

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V05º
Ciclo

Número do Relatório: 201800726

Sumário Executivo Santo André/SP

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre três Ações de Governo, no município de Santo André/SP, em decorrência do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativa ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 19 a 23 de março de 2018.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União.

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal – gestores federais dos programas de execução descentralizada – apresentará situações evidenciadas que, a princípio, demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas

competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	676407
Índice de Pobreza:	26,73
PIB per Capita:	20.018,82
Eleitores:	519510
Área:	175

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTÉRIO DA SAÚDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	79.602.178,17
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DA SAÚDE		1	79.602.178,17
MINISTÉRIO DAS CIDADES	Mobilidade Urbana e Trânsito	1	31.188.477,70
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DAS CIDADES		1	31.188.477,70
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	1	3.875.452,43
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO		1	3.875.452,43
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		3	114.666.108,30

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 19 e 25 de junho de 2018, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Os trabalhos de fiscalização realizados no município de Santo André/SP, no âmbito do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, por diretriz estratégica, abrangeram os recursos federais descentralizados para a consecução das seguintes Ações de Governo executadas na esfera local, agrupadas por áreas de atuação governamental por meio dos respectivos Ministérios:

- a) Ministério da Saúde: Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade;
- b) Ministério das Cidades: Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano; e
- c) Ministério do Trabalho e Emprego: Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no Âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

A verificação da execução dos objetos alcançados pelas referidas Ações de Governo, suportados no município de Santo André por meio de transferências legais e voluntárias de recursos federais, resultou nas seguintes falhas mais relevantes, por área de atuação governamental:

- Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade: Ausência de estudo apropriado por meio de planilha detalhada de quantitativos e custos unitários dos serviços e ganhos de eficiência esperados fundamentando que a adoção do modelo de Contrato de Gestão se constitui na melhor opção para o ente público; irregularidade na contratação da Fundação do ABC; inexistência de proposta de preços detalhada com a estimativa, por área de atuação, de quantitativos e custos unitários dos serviços no âmbito do Contrato de Gestão nº 348/2015; ausência de detalhamento das despesas para um contrato de amplo escopo na área da Saúde; vínculo empregatício com a Fundação do ABC para equipes responsáveis pelo controle do Contrato de Gestão nº 348/2015; e metas de contrato de gestão insuficientes para aferir o desempenho da contratada;

- Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano: Projeto e planilha orçamentária deficientes; ausência de justificativas quanto à valoração atribuída à proposta técnica; restrição à competitividade da licitação devido à exigência de registro de atestado de capacidade técnico-operacional em nome da licitante no Crea e exigência de tempo de experiência profissional, redação imprecisa de cláusula editalícia; deficiência no Termo de Referência da Concorrência nº 001/2017, em especial quanto à imprecisa descrição e definição do objeto; deficiência na atuação da CAIXA quando da análise dos custos dos serviços objeto do Termo de Compromisso firmado com o Consórcio Intermunicipal Grande ABC; sobrepreço de R\$ 489.747,20 no âmbito da Concorrência nº 01/2017; risco potencial de pagamento indevido no âmbito da Concorrência nº 01/2015; e pagamento indevido no valor de R\$ 137.591,95, no âmbito da Concorrência nº 1/2015;

- Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no Âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine): Paralisação das atividades programadas no Convênio MTE/SPPE/CODEFAT Nº 004/2013 (Siconv nº 785076/2013).

Em síntese, verifica-se que as falhas constatadas no município de Santo André/SP se concentraram nas áreas relativas à terceirização da saúde e à mobilidade urbana.

Ordem de Serviço: 201800256

Município/UF: Santo André/SP

Órgão: MINISTÉRIO DA SAÚDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 79.602.178,17

1. Introdução

Este Relatório trata do resultado de ação de controle desenvolvida no âmbito do programa de Fiscalização em Entes Federativos – FEF que trata do exame relativo aos aspectos que envolvem a terceirização de serviços de atenção à saúde da população para procedimentos de média e alta complexidade no município de Santo André/SP.

A fiscalização teve como objetivo analisar o Contrato de Gestão nº 348/2015 celebrado entre o Município de Santo André/SP e a Organização Social (OS) Fundação do ABC (CNPJ nº 57.571.275/0001-00), que tem como objeto fomentar e apoiar tecnicamente a execução de atividades de prestação de serviços de saúde, em caráter complementar e integrado à Secretaria de Saúde, no âmbito da Rede de Saúde do Município.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 19 a 23 de março de 2018, tendo como objetivo a verificação da regular aplicação de recursos federais do programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade no município de Valinhos/SP.

De acordo com os normativos legais que regem o assunto, bem como com o referido Contrato de Gestão, as aquisições de produtos e serviços, incluindo as contratações de pessoal podem ser realizadas sem a necessidade de realização de concurso público e sem as exigências da Legislação de Licitações e Contratos da Administração Pública, desde que atendam o Regulamento Próprio de Contratações e Compras da Fundação do ABC.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Instrumentos de ajuste firmados entre a Prefeitura Municipal de Santo André/SP e a Fundação do ABC na área dos serviços de saúde.

Fato

De acordo com informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Santo André/SP, estão vigentes desde o exercício de 2015 os seguintes instrumentos de ajuste firmados entre a referida Prefeitura e a Fundação do ABC:

I) Contrato de Gestão nº 348/2015, firmado em 30 de junho de 2015 com prazo de vigência de cinco anos, contados a partir de 1º de julho de 2015.

O contrato tem por objeto amplo “fomentar e apoiar tecnicamente a execução de atividades de prestação de saúde, em caráter complementar e integrado à Secretaria de Saúde, no âmbito da Rede de Saúde do município, submetendo-se às diretrizes técnicas e políticas estabelecidas pelo Gestor do Sistema Único de Saúde, visando à garantia da atenção à saúde”. O valor definido para o seu primeiro ano de vigência foi de R\$228.064.987,00.

Os objetivos mais específicos que se referem à forma de execução dos termos contratuais, bem como à definição das metas pactuadas estão delimitados por instrumentos integrantes do referido contrato denominados Planos Operativos, os quais podem ter vigência própria, respeitado o prazo máximo de vigência do contrato de gestão.

O primeiro Plano Operativo foi firmado na mesma data do respectivo Contrato de Gestão, ou seja, em 30 de junho de 2015 pelo prazo de doze meses a contar de 1º de julho de 2015.

Segundo esse Plano Operativo, mediante o qual foi estabelecido um repasse mensal à Fundação do ABC de R\$19.005.415,59, as áreas objeto dos serviços previstos são as seguintes:

1) Atenção Básica:

A rede básica de saúde do município é composta de 33 Unidades Básicas de Saúde, sendo que se encontra implantada a estratégia de saúde da família e de agentes comunitários em onze unidades de saúde, abrangendo cinquenta equipes de saúde da família, duas equipes de PACs – Agentes Comunitários de Saúde, bem como doze equipes de saúde bucal.

2) Atenção Especializada:

A atenção especializada que é responsável pela coordenação dos serviços de média complexidade compreende a organização de consultas médicas especializadas, exames de diagnósticos e procedimentos ambulatoriais.

Essa área da atenção especializada é composta por três Centros de Especialidades Médicas, um Centro de Reabilitação Municipal, dois centros de Especialidades Odontológicas, Quatorze Serviços da Rede de Atenção Psicossocial e uma Equipe de Atendimento à Pessoa com Deficiência Intelectual.

3) Atenção Hospitalar:

A assistência hospitalar abrange dois hospitais no município de Santo André/SP, a saber: o Centro Médico Hospitalar do Município de Santo André/SP – CHMSA e o Hospital da Mulher Maria José Santos Stein, que está contemplado em outro Contrato de Gestão pactuado também com a Fundação do ABC.

O CHMSA é um hospital geral voltado para o atendimento exclusivo aos pacientes do SUS. Atende outros municípios da região e é referência para os casos de urgência e emergência, realizando procedimentos de média complexidade. Além disso, possui credenciamento para a realização de procedimentos de alta complexidade e de exames de diagnóstico mais complexos, tais como: tomografias computadorizadas e ressonâncias nucleares magnéticas.

Adicionalmente conta ainda com serviços ambulatoriais na área das especialidades cirúrgicas, tais como: Cirurgia da Cabeça e Pescoço, Cirurgia Geral, Cirurgia Plástica, Cirurgia Vascular, Neurocirurgia, Proctologia e Urologia, Cirurgia Buco-Maxilo-Facial, Urologia e Cirurgia Torácica.

Possui ainda uma unidade de Pronto Socorro que se constitui na porta de entrada para os casos de urgência e emergência. Os pacientes são encaminhados pelo SAMU, pelos quatro Pronto Atendimentos localizados na cidade e pelo serviço de Resgate do Corpo de Bombeiros.

4) Urgência e Emergência:

A atenção de urgência e emergência é composta pelos serviços e ações de atendimentos pré-hospitalares e hospitalares. Os serviços pré-hospitalares estão organizados em quatro unidades de Pronto Atendimento, três UPAs e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), sendo que os serviços hospitalares estão organizados pelo CHMSA e pelo Hospital da Mulher.

O SAMU possui ainda uma central de regulação médica que disponibiliza os recursos para realizar os atendimentos de acordo com a necessidade do caso. Além disso, realiza a intermediação e a execução das transferências inter-hospitalares de pacientes graves.

5) Assistência Farmacêutica e Vigilância em Saúde:

A assistência farmacêutica destina-se a apoiar as ações de saúde junto à comunidade do município quanto ao suprimento de medicamentos. A proposta de organização dessa atividade, que compreende a estruturação e manutenção de 52 unidades de farmácia em diversas unidades, tem como objetivo a garantia do acesso da população aos medicamentos essenciais e seu uso racional.

6) Vigilância em Saúde:

A vigilância em saúde representa um processo contínuo e sistemático de coleta, consolidação, análise e disseminação de dados sobre eventos relacionados à saúde, visando o planejamento e a implementação de medidas de saúde pública para a proteção da saúde da população, a prevenção e controle de riscos, agravos e doenças, bem como para a promoção da saúde.

O Plano Operativo contempla os serviços de vigilância em saúde relacionados com a vigilância, prevenção e controle de Agravos Crônicos Transmissíveis, com a vigilância das doenças crônicas não transmissíveis dos acidentes e violências e com a vigilância de doenças de notificação compulsória.

Como já relatado anteriormente, é por meio do Plano Operativo que são determinadas as metas e os respectivos quantitativos físicos a serem atingidos para cumprimento das mesmas, relativamente às áreas acima referenciadas que fazem parte dos serviços previstos na referida contratualização.

Esse Plano Operativo, firmado em 30 de junho de 2015 já foi aditado várias vezes, sendo relevante registrar as principais alterações por meio dos seguintes termos de aditamento:

- Terceiro Termo Aditivo, firmado em 30 de junho de 2016: prorrogação do prazo de vigência para 30 de junho de 2017, repactuação do Plano Operativo e estipulação do valor do repasse de R\$211.920.000,00 para o respectivo período, atribuindo-se o valor do repasse mensal em R\$17.660.000,00;

- Sétimo Termo Aditivo, firmado em 26 de junho de 2017: prorrogação do prazo de vigência para 31 de dezembro de 2017, estipulação do valor total do repasse de R\$130.980.000,00 para o período, sendo o valor mensal do repasse de R\$21.830.000,00 correspondente aos meses de julho a dezembro de 2017;

- Décimo Termo Aditivo, firmado em dezembro de 2017 (não consta o dia da assinatura no termo): prorrogação do prazo de vigência para 30 de junho de 2018, estipulação do valor do repasse de R\$120.000.000,00 para o período, determinando-se o valor mensal do repasse de R\$20.000.000,00 para os meses de janeiro a junho de 2018.

Ressalta-se que de acordo com o Contrato de Gestão pertinente, o Plano Operativo pode ser prorrogado até 30 de junho de 2020, considerando-se que o referido contrato foi firmado em 30 de junho de 2015 por um prazo de cinco anos contados a partir do dia 1º de julho de 2015.

II) Contrato de Gestão nº 005/2014, firmado em 27 de dezembro de 2013 com prazo de vigência de doze meses contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos até o máximo contratual de sessenta meses.

O referido contrato tem como objeto “a operacionalização da gestão e execução, pela contratada, das atividades administrativas e serviços de saúde do Hospital da Mulher, em conformidade com os anexos técnicos I – Objetivos Estratégicos, II – Prestação de serviços, e III – Sistema de pagamento, que integram este instrumento”.

O valor total do contrato para o exercício de 2014 foi estipulado em R\$34.800.000,00, a ser repassado mensalmente de acordo com as regras estipuladas nos anexos que são parte integrante do mesmo, em parcelas mensais fixas previstas de R\$2.900.000,00.

Segundo o Anexo II – Prestação de Serviços, parte integrante do contrato em pauta, os seguintes serviços deverão ser prestados pela contratada:

1) Assistência Hospitalar:

A assistência à saúde será prestada em regime de hospitalização e compreenderá o conjunto de atendimentos oferecidos ao paciente desde sua admissão no hospital até sua alta hospitalar pela patologia ou condição de saúde determinante da alta, incluindo-se aí todos os atendimentos e procedimentos necessários para obter ou completar o diagnóstico e as terapêuticas para o tratamento no âmbito hospitalar;

2) Atendimento a Urgências:

Os atendimentos a urgências são aqueles que não são programados e que são dispensados pelo Hospital às pessoas que procurem tal atendimento, seja de forma espontânea ou encaminhada de forma referenciada. Devem ser atendidas especificamente as urgências e emergências na área de ginecologia e obstetrícia de demanda espontânea da população, bem como aquelas que forem encaminhadas conforme fluxo estabelecido pela Secretaria Municipal de Saúde;

3) Atendimento Ambulatorial:

Deverão ser providos pela contratada serviços de atendimento ambulatorial incluindo-se aí a primeira consulta, as consultas subsequentes a título de retorno, bem como as cirurgias ambulatoriais e outros procedimentos diagnósticos;

4) Serviços de Apoio Diagnóstico:

O Hospital deverá oferecer, no âmbito do contrato de gestão, Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia – SADT a pacientes externos, isto é, aqueles pacientes que foram encaminhados para a realização desses serviços por outros serviços de saúde, consoante a programação da Secretaria Municipal de Saúde do município, nas quantidades médias mensais especificadas.

Ainda, segundo o Anexo II em questão, foram determinadas metas quantitativas a serem atingidas no âmbito do contrato de gestão relativamente aos serviços mencionados anteriormente.

Esse contrato já sofreu várias modificações desde sua assinatura, as quais foram implementadas por Termos de Aditamento. Dentre estes, citam-se os que envolvem as alterações mais significativas:

- Primeiro Termo Aditivo, firmado em 31 de julho de 2014: promoção de acréscimo de R\$4.000.000,00 ao valor contratual inicial atualizado conforme justificativas ratificadas pelo Secretário Municipal de Saúde, retificação do prazo de vigência do contrato para doze meses a partir de 1º de janeiro de 2014, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos até o máximo contratual de sessenta meses;

- Segundo Termo Aditivo, firmado em 30 de dezembro de 2014: prorrogação do prazo de vigência do contrato para 31 de dezembro de 2015, determinação do valor total do repasse de R\$40.158.000,00 para o período contratual, sendo o valor mensal de repasse de R\$3.234.000,00 para os meses de janeiro a abril, e de R\$3.402.750,00 para os meses de maio a dezembro de 2015;
- Terceiro Termo Aditivo, firmado em 29 de dezembro de 2015: prorrogação do prazo de vigência do contrato para 31 de dezembro de 2016, estipulação do valor do repasse de R\$40.833.000,00 para o período, sendo R\$3.402.750,00 o valor do repasse mensal;
- Quarto Termo Aditivo, firmado em 30 de novembro de 2016: prorrogação do prazo de vigência do contrato para 31 de dezembro de 2017, determinação do valor do repasse de R\$40.833.000,00 para o período, sendo R\$3.402.750,00 o valor do repasse mensal;
- Sexto Termo Aditivo, firmado em dezembro de 2017 (não consta o dia da assinatura no documento apresentado): prorrogação do prazo de vigência do contrato para 31 de dezembro de 2018; determinação do valor do repasse de R\$44.235.960,00 para o período contratual, sendo o repasse mensal de R\$3.686.330,00.

Por fim, cabe esclarecer que se optou por adotar como escopo do trabalho de fiscalização, o exame do Contrato de Gestão nº 348/2015, em razão da materialidade e relevância apresentada pelo mesmo em relação ao Contrato de Gestão nº 005/2014 (Hospital da Mulher).

2.2.2. Ausência de estudo apropriado por meio de planilha detalhada de quantitativos e custos unitários dos serviços e ganhos de eficiência esperados fundamentando que a adoção do modelo de Contrato de Gestão se constitui na melhor opção para o ente público.

Fato

Durante a realização dos trabalhos de fiscalização acerca dos processos de terceirização da gestão e execução dos serviços de saúde implementados pelo município de Santo André/SP por meio da celebração do Contrato de Gestão nº 348/2015 com a Fundação do ABC, a equipe de fiscalização requereu à Prefeitura Municipal, por intermédio de Solicitação de Fiscalização, informações sobre a existência de estudos prévios detalhados que justificassem a decisão adotada na ocasião.

Tais estudos detalhados, segundo o Acórdão nº 3239/2013 - TCU – Plenário, devem contemplar a fundamentação da conclusão de que essa transferência do gerenciamento para a organização social mostra-se a melhor opção para o ente público, a avaliação precisa dos custos dos serviços e dos ganhos esperados de eficiência, eficácia e economicidade, bem como planilha detalhada por área de atuação com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos pretensos contratos de gestão.

Em resposta à solicitação efetuada, a Prefeitura apresentou uma comunicação datada de 22 de junho de 2015, assinada pelo Secretário Municipal de Saúde, na qual são apresentadas, de forma superficial, justificativas abordando os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia.

Do ponto de vista prático, o documento apresenta como justificativa quanto ao parâmetro da economicidade, dois quadros, abaixo apresentados de forma consolidada, comparando os custos de folha de pagamento no setor público (salários, encargos e benefícios) de dois cargos com os custos correspondentes na Fundação do ABC.

