (dois mil duzentos e setenta e quatro reais e vinte centavos), determinado pela contratada, gerou um prejuízo total no montante de R\$ 1.289.546,40 (um milhão duzentos e oitenta e nove mil quinhentos e quarenta e seis reais e quarenta centavos).

Já a prestação de serviços para o DSEI Kaypó do Pará (item “5”), realizado pela empresa EPIC Empreendimentos Eireli – CNPJ 07.244.760/0001-93, compreendeu o período de outubro de 2015 a novembro de 2016. Não foram observadas a prestação de 126 unidades de mão de obra durante o período, o que multiplicado pelo valor do custo unitário por motorista de R\$ 2.924,36 (dois mil novecentos e vinte e quatro reais e trinta e seis centavos), determinado pela contratada, gerou um prejuízo total no montante de R\$ 368.469,36 (trezentos e sessenta e oito mil quatrocentos e sessenta e nove reais e trinta e seis centavos).

A análise da prestação de serviços no DSEI do Litoral Sul (item “6”), realizado pela empresa IT Alimentos Ltda-EPP – CNPJ 01.711.147/0001-52, compreendeu o período de nove meses (dezembro de 2015 a março de 2016, junho e julho de 2016 e setembro a novembro de 2016). Não foram observadas a prestação de 75 unidades de mão de obra durante o período, o que multiplicado pelo valor do custo unitário por motorista de R\$ 2.879,62 (dois mil oitocentos e sessenta e nove reais e sessenta e dois centavos), determinado pela contratada, gerou um prejuízo total no montante de R\$ 204.453,02 (duzentos e quatro mil quatrocentos e cinquenta e três reais e dois centavos).

Ao analisar-se a prestação de serviços para o DSEI de Tocantins (item “7”), realizado pela empresa POTY Rent a Car Ltda-EPP – CNPJ 09.535.897/0001-22, não houve prejuízo avaliado durante o período de setembro de 2015 e dezembro de 2016, pois foi disponibilizado ao contratante o mínimo de motoristas para a execução do contrato.

Importante frisar que efetivamente houve um ajuste da jornada de trabalho dos motoristas possibilitado pelo superdimensionamento da frota licitada no pregão conforme citado em ponto específico deste relatório. Salienta-se que nenhuma instância de gestão e/ou fiscalização do contrato indicou deficiências ou reclamações em relação à prestação do serviço pelas contratadas, portanto foi considerado, pela equipe de auditoria, que os objetos contratados atenderam aos Distritos mesmo com a redução do quantitativo da mão de obra promovida pelas empresas contratadas.

Por fim, conclui-se que houve prejuízo total pela não prestação de serviços de mão de obra, durante os períodos analisados, na ordem de R\$ 3.710.617,70 (três milhões setecentos e dez mil seiscentos e dezessete reais e setenta centavos). Os dados de fornecimento de mão de obra para os períodos diversos dos aqui referidos não foram disponibilizados pela SAA/MS até a finalização deste relatório.

Causa

Deficiência no planejamento e estudos, por parte da Coordenação-Geral de Material e Patrimônio e da Secretaria Especial de Saúde Indígena, acerca das necessidades de mão de obra para prestação de serviços aos DSEI, gerando contratações desnecessárias às necessidades das Unidades.

Omissão dos gestores dos contratos em informar sobre a necessidade de eventuais glosas a serem executadas, detalhando o item contratual e demais informações necessárias a subsidiar o cálculo e demais providências necessárias, conforme determina a Portaria GM/MS nº 78/2006, art. 4º, IX.

Ausência de acompanhamento permanente pela Secretaria Especial de Saúde Indígena/SESAI da execução contratual junto aos gestores locais e atuação dos fiscais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho SESA/GAB/SESAI/MS (SEI/MS – 2934468), do dia 15/03/2018, a SESAI declarou que:

Em que pese a constatação feita pela equipe de auditoria, informo que, em regra, o quantitativo de motoristas contido no edital pelas empresas deve ser o mesmo quantitativo de prestação do serviço, conforme consta nos quadros relativos à conta vinculada (doe. SEI 2969125).