Quadro – Custos Folha de Pagamento – Setor Público x Fundação ABC

	Recepcionista		%	Aux. Adm. I		%
	Serv. Público	Fund. ABC		Serv. Público	Fund. ABC	
Salário	1.493,05	1.441,69		1.143,34	1.143,34	
Benefícios	151,00	229,50		151,00	229,50	
Encargos	450,15	309,10		356,71	245,13	
Custo Total	2.094,20	1.980,29	-5,4%	1.651,05	1.617,97	-2,0%

Fonte: Documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santo André/SP.

Observa-se que a justificativa apresentada, pela sua superficialidade, não tem qualquer valor probatório para demonstrar a economicidade na adoção do modelo, haja vista que o valor inicial estipulado apenas para o primeiro ano de vigência do contrato de gestão firmado com a Fundação do ABC foi de R\$228.064.987,00. A simples comparação dos custos da folha de pagamento entre o setor público e a Fundação do ABC, especificamente para dois cargos, não pode se constituir em parâmetro para justificar uma contratualização de tal vulto.

Além disso, por se tratar de um contrato que abrange múltiplas áreas de atuação, deve-se levar em conta a ocorrência de uma série de outros itens relevantes que impactam o custo total dos serviços a serem contratados e que não foram considerados.

Assim sendo, a celebração de contrato de gestão com uma organização social deve ter como valor de referência, além de outros parâmetros como a produtividade e a qualidade, o montante dos custos incorridos pelo próprio poder público para executar os serviços que se quer contratualizar com tal organização social, o que não se verificou no caso em pauta.

Portanto, diante da ausência desses estudos preliminares detalhados, não se pode afirmar que a Prefeitura Municipal de Santo André/SP obteve, adotando como referência seus próprios custos com a realização dos respectivos serviços, uma proposta vantajosa para a administração pública, considerados todos os seus aspectos relevantes tais como o da economicidade, eficiência e eficácia, ao celebrar o Contrato de Gestão nº 348/2015 em 30 de junho de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 25 de junho de 2018, a Prefeitura Municipal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação, editada quanto aos encaminhamentos internos no âmbito de sua Administração Municipal, mantendo-se o completo teor da manifestação do gestor:

“Para subsidiar a justificativa aos apontamentos da equipe de fiscalização dividimos as respostas em duas linhas de informação: a primeira específica sobre o objeto esperado com a celebração do Contrato de Gestão, que será a base de informações para respostas aos apontamentos (equivocados) sobre ausência de estudo preliminar e/ou mapeamento da situação de saúde do Município de Santo André, bem como apontamento (também

equivocado) sobre a ausência de detalhamento de despesas/custos para financiamento dos serviços de saúde.

Na sequência, serão abordados os quantitativos, custos e aperfeiçoamento almejado com a celebração do Contrato de Gestão, onde será possível identificar que a adoção do modelo de Contrato de Gestão pelo município foi fundamentado e motivado pelo interesse maior de atendimento - QUALIFICADO - das demandas pelos serviços de saúde da população andreense.

Feita uma breve apresentação da metodologia adotada para enfrentamento dos apontamentos, passamos especificamente a abordagem do tema, iniciando com a afirmativa que a prestação dos serviços públicos é cada dia mais necessária à população, sobretudo a mais carente, por isso o grande desafio posto aos gestores públicos é a maximização e otimização da prestação dos serviços.

Cada vez mais é necessário implantar políticas que demandam ações mais eficientes e que proporcionem mais efetividade de atendimento aos direitos fundamentais. Em contraposto, também não é novidade que os recursos públicos para financiamento das ações públicas, notadamente na área da saúde, estão cada dia mais escassos, tornando a missão dos gestores ainda mais desafiadora.

Certo é, que o papel do gestor é buscar soluções efetivas de atendimento e adequadas à realidade/potencial de financiamento, de forma a consagrar a tão festejada dignidade da pessoa humana da Constituição Federal, pois de plano é inadmissível qualquer menção ao retrocesso social, o que descarta qualquer outra possibilidade que não passe pelo financiamento pleno de todo arcabouço da saúde e seus desdobramentos, como por exemplo, saneamento básico.

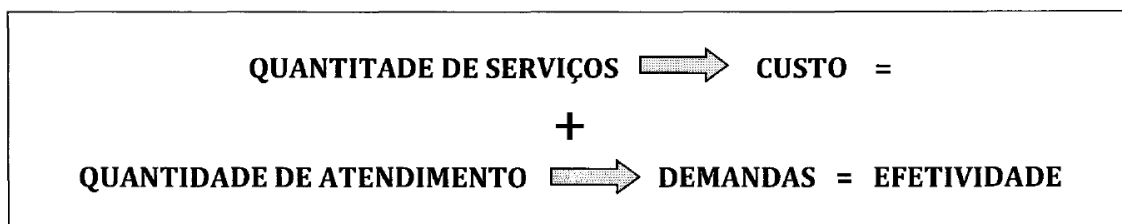
Sobre o assunto o STF1 em caso de grande relevância decidiu que o direito à saúde é "consequência indissociável do direito à vida", e mais: que o "o direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível", cabendo ao Estado formular e implementar políticas que visem garantir a todos o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar, ressaltando que "o poder público não pode transformar norma programática em promessa constitucional inconsequente".

Acrescentou ainda, que "o sentido de fundamentalidade do direito à saúde (que representa, no contexto da evolução histórica dos direitos básicos da pessoa humana, uma das expressões mais relevantes das liberdades reais e/ou concretas) impõe ao Poder Público um dever de prestação positiva, que somente se terá por cumprido, pelas instâncias governamentais, quando estas adotarem providências destinadas a promover - EM PLENITUDE - a satisfação efetiva da determinação ordenada pelo texto constitucional".

Importante esclarecer que todos os atos que fundamentaram a celebração do Contrato de Gestão com a FUABC estão pautados nos princípios que regem a Administração Pública e buscam atingir o fim maior que é a prestação do serviço de saúde pública à população da Cidade de Santo André.

Diferentemente do apontamento feito pela d. fiscalização, o Contrato de Gestão nº 348/2015 foi planejado a partir dos serviços aferidos no escopo dos Convênios nºs 221/2009 e 114/2012 que o antecederam, inclusive com base nos valores e quantitativos dos serviços anteriormente prestados, operacionalizados nos exercícios de 2009 a 2015 (1º semestre).

Esta informação é fundamental para desmistificar o apontamento, pois a opção pela modelagem do Contrato de Gestão partiu de bases sólidas e concretas, com conhecimento efetivo dos seguintes pontos:



Importante destacar que a cidade de Santo André é uma das grandes cidades do Estado de São Paulo, com população estimada em 2017 em 715.2312 pessoas e alta densidade demográfica (com 3.848 habitantes/km²), o que é superior a da Região Metropolitana de São Paulo a qual a cidade está inserida.

Outros dois pontos dignos de destaque são:

- (i) O aumento da expectativa de vida da população, com aumento na ordem de 6,32 anos nos períodos compreendidos entre 1991 a 2010; e,
- (ii) Aumento da taxa geométrica de crescimento anual da população, que teve crescimento médio de 0,27% ao ano, no período compreendido entre 2010 e 2016.

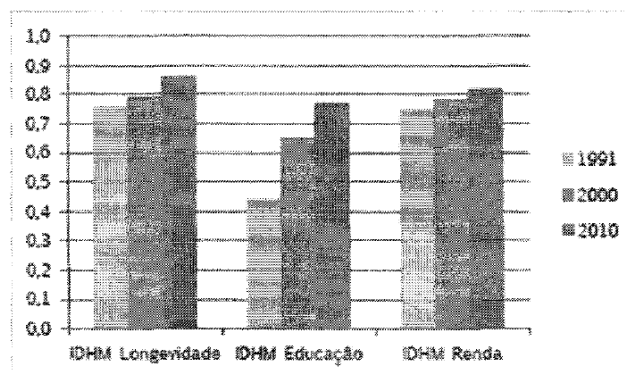
Um simples olhar nos indicadores acima demonstra, incontestavelmente, a necessidade mais efetiva da prestação dos serviços de atendimento à saúde para a população, que está mais idosa, pois a expectativa de vida no período de 20 anos passou de 70,34 anos para 76,66 anos.

Os números são comprovados pelo IDHM que é o índice de Desenvolvimento Humano Municipal composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Segue:

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

O IDHM é um indicador que varia de 0 a 1 e sintetiza três aspectos do desenvolvimento humano: vida longa e saudável, o acesso a conhecimento e o padrão de vida, traduzidos nas dimensões de longevidade, educação e renda (quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento humano no município). Nos aspectos mencionados, o fator educação aumentou 74%, a longevidade 14% e a renda 9% entre 1991 e 2010.

Figura 15 – IDHM Municipal. Santo André, 1991, 2000 e 2010.



Fontes: PNUD, IPEA, FJP e IBGE.

Apenas por uma pequena amostra da crescente demanda/procura pelos serviços de saúde no Município de Santo André é possível compreender que a escolha pelo instrumento do Contrato de Gestão partir da concepção que este se apresentou como o instrumento mais eficiente (dada a situação existente) para fomentar a execução das atividades da saúde.

Dada a característica do Contrato de Gestão identificou-se que seria possível estabelecer metas de desempenho com periódica avaliação, na busca do aumento da eficiência e produtividade, ou seja, buscou-se maior eficiência e qualidade da prestação do serviço.

Neste sentido, o Plano Municipal da Saúde com o planejamento crescente de atendimento das respectivas metas e ações foi o instrumento balizador das atividades, programações, objetivos e metas da Política Municipal de Saúde.

Também estão inseridos no planejamento da política pública de saúde, a Programação Anual de Saúde - PAS que é o instrumento pelo qual as intenções expressas no Plano de Saúde, através de objetivos, diretrizes e metas são detalhadas por ações, metas anuais e os recursos necessários à sua operacionalização e, por fim, os Relatórios de Gestão, anual ou quadrimestral é o documento que apresenta os resultados obtidos pela execução das PAS, apurados no conjunto de ações e metas.

Com todos os elementos de planejamento e gestão que fazem parte da política municipal de saúde de Santo André não é crível que a fiscalização possa afirmar que "faltou mapeamento da situação da área de saúde para transformar a necessidade dos serviços em metas de produção realização.

Todos os instrumentos de controle de gestão acima mencionados embasaram o interesse público para seleção do Contrato de Gestão como o instrumento mais adequado/apropriado para atendimento das demandas do Município.

A flexibilização do Contrato de Gestão também foi ponto digno de destaque na escolha do instrumento, já que para fomento das atividades é possível adequar/aprimorar as metas pré-definidas no plano de ação, ou seja, no Contrato de Gestão é possível aperfeiçoar o detalhamento dos serviços e objetivos a serem para cumprimento das respectivas metas.

Diz-se flexibilização porque no Contrato de Gestão a expectativa do cumprimento do ajuste é inteiramente conhecida pelas partes, ou seja, há o prévio conhecimento das obrigações que deverão ser cumpridas e o alcance do programa do 5 planejamento pressupõe atingir as metas detalhadas pelas partes, sendo necessário o acompanhamento, e, (se necessário) ajuste para atendimento almejado na celebração.

A escolha pela modalidade do Contrato de Gestão levou em consideração a autonomia gerencial, administrativa e financeira da Administração, balizada em estudos preliminares como por exemplo os já mencionados Planos Municipais de Saúde (2014/2017 e 2018/2021).

(...)

São as informações preliminares para subsidiar a resposta aos apontamentos. Desde já, dada a abrangência do Contrato de Gestão em análise, requeremos novas oportunidades para apresentação de eventuais ajustes e/ou aprimoramentos que estão sendo implantados para aperfeiçoar a contratação ora analisada.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Santo André/SP, por meio de sua manifestação, alegou, objetivamente com relação ao fato apontado, que o *“Contrato de Gestão nº 348/2015 foi planejado a partir dos serviços aferidos no escopo dos Convênios nºs 221/2009 e 114/2012 que o antecederam, inclusive com base nos valores e quantitativos dos serviços anteriormente prestados, operacionalizados nos exercícios de 2009 a 2015 (1º semestre).”*

Cabe reforçar, entretanto, que durante a realização do trabalho, quando, por meio do item “1” da Solicitação de Fiscalização nº 201800256-001, foi solicitada a prestar informações, especificamente sobre o Contrato de Gestão nº 348/2015, acerca do assunto em questão não o fez, restringindo-se a apresentar o documento já mencionado no texto do fato, no qual se registra como aspecto de economicidade para a contratação da FUABC, a comparação dos custos relativos à contratação de profissionais de dois tipos de cargos administrativos pela Prefeitura com aqueles que seriam incorridos pela referida Fundação.

Assim, como amplamente demonstrado no texto do fato apontado, a justificativa apresentada como aspecto de economicidade naquele momento, considerando-se um contrato abrangendo múltiplas atividades e elevados custos não é suficiente para comprovar a referida vantajosidade financeira capaz de subsidiar a celebração do referido Contrato de Gestão.

Portanto, diante do exposto, são mantidos os apontamentos efetuados durante a realização do trabalho.

2.2.3. Irregularidade na contratação da Fundação do ABC.

Fato

Não foi verificada, no processo de qualificação e contratação da Fundação do ABC, observância aos princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade (CF, art. 37, caput).

Constatou-se, por meio do exame da documentação processual disponibilizada pela Prefeitura, que a qualificação da Fundação do ABC como organização social no âmbito do município de Santo André/SP foi efetivada por intermédio da publicação, na data de 29 de junho de 2005, da Portaria nº 235.06.2005.SS assinada pelo Secretário Municipal de Saúde do referido município.

Por sua vez, o Contrato de Gestão nº 348/2015, firmado entre a Prefeitura Municipal de Santo André/SP e a Fundação do ABC, foi assinado em 29 de junho de 2015, tendo sido publicado no Diário do Grande ABC em 2 de julho de 2015.

Com base na documentação contida no respectivo processo, bem como em informações obtidas junto aos responsáveis, observou-se que a seleção da Fundação do ABC para a celebração de contrato de gestão com a Prefeitura não foi precedida de procedimento específico em que se demonstrasse a observância aos princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade (CF 88, art. 37, *caput*).

Acerca desse fato, constatou-se, pelo exame documental, que a Prefeitura Municipal apresentou justificativas no que se refere aos aspectos legais da questão, bem como quanto aos aspectos técnicos e da conveniência associada à escolha realizada.

Do ponto de vista dos aspectos técnicos e da conveniência, da comunicação assinada pela Secretária Adjunta da Saúde, de 25 de maio de 2015, destacam-se os seguintes trechos:

“Hoje, a atuação da Fundação do ABC se dá por meio dos convênios números 221/09 e 114/12, porém, atualmente, o instrumento de convênio se mostra ineficaz para a continuidade dos serviços de a Secretaria de Saúde vem executando em conjunto com a Fundação do ABC, se mostrando instrumento cabível o instrumento de contrato de gestão, já que a intenção do município é outorgar à entidade a administração e o gerenciamento dos imóveis, móveis, equipamentos, veículos e demais bens de propriedade da Prefeitura, que são vinculados à Secretaria de Saúde.

.....

Diante disso, visando a continuidade desta histórica parceria mantida entre a PMSA e a Fundação do ABC com o instrumento correto, decidiu-se celebrar um contrato de gestão, de acordo com o plano de trabalho e a planilha de custo mensal, que acompanharam o referido ofício”.

Quanto ao aspecto legal da celebração do contrato de gestão sob a forma direta, em parecer datado de 15 de junho de 2015, assinado pela Procuradora do Município de Santo André/SP,

encontra-se assinalada opinião favorável à celebração do respectivo contrato na modalidade direta, mediante o amparo da fundamentação contida no artigo 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

.....

XXIV – para celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)”.

Considerando-se estritamente o aspecto legal da questão, tem-se adotado como entendimento mais corriqueiro o fato de que a seleção de uma organização social para a futura celebração de contrato de gestão não está submetida integralmente às formalidades da Lei nº 8.666/93, tendo-se em vista que pela sua própria natureza, o contrato de gestão não tem as características de um contrato administrativo onde prevalece a contraposição de interesses; ao contrário, coexistem os interesses recíprocos que caracterizam os instrumentos de parceria, como os convênios.

Entretanto, a redação do artigo sob análise permite interpretações diversas, no sentido de que a citada dispensa aplica-se aos contratos de prestação de serviços com a organização social “no âmbito do contrato de gestão”. Portanto, pelo enunciado do artigo, deduz-se que a celebração do contrato de gestão precede a dispensa e não o caso contrário, o que coloca em dúvida a aplicação que se tem adotado para o referido artigo em casos como o analisado.

Relativamente à justificativa apresentada quanto aos aspectos da conveniência e da oportunidade, com a alegação de que a Fundação do ABC tem sido parceira da Prefeitura Municipal de Santo André/SP desde longa data e tem apresentado resultados satisfatórios ao longo dessa parceria, não pode esta ser acatada de plano, haja vista que em virtude de tal decisão, outras organizações sociais igualmente aptas e interessadas em firmar parceria com o poder público ficam automaticamente excluídas do processo face à não observância dos já citados princípios constitucionais da impessoalidade e da publicidade.

Acerca desse assunto, o Acórdão nº 3239/2013 – TCU – Plenário prescreve que “ *a escolha da organização social para a celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto no art. 7º da Lei 9.637/98 e no art. 3º combinado com o art. 116 da Lei 8.666/93*”.

Ainda com relação à questão em comento, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADIN nº 1.923 em 16 de abril de 2015, decidindo por maioria da corte pela constitucionalidade do modelo estabelecido pela Lei 9.637/98, registrou em sua ementa o seguinte:

“12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com a plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não cumulativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.” (obrigação de licitar).

“13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando posição subjetiva de parceiro privado, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput).”

O Acórdão da ADIN em questão, no tocante à qualificação e seleção das organizações para celebração de contratos de gestão, conclui o assunto ao determinar explicitamente o seguinte:

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, em julgar parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância aos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com os parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal;.....”

Diante do exposto, considera-se irregular a decisão adotada pela Prefeitura Municipal de Santo André/SP de celebrar o Contrato de Gestão nº 348/205 com a Fundação do ABC, tendo em vista o entendimento expresso no Acórdão nº 3239/2013 – TCU – Plenário de que tal celebração: *“deve se dar por meio de processo público e objetivo, não necessariamente de um processo licitatório. O ministro (Ayres Brito) afirma que é necessário “um chamamento público, com regras objetivas, para que, de todas as organizações sociais com atuação na área em que pretende agir o Poder Público por modo emparceirado com o setor privado, seja convocada aquela de maior aptidão para vitalizar a atividade”*, o que de fato não se observou no caso concreto.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 25 de junho de 2018, a Prefeitura Municipal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação, editada quanto aos encaminhamentos internos no âmbito de sua Administração Municipal, mantendo-se o completo teor da manifestação do gestor:

“Para subsidiar a justificativa aos apontamentos da equipe de fiscalização dividimos as respostas em duas linhas de informação: a primeira específica sobre o objeto esperado com a celebração do Contrato de Gestão, que será a base de informações para respostas aos apontamentos (equivocados) sobre ausência de estudo preliminar e/ou mapeamento da situação de saúde do Município de Santo André, bem como apontamento (também equivocado) sobre a ausência de detalhamento de despesas/custos para financiamento dos serviços de saúde.

Na sequência, serão abordados os quantitativos, custos e aperfeiçoamento almejado com a celebração do Contrato de Gestão, onde será possível identificar que a adoção do modelo de Contrato de Gestão pelo município foi fundamentado e motivado pelo interesse maior de atendimento - QUALIFICADO - das demandas pelos serviços de saúde da população andreense.

Feita uma breve apresentação da metodologia adotada para enfrentamento dos apontamentos, passamos especificamente a abordagem do tema, iniciando com a afirmativa que a prestação dos serviços públicos é cada dia mais necessária à população, sobretudo a mais carente, por isso o grande desafio posto aos gestores públicos é a maximização e otimização da prestação dos serviços.

Cada vez mais é necessário implantar políticas que demandam ações mais eficientes e que proporcionem mais efetividade de atendimento aos direitos fundamentais. Em contraposto, também não é novidade que os recursos públicos para financiamento das ações públicas, notadamente na área da saúde, estão cada dia mais escassos, tornando a missão dos gestores ainda mais desafiadora.

Certo é, que o papel do gestor é buscar soluções efetivas de atendimento e adequadas à realidade/potencial de financiamento, de forma a consagrar a tão festejada dignidade da pessoa humana da Constituição Federal, pois de plano é inadmissível qualquer menção ao retrocesso social, o que descarta qualquer outra possibilidade que não passe pelo financiamento pleno de todo arcabouço da saúde e seus desdobramentos, como por exemplo, saneamento básico.

Sobre o assunto o STF(1) em caso de grande relevância decidiu que o direito a saúde é "consequência indissociável do direito à vida", e mais: que o "o direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível", cabendo ao Estado formular e implementar políticas que visem garantir a todos o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar, ressaltando que "o poder público não pode transformar norma programática em promessa constitucional inconsequente".

Acrescentou ainda, que "o sentido de fundamentalidade do direito à saúde (que representa, no contexto da evolução histórica dos direitos básicos da pessoa humana, uma das expressões mais relevantes das liberdades reais e/ou concretas) impõe ao Poder Público um dever de prestação positiva, que somente se terá por cumprido, pelas instâncias governamentais, quando estas adotarem providências destinadas a promover - EM PLENITUDE - a satisfação efetiva da determinação ordenada pelo texto constitucional".

Importante esclarecer que todos os atos que fundamentaram a celebração do Contrato de Gestão com a FUABC estão pautados nos princípios que regem a Administração Pública e buscam atingir o fim maior que é a prestação do serviço de saúde pública à população da Cidade de Santo André.

(...)

PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO E CONTRATAÇÃO, OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE (ART. 37 CF)

O apontamento foi fundamentado nos princípios constitucionais insculpidos no Art. 37 da CF, que exige da Administração Pública rigorosa observação dos preceitos constitucionais que fundamentam a ação da Administração Pública. Assim, somados aos demais princípios do que norteiam a atuação da Administração Pública a publicidade e impessoalidade dão o tom da moralidade da Administração Pública

Aqui cabe fazer ressalva quando a um aspecto, em particular, que reveste de legalidade todos os atos praticados pelo Município de Santo André na ocasião da qualificação da Fundação do ABC, trata-se da finalidade da constituição da Fundação do ABC, cuja finalidade de sua criação deixa claro e cristalina a sua função no cenário regional do ABC, já que a sua criação foi dada através da união de esforços dos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano, que vislumbraram a possibilidade de concentração de esforços coletivos com a finalidade preliminar da criação e manutenção da faculdade de Medicina e Hospital Regional, visando à formação, capacitação e prestação de serviços de saúde na região, o que de fato modificou o cenário dos serviços de saúde na região.

Importante registrar que no âmbito do município de Santo André a Lei Municipal no 2.695/1967, foi o instrumento legal instituidor da Fundação do ABC.

O fato do Município de Santo André ser uma mantenedora da FUABC não foi a questão central analisada na escolha da FUABC, pois também foram avaliados outros fatores como por exemplo a expertise na prestação do serviço, a qualidade profissional dos prestadores da FUABC, bem como o potencial operacional da FUABC que foi exitoso em contratações anteriores com o Município.

Portanto é legítima a contratação da Fundação do ABC e não há nenhuma ilegalidade na qualificação no âmbito do município de Santo André, muito menos na publicação do Contrato de Gestão no 348/2015 em 02/07/2015.

Por todos os elementos destacados, e, partindo da premissa que o Estado (Município) está vinculado a proteger e a garantir as prestações existenciais que partem do mínimo para uma existência minimamente condigna, como o direito a saúde cabendo ao mesmo adotar mecanismos efetivos para cumprimento de seus deveres objetivos, o Município de Santo André elegeu a modalidade do Contrato de Gestão por ser o mais EFETIVO para a prestação almejada.

São as informações preliminares para subsidiar a resposta aos apontamentos. Desde já, dada a abrangência do Contrato de Gestão em análise, requeremos novas oportunidades para apresentação de eventuais ajustes e/ou aprimoramentos que estão sendo implantados para aperfeiçoar a contratação ora analisada.”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal ressaltam a importância da FUABC no contexto regional da cidade, bem como da longa parceria que vem sendo mantida com a mesma na área da saúde, entretanto, a administração pública não pode se pautar apenas por questões históricas e de relacionamentos.

A celebração de um ajuste da magnitude e complexidade que caracterizam o Contrato de Gestão nº 348/2015 requer que sejam adotados todos os procedimentos com vistas a garantir a proposta mais adequada, não somente do ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade, mas também quanto ao aspecto financeiro envolvido, especialmente quando se trata da aplicação de recursos federais por parte do município.

Portanto, considera-se que as justificativas apresentadas não são apropriadas para elidir o fato apontado.

2.2.4. Inexistência de proposta de preços detalhada com a estimativa, por área de atuação, de quantitativos e custos unitários dos serviços no âmbito do Contrato de Gestão nº 348/2015.

Fato

Examinando-se o Contrato de Gestão nº 348/2015 firmado entre a Prefeitura Municipal de Santo André/SP e a Fundação do ABC, constatou-se em sua “Cláusula Nona – Recursos Financeiros” o que se segue:

“Os recursos financeiros repassados para a Contratada serão estabelecidos no Plano Operativo, que é parte integrante deste instrumento, considerando os custos próprios de cada atividade e relacionados à execução das atividades e metas previstas nos Planos Operativos.”

Por sua vez, no Plano Operativo assinado em 30 de junho de 2015, com prazo de vigência pelo período de doze meses a contar de 1º de julho de 2015, foi consignado no tópico relativo ao “Plano de Aplicação de Recursos” o seguinte quadro demonstrativo das despesas relativas à execução do referido plano:

Quadro – Plano de Aplicação dos Recursos – Plano Operativo.

Despesa	Total
Recursos Humanos	165.605.163,16
Bolsa Residente e Estagiários	2.388.000,00
Serviços de Terceiros	50.855.823,84
Material de Consumo	705.600,00
Material Permanente	1.310.400,00
Despesas Administrativas	7.200.000,00
Total	228.064.987,00

Fonte: Plano Operativo integrante do Contrato de Gestão nº 348/2015 fornecido pela Prefeitura Municipal de Santo André/SP.

Consta ainda no respectivo Plano Operativo o “Cronograma de Desembolso”, por meio do qual se especifica o repasse mensal a ser efetuado à Fundação do ABC nesse período de vigência do plano equivalente a R\$19.005.415,59, valor esse correspondente a 1/12 avos do montante total estabelecido no quadro acima apresentado.

Ainda, com relação ao aspecto da estimativa dos custos dos serviços abrangidos pelo Contrato de Gestão e seu respectivo Plano Operativo, foi fornecida pela Prefeitura, em resposta às solicitações realizadas pela equipe de fiscalização, planilha contendo demonstrativo dos custos dos serviços por “grupo de despesas” e por “área de atuação” da contratada, conforme se apresenta:

Quadro – Demonstrativo de Custos dos serviços – Contrato de Gestão 348/2015.

CONTRATO DE GESTÃO FUABC		
	Classificação	Final
Atenção Básica		
Recursos Humanos - Estratégia Saúde da Família	PSF	1.570.622,46
Recursos Humanos - Programa de Internação Domiciliar	Melhor em Casa	224.455,88
Recursos Humanos - Atenção Básica	Atenção Básica	1.231.227,96
Recursos Humanos - Apoio Operacional	Apoio Operacional	179.176,05
Serviços de Terceiros - Atenção Básica	Atenção Básica	149.380,00
Serviços de Terceiros - Melhor em Casa	Melhor em Casa	14.848,00
Material Permanente	Atenção Básica	10.000,00
Material Consumo	Atenção Básica	25.000,00
Total Atenção Básica		3.404.710,35
Atenção Especializada		
Recursos Humanos - Centro de Especialidades	Centro de Especialidades	917.461,14
Recursos Humanos - CEO	CEO	83.096,58
Recursos Humanos - Saúde Mental	Saúde Mental	805.774,63
Recursos Humanos - Regulação	Regulação	62.126,67
Recursos Humanos - Apoio Operacional	Apoio Operacional	85.659,38
Serviços de Terceiros - Regulação	Regulação	285.250,00
Serviços de Terceiros - Análises Clínicas	Atenção Especializada	490.000,00
Serviços de Terceiros - Centro de Especialidades	Centro de Especialidades	124.850,00
Serviços de Terceiros - Saúde Mental	Saúde Mental	26.000,00
Serviços de Terceiros e Insumos Consultório Rua	Consultório de Rua	10.000,00
Serviços de Terceiros - CEO	CEO	22.050,00
Serviços de Terceiros Apoio	Apoio Operacional	62.830,00
Material Permanente	Atenção Especializada	10.000,00
Material Consumo	Atenção Especializada	25.000,00
Total Atenção Especializada		3.010.098,40
Atenção Hospitalar		
Recursos Humanos - CHMSA	Centro Hospitalar	3.204.209,03
Recursos Humanos - Apoio Operacional	Apoio Operacional	244.199,51
Serviços de Terceiros - CHMSA	Centro Hospitalar	2.176.296,67

CONTRATO DE GESTÃO FUABC		
	Classificação	Final
Bolsa Residentes e Estagiários	Centro Hospitalar	199.000,00
Material Permanente	Centro Hospitalar	15.000,00
Material Consumo	Centro Hospitalar	25.000,00
Total Atenção Hospitalar		5.863.705,21
Urgência e Emergência		
Recursos Humanos - SAMU	SAMU	757.588,05
Recursos Humanos - Pronto Atendimento/UPAS	Pronto Atendimento/UPAS	3.774.971,01
Recursos Humanos - Apoio Operacional	Apoio Operacional	281.993,77
Serviços de Terceiros UPAS e PAS	Pronto Atendimento/UPAS	756.180,65
Serviços de Terceiros SAMU	SAMU	65.200,00
Material Permanente	Pronto Atendimento/UPAS	15.000,00
Material Consumo	Pronto Atendimento/UPAS	25.000,00
Total Urgência e Emergência		5.675.933,48
Vigilância à Saúde		
Recursos Humanos - SVO	SVO	96.757,00
Recursos Humanos - Agravos	Agravos	160.633,20
Serviços de Terceiros	Agravos	33.500,00
Material Permanente	Agravos	8.800,00
Material Consumo	Agravos	9.200,00
Total Vigilância à Saúde		308.890,20
Assistência Farmacêutica		
Recursos Humanos - Assistência Farmacêutica	Assistência Farmacêutica	116.454,99
Recursos Humanos - Apoio Operacional	Apoio Operacional	4.022,96
Serviços de Terceiros	Assistência Farmacêutica	21.600,00
Total Assistência Farmacêutica		142.077,95
Total Despesas Administrativas		600.000,00
Total		19.005.415,59

Fonte: Informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Santo André/SP.

Observa-se com base nos documentos acima reproduzidos que o maior nível de detalhamento dos custos dos serviços abrangidos por um contrato de tal relevância e magnitude com vigência prevista de cinco anos, envolvendo um repasse mensal de R\$20 milhões, aproximadamente, resume-se aos “grupos de custos” em cada área de atuação prevista no contrato em questão.

Torna-se evidente, diante dos demonstrativos apresentados, que em face da multiplicidade de atividades e áreas de atuação contempladas pelo contrato sob análise, a estimativa de custos apresentada não é apropriada para assegurar a adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados.

A esse respeito, o próprio Decreto da Prefeitura Municipal de Santo André/SP, de nº 14.905, de 12 de março de 2003, que regulamenta a Lei nº 8.294 dispondo sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no município, estabelece em seu art. 18 que *“As Organizações Sociais deverão apresentar seu projeto técnico e o detalhamento dos custos a serem realizados na sua implementação à Secretaria Municipal responsável.”*

A ausência de estudo detalhado de custos por meio de planilhas contendo estimativas de quantitativos e de custos unitários em relação a cada item específico de custo componente de uma determinada atividade abrangida pelo contrato de gestão impossibilita a avaliação precisa dos custos requeridos para a execução do mesmo.

A título de exemplo, considerando-se que os custos com recursos humanos são os mais relevantes na execução das múltiplas atividades distribuídas por diversas áreas de abrangência do contrato sob análise, não se pode chegar a uma apuração precisa dos mesmos sem que se elabore, minimamente, uma projeção do quadro de recursos humanos requerido para cada atividade/área, detalhando o seu quantitativo, os respectivos cargos, a remuneração de cada cargo, encargos, benefícios e outros custos correlatos.

Raciocínio semelhante pode ser aplicado ao montante R\$600mil mensais definido para as despesas administrativas. Da forma como foi estipulado o componente de custo, não se pode sequer aferir a sua razoabilidade, haja vista, não haver, previamente à assinatura do contrato, informações detalhadas sobre qual a natureza e a composição de tais despesas, bem como sobre os critérios adotados pela Fundação do ABC para a sua definição.

Outro aspecto adicional que deve ser reforçado acerca desse fato é que a falta de detalhamento desses custos como requerido traz embaraços ao poder público por ocasião de eventuais alterações nas atividades ou metas previstas no plano original, porquanto não existe uma correlação clara e inequívoca entre as atividades/áreas contratualizadas e os respectivos custos individualizados.

Assim, em face do que foi apontado, conclui-se que a estimativa de preços apresentada pela Fundação do ABC constante do Contrato de Gestão nº 348/2015, pela ausência de detalhamento suficiente dos custos envolvidos na contratualização dos respectivos serviços, não é apropriada, porquanto não possibilita uma avaliação precisa dos mesmos, quando cotejados com as atividades/áreas envolvidas no referido contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 25 de junho de 2018, a Prefeitura Municipal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação, editada quanto aos encaminhamentos internos no âmbito de sua Administração Municipal, mantendo-se o completo teor da manifestação do gestor:

“Para subsidiar a justificativa aos apontamentos da equipe de fiscalização dividimos as respostas em duas linhas de informação: a primeira específica sobre o objeto esperado com a celebração do Contrato de Gestão, que será a base de informações para respostas aos apontamentos (equivocados) sobre ausência de estudo preliminar e/ou mapeamento da situação de saúde do Município de Santo André, bem como apontamento (também equivocado) sobre a ausência de detalhamento de despesas/custos para financiamento dos serviços de saúde.

Na sequência, serão abordados os quantitativos, custos e aperfeiçoamento almejado com a celebração do Contrato de Gestão, onde será possível identificar que a adoção do modelo de Contrato de Gestão pelo município foi fundamentado e motivado pelo interesse maior de atendimento - QUALIFICADO - das demandas pelos serviços de saúde da população andreense.

Feita uma breve apresentação da metodologia adotada para enfrentamento dos apontamentos, passamos especificamente a abordagem do tema, iniciando com a afirmativa que a prestação dos serviços públicos é cada dia mais necessária à população, sobretudo a mais carente, por isso o grande desafio posto aos gestores públicos é a maximização e otimização da prestação dos serviços.

Cada vez mais é necessário implantar políticas que demandam ações mais eficientes e que proporcionem mais efetividade de atendimento aos direitos fundamentais. Em contraposto, também não é novidade que os recursos públicos para financiamento das ações públicas, notadamente na área da saúde, estão cada dia mais escassos, tornando a missão dos gestores ainda mais desafiadora.

Certo é, que o papel do gestor é buscar soluções efetivas de atendimento e adequadas à realidade/potencial de financiamento, de forma a consagrar a tão festejada dignidade da pessoa humana da Constituição Federal, pois de plano é inadmissível qualquer menção ao retrocesso social, o que descarta qualquer outra possibilidade que não passe pelo financiamento pleno de todo arcabouço da saúde e seus desdobramentos, como por exemplo, saneamento básico.

Sobre o assunto o STF(1) em caso de grande relevância decidiu que o direito a saúde é "consequência indissociável do direito à vida", e mais: que o "o direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível", cabendo ao Estado formular e implementar políticas que visem garantir a todos o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar, ressaltando que "o poder público não pode transformar norma programática em promessa constitucional inconsequente".

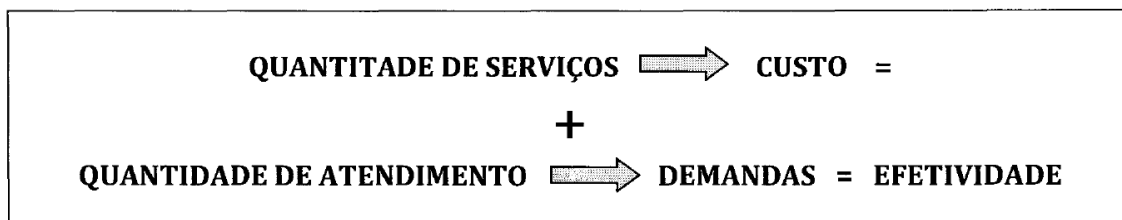
Acrescentou ainda, que "o sentido de fundamentalidade do direito à saúde (que representa, no contexto da evolução histórica dos direitos básicos da pessoa humana, uma das expressões mais relevantes das liberdades reais e/ou concretas) impõe ao Poder Público um dever de prestação positiva, que somente se terá por cumprido, pelas instâncias governamentais, quando estas adotarem providências destinadas a promover - EM PLENITUDE - a satisfação efetiva da determinação ordenada pelo texto constitucional".