Todavia, em sendo mantida a recomendação pelo órgão de controle, a SESAI analisará, responsáveis pelos apontamentos da CGU. E, no caso de se constatar alguma irregularidade, serão adotadas as devidas medidas administrativas.

Análise do Controle Interno

Considerando que a manifestação da Unidade não questiona o fato, mas sim declara que o quantitativo de motoristas contidos nas propostas e o efetivamente disponibilizado para os DSEI, por cada contratada, deveriam ser os mesmos, a equipe de auditoria mantém as análises e apontamentos registrados no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SESAI/MS promova um levantamento do quantitativo de motoristas contratados efetivamente, mediante análise da prestação dos serviços pelas empresas, de modo a apurar os valores pagos indevidamente com mão de obra não fornecida, de forma a recompor ao erário os valores pagos indevidamente.

Recomendação 2: Que a SESAI/MS instaure o devido processo visando apurar a responsabilidade pelos atestos indevidos da execução dos serviços contratados em decorrência do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Prejuízo R\$ 4.040.627,91 decorrente do superdimensionamento da frota e do sistema de pagamento do saldo da franquia não utilizado.

Fato

O item nove do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 19/2015, denominado “*INÍCIO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS*”, descreve o sistema de franquias de quilometragem a ser contratado. Para tanto, foi estabelecida a compensação da diferença observada na utilização da franquia de quilometragem mês a mês. O sistema consiste, resumidamente, que os quilômetros excedentes percorridos por um veículo podem ser compensados pelo saldo de outro veículo do mesmo tipo dentro do mês ou que os quilômetros em saldo na franquia contratada podem ser compensados para o mesmo tipo de veículo pelo uso excedente da franquia em meses posteriores, conforme descrito detalhadamente abaixo:

9.9. Será aplicado o sistema de compensação de franquias, ou seja, quando a quilometragem percorrida por determinado veículo for superior à franquia estabelecida, a diferença deverá ser compensada por outros veículos do mesmo tipo, que tenham apresentado quilometragem inferior à franquia determinada, dentro do próprio mês de apuração, sendo que o preço do quilometro rodado excedente à franquia garantida não poderá ser superior a 80% (oitenta por cento) do valor contratado.

9.10. Havendo saldo de franquia remanescente da apuração mensal, este deverá ser compensado, sucessivamente, nos períodos subsequentes da locação.

O sistema estabelecido pelo Edital, somado ao superdimensionamento da frota disponibilizada aos Distritos, gerou à Administração Pública um cenário antieconômico principalmente em se tratando do item 9.10. O desenho do método aplicado ao saldo remanescente cria a obrigação para a Administração do pagamento por serviços não prestados pelas empresas contratadas, que caso seja praticado de modo acumulativo, mês a mês, provoca uma situação em que há efetivamente a “capitalização da empresa pelo erário público”.

Como agravante, a CGMAP/SAA/MS não elaborou um plano de trabalho que demonstrasse as necessidades regionalizadas dos DSEI de forma a contratar os serviços de locação de veículos de acordo com as demandas específicas.

Em virtude desta ausência, houve um superdimensionamento de veículos e da quilometragem necessária ao atendimento das regionais, o que contraria o estabelecido pelo § 3º do art. 6º da IN/SLTI nº 02/2008.

§ 3º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho, aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e conterá, no mínimo: (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009.)

I - justificativa da necessidade dos serviços; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009.)

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009.)

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009.). (original sem grifo)

Essas distorções, promovidas pelo sistema determinado no termo de referência, foram observadas de modo proeminente no Contrato nº 43/2015 (do item “6” do edital), em favor da empresa IT Alimentos Ltda-EPP, no qual houve execução, no período de agosto/2015 a julho/2015, de aproximadamente 70% da franquia contratada para o DSEI-Litoral Sul. Em que pese os saldos excedentes verificados mensalmente, os pagamentos foram realizados nos valores integrais contratados.