Importante esclarecer que todos os atos que fundamentaram a celebração do Contrato de Gestão com a FUABC estão pautados nos princípios que regem a Administração Pública e buscam atingir o fim maior que é a prestação do serviço de saúde pública à população da Cidade de Santo André.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTO ANDRÉ QUE RESULTARAM NA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO Nº 348/2015.

Diferentemente do apontamento feito pela d. fiscalização, o Contrato de Gestão nº 348/2015 foi planejado a partir dos serviços aferidos no escopo dos Convênios nºs 221/2009 e 114/2012 que o antecederam, inclusive com base nos valores e quantitativos dos serviços anteriormente prestados, operacionalizados nos exercícios de 2009 a 2015 (1º semestre).

Esta informação é fundamental para desmistificar o apontamento, pois a opção pela modelagem do Contrato de Gestão partiu de bases sólidas e concretas, com conhecimento efetivo dos seguintes pontos:



Importante destacar que a cidade de Santo André é uma das grandes cidades do Estado de São Paulo, com população estimada em 2017 em 715.2312 pessoas e alta densidade demográfica (com 3.848 habitantes/km²), o que é superior a da Região Metropolitana de São Paulo a qual a cidade está inserida.

Outros dois pontos dignos de destaque são:

- (i) O aumento da expectativa de vida da população, com aumento na ordem de 6,32 anos nos períodos compreendidos entre 1991 a 2010; e,
- (ii) Aumento da taxa geométrica de crescimento anual da população, que teve crescimento médio de 0,27% ao ano, no período compreendido entre 2010 e 2016.

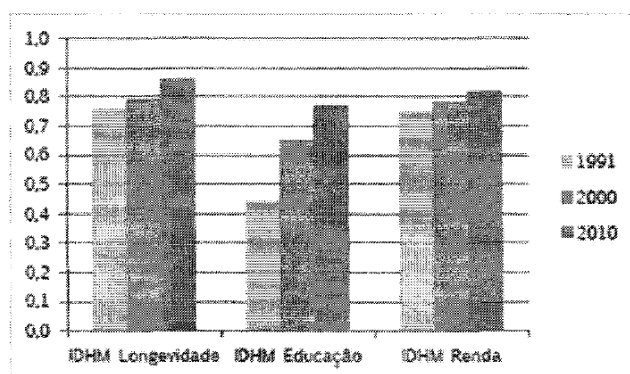
Um simples olhar nos indicadores acima demonstram, incontestavelmente, a necessidade mais efetiva da prestação dos serviços de atendimento à saúde para a população, que está mais idosa, pois a expectativa de vida no período de 20 anos passou de 70,34 anos para 76,66 anos.

Os números são comprovados pelo IDHM que é o índice de Desenvolvimento Humano Municipal composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Segue:

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

O IDHM é um indicador que varia de 0 a 1 e sintetiza três aspectos do desenvolvimento humano: vida longa e saudável, o acesso a conhecimento e o padrão de vida, traduzidos nas dimensões de longevidade, educação e renda (quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento humano no município). Nos aspectos mencionados, o fator educação aumentou 74%, a longevidade 14% e a renda 9% entre 1991 e 2010.

Figura 15 – IDHM Municipal. Santo André, 1991, 2000 e 2010.



Fontes: PNUD, IPEA, FJP e IBGE.

Apenas por uma pequena amostra da crescente demanda/procura pelos serviços de saúde no Município de Santo André é possível compreender que a escolha pelo instrumento do Contrato de Gestão partir da concepção que este se apresentou como o instrumento mais eficiente (dada a situação existente) para fomentar a execução das atividades da saúde.

Dada a característica do Contrato de Gestão identificou-se que seria possível estabelecer metas de desempenho com periódica avaliação, na busca do aumento da eficiência e produtividade, ou seja, buscou-se maior eficiência e qualidade da prestação do serviço.

Neste sentido, o Plano Municipal da Saúde com o planejamento crescente de atendimento das respectivas metas e ações foi o instrumento balizador das atividades, programações, objetivos e metas da Política Municipal de Saúde.

Também estão inseridos no planejamento da política pública de saúde, a Programação Anual de Saúde - PAS que é o instrumento pelo qual as intenções expressas no Plano de Saúde, através de objetivos, diretrizes e metas são detalhadas por ações, metas anuais e os recursos necessários à sua operacionalização e, por fim, os Relatórios de Gestão, anual ou

quadrimestral é o documento que apresenta os resultados obtidos pela execução das PAS, apurados no conjunto de ações e metas.

Com todos os elementos de planejamento e gestão que fazem parte da política municipal de saúde de Santo André não é crível que a fiscalização possa afirmar que "faltou mapeamento da situação da área de saúde para transformar a necessidade dos serviços em metas de produção realização".

Todos os instrumentos de controle de gestão acima mencionados embasaram o interesse público para seleção do Contrato de Gestão como o instrumento mais adequado/apropriado para atendimento das demandas do Município.

A flexibilização do Contrato de Gestão também foi ponto digno de destaque na escolha do instrumento, já que para fomento das atividades é possível adequar/aprimorar as metas pré-definidas no plano de ação, ou seja, no Contrato de Gestão é possível aperfeiçoar o detalhamento dos serviços e objetivos a serem para cumprimento das respectivas metas.

Diz-se flexibilização porque no Contrato de Gestão a expectativa do cumprimento do ajuste é inteiramente conhecida pelas partes, ou seja, há o prévio conhecimento das obrigações que deverão ser cumpridas e o alcance do programa do 5 planejamento pressupõe atingir as metas detalhadas pelas partes, sendo necessário o acompanhamento, e, (se necessário) ajuste para atendimento almejado na celebração.

A escolha pela modalidade do Contrato de Gestão levou em consideração a autonomia gerencial, administrativa e financeira da Administração, balizada em estudos preliminares como por exemplo os já mencionados Planos Municipais de Saúde (2014/2017 e 2018/2021)³.

CUSTOS DO CONTRATO DE GESTÃO - QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS DOS SERVIÇOS E GANHOS DE EFICIÊNCIA ESPERADOS FUNDAMENTANDO A ADOÇÃO DO MODELO DE CONTRATO DE GESTÃO SE CONSTITUI NA MELHOR OPÇÃO PARA O ENTE PÚBLICO.

Aqui mais uma vez não podemos aceitar o apontamento da d. equipe de fiscalização, pois a Administração Pública, nos instrumentos que antecederam a celebração do Contrato de Gestão, possui pleno conhecimento de custos (individualizados e globais) da prestação do serviço de saúde, e, todas as estimativas de custo (inclusive de operacionalização direta) foram efetuadas com base nas informações a acervos da Secretaria Municipal de Saúde.

Obviamente com a ciência dos custos da prestação dos serviços, um dos pontos de relevância na escolha da modelagem do Contrato de Gestão foi a possibilidade do ganho de eficiência na prestação do serviço, ou seja, a possibilidade de fazer mais e melhor, com o mesmo custo.

Aliás, esta necessidade de maximizar a prestação do serviço já era o fator determinante no planejamento da política pública de saúde, pois os dados estatísticos demandavam ações mais efetivas em busca de maior efetividade de atendimento à população.

No caso, como se conhecia a demanda (através dos diagnósticos realizados nos respectivos Planos Municipais de Saúde) e o custo para implantação do serviço (através dos contratos que antecederam os Contratos de Gestão) não havia alternativa senão buscar a maximização do serviço público prestado, cumprindo assim o almejado princípio da eficiência disciplinado no Artigo 37 da Constituição Federal.

Atualmente, o uso dos Contratos de Gestão na saúde se dá em todos os estados e municípios brasileiros, apresentando-se como uma solução viável e eficaz para atendimento ao enorme aparato instrumental de obrigações para fornecimento de serviços que o Estado assumiu com o advento da Constituição Federal de 1988.

Importante ressaltar, com relação ao benefício do Contrato de Gestão que devem ser considerados vários aspectos para demonstrar a efetividade deste instrumento e a vantajosidade deve ser aferida sob vários aspectos e não apenas com análise da natureza economicista da relação, no sentido de avaliar o que é, meramente, o mais barato.

É importante destacar que a vantagem ampla perseguida com esse modelo de gestão, deve considerar a melhoria da capacidade gerencial, de tomada de decisão, agilidade processual e, ainda, a vantagem econômica. Somente a análise que considera todos esses elementos poderá avaliar a ampla vantajosidade, que efetivamente permite uma atuação mais eficiente e ágil dos serviços de saúde, não significando, com isso, e, necessariamente, aumento de custos em relação à Administração Direta, caso os serviços fossem realizados diretamente.

Outro ponto a ser destacado é a possibilidade de obter maior efetividade e resolutividade dos processos em menor tempo, aspecto essencial na execução dos serviços da área da saúde, tornando a execução dos serviços do contrato de gestão mais eficientes e menos onerosos aos cofres públicos.

CUSTOS - UTILIZAÇÃO DA TABELA SUS COMO REFERÊNCIA PARA ACONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE LABORATÓRIO/IMAGEM

Importante destacar, que parte das contratações que estão inseridas no Contrato de Gestão têm como base referencial a TABELA SUS, o que indica grande economicidade aos cofres públicos, se comparados, por exemplo, a média de preços praticados atualmente no mercado.

A título exemplificativo, apresentamos a tabela abaixo com uma pequena demonstração da diferença de valores, se compararmos aos preços praticados pelos particulares em comparação à TABELA SUS:

QUADRO COMPARATIVO				
TABELA SUS – PREÇOS PARTICULARES				
DESCRIÇÃO	CRISTOVANM DA GAMA	CLÍNICA ANA ROSA	HOSPITAL BRASIL	SUS
USG AB. Total	167,00	239,60	250,00	37,95
Ecocardiograma	250,00	253,08	350,00	39,94
RX Tórax	60,00	52,66	60,00	6,55

Um simples olhar, com base nos indicadores abaixo discriminados, é possível verificar a efetividade do Contrato de Gestão.

(...)

São as informações preliminares para subsidiar a resposta aos apontamentos. Desde já, dada a abrangência do Contrato de Gestão em análise, requeremos novas oportunidades para apresentação de eventuais ajustes e/ou aprimoramentos que estão sendo implantados para aperfeiçoar a contratação ora analisada.”

Análise do Controle Interno

Ao se analisar integralmente o processo administrativo relativo à celebração do Contrato de Gestão nº 348/2015, não foi identificado em nenhum momento proposta de preços detalhada por atividade apresentando os quantitativos de serviços e custos unitários correspondentes que pudessem permitir uma análise apropriada acerca de sua razoabilidade, bem como uma base de comparabilidade com os respectivos preços de mercado.

A Prefeitura Municipal, em sua manifestação registrou que “*Administração Pública, nos instrumentos que antecederam a celebração do Contrato de Gestão, possui pleno conhecimento de custos (individualizados e globais) da prestação do serviço de saúde, e, todas as estimativas de custo (inclusive de operacionalização direta) foram efetuadas com base nas informações a acervos da Secretaria Municipal de Saúde*”, entretanto, tais informações não foram encontradas no processo relativo à contratação e tampouco foram encaminhadas à equipe de fiscalização por ocasião da realização do trabalho, razão pela qual fica mantido o fato apontado.

2.2.5. Ausência de detalhamento das despesas para um contrato de amplo escopo na área da Saúde.

Fato

A execução do Contrato de Gestão nº 348/2015 pela Fundação do ABC teve como objeto um amplo espectro de ações na área da saúde pública, conforme informação anterior neste relatório.

A execução financeira e física do contrato supracitado envolveu vultosa quantidade de insumos, mão-de-obra qualificada e recursos orçamentários conforme descritos a seguir:

Exercício de 2015

Para o exercício de 2015, o Contrato de Gestão nº 348/2015 inicia sua vigência a partir de 1º de julho com valor definido de R\$ 228.064.987,00 para os doze primeiros meses.

Conforme informações obtidas com o gestor, de 1º de julho a 31 de dezembro de 2015 houve despesas incorridas no valor de R\$ 87.009.506,78 distribuídas conforme quadro abaixo.

Quadro – Despesas FUABC 2015, Contrato de Gestão nº 348/2015.

Despesas	Jul a Dez/2015	%
Folha de Pagamento	71.258.194,87	81,90%
Serviços Médicos e Análises Clínicas	6.724.697,08	7,73%
Serviços de Terceiros	3.820.419,64	4,39%
Medicamentos	1.828.627,73	2,10%
Desp. Administrativas	1.517.644,59	1,74%
Material Médico Hospitalar	781.843,65	0,90%
Material Permanente	287.710,52	0,33%
Material de Consumo	265.045,40	0,30%
Locação de Equipamentos	239.456,18	0,28%
Locação de Imóveis	192.907,88	0,22%
Utilidade Pública (água,luz)	48.268,23	0,06%
Desp. Financeiras	33.792,01	0,04%
Gêneros Alimentícios	10.899,00	0,01%
Total	87.009.506,78	100,00%

Fonte: Fundação do ABC

A principal despesa na área de saúde, responsável pelo gasto de 81,9% dos recursos, foi com o pagamento de pessoal, cujo nº de funcionários, no exercício de 2015, registrados na folha de pagamento da Fundação do ABC, totalizou 2.470 profissionais, tanto da área da saúde como das demais áreas (administrativa, vigilância, etc.). Esse nº de profissionais foi responsável por atender a grande maioria das ações em saúde do município: atenção básica, atenção especializada, atenção hospitalar (excetuando-se o Hospital da Mulher e o Hospital Estadual Mário Covas), urgência e emergência, assistência farmacêutica, e vigilância em saúde.

A projeção inicial, encontrada no Plano Operativo de julho de 2015, para as despesas com pessoal era de um desembolso mensal de R\$ 13.800.430,27 sobre uma despesa total mensal de R\$ 19.005.415,59, o que corresponde a 72,61% de projeção com despesas de pessoal em comparação ao gasto efetivo de 81,9% dos recursos para o ano de 2015, conforme Demonstrativo Integral das Receitas e Despesas informado pela Fundação do ABC.

A ausência de maior detalhamento das despesas - por áreas da saúde ou centros de especialidade - prejudicaram a análise da equipe de auditoria sobre a efetividade, eficiência e adequação dos gastos.

Foi realizada verificação no [sítio
https://nfe.fazenda.sp.gov.br/ConsultaNFe/consulta/publica/ConsultarNFe.aspx](https://nfe.fazenda.sp.gov.br/ConsultaNFe/consulta/publica/ConsultarNFe.aspx) para uma

amostra das notas fiscais apresentadas na Prestação de Contas do mês de dezembro de 2015, para as quais foi confirmada a sua autenticidade.

Foram repassados para a Fundação do ABC R\$ 83.068.385,25 para pagamento das despesas do Contrato de Gestão nº 348/2015, dos quais, R\$ 28.730.184,02 (34,59%) corresponde a recurso federal da área da saúde e R\$ 54.240.156,00 (65,30%) corresponde a recurso municipal. Adicionalmente, foram utilizados R\$ 3.941.121,53 do saldo disponível na conta caixa para suprir déficit fiscal dos recursos destinados para este contrato de gestão.

Exercício de 2016

Conforme informações obtidas com o gestor, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016 houve despesas incorridas no valor de R\$ 221.143.184,27 distribuídas conforme quadro abaixo.

Quadro – Despesas FUABC 2016, Contrato de Gestão nº 348/2015

Despesas	2016	%
Folha de Pagamento	168.462.738,16	76,18%
Serviços Médicos e Análises Clínicas	21.712.011,75	9,82%
Serviços de Terceiros	12.982.166,93	5,87%
Medicamentos	7.983.093,06	3,61%
Outras Despesas	2.681.145,64	1,21%
Material Médico Hospitalar	2.575.877,89	1,16%
Locação de Equipamentos	1.904.291,24	0,86%
Desp. Financeiras	1.152.683,68	0,52%
Material de Consumo	718.971,93	0,33%
Material Permanente	551.548,31	0,25%
Gêneros Alimentícios	320.316,48	0,14%
Utilidade Pública (água,luz)	98.339,20	0,04%
Total	221.143.184,27	100,00%

Fonte: Fundação do ABC

Para o exercício de 2016, verifica-se a despesa de folha de pagamento como a principal despesa, responsável por 76,18% do total das despesas. A folha de pagamento da Fundação do ABC apresenta o registro de 2.420 funcionários para o mês de dezembro de 2016.

Foi realizada verificação no [sítio https://nfe.fazenda.sp.gov.br/ConsultaNFe/consulta/publica/ConsultarNFe.aspx](https://nfe.fazenda.sp.gov.br/ConsultaNFe/consulta/publica/ConsultarNFe.aspx) para uma amostra das notas fiscais apresentadas na Prestação de Contas do mês de dezembro de 2016, para as quais foi confirmada a sua autenticidade.

Foram repassados para a Fundação do ABC R\$ 219.712.254,82 para pagamento das despesas do Contrato de Gestão nº 348/2015, dos quais, R\$ 55.788.750,96 (25,39%) corresponde a recurso federal da área da saúde, R\$ 163.719.143,86 (74,52%) corresponde a recurso municipal e R\$ 204.360,00 (0,09%) corresponde a recurso estadual. Adicionalmente, foram utilizados R\$ 700.000,00 do saldo disponível na conta caixa para suprir déficit fiscal dos recursos destinados para este contrato de gestão.

Exercício de 2017

Conforme informações obtidas com o gestor, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017 houve despesas incorridas no valor de R\$ 263.869.813,43 distribuídas conforme quadro abaixo.

Quadro – Despesas FUABC 2017, Contrato de Gestão nº 348/2015.

Despesas	2017	%
Folha de Pagamento	217.207.419,78	82,32%
Serviços Médicos e Análises Clínicas	31.530.552,00	11,95%
Material	10.720.013,90	4,06%
Outras Despesas	3.641.614,81	1,38%
Serviços de Terceiros	326.459,35	0,12%
Locação	323.256,22	0,12%
Utilidade Pública (água,luz)	120.497,37	0,05%
Total	263.869.813,43	100,00%

Fonte: Fundação do ABC

Para o exercício de 2017, obteve-se a despesa de folha de pagamento como a principal despesa, responsável por 82,32% do total das despesas. A folha de pagamento da Fundação do ABC apresenta o registro de 2.190 funcionários para o mês de dezembro de 2017.

Foi realizada verificação no sítio <https://nfe.fazenda.sp.gov.br/ConsultaNFe/consulta/publica/ConsultarNFe.aspx> para uma amostra das notas fiscais apresentadas na Prestação de Contas do mês de dezembro de 2017, para as quais foi confirmada a sua autenticidade.

Foram repassados para a Fundação do ABC R\$ 243.043.675,56 para pagamento das despesas do Contrato de Gestão nº 348/2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 25 de junho de 2018, a Prefeitura Municipal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação, editada quanto aos encaminhamentos internos no âmbito de sua Administração Municipal, mantendo-se o completo teor da manifestação do gestor:

“Para subsidiar a justificativa aos apontamentos da equipe de fiscalização dividimos as respostas em duas linhas de informação: a primeira específica sobre o objeto esperado com a celebração do Contrato de Gestão, que será a base de informações para respostas aos apontamentos (equivocados) sobre ausência de estudo preliminar e/ou mapeamento da situação de saúde do Município de Santo André, bem como apontamento (também equivocado) sobre a ausência de detalhamento de despesas/custos para financiamento dos serviços de saúde.

Na sequência, serão abordados os quantitativos, custos e aperfeiçoamento almejado com a celebração do Contrato de Gestão, onde será possível identificar que a adoção do modelo de Contrato de Gestão pelo município foi fundamentado e motivado pelo interesse maior de atendimento - QUALIFICADO - das demandas pelos serviços de saúde da população andreense.

Feita uma breve apresentação da metodologia adotada para enfrentamento dos apontamentos, passamos especificamente a abordagem do tema, iniciando com a afirmativa que a prestação dos serviços públicos é cada dia mais necessária à população, sobretudo a mais carente, por isso o grande desafio posto aos gestores públicos é a maximização e otimização da prestação dos serviços.

Cada vez mais é necessário implantar políticas que demandam ações mais eficientes e que proporcionem mais efetividade de atendimento aos direitos fundamentais. Em contraposto, também não é novidade que os recursos públicos para financiamento das ações públicas, notadamente na área da saúde, estão cada dia mais escassos, tornando a missão dos gestores ainda mais desafiadora.

Certo é, que o papel do gestor é buscar soluções efetivas de atendimento e adequadas a realidade/potencial de financiamento, de forma a consagrar a tão festejada dignidade da pessoa humana da Constituição Federal, pois de plano é inadmissível qualquer menção ao retrocesso social, o que descarta qualquer outra possibilidade que não passe pelo financiamento pleno de todo arcabouço da saúde e seus desdobramentos, como por exemplo, saneamento básico.

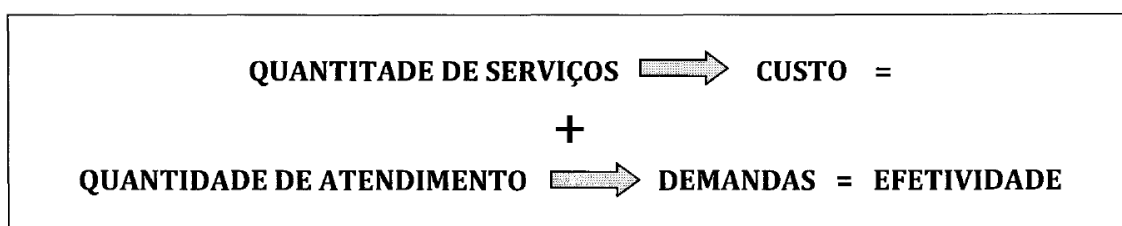
Sobre o assunto o STF1 em caso de grande relevância decidiu que o direito a saúde é "consequência indissociável do direito à vida", e mais: que o "o direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível", cabendo ao Estado formular e implementar políticas que visem garantir a todos o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar, ressaltando que "o poder público não pode transformar norma programática em promessa constitucional inconsequente".

Acrescentou ainda, que "o sentido de fundamentalidade do direito à saúde (que representa, no contexto da evolução histórica dos direitos básicos da pessoa humana, uma das expressões mais relevantes das liberdades reais e/ou concretas) impõe ao Poder Público um dever de prestação positiva, que somente se terá por cumprido, pelas instâncias governamentais, quando estas adotarem providências destinadas a promover - EM PLENITUDE - a satisfação efetiva da determinação ordenada pelo texto constitucional".

Importante esclarecer que todos os atos que fundamentaram a celebração do Contrato de Gestão com a FUABC estão pautados nos princípios que regem a Administração Pública e buscam atingir o fim maior que é a prestação do serviço de saúde pública à população da Cidade de Santo André.

Diferentemente do apontamento feito pela d. fiscalização, o Contrato de Gestão nº 348/2015 foi planejado a partir dos serviços aferidos no escopo dos Convênios nºs 221/2009 e 114/2012 que o antecederam, inclusive com base nos valores e quantitativos dos serviços anteriormente prestados, operacionalizados nos exercícios de 2009 a 2015 (1º semestre).

Esta informação é fundamental para desmistificar o apontamento, pois a opção pela modelagem do Contrato de Gestão partiu de bases sólidas e concretas, com conhecimento efetivo dos seguintes pontos:



Importante destacar que a cidade de Santo André é uma das grandes cidades do Estado de São Paulo, com população estimada em 2017 em 715.2312 pessoas e alta densidade demográfica (com 3.848 habitantes/km²), o que é superior a da Região Metropolitana de São Paulo a qual a cidade está inserida.

Outros dois pontos dignos de destaque são:

- (i) O aumento da expectativa de vida da população, com aumento na ordem de 6,32 anos nos períodos compreendidos entre 1991 a 2010; e,
- (ii) Aumento da taxa geométrica de crescimento anual da população, que teve crescimento médio de 0,27% ao ano, no período compreendido entre 2010 e 2016.

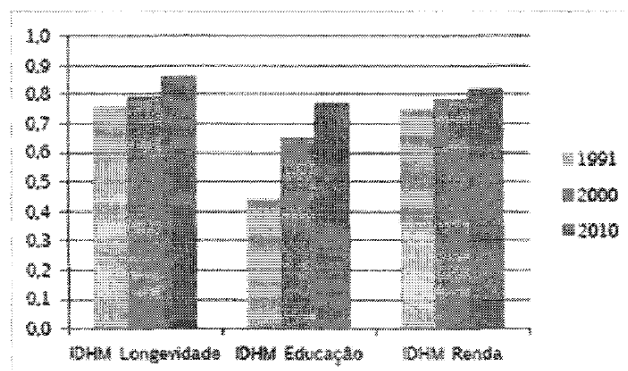
Um simples olhar nos indicadores acima demonstram, incontestavelmente, a necessidade mais efetiva da prestação dos serviços de atendimento à saúde para a população, que está mais idosa, pois a expectativa de vida no período de 20 anos passou de 70,34 anos para 76,66 anos.

Os números são comprovados pelo IDHM que é o índice de Desenvolvimento Humano Municipal composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Segue:

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

O IDHM é um indicador que varia de 0 a 1 e sintetiza três aspectos do desenvolvimento humano: vida longa e saudável, o acesso a conhecimento e o padrão de vida, traduzidos nas dimensões de longevidade, educação e renda (quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento humano no município). Nos aspectos mencionados, o fator educação aumentou 74%, a longevidade 14% e a renda 9% entre 1991 e 2010.

Figura 15 – IDHM Municipal. Santo André, 1991, 2000 e 2010.



Fontes: PNUD, IPEA, FJP e IBGE.

Apenas por uma pequena amostra da crescente demanda/procura pelos serviços de saúde no Município de Santo André é possível compreender que a escolha pelo instrumento do Contrato de Gestão partir da concepção que este se apresentou como o instrumento mais eficiente (dada a situação existente) para fomentar a execução das atividades da saúde.

Dada a característica do Contrato de Gestão identificou-se que seria possível estabelecer metas de desempenho com periódica avaliação, na busca do aumento da eficiência e produtividade, ou seja, buscou-se maior eficiência e qualidade da prestação do serviço.

Neste sentido, o Plano Municipal da Saúde com o planejamento crescente de atendimento das respectivas metas e ações foi o instrumento balizador das atividades, programações, objetivos e metas da Política Municipal de Saúde.

Também estão inseridos no planejamento da política pública de saúde, a Programação Anual de Saúde - PAS que é o instrumento pelo qual as intenções expressas no Plano de Saúde, através de objetivos, diretrizes e metas são detalhadas por ações, metas anuais e os recursos necessários à sua operacionalização e, por fim, os Relatórios de Gestão, anual ou quadrimestral é o documento que apresenta os resultados obtidos pela execução das PAS, apurados no conjunto de ações e metas.

Com todos os elementos de planejamento e gestão que fazem parte da política municipal de saúde de Santo André não é crível que a fiscalização possa afirmar que "faltou mapeamento da situação da área de saúde para transformar a necessidade dos serviços em metas de produção realização".

Todos os instrumentos de controle de gestão acima mencionados embasaram o interesse público para seleção do Contrato de Gestão como o instrumento mais adequado/apropriado para atendimento das demandas do Município.

A flexibilização do Contrato de Gestão também foi ponto digno de destaque na escolha do instrumento, já que para fomento das atividades é possível adequar/aprimorar as metas pré-definidas no plano de ação, ou seja, no Contrato de Gestão é possível aperfeiçoar o detalhamento dos serviços e objetivos a serem para cumprimento das respectivas metas.

Diz-se flexibilização porque no Contrato de Gestão a expectativa do cumprimento do ajuste é inteiramente conhecida pelas partes, ou seja, há o prévio conhecimento das obrigações que deverão ser cumpridas e o alcance do programa do 5 planejamento pressupõe atingir as metas detalhadas pelas partes, sendo necessário o acompanhamento, e, (se necessário) ajuste para atendimento almejado na celebração.

A escolha pela modalidade do Contrato de Gestão levou em consideração a autonomia gerencial, administrativa e financeira da Administração, balizada em estudos preliminares como por exemplo os já mencionados Planos Municipais de Saúde (2014/2017 e 2018/2021)3.

(...)

CUSTOS - UTILIZAÇÃO DA TABELA SUS COMO REFERÊNCIA PARA ACONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE LABORATÓRIO/IMAGEM

Importante destacar, que parte das contratações que estão inseridas no Contrato de Gestão têm como base referencial a TABELA SUS, o que indica grande economicidade aos cofres públicos, se comparados, por exemplo, a média de preços praticados atualmente no mercado.

A título exemplificativo, apresentamos a tabela abaixo com uma pequena demonstração da diferença de valores, se compararmos aos preços praticados pelos particulares em comparação à TABELA SUS:

QUADRO COMPARATIVO				
TABELA SUS – PREÇOS PARTICULARES				
DESCRIÇÃO	CRISTOVANM DA GAMA	CLÍNICA ANA ROSA	HOSPITAL BRASIL	SUS
USG AB. Total	167,00	239,60	250,00	37,95
Ecocardiograma	250,00	253,08	350,00	39,94
RX Tórax	60,00	52,66	60,00	6,55

Um simples olhar, com base nos indicadores abaixo discriminados, é possível verificar a efetividade do Contrato de Gestão.

(...)

São as informações preliminares para subsidiar a resposta aos apontamentos. Desde já, dada a abrangência do Contrato de Gestão em análise, requeremos novas oportunidades para

apresentação de eventuais ajustes e/ou aprimoramentos que estão sendo implantados para aperfeiçoar a contratação ora analisada.”

Análise do Controle Interno

A Manifestação da Unidade Examinada expressa a escolha do Contrato de Gestão para um município do porte de Santo André/SP e o controle por “metas a serem atingidas” para a Fundação contratada. Entretanto, dado o amplo escopo deste contrato, a equipe de auditoria identificou que um maior detalhamento das despesas por áreas da saúde ou centros de especialidades seria relevante para o monitoramento das despesas desse contrato por parte do gestor municipal. Entendemos que, quanto maior o escopo de um contrato, maiores serão os riscos sobre o controle desse contrato e maiores as necessidades de acompanhamento/monitoramento das despesas do mesmo pelo gestor.

2.2.6. Metas de contrato de gestão insuficientes para aferir o desempenho da contratada.

Fato

O objeto do Contrato de Gestão nº 348/2015 apresenta um amplo escopo de ações a serem realizadas pela Fundação do ABC: *“fomentar e apoiar tecnicamente a execução de atividades de prestação de serviços de saúde ... no âmbito da Rede de Saúde do Município... nas áreas de atenção básica, especializada, urgência e emergência, vigilância em saúde, farmácia popular, saúde bucal e apoio gerencial, conforme as especificações dos Planos Operativos.”*

Para um contrato dessa dimensão, responsável pela maioria dos serviços de saúde prestados à população – à exceção do Hospital Estadual Mario Covas e o Hospital da Mulher –, considera-se necessário um estudo preliminar que mapeasse a situação da área de saúde do município de Santo André, apresentando as necessidades de atendimento, prestação de serviços, etc. de cada uma das sub-regiões do município. Somente a partir desse mapeamento seria possível transformar necessidades de serviços na área de saúde em metas de produção/realização a serem atingidas pelo contratado na execução do Contrato de Gestão nº 348/2015 e que fossem passíveis de aferição e controle por parte do gestor e dos órgãos de controle. Adicionalmente, ressalta-se a importância desse mapeamento como suporte ao planejamento estratégico das futuras ações na área de saúde do município de Santo André.

O que se obteve foi um plano operativo dos exercícios de 2015, 2016 e 2017 no qual constam metas trimestrais para cada exercício a serem atingidas pela Fundação do ABC sob a égide do Contrato de Gestão nº 348/2015. As metas identificadas no plano operativo são compostas por itens que medem a produção no trimestre – tais como o nº de consultas realizadas, o nº de exames e o nº de atendimentos de remoção – e por itens que medem a quantidade de “insumos” existentes – tais como o nº de equipes de Estratégia Saúde da Família e o nº de Unidades Básicas de Saúde.

No que concerne o atendimento dessas metas, a Comissão de Avaliação considerou as metas atingidas em índices de 96,5% e 96,7% para os anos de 2015 e 2016, respectivamente. O ano de 2017 ainda não tinha sido avaliado durante o período de realização desta fiscalização.

Para um contrato desse porte, cujo valor definido para o seu primeiro ano de vigência foi de R\$228.064.987,00, as metas elencadas para o contratado no plano operativo apresentam

deficiências que prejudicam a aferição da efetividade do Contrato de Gestão nº 348/2015 para o atendimento das necessidades da área de saúde, conforme itens já registrados neste relatório.

Embora a informação do nº de equipes, unidades, centros de especialidades seja de importância para o gestor, considera-se que não deveriam compor as metas do exercício por se tratarem mais de insumos ao tratamento/atendimento do que serviços de saúde prestados à população. Adicionalmente, como tais insumos apresentam um comportamento constante de atingimento da meta em 100%, eles acabam elevando a meta geral de cumprimento do contrato. Outro problema encontrado, no que se refere aos insumos nas metas, é que eles acabam por ocupar o lugar de metas de produção mais importantes. Áreas como Assistência Farmacêutica possuem apenas metas que se referem ao nº de farmácias em funcionamento (insumos), sem menção a metas que averiguem itens de produção (nº de medicamentos distribuídos, por exemplo).

Para a análise dos insumos – equipes, unidades, estruturas, etc. – considera-se mais adequada a medição por indicadores tais como: consultas/consultório/dia; cirurgias/sala cirúrgica/dia; pacientes/unidade/dia; taxa de ocupação hospitalar; funcionários/leitos; funcionários/unidades; etc. Adicionalmente, é necessário que os insumos (funcionários da área de saúde, instalações, etc.) sejam divididos por área de atuação na saúde a fim de aferir os gastos reais de cada área.

No que se refere à análise das metas de produção, a ausência de estudos preliminares que identificassem as reais necessidades do município prejudicou a análise sobre os quantitativos apresentados. Há casos em que a meta prevista foi ultrapassada em mais de 170% pela quantidade realizada, o que indica a necessidade de readequação das metas previstas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 25 de junho de 2018, a Prefeitura Municipal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação, editada quanto aos encaminhamentos internos no âmbito de sua Administração Municipal, mantendo-se o completo teor da manifestação do gestor:

“Para subsidiar a justificativa aos apontamentos da equipe de fiscalização dividimos as respostas em duas linhas de informação: a primeira específica sobre o objeto esperado com a celebração do Contrato de Gestão, que será a base de informações para respostas aos apontamentos (equivocados) sobre ausência de estudo preliminar e/ou mapeamento da situação de saúde do Município de Santo André, bem como apontamento (também equivocado) sobre a ausência de detalhamento de despesas/custos para financiamento dos serviços de saúde.

Na sequência, serão abordados os quantitativos, custos e aperfeiçoamento almejado com a celebração do Contrato de Gestão, onde será possível identificar que a adoção do modelo de Contrato de Gestão pelo município foi fundamentado e motivado pelo interesse maior de atendimento - QUALIFICADO - das demandas pelos serviços de saúde da população andreense.

Feita uma breve apresentação da metodologia adotada para enfrentamento dos apontamentos, passamos especificamente a abordagem do tema, iniciando com a afirmativa que a prestação dos serviços públicos é cada dia mais necessária à população, sobretudo a mais carente, por isso o grande desafio posto aos gestores públicos é a maximização e otimização da prestação dos serviços.

Cada vez mais é necessário implantar políticas que demandam ações mais eficientes e que proporcionem mais efetividade de atendimento aos direitos fundamentais. Em contraposto, também não é novidade que os recursos públicos para financiamento das ações públicas, notadamente na área da saúde, estão cada dia mais escassos, tornando a missão dos gestores ainda mais desafiadora.

Certo é, que o papel do gestor é buscar soluções efetivas de atendimento e adequadas a realidade/potencial de financiamento, de forma a consagrar a tão festejada dignidade da pessoa humana da Constituição Federal, pois de plano é inadmissível qualquer menção ao retrocesso social, o que descarta qualquer outra possibilidade que não passe pelo financiamento pleno de todo arcabouço da saúde e seus desdobramentos, como por exemplo, saneamento básico.