Conforme verificado no processo SIPAR nº 25000.165688/2014-15 (página 249), houve, até o mês de setembro de 2016, o acúmulo de 974.525 quilômetros de saldo, ou seja, este foi o total da franquia não utilizada pelo DSEI – Litoral Sul até o período em que foi analisada a execução do contrato. O valor total dos pagamentos realizados à empresa pelos serviços não prestados até o referido mês, chamado anteriormente de “capitalização da empresa pelo erário público”, alcançou o montante de R\$ 4.040.627,91 decorrente do superdimensionamento da frota e do sistema de pagamento do saldo da franquia não utilizado.

Na tabela abaixo, evidencia-se o prejuízo apontado multiplicando-se o total de quilômetros não utilizados pelo valor unitário do quilômetro atribuído a cada tipo de veículo específico:

Tabela: Prejuízo causado pelo pagamento de serviços não prestados na execução do Contrato nº 43/2015:

Veículo	Saldo em quilômetros Acumulados até setembro/2016 (km)	Valor unitário do quilômetro rodado pago à contratada (R\$)*	Prejuízo Acumulado até setembro/2016 (R\$)
Tipo D – SUV (24h)	284.658	5,83	1.659.556,14
Tipo D – SUV (12h)	488.997	2,50	1.222.492,50
Tipo D – SUV (8h)	52.029	3,45	179.500,05
Tipo C – VAN (24h)	35.173	5,39	189.582,47

Tipo C – VAN (12h)	83.259	7,89	656.913,51
Tipo A – PICK-UP	30.409	4,36	132.583,24
Total do Prejuízo			4.040.627,91

Fonte: Preço consolidado no processo SIPAR nº 25000.165688/2014-15 (página 28).

Portanto, de acordo com os dados analisados no processo, houve prejuízo no montante de R\$ 4.040.627,91 (quatro milhões quarenta mil e seiscentos e vinte e sete reais e noventa e um centavos), pelo pagamento de serviços não prestados mês a mês para o Distrito Especial Sanitário Indígena – Litoral Sul, em decorrência da sistemática definida no Termo de Referência e do superdimensionamento da frota contratada.

Causa

Deficiência de planejamento e estudos, por parte da Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, acerca das necessidades dos Distritos, gerando contratações superdimensionadas e pagamentos por serviços não prestados.

Omissão dos gestores dos contratos em informar sobre a necessidade de eventuais glosas a serem executadas, detalhando o item contratual e demais informações necessárias a subsidiar o cálculo e demais providências necessárias, conforme determina a Portaria GM/MS nº 78/2006, art. 4º, IX.

Ausência de acompanhamento permanente, pela Secretaria Especial de Saúde Indígena/SESAI, da execução contratual junto aos Distritos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho SESA/GAB/SESAI/MS (SEI/MS – 2934468), do dia 15/03/2018, a SESAI declarou que:

A SESAI, observando esta constatação elaborada pela CGU, informa que os novos termos de referência não irão contemplar o superdimensionamento do sistema de franquia, o qual possa abastecer o contrato em excedente de quilometragem. O termo de referência hoje em elaboração extinguira essa prática. Além disso, hoje, antes de iniciar o processo licitatório para serviços de locação de veículos, a equipe da SESAI elabora um Plano de Transporte (doe. SEI 29507471), o qual visa levantar qual é a real demanda de serviços de locação de veículos de cada Distrito. Assim, é possível definir exatamente quanto cada veículo necessita de quilometragem, o que evita o superdimensionamento da frota e o possível pagamento de saldo de franquia não utilizado.

Dessa forma, em sendo mantida a recomendação pelo órgão de controle, cabe apuração da responsabilidade do agente público responsável pela prática.