Sobre o assunto o STF1 em caso de grande relevância decidiu que o direito a saúde é "consequência indissociável do direito à vida", e mais: que o "o direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível", cabendo ao Estado formular e implementar políticas que visem garantir a todos o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar, ressaltando que "o poder público não pode transformar norma programática em promessa constitucional inconsequente".

Acrescentou ainda, que "o sentido de fundamentalidade do direito à saúde (que representa, no contexto da evolução histórica dos direitos básicos da pessoa humana, uma das expressões mais relevantes das liberdades reais e/ou concretas) impõe ao Poder Público um dever de prestação positiva, que somente se terá por cumprido, pelas instâncias governamentais, quando estas adotarem providências destinadas a promover - EM PLENITUDE - a satisfação efetiva da determinação ordenada pelo texto constitucional".

Importante esclarecer que todos os atos que fundamentaram a celebração do Contrato de Gestão com a FUABC estão pautados nos princípios que regem a Administração Pública e buscam atingir o fim maior que é a prestação do serviço de saúde pública à população da Cidade de Santo André.

Diferentemente do apontamento feito pela d.fiscalização, o Contrato de Gestão nº 348/2015 foi planejado a partir dos serviços aferidos no escopo dos Convênios nºs 221/2009 e 114/2012 que o antecederam, inclusive com base nos valores e quantitativos dos serviços anteriormente prestados, operacionalizados nos exercícios de 2009 a 2015 (1º semestre).

Esta informação é fundamental para desmistificar o apontamento, pois a opção pela modelagem do Contrato de Gestão partiu de bases sólidas e concretas, com conhecimento efetivo dos seguintes pontos:

$$\begin{array}{rcccl}
 \text{QUANTIDADE DE SERVIÇOS} & \longrightarrow & \text{CUSTO} & = & \\
 + & & & & \\
 \text{QUANTIDADE DE ATENDIMENTO} & \longrightarrow & \text{DEMANDAS} & = & \text{EFETIVIDADE}
 \end{array}$$

Importante destacar que a cidade de Santo André é uma das grandes cidades do Estado de São Paulo, com população estimada em 2017 em 715.2312 pessoas e alta densidade demográfica (com 3.848 habitantes/km²), o que é superior a da Região Metropolitana de São Paulo a qual a cidade está inserida.

Outros dois pontos dignos de destaque são:

- (i) O aumento da expectativa de vida da população, com aumento na ordem de 6,32 anos nos períodos compreendidos entre 1991 a 2010; e,
- (ii) Aumento da taxa geométrica de crescimento anual da população, que teve crescimento médio de 0,27% ao ano, no período compreendido entre 2010 e 2016.

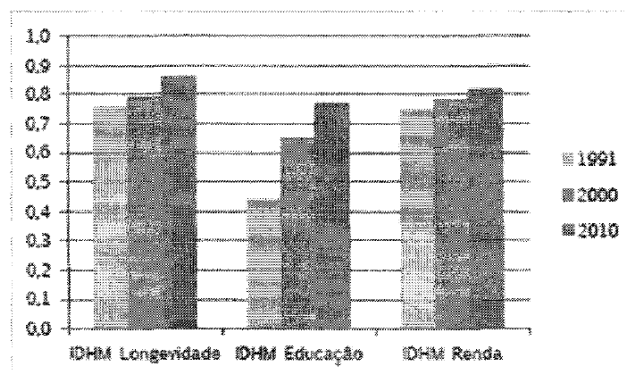
Um simples olhar nos indicadores acima demonstram, incontestavelmente, a necessidade mais efetiva da prestação dos serviços de atendimento à saúde para a população, que está mais idosa, pois a expectativa de vida no período de 20 anos passou de 70,34 anos para 76,66 anos.

Os números são comprovados pelo IDHM que é o índice de Desenvolvimento Humano Municipal composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Segue:

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

O IDHM é um indicador que varia de 0 a 1 e sintetiza três aspectos do desenvolvimento humano: vida longa e saudável, o acesso a conhecimento e o padrão de vida, traduzidos nas dimensões de longevidade, educação e renda (quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento humano no município). Nos aspectos mencionados, o fator educação aumentou 74%, a longevidade 14% e a renda 9% entre 1991 e 2010.

Figura 15 – IDHM Municipal. Santo André, 1991, 2000 e 2010.



Fontes: PNUD, IPEA, FJP e IBGE.

Apenas por uma pequena amostra da crescente demanda/procura pelos serviços de saúde no Município de Santo André é possível compreender que a escolha pelo instrumento do Contrato de Gestão partir da concepção que este se apresentou como o instrumento mais eficiente (dada a situação existente) para fomentar a execução das atividades da saúde.

Dada a característica do Contrato de Gestão identificou-se que seria possível estabelecer metas de desempenho com periódica avaliação, na busca do aumento da eficiência e produtividade, ou seja, buscou-se maior eficiência e qualidade da prestação do serviço.

Neste sentido, o Plano Municipal da Saúde com o planejamento crescente de atendimento das respectivas metas e ações foi o instrumento balizador das atividades, programações, objetivos e metas da Política Municipal de Saúde.

Também estão inseridos no planejamento da política pública de saúde, a Programação Anual de Saúde - PAS que é o instrumento pelo qual as intenções expressas no Plano de Saúde, através de objetivos, diretrizes e metas são detalhadas por ações, metas anuais e os recursos necessários à sua operacionalização e, por fim, os Relatórios de Gestão, anual ou quadrimestral é o documento que apresenta os resultados obtidos pela execução das PAS, apurados no conjunto de ações e metas.

Com todos os elementos de planejamento e gestão que fazem parte da política municipal de saúde de Santo André não é crível que a fiscalização possa afirmar que "faltou mapeamento da situação da área de saúde para transformar a necessidade dos serviços em metas de produção-realização".

Todos os instrumentos de controle de gestão acima mencionados embasaram o interesse público para seleção do Contrato de Gestão como o instrumento mais adequado/apropriado para atendimento das demandas do Município.

A flexibilização do Contrato de Gestão também foi ponto digno de destaque na escolha do instrumento, já que para fomento das atividades é possível adequar/aprimorar as metas pré-definidas no plano de ação, ou seja, no Contrato de Gestão é possível aperfeiçoar o detalhamento dos serviços e objetivos a serem para cumprimento das respectivas metas.

Diz-se flexibilização porque no Contrato de Gestão a expectativa do cumprimento do ajuste é inteiramente conhecida pelas partes, ou seja, há o prévio conhecimento das obrigações que deverão ser cumpridas e o alcance do programa do 5 planejamento pressupõe atingir as metas detalhadas pelas partes, sendo necessário o acompanhamento, e, (se necessário) ajuste para atendimento almejado na celebração.

A escolha pela modalidade do Contrato de Gestão levou em consideração a autonomia gerencial, administrativa e financeira da Administração, balizada em estudos preliminares como por exemplo os já mencionados Planos Municipais de Saúde (2014/2017 e 2018/2021)3.

(...)

CUSTOS - UTILIZAÇÃO DA TABELA SUS COMO REFERÊNCIA PARA A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE LABORATÓRIO/IMAGEM

Importante destacar, que parte das contratações que estão inseridas no Contrato de Gestão têm como base referencial a TABELA SUS, o que indica grande economicidade aos cofres públicos, se comparados, por exemplo, a média de preços praticados atualmente no mercado.

A título exemplificativo, apresentamos a tabela abaixo com uma pequena demonstração da diferença de valores, se compararmos aos preços praticados pelos particulares em comparação à TABELA SUS:

QUADRO COMPARATIVO				
TABELA SUS – PREÇOS PARTICULARES				
DESCRIÇÃO	CRISTOVANM DA GAMA	CLÍNICA ANA ROSA	HOSPITAL BRASIL	SUS
USG AB. Total	167,00	239,60	250,00	37,95
Ecocardiograma	250,00	253,08	350,00	39,94
RX Tórax	60,00	52,66	60,00	6,55

Um simples olhar, com base nos indicadores abaixo discriminados, é possível verificar a efetividade do Contrato de Gestão.

(...)

São as informações preliminares para subsidiar a resposta aos apontamentos. Desde já, dada a abrangência do Contrato de Gestão em análise, requeremos novas oportunidades para

apresentação de eventuais ajustes e/ou aprimoramentos que estão sendo implantados para aperfeiçoar a contratação ora analisada.”

Análise do Controle Interno

A Manifestação da Unidade Examinada afirma que o estudo necessário para o Contrato de Gestão nº 348/2015 encontra-se nos dados obtidos pelos dois convênios que o precederam, convênios nºs 221/2009 e 114/2012.

Entretanto, durante a realização dos trabalhos concernentes ao exame do Contrato de Gestão nº 348/2015 não foram identificados nos autos do respectivo processo tais estudos, razão pela qual não foram objeto de avaliação pela equipe de fiscalização da CGU.

Assim sendo, ressalta-se a necessidade de aprimorar as metas a serem atingidas pela Fundação contratada tendo em vista os problemas identificados por essa auditoria, mantendo-se, portanto, a constatação no que se refere aos problemas identificados nas metas estabelecidas.

2.2.7. Vínculo empregatício com a Fundação do ABC para equipes responsáveis pelo controle do Contrato de Gestão nº 348/2015.

Fato

A folha de pagamento da Fundação do ABC, para dezembro de 2017, apresenta o registro de 2.190 funcionários vinculados ao Contrato de Gestão nº 348/2015. Dentre as atividades nas quais esses funcionários estão alocados, incluem-se as atividades administrativas da Secretaria da Saúde do município de Santo André/SP.

Para a finalidade de acompanhamento e controle do Contrato de Gestão nº 348/2015, observa-se a necessidade de enfatizar o princípio de controle da independência funcional.

Assim sendo, os servidores incumbidos da função de monitorar e acompanhar a execução do Contrato de Gestão nº 348/2018, seja no acompanhamento da execução mensal, seja na atuação da Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão, devem possuir independência funcional da Fundação do ABC.

No que concerne, à Secretária da Saúde Municipal identificou-se que a maioria dos funcionários mantém relação de vínculo empregatício com a Fundação do ABC, caracterizando ausência da necessária independência funcional para a equipe responsável pelo monitoramento/acompanhamento da execução do Contrato de Gestão nº 348/2015.

Adicionalmente, foram identificados três integrantes da Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Execução do Contrato que apresentam vínculo empregatício com a Fundação do ABC. Os integrantes da Comissão com vínculo empregatício possuem os seguintes cadastros de pessoa física: ***.855.288-**, ***.465.206-** e ***.072.628-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 25 de junho de 2018, a Prefeitura Municipal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação, editada quanto aos encaminhamentos internos

no âmbito de sua Administração Municipal, mantendo-se o completo teor da manifestação do gestor:

“Para subsidiar a justificativa aos apontamentos da equipe de fiscalização dividimos as respostas em duas linhas de informação: a primeira específica sobre o objeto esperado com a celebração do Contrato de Gestão, que será a base de informações para respostas aos apontamentos (equivocados) sobre ausência de estudo preliminar e/ou mapeamento da situação de saúde do Município de Santo André, bem como apontamento (também equivocado) sobre a ausência de detalhamento de despesas/custos para financiamento dos serviços de saúde.

Na sequência, serão abordados os quantitativos, custos e aperfeiçoamento almejado com a celebração do Contrato de Gestão, onde será possível identificar que a adoção do modelo de Contrato de Gestão pelo município foi fundamentado e motivado pelo interesse maior de atendimento - QUALIFICADO - das demandas pelos serviços de saúde da população andreense.

(...)

VÍNCULO EMPREGATÍCIO COM A FUABC PARA ATIVIDADES DA SECRETARIA DE SAÚDE - MÃO DE OBRA QUALIFICADA, OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO.

O propósito da celebração de um programa de trabalho com a fixação de objetivos e metas a alcançar a ser aferido a partir dos critérios de avaliação e desempenho exige da Administração Pública um rígido controle, que se dá através de acompanhamentos diário dos serviços executados/prestados, por isso, estão alocados em algumas rotinas administrativas da Secretaria de Saúde servidores, cuja atribuição está focada em, digitação, registro, tabulação e elaboração de relatórios gerenciais dos serviços.

Importante esclarecer que os serviços desempenhados são de ordem operacional/administrativa e não possuem nenhum caráter de decisório e/ou que interfere no Contrato de Gestão, trata-se apenas de serviços de apoio operacional que não interferem na relação contratual.

Sobre o apontamento sobre a quantidade de mão de obra qualificada, cabe esclarecer que desde o início da vigência do Contrato de Gestão, no segundo semestre de 2015, foram feitas várias realocações e remanejamento de pessoal, com a finalidade de estabelecer o melhor aproveitamento dos recursos humanos existentes a disposição do contrato.

Neste sentido, apresentamos no quadro a seguir os números de recursos humanos nos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

2015		2016		2017	
PERC.	QTDE.	PERC.	QTDE.	PERC.	QTDE.
81,9 %	2.470	76,84 %	2.420	82,32%	2.190

O remanejamento e readequação de pessoal é fato e os números acima apresentados demonstram que as medidas de remanejamento conseguiram reduzir a quantidade de 280 (duzentos e oitenta) colaboradores.

Importante ressaltar que o trabalho de remanejamento e readequação dos recursos humanos é um trabalho contínuo.

(...)

São as informações preliminares para subsidiar a resposta aos apontamentos. Desde já, dada a abrangência do Contrato de Gestão em análise, requeremos novas oportunidades para apresentação de eventuais ajustes e/ou aprimoramentos que estão sendo implantados para aperfeiçoar a contratação ora analisada”.

Análise do Controle Interno

Observados os apontamentos prestados na Manifestação da Unidade Examinada, mantemos o posicionamento no que se refere a ausência de independência funcional da equipe responsável pelo controle do Contrato de Gestão nº 348/2015.

De acordo como o referido Contrato de Gestão, a atividade de monitoramento, controle e avaliação é de responsabilidade exclusiva da contratante, como se pode observar na transcrição abaixo, relativa ao capítulo que trata do assunto:

“CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - FISCALIZAÇÃO, MONITORAMENTO, CONTROLE E AVALIAÇÃO

11. A fiscalização, monitoramento, controle e avaliação da execução do presente Contrato de Gestão serão realizados pela "Comissão de Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação", auxiliada pelas equipes técnicas da CONTRATANTE, por meio da análise dos relatórios e planilhas de produção e prestações de contas apresentadas pela CONTRATADA, bem como mediante procedimentos de supervisão direta ao local a qualquer tempo, os quais observarão o cumprimento das cláusulas e condições estabelecidas neste Contrato de Gestão, assim como a verificação da execução dos serviços de quaisquer outros dados necessários ao controle e avaliação do objeto deste Contrato de Gestão.

§1º A Comissão de Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação deverá ser composta por:

- I) 03 (três) membros indicados pelo Secretário Municipal de Saúde;*
- II) 01 (um) membro indicado pelo Conselho Municipal referente à área de atuação, representante da sociedade civil.*

§2º Caberá à "Comissão de Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação":

- I) Trimestralmente, avaliação do cumprimento das metas qualitativas e quantitativas e físico-financeiras;*

II) Readequações das metas pactuadas, dos recursos financeiros e outras que se fizerem necessárias, emitindo pareceres e, no caso de necessidade, propor descontos e ajustes nos pagamentos efetuados no trimestre.

§3º As ações desempenhadas pelas equipes técnicas da CONTRATANTE, que auxiliarão a "Comissão de Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação", se desenvolverão sem prejuízo da ação institucional dos demais órgãos normativos e de controle interno e externo que regem a Administração Pública.

§4º As equipes técnicas da CONTRATANTE, no desenvolvimento das atividades previstas nesta cláusula, poderão convocar os representantes da CONTRATADA para prestar esclarecimentos e avaliar situações técnicas específicas, sem prejuízo de suas responsabilidades contratuais.

§5º A "Comissão de Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação" deverá emitir relatório técnico sobre o cumprimento da contratada sobre os objetivos deste contrato e seus termos aditivos, sobre cumprimento dos planos operacionais, adequado gerenciamento dos recursos financeiros e demais obrigações da contratada na execução deste Contrato de Gestão, sendo que os resultados apurados, integram à prestação de contas da Secretaria de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde.

§6º A Secretaria de Saúde poderá realizar, em casos específicos, auditoria a partir das diretrizes do Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde-SUS.

§7º Os servidores da CONTRATANTE, responsáveis pela supervisão, fiscalização e avaliação do Contrato de Gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, dela darão ciência preliminarmente, à Secretaria de Saúde que, por sua vez, após análise, cientificará a Secretaria de Assuntos Jurídicos, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Estado.

§8º Caso a irregularidade ou ilegalidade apresente indícios de crime, deverá o relatório ser encaminhado ao Ministério Público.

§9º A CONTRATADA facilitará a CONTRATANTE o acompanhamento e a avaliação permanente dos objetivos deste Contrato de Gestão e prestará todos os esclarecimentos que lhe forem solicitados pelos servidores designados pela CONTRATANTE para tais fins.

§10º Em qualquer hipótese, é assegurado à CONTRATADA amplo direito de defesa, nos termos das normas gerais da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como o direito à interposição de recurso.

§11º Para a realização do acompanhamento e avaliação dos serviços de saúde contratados, serão utilizados indicadores selecionados para esta finalidade, segundo objetivo a ser avaliado e a tipologia de serviço contratualizado.

§12º O acompanhamento da produção será realizado de acordo com as metas estabelecidas por serviço no Plano Operativo, que é parte integrante deste Contrato de Gestão.

§13º O acompanhamento e avaliação da qualidade será realizado de acordo com os indicadores definidos no Quadro de Indicadores de Qualidade do respectivo Plano Operativo.”

3. Conclusão

Como resultado dos trabalhos realizados, conclui-se que houve as seguintes irregularidades ou impropriedades relacionadas com o processo de celebração do Contrato de Gestão nº 348/2015 entre a Prefeitura Municipal de Santo André/SP e a Fundação do ABC:

- . Ausência de demonstrativos retratando estudos detalhados de quantitativos de serviços e respectivos custos unitários para cada atividade abrangida pelo contrato como parâmetro para subsidiar a adoção do modelo de Contrato de Gestão;
- . Inexistência de publicação de Edital de Chamamento Público com a finalidade de obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública dentre as Organizações Sociais aptas a celebrar contrato de gestão com a administração;
- . Ausência de propostas detalhadas de preços contemplando os quantitativos e os custos unitários de cada atividade abrangida pelo Contrato de Gestão nº 348/2015, de forma a proporcionar maior rastreabilidade e comparabilidade com os preços de mercado;
- . Ausência de detalhamento por atividade nas prestações de contas, das despesas ocorridas com a execução do Contrato de Gestão, prejudicando a avaliação das mesmas quanto aos aspectos da propriedade, efetividade e adequação;
- . Deficiências e incorreções nos critérios adotados para a definição das metas quantitativas e qualitativas relativas ao Contrato de Gestão;
- . Ausência de independência funcional dos servidores contratados pela Fundação do ABC exercendo atividades de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos resultados produzidos sob o Contrato de Gestão.