Análise do Controle Interno

Considerando que a manifestação da Unidade não questiona o fato, mas sim declara que houve melhoria do processo de dimensionamento da necessidade dos Distritos para

as contratações futuras, a equipe de auditoria considera que os pontos observados foram acatados pela Unidade, portanto mantem as análises e apontamentos registrados no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SESAI/MS promova levantamento, junto aos Distritos, de todos os saldos de franquia não utilizados de modo a adequar os pagamentos mensais aos percursos efetivamente percorridos e/ou proceder o abatimento dos excedentes nos meses subsequentes, evitando a realização de pagamentos por serviços não prestados.

Recomendação 2: Que a SESAI/MS celebre Termos Aditivos, adequando, segundo os limites previstos em lei, o quantitativo dos veículos contratados às necessidades de cada Distrito, visando eliminar o superdimensionamento da frota, bem como os pagamentos irregulares.

Recomendação 3: Que a SESAI/MS instaure o devido processo visando apurar a responsabilidade pelo superdimensionamento da frota e pelo sistema de pagamento das franquias não utilizadas para os serviços contratados em decorrência do Pregão Eletrônico nº 19/2015.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Prejuízo apurado de R\$ 1.577.631,26 pelo erro no cálculo para o pagamento da quilometragem excedente, em todos os contratos.

Fato

Na análise da execução contratual do Termo de Contrato nº 38/2015, em favor da empresa Poty Rent a Car LTDA., a qual decorre do lote “7” do Pregão Eletrônico nº 19/2015, houve questionamento, por meio da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão da Saúde Indígena (CGASI/DGESI/SESAI/MS), sobre a definição contratual dos tipos de veículos contratados, bem como sobre a metodologia utilizada para a definição do valor unitário da quilometragem excedente à franquia contratada.

Na oportunidade, por meio da Nota Técnica 06/2017-CGASI/DGESI/SESAI/MS, de 10 de fevereiro de 2017, a CGASI emitiu os seguintes entendimentos sobre o valor unitário a ser pago para o quilômetro excedente à franquia contratada, em esclarecimento à empresa:

Outro ponto que necessita esclarecimentos é quanto ao valor unitário, cobrado na nota 1315, de R\$ 4,51, uma vez que no item 3.1 do referido contrato, [...], a razão entre o valor unitário das pick ups e a franquia (conforme item 10.7 acima destacado), R\$15.142,05 / 3.600 perfaz o valor de R\$ 4,206, e que, segundo consta no relatório de execução contratual, página 205, a forma de cálculo aparece no item 9.9 do Termo de referência e estabelece que o valor limite para cobrança de excedentes não pode ultrapassar 80% do valor contratado, ou seja R\$ 3,365, um diferencial de R\$ 1,145 por quilometro excedido em relação ao constante nas notas. (sic)

Não foi possível determinar, a exata metodologia de cálculo utilizada pela CGASI para estabelecer o valor unitário do quilômetro excedente do uso do veículo (R\$ 4,206). Aparentemente foi utilizada a média ponderada dos valores dos veículos *pick ups* contratados nas distintas jornadas de trabalho, ou seja, 24h por 7 dias na semana (13 veículos) e 40h semanais, o que seriam 8 horas diárias de segunda a sexta-feira, (14 veículos).

Assim, o primeiro ponto a ser observado é que houve omissão dos gestores na elaboração do Edital nº 19/2015, e seu Termo de Referência, quanto a determinação de metodologia específica para o cálculo dos serviços de quilometragem excedentes, o que afronta aos princípios da economicidade e do interesse público, fragiliza os procedimentos para melhor utilização do erário e propicia falhas e gestão antieconômica pelos servidores, conforme Acórdão TCU nº 9.711/2011-1^a Câmara e Acórdão TCU nº 1.877/2017-Plenário:

54.2. julgar irregulares as contas (exercício de 2005) dos responsáveis, [...], com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em virtude da inobservância do § 2º do art. 3º do Decreto nº 2.271/1997 e do item 2.4 da IN MARE nº 18/1997 e da afronta aos princípios da economicidade e do interesse público, consubstanciadas na ausência de Planilha de Custo e Formação de Preços específica para as despesas com quilometragem excedente à franquia do Contrato [...] fato que resultou em pagamentos de quilômetro excedente em valores superiores aos de mercado;

[...]

Por meio do subitem 9.4 do Acórdão 299/2016-TCU-Plenário, o TCU determinou que a Secretaria de Controle Externo de Aquisições e Logísticas (Selog) apurasse as seguintes responsabilidades:

[...]

9.4.2. pela elaboração do termo de referência e do edital do Pregão Eletrônico 9/2015 com modelos de planilhas não condizentes com a despesa a ser efetivada, uma vez que esses instrumentos não discriminam a despesa com os quilômetros excedentes, que devem fazer parte do valor global do contrato, resultando em critério de julgamento não condizente com a realidade do objeto a ser contratado.

O segundo ponto a ser observado é que o cálculo de ajuste dos valores a serem efetivamente pagos à contratada, indicado na Nota Técnica (R\$ 4,206), levou em consideração tanto os custos com a mão de obra dos motoristas, quanto a efetiva utilização do veículo por quilometragem superior à franquia contratada, o que gerou um superfaturamento do valor pago, pois no cálculo do preço unitário da quilometragem excedente **deve constar apenas os custos da utilização do veículo e não o custo global** (veículo + mão de obra), conforme entendimento exarado pelo Acórdão TCU nº 9.711/2011-1^a Câmara:

Embora a contratação tenha sido resultado de uma licitação na modalidade pregão, no qual o menor preço sagrou-se vencedor, é responsabilidade do gestor estar atento aos valores contratados. A pesquisa de mercado é instrumento apto para verificação da compatibilidade entre os valores oferecidos na licitação e os praticados pelo mercado formal. [Tendo em vista que] O menor preço oferecido numa licitação nem sempre

significa o melhor negócio para Administração, cabe ao gestor analisar a razoabilidade e a economicidade de toda e qualquer contratação. Mesmo que o gestor argumente que a contratação incluía as despesas com motorista, há de se esclarecer que, segundo as planilhas de custos apresentadas, tais despesas estavam compreendidas nos valores da franquia. O motorista trabalhava por salário mensal e não por quilômetro rodado. (original sem grifo)

Assim, de acordo com o exposto, a metodologia que expressa o correto do valor unitário da quilometragem excedente à franquia contratada deveria incidir exclusivamente o custo referente ao veículo, ajustado ao limite de 80% estabelecido no item 9.9 do Termo de Referência, pois o custo com motorista já estava compreendido no custo da franquia.

Isto posto, verificou-se que as áreas envolvidas nos pagamentos das notas fiscais não realizaram os ajustes necessários aos preços por unidade de valor da quilometragem excedente utilizada pelos Distritos, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 1: Prejuízo apurado pelo pagamento de valor da quilometragem excedente acima do estabelecido em contrato.

Item do Edital – DSEI	Período de apuração	Quantidade de quilômetros excedentes verificados no processo	Valor unitário pago por quilômetro excedente à contratada	Valor unitário ajustado ao limite do contrato	Valor unitário por quilômetro acima do valor contratual	Prejuízo apurado no período
		(A)	(B)	(C)*	(D = B - C)	(E = A x D)
2 – Alagoas	nov/2015 a dez/2016	68.615	R\$ 4,12	R\$ 2,37	R\$ 1,75	R\$ 120.076,25
3 – Maranhão	dez/2015 a jun/2016	311.804	R\$ 5,21	R\$ 2,15	R\$ 3,06	R\$ 954.120,24
5 – Kaypó do Pará	out/2015 a nov/2016	357.448 ^Δ 77.365 [□]	R\$ 3,10 R\$ 4,97	R\$ 2,45 R\$ 2,45	R\$ 0,65 R\$ 2,52	R\$ 232.341,20 R\$ 194.959,80
6 – Litoral Sul	dez/2015 a mar/2016; jun e jul/2016; set/2016 e nov/2016	O contrato não possui mês com pagamento de quilometragem excedente.				
7 - Tocantins	set/2015 a dez/2016	45.453 [®]	R\$ 3,365 [®]	R\$ 1,69	R\$ 1,675 [®]	R\$ 76.133,77
Total do prejuízo apurado						R\$ 1.577.631,26