Ordem de Serviço: 201800338

Município/UF: Santo André/SP

Órgão: MINISTÉRIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 680424

Unidade Examinada: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 31.188.477,70

1. Introdução

Trata este Relatório dos resultados dos exames realizados sobre a utilização dos recursos financeiros federais repassados ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC (CNPJ 58.151.580/0001-06) para financiar a execução do Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito/Ação 10SS – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo e Urbano.

A ação orçamentária tem como objetivo apoiar à implantação e requalificação de infraestrutura de sistemas de transporte público coletivo urbano de passageiros visando a ampliação da capacidade e a promoção da integração intermodal, física e tarifária dos sistemas de mobilidade urbana, priorizando o transporte público coletivo urbano, promovendo a melhoria da mobilidade urbana, da acessibilidade universal e a integração com os meios não-motorizados.

Para execução da ação estão previstos a aplicação de recursos financeiros em um montante de até R\$31.600.000,00, conforme Termo de Compromisso 0440.428.66/201/MCidades/CAIXA, firmado entre Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades representado pela Caixa Econômica Federal, em 30 de junho de 2014.

Os exames foram realizados entre 05 de março a 18 de abril de 2018, sendo que no período entre 19 e 23 de março de 2018 as atividades foram realizadas em Santo André/SP, na sede do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e na Gerência Executiva de Governo (GIGOV) da CAIXA, responsável pela liberação e acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros.

Os trabalhos de fiscalização abrangeram o período de 30 de junho de 2014 e 28 de fevereiro de 2018 e objetivaram responder às seguintes questões de auditoria:

1. A formalização do instrumento contratual Contrato de Repasse encontra-se regular?
2. A(s) licitação(ões) para as contratações de serviços foram feitas de acordo com as normas aplicáveis?
3. Os Contratos de Serviços foram e/ou estão sendo executados de acordo com as normas aplicáveis?
4. Os custos estão compatíveis com os valores de mercado?
5. Os pagamentos pela execução do objeto estão regulares?

6. O estágio de andamento do Termo de Compromisso é compatível com o cronograma físico-financeiro de execução previsto no plano de trabalho?
7. Nos projetos (produtos entregues) foram observadas as especificações definidas no Termo de Compromisso?

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de análise documental, realização de entrevistas e inspeção física.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais.

2.1.1. Deficiência na atuação da CAIXA quando da análise dos custos dos serviços objeto do Termo de Compromisso firmado com o Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

Fato

A análise da atuação da CAIXA buscou verificar: se há evidências de que a CAIXA analisou os custos das obras/serviços objeto do TC 0440.428.66/201/MCidades/CAIXA; se a alteração da forma de Contrato de Repasse para Termo de Compromisso impactou a fiscalização/acompanhamento da execução do objeto; e se o objeto pactuado é compatível com as diretrizes estabelecidas para o Plano de Mobilidade do Grande ABC.

A mudança na formalização de Contrato de Repasse para Termo de Compromisso não impacta os trabalhos de acompanhamento/fiscalização do objeto avençado, tratando-se de mera formalidade em decorrência da fonte do recurso OGU ou PAC, de acordo com informações prestadas pela gerência da CAIXA.

De acordo com documentação disponibilizada pela CAIXA, constatou-se que o objeto pactuado é compatível com as diretrizes estabelecidas no Plano de Mobilidade do Grande ABC e está em conformidade com as atividades previstas no Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito / Ação – 10SS.

Com relação à análise de custos, com base na documentação disponibilizada pela CAIXA, verificou-se que houve atuação por parte da CAIXA no sentido de verificar se eles estavam de acordo com mercado (Sinapi/Sicro/Prefeitura de São Paulo etc.).

No entanto, a análise da planilha orçamentária da Concorrência nº 001/2017 indicou a ocorrência de sobrepreço, conforme detalhado em item próprio deste relatório, o que não foi apontado pela CAIXA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 286/2018/GIGOV/SD, de 11 de setembro de 2018, a Caixa Econômica Federal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Temos a informar que a nossa análise baseou-se nos normativos internos que espelham a legislação vigente, inclusive o Decreto Nº 7.983, de 8 de abril de 2013, assim como regras do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, porém após o apontamento da CGU sobre a duplicidade na aplicação dos encargos sociais, no caso específico do SINAPI, foi confirmada a duplicidade por esta Mandatária.”

Análise do Controle Interno

O gestor confirmou o apontamento da equipe.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informação sobre os processos analisados

Fato

A fim de responder às questões de auditoria levantadas na fase de preparação dos trabalhos foram analisados dois processos licitatórios, ambos na modalidade “concorrência”, promovidos pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, e ainda à atuação da CAIXA quando da liberação da aprovação da documentação técnica e institucional e na liberação e acompanhamento da aplicação dos recursos repassados.

- a) - Concorrência 001/2015 (Processo de Compras 044/2014);
 - Objeto: Contratação de empresa para elaboração de projetos de engenharia para requalificação de corredores preferenciais para transporte coletivo e outras obras de engenharia a eles associadas;
 - Valor estimado da contratação: R\$27.565.324,34;

- Valor contratado (Contrato nº 027/2015): 26.446.569,14;
 - Contratada: Consórcio Corredores Grande ABC (CNPJ 23.715.372/0001-08);
 - Consorciadas: Planservi Engenharia Ltda. (CNPJ 65.525.404/0001-44); Vetec Engenharia Ltda. (CNPJ 52.635.422/0001-37); Oficina Engenheiros Consultores Associados Ltda. (CNPJ 57.349.904/0001-44) e C3 Planejamento, Consultoria e Projeto Ltda. (CNPJ 56.993.496/0001-04); e
 - Início da Execução (Ordem de Serviço 01/2016): 08 de março de 2016.
- b) - Concorrência 001/2017 (Processo de Compras 095/2014);
- Objeto: Contratação de serviço técnico especializado de engenharia para elaboração do projeto executivo para implantação da infraestrutura de tecnologia ITS (Sistemas Inteligentes de Transportes) e do sistema de monitoramento e integração digital dos equipamentos de controle de tráfego e transporte dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal Grande ABC;
 - Valor estimado da contratação: R\$4.799.988,42;
 - Valor contratado (Contrato nº 028/2017): R\$4.741.908,56;
 - Contratada: Consórcio ABCTech (CNPJ 29.127.653/0001-18);
 - Consorciadas: HITech Tecnologia e Sistemas S.A. (CNPJ 19.427.838/0001-94) e Anton Engenharia e Urbanismo Ltda. (CNPJ 24.959.724.0001-25);
 - Início da Execução (Ordem de Serviço 01/2018): 03 de abril de 2018.

Os registros dos achados de auditoria, efetuados em decorrência dos exames realizados, estão consignados neste relatório.

2.2.2. Restrição à competitividade da licitação devido à exigência de registro de atestado de capacidade técnico-operacional em nome da licitante no Crea e exigência de tempo de experiência profissional. Redação imprecisa de cláusula editalícia.

Fato

O Edital da Concorrência nº 001/2017 apresentou, entre outras, as seguintes exigências para a Habilitação Técnica das empresas interessadas em participar do certame:

“5. Proposta Técnica - Envelope 02 Proposta Técnica

(...)

5.1.2. Para comprovar a experiência técnica as Licitantes deverão apresentar:

5.1.2.1. Comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante para desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características, com o objeto desta licitação, a ser feita por intermédio de atestados ou certidões fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, devidamente registrados junto ao Conselho

Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, cuja(s) parcelas de maior relevância técnica e valor significativo tenham sido: (original sem grifo)

(...)

5.1.3 Equipe Técnica: O licitante deverá apresentar a relação dos profissionais que integrarão a Equipe Técnica Chave proposta a condução dos serviços, caso seja declarado vencedor do certame, compreendendo:

I. Coordenador Geral (CG): Profissional de Nível Superior com comprovada experiência em projeto executivo de sistemas ITS para transportes públicos em regiões metropolitanas, com no mínimo quinze anos de atuação no setor.

O Coordenador Geral deverá pertencer ao quadro permanente da empresa e a comprovação do vínculo empregatício poderá ser por intermédio do contrato social, se sócio da Licitante, de carteira de trabalho em que conste o licitante como contratante.

II. Engenheiro Eletricista/Eletrônico (EE): Profissional de Nível Superior com comprovada experiência na área de projeto e/ou implantação de Sistema de Tecnologia ITS, contemplando Sistemas de Telecomunicações em fibra ótica, CFTV, informação ao público, sonorização, com no mínimo 15 anos de atuação no setor.

O Engenheiro Eletricista deverá comprovar vínculo empregatício com a empresa ou que mantenha com esta, contrato de trabalho em prazo superior ou igual a 90 (noventa) dias anteriores a data de abertura da licitação.

(...)”

As exigências para habilitação técnica das licitantes, constantes nos itens destacados, não encontram amparo na Lei de Licitações. Configuram, inclusive, restrição ao caráter competitivo do certame licitatório.

A comprovação da capacidade técnico-operacional, em nome da empresa licitante, por intermédio de atestados ou certidões registradas junto ao Crea (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), item 5.1.2.1 do instrumento convocatório, não está prevista no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993, que ampara a exigência do mencionado atestado ou certidão, além do que contraria o disposto na Resolução Confea (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia) nº 1.025/2009.

A limitação da comprovação de vínculo empregatício à apresentação de contrato social ou de carteira de trabalho, no caso do Coordenador Geral ou de que o contrato de trabalho com a empresa tenha prazo superior ou igual a noventa dias anteriores a data da abertura da licitação, no caso do engenheiro eletricista/eletrônico, ambas previstas no item 5.1.3, vai de encontro com o previsto no art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993 e, ainda, contraria o inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal.

Da mesma forma, a exigência de 15 anos de experiência, como qualificação técnico-profissional, para os profissionais (coordenador geral e engenheiro eletricista) que integrarão a equipe técnica da licitante, prevista no item 5.1.3, é vedada pelo disposto no art.30, § 5º, da Lei nº 8.666/1993.

Cabe registrar que há farta jurisprudência do TCU (por exemplo Acórdãos nºs 128/2012-2ª Câmara, 655/2016-Plenário, 2835/2016-Plenário, 4986/2017-Primeira Câmara, 1988/2016-

Plenário, 473, Ata 13/2004-Plenário, Acórdão 727/2012-Plenário) no sentido de considerar como restritivas ao caráter competitivo do certame licitatório, exigências similares às retromencionadas.

Por fim, repise-se que participaram do certame licitatório apenas duas empresas sendo uma delas desclassificada na qualificação técnica.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 7292018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, apresentou a seguinte manifestação:

“O edital de licitação (Concorrência nº 001/2017), em seu subitem 5.1.2.1, especifica, para fins de habilitação técnica:

Comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante para desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características, com o objeto desta licitação, a ser feita por intermédio de Atestado ou Certidões fornecido (s) por pessoa (s) jurídica (s) de direito público ou privado, devidamente registrados junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, (...)

O artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, dispõe que:

“Art. 30 - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.”

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Assim, verifica-se que os parágrafos 1º e 3º do artigo supratranscrito, admite-se a comprovação técnica por meio de atestado registrado na entidade profissional competente.

Dessa forma, ao contrário do que sustenta a d. Fiscalização, a exigência de qualificação técnica prevista no subitem 5.1.2.1 do Edital, em que as licitantes deveriam comprovar o desempenho de atividades pertinente e compatível com o objeto da licitação, por meio da apresentação de atestado ou certidão, fornecido por pessoa jurídica, de direito público ou privado, registrado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA (como é de se esperar, registrado no conselho competente), encontra amparo legal.

No que se refere a exigência de qualificação técnica prevista no subitem 5.1.3 do Edital, dispõe que:

“5.1.3. Equipe Técnica: O licitante deverá apresentar a relação dos profissionais que integrarão a Equipe Técnica Chave proposta para a condução dos serviços, caso seja declarado vencedor do certame, compreendendo:

I – Coordenador Geral (CG) Profissional de nível superior com comprovada experiência em projeto executivo de sistemas ITS para transportes públicos em regiões metropolitanas com no mínimo 15 (quinze) anos de atuação no setor.

*O coordenador Geral deverá pertencer ao quadro permanente da empresa e a comprovação do vínculo empregatício **poderá** ser efetuada por intermédio do contrato social da licitante, da carteira de trabalho em que conste a licitante como contratante.*

II – Engenheiro Eletricista/Eletrônico (EE) Profissional de nível superior com comprovada experiência na área de projeto e/ou implantação de Sistemas de Tecnologia ITS, contemplando Sistema de Telecomunicações em Fibra Ótica, CFTV, Informação ao Público, Sonorização, com no mínimo 15 (quinze) anos de atuação no setor.

O engenheiro deverá comprovar vínculo empregatício com a empresa ou que mantenha com esta, contrato de trabalho em prazo superior ou igual a 90 (noventa) dias anteriores à data de abertura da licitação.

Assim, da análise do subitem supranscrito, especificamente no que se refere a limitação de vínculo empregatício, inciso II, que inclui contrato social ou carteira de trabalho, verifica-se que o edital não exclui as demais modalidades de comprovação de simples vínculo, uma vez que se trata de possibilidade de comprovação.

Ademais, no tange a exigência do item II, é importante analisar em consonância com o item 7.4.1 do Edital, visto que o tempo de vínculo empregatício não é um fato restritivo, pois os profissionais do ramo do objeto poderiam participar do certame, sendo tão somente nivelados pela nota técnica que lhe competia. Vejamos:

Coordenador Geral

Fator de Multiplicação	Profissional integra o quadro da empresa há mais de 1 ano	100%	(A+B+C) x 1
	Profissional integra o quadro da empresa há mais de 1 ano	80%	A+B+C) x 0,8

Além disso, pode-se entender, como talvez entendeu a d. Fiscalização, que o mínimo de 15 (quinze) anos de experiência tem o caráter limitador. No entanto, na demonstração da composição da Nota Técnica (tabela abaixo), pode-se verificar que o tempo de experiência é um nivelador e não tem a característica de exclusão do profissional no processo licitatório.

Profissional	Engenheiro Coordenador Geral					
Formação Profissional	Nota Máxima	Não apresentado	< 10 anos	≥ 10 anos e < 20 anos	≥ 20 anos	Pontuação Atribuída
	4	zero	1	2	4	A
Experiência Profissional	Nota Máxima	1 ponto por atestado				Pontuação Atribuída
	8					B
Nº de Projetos						
Experiência Profissional Tecnologias	Nota Máxima 8	1 ponto por experiência em Projeto Executivo de cada uma das tecnologias de ITS elencadas				C
Pontuação Final	20					A + B + C
Fator de Multiplicação	Profissional integra o quadro da empresa há mais de 1 ano				100%	(A+B+C) x 1
	Profissional integra o quadro da empresa há mais de 1 ano				80%	(A+B+C) x 0,8

Profissional	Engenheiro					
Formação Profissional	Nota Máxima	Não apresentado	< 10 anos	≥ 10 anos e < 20 anos	≥ 20 anos	Pontuação Atribuída
	2	zero	1	1,5	2	A
Experiência Profissional Tecnologias	Nota Máxima 8	1 ponto por experiência em Projeto Executivo de cada uma das tecnologias de ITS elencadas				B
Pontuação Final	10					A + B

Dessa forma, se nos afigura, lícito a Administração exigir quantitativos para comprovação da capacidade técnico-profissional, uma vez que profissionais qualificados são determinantes para o desempenho da contratada.

Nesse sentido a recente jurisprudência do C. TCU, *in verbis*:

“(…)

O Plenário do TCU apreciou representação acerca de suposta irregularidade em edital de concorrência promovida por instituição federal de ensino superior para a contratação de empresa para construção de restaurante universitário e centro de convivência. A irregularidade dizia respeito a cláusula do edital que exigira comprovação de quantidades mínimas de serviços para comprovação de quantidades mínimas de serviços para comprovação da capacidade técnico-profissional. A unidade técnica entendeu que a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos para comprovação de qualificação técnico-profissional deve ser feita somente nos casos em que os serviços ou obras contratados envolvam alguma complexidade técnica, não sendo, mesmo nesses casos, razoável exigir quantitativos para comprovação da capacidade técnico-profissional superiores àqueles impostos para demonstração da capacidade técnico-operacional.

*Pedindo vênias por discordar da unidade técnica, a relatora ponderou que a jurisprudência do Tribunal evoluiu “para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico-profissional”, mencionando os Acórdãos 1.214/2013 e 3.070/2013, ambos do Plenário. Destacou que “é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com 2 anos de experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados”. Lembrou a relatora “que a representante se insurgiu contra o fato de ser exigida experiência técnico-profissional anterior, o que, entretanto, tem sido admitido pelo TCU em jurisprudência mais recente, já que a administração pública tem o dever de buscar se resguardar de obras mal feitas”. Por fim, em sua conclusão, asseverou: “**não vejo problemas em exigir do profissional mais do que se exigiu da firma, consoante apontado pela unidade técnica. A experiência da empresa na execução de obra é importante, mas não determinante. Sem profissional qualificado, a contratada não tem o mesmo desempenho, mesmo que tenha capacidade gerencial e equipamentos**”. A relatora propôs o conhecimento da Representação e, no mérito, sua improcedência, sendo seguida pelo Plenário. Acórdão 534/2016. Plenário, Representação, Relatora Ministra Ana Arraes. ”(grifamos)*

Dessa forma, não se pretendeu restringir o caráter competitivo do certame, visto que a **Administração admitiu a participação de empresas reunidas em consórcio, visando aumentar a competitividade**, possibilitando que empresas que isoladamente não teriam condições de disputar o certame, seja por falta de recursos financeiros, ou por limitação na comprovação da capacidade técnica, ou por não deter o “*know how*” necessário às diversas atividades envolvidas na contratação.