* O valor de custo unitário ajustado ao limite do contrato foi obtido por meio da proposta da própria empresa, levando em consideração apenas os custos do veículo ao limite de 80% do valor estabelecido para o mesmo em contrato.

^Δ Quantidade de quilômetros pagos para os carros tipo A em jornada de 44 horas semanas.

[□] Quantidade de quilômetros pagos para os carros tipo A em jornada de 44 horas semanas.

[®] Valor de ajuste estabelecido pela Nota Técnica 06/2017-CGASI/DGESI/SESAI/MS.

Portanto, de acordo com os dados encaminhados pela SAA/MS, houve prejuízo apurado no total de R\$ 1.577.631,26 (um milhão quinhentos e setenta e sete mil seiscents e trinta e um reais e vinte seis centavos), pelo pagamento não ajustado do valor dos quilômetros excedentes utilizados pelos Distritos durante o período em que foi possível analisar o contrato.

Causa

Omissão, por parte da Coordenação-Geral de Materiais e Patrimônio, na determinação da metodologia de cálculo da quilometragem excedente no Edital e/ou no Termo de Referência do pregão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho SESAI/GAB/SESAI/MS (SEI/MS – 2934468), do dia 15/03/2018, a SESA declarou que:

Quanto da ausência de planilha de custos e formação de preços para a quilometragem excedente, esclareço que não foi elaborada uma planilha de quilometragem excedente, pois não havia, naquele momento, uma previsibilidade que pudesse equilibrar esse medida. Mesmo sem essa planilha, foi elaborada uma cláusula que limitava a prática abusiva para essa ação, infelizmente, por conta da inexperiência nesse tipo de contratação, houve uma certa ausência de parâmetros no cálculo desse custo.

[...]

Importante ressaltar que o valor citado na Nota Técnica 06/2017-CGASI/DGESI/SESAI/MS não foi pago, a partir de análise realizada pelo Departamento de Gestão da Saúde Indígena-DGESI, que constatou erro de cálculo quanto ao valor que estava sendo cobrado e impugnou o pagamento.

Ademais, em sendo julgado necessário, esta Secretaria está disposta a rever os seus atos e verificar se houve algum pagamento irregular em relação ao cálculo de pagamento da quilometragem excedente.

Análise do Controle Interno

A equipe de auditoria verificou que houve, por parte da Coordenação-Geral de Apoio à Gestão da Saúde Indígena, a tentativa de ajusto ao erro de cálculo promovido pela contratada para notas fiscais objeto do esclarecimento exarado pela Nota Técnica 06/2017-CGASI/DGESI/SESAI/MS, e que não houve pagamento do montante indicado pela empresa, sendo disponibilizados apenas os valores apurados pela área responsável na referida Nota Técnica.

Entretanto, conforme detalhamento do campo fato, os cálculos de ajuste necessários aos pagamentos das quilometragens excedentes em todos os contratos, inclusive para os indicados na Nota Técnica 06/2017-CGASI/DGESI/SESAI/MS, não observaram a separação entre os componentes de formação de custos dos serviços contratados, quais sejam: mão de obra e veículos.

Desta forma, como não restou comprovado que os devidos ajustes indicados foram realizados até o momento da conclusão deste relatório, a equipe de auditoria mantém o entendimento sobre a necessidade de verificação dos pagamentos referentes à

quilometragem excedente para todos os contratos, durante todo o período de execução dos serviços.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SESAI/MS promova diligências visando levantar, quantificar e recompor ao erário, para todo período de vigência de cada contrato, os valores pagos indevidamente pelo erro no cálculo dos pagamentos a título de quilômetros excedentes.

Recomendação 2: Que a SESAI/MS adote as diligências devidas visando apurar a responsabilidade de quem deu causa aos pagamentos indevidos.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Limitação aos trabalhos de auditoria.

Fato

Em que pese as reiteradas solicitações de informações e disponibilização de documentação encaminhadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SAA do Ministério da Saúde (Solicitações de Auditoria nº 201700439/001, de 16/8/2017, e nº 201700439/002, de 18/10/2017; Ofícios nº 15314/2017/CGSAU/NAC3/CGSAU/DS/SFC-CGU, de 05/9/2017, e nº 15376/2017/CGSAU/DS/SFC/CGU, de 06/9/2017), não foram prestadas informações acerca dos seguintes pontos:

- Documentos de suporte aos pagamentos realizados pela SAA (medições, relatórios e notas fiscais);
- Mensuração da execução dos serviços prestados que compreendem os aspectos mencionados no art. 34 da IN SLTI/MPOG nº 2/2008;
- Metodologia de análise utilizada para a qualificação e quantificação dos veículos a serem licitados para atender a demanda de cada Distrito de Saúde Indígena/DSEI;
- Documento da consulta ou justificativa de cada DSEI para os quantitativos e qualificação dos veículos, caso tenham participado do processo de dimensionamento da frota;
- Recibo de fornecimento de uniformes a todos os empregados da contratada, nos quantitativos determinados no item 8.4 do Termo de Referência (início do contrato);
- Recibo de fornecimento semestral de novas peças de vestuário, na quantidade mínima descrita no item 8.4, conforme determinado nos itens 8.5.1 e 8.6 do Termo de Referência;
- Comprovação de que, no momento do recebimento, todos os veículos eram de propriedade da empresa contratada;
- Comprovação de que todos os veículos fornecidos estavam equipados com o sistema de rastreamento via telefone e satélite, bem como o sistema de comunicação via rádio, atuando na mesma frequência da contratante;
- Documentação técnica que assegure a operação, por no mínimo quatro horas após o desligamento do veículo, do sistema de rastreamento instalado nos veículos, conforme estabelecido no item 16.4 do Termo de Referência;

- Informações sobre qual sistema, via ambiente web – em tempo real, é utilizado para controle e aferição dos trajetos percorridos pelos veículos, conforme item 16.3 do Termo de Referência;
- Informações sobre a situação de substituição dos veículos com dois anos de uso ou que atingiram 75.000 Km rodados;
- Informações sobre a compensação de franquias (itens 9.9 e 9.10 do Edital) realizadas pelas DSEI, inclusive sobre o limite de prazo para pagamentos (quando o excedente de km rodados) ou limite de prazo para a restituição dos valores (quando do saldo de franquia remanescente mensalmente).

Em resposta às diligências, a SAA/MS informou que os documentos requeridos estavam nos Distritos Sanitários Indígenas/DSEI, conforme Despacho de 1º/11/2017:

Em cumprimento ao E-mail da Sra. Rita de Cássia Oliveira, Núcleo de Atendimento às Demandas de Órgãos de Controle (NACI/SAA), datado de 01/11/2017, e a Solicitação de Auditoria nº 201700439/001 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (ID 1131361, ID 0325864 e ID 0939493), o qual solicita informações e documentos acerca do Pregão Eletrônico 19/2015, informo que estamos envidando esforços para obter resposta dos Distritos Sanitários Indígenas Alagoas/Sergipe, Litoral Sul, Maranhão (DSEI-MA disse estar providenciando o encaminhando das informações), Bahia e Kaiapó do Pará, desde a requisição realizada em 30/08/2017, conforme demonstra E-mail anexo (ID 1157027), com o encaminhamento de reiterações via e-mail e Memorando Circular, conforme pode se observar por meio dos documentos ID 1158507, 1208661 e 1208802. (original sem grifo)

Desta forma, as análises acerca da regularidade do Pregão Eletrônico nº 19/2015, especialmente quanto à sua execução, restou prejudicada em virtude da não apresentação da documentação pertinente.

Causa

Omissão na prestação de informações e disponibilização documental ao Controle Interno, conforme determina a Lei nº 12.527/2011, art. 7º, VI.

Deficiência estrutural da Secretaria Especial de Saúde Indígena/SESAI no acompanhamento e na manutenção/requisição de documentos comprobatórios dos contratos firmados para atender aos Distritos.

Manifestação da Unidade Examinada

Conforme manifestação encaminhada em 30/01/2018, a Unidade informou:

1.9.1.1. Cumpre-nos esclarecer que dos doze pontos de informações solicitadas e não atendidas, apenas um pertence efetivamente à SAA, especificamente o que se refere aos documentos relativos aos pagamentos realizados, os quais poderão ser disponibilizados, caso ainda seja de interesse dessa controladoria. Os demais pontos são todos de

competência da Área fiscalizadora, ou seja, Secretaria Especial de Saúde Indígenas e seus respectivos Distritos.

Por fim, conforme Despacho SESAI/GAB/SESAI/MS (SEI/MS – 2934468), do dia 15/03/2018, a SESAI informou que:

Quanto à presente constatação, esta SESAI reiterou novamente as informações e documentos solicitados pela equipe de auditoria da CGU, ressaltando aos Distritos que o não atendimento, implicará em apuração de responsabilidade dos agentes públicos responsáveis pela omissão de informações pela Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde.

Dessa maneira, Ressalto que o DSEI Alagoas enviou novos documentos, conforme documento SEI 2934999; O DSEI Litoral Sul também se manifestou por meio do Despacho 2938159; O DSEI Tocantins apresentou pedido de dilação de prazo para prestar as informações solicitadas, conforme doc.

Ante o exposto, a SESAI espera ter sanada qualquer divergência apontada no mencionado relatório de fiscalização da CGU.

Análise do Controle Interno

Quanto aos pontos de competência da Secretaria Especial de Saúde Indígenas e seus respectivos Distritos, caberia à SAA obter junto à área fiscalizadora as informações encaminhadas e reiteradas por meio das Solicitações de Auditoria.

Relativamente à documentação pertinente aos pagamentos realizados, esta deveria ter sido disponibilizada durante a fase de levantamento de informações, considerando as reiterações e prorrogações de prazos solicitados pela Unidade.

Em virtude das especificidades dos trabalhos, da organização estrutural do Sistema de Saúde Indígena e das reiteradas solicitações do Órgão Central para obtenção das informações requeridas pela equipe de auditoria, entendeu-se que poderá haver também responsabilidade por parte dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, pela não disponibilização dos documentos solicitados.

A equipe de auditoria, no entanto, entende que a SESAI poderia ter uma estrutura mais adequada de guarda desses documentos, especialmente os relativos às comprovações da execução do contrato, para facilitar o acesso à informação, inclusive para atender demandas externas.

Como esse entendimento foi firmado após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções e uma eventual recomendação não foi discutida com a Unidade, a equipe de auditoria optou por não emitir recomendação no sentido de sanear essa deficiência.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SAA/MS, com o auxílio da SESAI/MS, apure a responsabilidade pela sonegação de informações, seja pelo Órgão Central ou pelos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, a servidores da Controladoria Geral da União, solicitadas mediante as Solicitações de Auditoria nº 201700439/001, de 16/8/2017, e nº 201700439/002, de 18/10/2017; Ofícios nº 15314/2017/CGSAU/NAC3/CGSAU/DS/SFC-CGU, de 05/9/2017, e nº 15376/2017/CGSAU/DS/SFC/CGU, de 06/9/2017).