Ademais convém ressaltar que o **Edital de Concorrência nº 001/2017 não sofreu qualquer impugnação**, sendo que houve o registro de mais de 80 (oitenta) acessos à página correspondente ao edital Concorrência nº 001/2017, consoante documentação anexa.

Por fim, vale destacar que, usualmente em projetos de engenharia, **utiliza-se critérios específicos na qualificação das empresas e profissionais que irão executá-la, pela**

complexidade, o vulto e responsabilidade atribuídas a projetos desta característica, no nosso caso, em se tratando de projetos de Centro de Controle Operacional (CCO) e Sistemas de Transporte Inteligentes (ITS) possuem características particulares de volumes de dados transmitidos, tempo de resposta, distâncias entre dispositivos, meio físico de comunicação, topologias de conexões, entre outras.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada para a limitação da comprovação de vínculo empregatício à apresentação de contrato social ou de carteira de trabalho, em que pese a redação do parágrafo pertinente ser imprecisa e truncada, dá margem a entender que há a possibilidade de que a comprovação do vínculo exigido possa ser feita de outra maneira que não aquelas citadas. No entanto, o edital de licitação deve ser claro, preciso e até mesmo objetivo a fim de se evitar questionamentos que possam, devidamente ou não, atrasar e/ou prejudicar atingimento do seu propósito. Nesse sentido, Marçal Justen Filho ensina:

"Muitas vezes, os editais parecem retratar a intenção de garantir para a Administração, por via oculta e indireta, o poder de decidir arbitrariamente, a faculdade de excluir imotivadamente os licitantes incômodos ou antipáticos. Isso é um despropósito, eis que a atividade administrativa do Estado tem de nortear-se pelos princípios constitucionais próprios. O resultado é o surgimento de conflitos intermináveis, a exclusão de licitantes idôneos, a desclassificação de propostas vantajosas e assim por diante. (...) Depois, o edital tem de ser claro e explícito acerca de todas as exigências necessárias. Não é admissível transformar a licitação em prova de habilidade, repleta de armadilhas e exigências ocultas." (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012)."

Com relação ao apontado quanto à exigência de registro da comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), mantém-se o entendimento de que ela foi indevida e restritiva.

Cabe esclarecer que a capacidade técnico-operacional está, em princípio, relacionada à aptidão e atributos da própria empresa, já a capacidade técnico-profissional comumente é relacionada à aptidão e experiência dos profissionais da empresa.

Conforme entendimento exposto pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) em seu Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução Confea nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa Confea nº 085/2011, em especial no subitem 1.3 do Capítulo IV e no subitem 1.5.2 do Capítulo III, cujos excertos são apresentados a seguir, não cabe exigir registro de certidão ou atestado da capacidade técnico-operacional da licitante junto ao Crea. Saliente-se que o TCU em diversos Acórdãos, conforme já mencionado no campo fato desta constatação, compartilha do mesmo entendimento.

“Capítulo III

(...)

1.5.2. Da capacidade técnico-operacional

Da leitura do art. 30, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, observamos que inexistia dispositivo legal na Lei de Licitações que obrigasse o Crea ao registro do atestado para comprovação da capacidade técnico-operacional, uma vez que esta exigência, constante do art. 30, § 1º, inciso II, foi vetada pelo Presidente da República por meio da Lei nº 8.883, de 1994, fundamentado nos 65 argumentos de que esta exigência contrariava os princípios propostos no projeto de lei, como demonstra o extrato do veto abaixo transcrito:

(...)

Capítulo IV

(...)

1.3. Recomendação

Esclarecer às comissões de licitação, aos profissionais e às empresas que:

▪ *o atestado registrado no Crea constituirá prova da capacidade técnico-profissional para qualquer pessoa jurídica desde que o profissional citado na CAT:*

(...)

▪ *o Crea não emitirá CAT em nome da pessoa jurídica contratada para prova de capacidade técnico-operacional por falta de dispositivo legal que o autorize a fazê-lo.*

(...)”

Importante esclarecer que não há óbice em que seja exigido, em edital de licitação, atestado ou certidões fornecidas por pessoa jurídica de direito público ou privado, visando comprovar a capacidade técnico-operacional da licitante para o desempenho de atividades pertinente e compatível com o objeto da licitação, o que não cabe é exigir que tais documentos sejam registrados no Crea. Nesse sentido, já se manifestou o TCU por intermédio do Acórdão nº 655/2016 – Plenário:

“(...

24. Na realidade, a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação abrange a capacitação técnico-operacional da empresa, por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, e a capacidade técnico-profissional do responsável detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra semelhante.

25. Em que pese a tentativa de esclarecimento acerca da intenção do município ao exigir a comprovação de aptidão técnica da empresa registrada no Crea, o fato é que o subitem, do modo como disposto no instrumento convocatório, não encontra fundamento legal e restringe indevidamente a competitividade do certame.

(...)”

Ressalte-se que no edital da Concorrência nº 001/2015, conforme demonstrado a seguir, promovida pelo Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, no âmbito do mesmo projeto, não

constou a exigência de que os atestados emitidos em nome da Licitante, fossem registrados no Crea.

“4.1.4. Para Qualificação Técnica

(...)

b) Atestados de capacidade técnica emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em nome da Licitante, que comprovem sua experiência de ter executado ou estar executando serviços pertinentes e compacteis em características e quantitativos e prazos com o objeto deste Edital

(...)”

Sobre a exigência, ilegal constante no edital, de que deveria integrar a relação dos profissionais da “Equipe Técnica Chave” da licitante, engenheiro eletricitista/eletrônico com vínculo trabalhista com a empresa em prazo superior ou igual a noventa dias anteriores a abertura da licitação, a manifestação apresentada pelo Consórcio é no sentido de que ela não é restritiva.

No entanto, o subitem 5.1.3 do edital apresenta de maneira clara que da licitante era exigido que possuísse em seus quadros engenheiro com vínculo anterior a data de abertura da licitação. Sendo assim, entende-se que a manifestação apresentada não justifica a inclusão da exigência, apontada, no edital da licitação.

A Lei de Licitações é taxativa ao apontar, em seu art. 30, § 1º, inciso I, que o momento em que se exigirá a presença de determinado profissional no quadro permanente da licitante é o da data da entrega da proposta. Portanto, a exigência é indevida e configura restrição ao caráter competitivo da licitação. A respeito do tema cabe mencionar entendimento do TCU, exarado por intermédio da Súmula nº 272:

“No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.”

A resposta apresentada sobre a exigência de que os profissionais da equipe técnica da licitante possuíssem no mínimo quinze anos de atuação no setor vai no sentido de que o tempo de experiência não tem a característica de exclusão do profissional do processo licitatório. Ademais, menciona que em recente jurisprudência, acerca do tema, o TCU se posicionou favoravelmente quanto a ser compatível com o interesse público a exigência de experiência anterior para os profissionais envolvidos na execução do objeto da licitação.

Sobre esse apontamento, mantém-se o entendimento que a exigência é indevida e desarrazoada a luz da Lei de Licitações e jurisprudência do TCU.

O Consórcio apresentou ainda como parte de sua justificativa ao fato, transcrição de excertos do Acórdão nº 534/2016 - Plenário onde destacou trecho que faz menção de que *“é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com 2 anos de experiência comprovada na execução da obra que se irá executar.”*

Com relação ao Acórdão é importante destacar que não consta no respectivo documento (<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31363731333731&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>), qualquer menção a contratação de “*profissionais com 2 anos de experiência*”.

Trata o Acórdão, em síntese, de representação quanto à irregularidade de cláusula editalícia que exigiu comprovação de quantidades mínimas de serviços executados para habilitação técnico-profissional. O que não foi o caso tratado nesta constatação.

No sentido do relatado cabe mencionar trecho do recente Acórdão nº 134/2017 – Plenário do TCU:

“(…)

9.1. com fulcro no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Goiás e Distrito Federal acerca das seguintes irregularidades, identificadas nos editais do Pregão Eletrônico 126/2016 e da Concorrência 39/2011, bem como nos contratos decorrentes: (original sem grifo)

9.1.3. exigência de comprovação, para fim de qualificação técnica-profissional, de tempo de experiência ou de exercício em função dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante para a execução do objeto, observado no Termo de Referência do Pregão Eletrônico 126/2016, com infração ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e nos arts. 3º, §1º, inciso I, e 30, §§ 1º, 3º e 5º, da Lei 8.666/1993;

(…)”

Ressaltou ainda o Consórcio que o edital da Concorrência não sofreu qualquer impugnação. Quanto a isso, repise-se que participaram do certame licitatório apenas duas empresas sendo uma delas desclassificada na qualificação técnica.

Pelo exposto, conclui-se que a manifestação apresentada não justifica e/ou esclarece os fatos apontados.

2.2.3. Ausência de publicação do aviso do edital de concorrência em jornal de grande circulação.

Fato

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC não procedeu à publicação do aviso contendo o edital resumido da Concorrência nº 01/2017 em jornal de grande circulação no Estado e em jornal de circulação no Município ou na região, contrariando exigência constante no inciso III, do art. 21 da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir:

“Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

(…)

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.”

O aviso da publicação foi realizado nos diários oficiais da União e do Estado de São Paulo, e no jornal Diário de Notícias.

Participaram do certame apenas duas empresas, sendo uma desclassificada por não obter a nota mínima exigida na qualificação técnica. O Consórcio ABCTech sagrou-se vencedor da concorrência, com uma proposta de R\$4.741.908,56, o que importa em uma redução de cerca de apenas 1,20% em relação ao valor estimado para a contratação do objeto pretendido.

Assim, observa-se que a publicação do edital na forma como foi feita não atingiu o objetivo de garantir a ampla divulgação da licitação com vistas a possibilitar a participação do maior número possível de eventuais interessados, e, em consequência, restringiu à competitividade do certame e impossibilitou, em princípio, que a entidade conseguisse propostas mais vantajosas.

Da mesma forma não houve a publicação do aviso contendo o edital resumido da Concorrência nº 01/2015, em jornal de grande circulação no Estado. O aviso foi publicado somente no jornal Diário do Grande ABC, que circula nos municípios da região.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 7292018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme documentação anexa, verifica-se que o aviso do extrato do edital resumido da Concorrência nº 01/2015 foi publicado nos meios abaixo:

- *Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo – Seção I, Sábado, 30 de maio de 2015;*
- *Diário do Grande ABC, Publicações Oficiais, Segunda-feira, 1º de junho de 2015;*
- *Diário Oficial da União, Seção 3, Segunda-feira, 1º de junho de 2015;*
- *Site Oficial do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Publicações Oficiais.*

Os comprovantes estão devidamente juntados no Processo de Compras nº 044/2014 – fls. 503/506 (Vol. I).

O aviso do extrato do edital resumido da Concorrência nº 01/2017 foi publicado nos meios abaixo:

- *Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo – Seção I, Sábado, 24 de junho de 2017;*
- *Diário de Notícias, Publicidade Legal, 24, 25 e 26 de junho de 2017;*
- *Diário Oficial da União, Seção 3, Segunda-feira, 27 de junho de 2017;*
- *Site Oficial do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Publicações Oficiais.*

Os comprovantes também estão devidamente juntados no Processo de Compras nº 095/2014 – fls. 543/547 (Vol. II).

Especificamente em relação à alegação de ausência de publicação em jornal de circulação no município sede do Consórcio (Concorrência nº 01/2017), verifica-se que a publicação no Jornal Diário de Notícias atendeu a exigência legal.

Isso porque, nos termos da Cláusula Segunda, item 2.4, do Contrato nº 016/2016, celebrado entre o Consórcio e a empresa AMS Editora Ltda – Jornal Diário de Notícias, o periódico obrigatoriamente deveria circular na região do Grande ABC. Vejamos:

“(…)

A periodicidade do jornal deverá ser, no mínimo, de terça-feira a sábado, sendo de grande circulação na região do Grande ABC, com circulação diária mínima de 20.000 (vinte mil) exemplares.” (grifamos)

Dessa forma, as publicações exigidas na lei específica e na Constituição foram cumpridas, uma vez que os avisos foram publicados na Imprensa Oficial do Estado de São Paulo e da União, Jornal Diário de Notícias e no site da instituição, com o registro de mais de 80 (oitenta) acessos à página correspondente ao edital Concorrência nº 001/2017, consoante documentação anexa.

Ora, não há que se falar em qualquer prejuízo objetivo ao certame, que não afastou qualquer provável concorrente, cujo equilíbrio foi preservado, sem qualquer impugnação ou reclamação, sendo demonstrada como suficiente a abrangência publicitária da licitação.

Em relação a ausência de publicação do aviso de licitação da Concorrência nº 01/2015 em jornal de grande circulação, verifica-se que tal apontamento também não merece prosperar. Isso porque o Diário do Grande ABC é considerado como jornal de grande circulação. De fato, conforme leciona Modesto Carvalhosa

“Jornal de grande circulação é o que tem serviços de assinaturas e é vendido nas bancas do município em que é editado ou distribuído. Não prevalece, portanto, para caracterizar a grande circulação, qualquer critério quantitativo, mas sim distributivo.” (grifamos)

Além disso, verifica-se que as definições de jornal de grande circulação são as mais diversas, não havendo consenso entre os doutrinadores e julgadores.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 41.969, de relatoria do Ministro Costa Leite, o Ministro Menezes Direito, em seu voto, aduziu o seguinte:

“A questão da grande circulação é uma matéria muito controvertida. Já a enfrentei e o Senhor Ministro Waldemar Zveiter há de ter tido os mesmos problemas no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

É muito difícil fazer essa consideração de jornal de grande ou de pequena circulação, porque são vários os fatores que devem ser considerados. Não é a frequência da circulação, não é a quantidade da circulação. Há jornais que têm uma destinação específica de publicação de editais, que têm uma pequena circulação, mas, uma circulação dirigida, e essa circulação dirigida, muitas vezes, e, frequentemente isso ocorre, a meu juízo, substitui o conceito de grande circulação para aquele caso concreto.” (grifamos)

Portanto, para alguns, a grande circulação está vinculada à quantidade de exemplares, para outros, a vinculação deve ser feita em relação à abrangência e à distribuição do jornal.

O Jornal Diário do Grande ABC é um periódico com tiragem mínima diária de 26 mil exemplares e com distribuição em região representativa do Estado de São Paulo (informação retirada do site <http://www.dgabc.com.br/midiakit/>). Assim, *a priori*, enquadra-se na definição de jornal de grande circulação.

Dessa forma, ao contrário do alegado pela d. Fiscalização, não é razoável imaginar qualquer restrição ao caráter competitivo do certame, visto que os avisos de licitação foram publicados nos Diários Oficial da União, Diário Oficial do Estado de São Paulo, Diário do Grande ABC e publicação no site da instituição.”.

Análise do Controle Interno

Primeiramente cabe citar que como jornal de grande circulação no Estado, em princípio, deve ser entendido aquele que tenha uma boa circulação diária (assinaturas e vendas) e que atinja grande parte dos municípios que compõem o espaço territorial de um Estado. Ademais, nos dias de hoje, é relevante que o jornal possua um sítio eletrônico e seja publicado também em formato digital.

A publicidade nesses meios visa, dentre outros, atingir o maior número possível de eventuais interessados em participar de certames licitatórios e, ainda, a possibilitar o acompanhamento, por parte da sociedade, das contratações promovidas pela Administração Pública.

A publicação do aviso resumido do edital deverá ocorrer na forma prevista no art. 21 da Lei de Licitações, isto é, na imprensa oficial, em jornal de grande circulação no Estado e, ainda, em jornal de circulação local ou regional.

A manifestação apresentada pelo Consórcio Intermunicipal do Grande ABC corrobora a constatação quanto à ausência de publicação do aviso do edital da Concorrência nº 01/2015 em jornal de grande circulação no Estado.

No sítio eletrônico do Jornal Diário do Grande ABC (<http://www.dgabc.com.br/midiakit/>) consta a informação que o jornal circula apenas em sete cidades do ABC (Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo Campo e São Caetano).

Sendo assim, reafirma-se que não houve publicação do aviso do edital em jornal de grande circulação no Estado, descumprindo o disposto na Lei de Licitações.

Quanto ao fato mencionado de que na contratação da empresa AMS Editora Ltda.(CNPJ 00.559.976/0001-07) – Jornal Diário de Notícias, que publicou aviso do edital da Concorrência nº 01/2017, foi exigido que “*o periódico obrigatoriamente deveria circular na região do Grande ABC*”, deve-se ressaltar que em breve análise do edital do Pregão nº 003/2016 cujo objeto foi “*a contratação de empresa jornalística para publicação dos atos e notícias oficiais do Consórcio Intermunicipal Grande ABC*”, verificou-se que não há exigência que o jornal tenha grande circulação no Estado.

Em consulta ao sítio eletrônico do jornal, em 24 de julho de 2018, não foi possível verificar a abrangência da circulação do periódico sendo que inclusive a página inicial do jornal estava desatualizada, as notícias ali apresentadas eram de 03 de julho de 2018.

Outro fato a se destacar é que não foi disponibilizada a relação dos registros com os mais de oitenta acessos à página correspondente ao edital da Concorrência nº 01/2017, conforme mencionado na manifestação apresentada.

Dessa forma, entende-se que na referida concorrência também não foi observado o disposto no art. 21, inciso III, da Lei nº 8.666/93, que prescreve as publicações obrigatórias nos certames licitatórios.

Por fim cabe destacar decisão, a respeito do tema, publicada no Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 27 do Tribunal de Contas da União – TCU:

“Irregularidades em contratações: 1 - Publicação do edital em jornal de grande circulação no Município e não no Estado

Em sede de tomada de contas especial, instaurada em virtude da constatação de irregularidades na utilização de recursos transferidos pela Caixa Econômica Federal ao Município de Imperatriz/MA, por força de contrato de repasse – celebrado com a finalidade de estabelecer melhoria na infraestrutura viária de acesso e mobilidade dos serviços de transporte coletivo urbano, através de drenagem pluvial superficial e profunda, e pavimentação no município –, a unidade técnica promoveu a audiência dos ex-membros da comissão permanente de licitação (CPL) da prefeitura, em razão de alguns fatos, destacando-se: a) “ausência de publicação, pelo menos uma vez, de edital de obra pública financiada com recursos federais, ou do(s) aviso(s) de adiamento da data/hora da sessão originalmente fixada nesse edital, no Diário Oficial da União (DOU)”; b) *“ausência de publicação, pelo menos uma vez, do edital de licitação em jornal de grande circulação no Estado”. Os responsáveis demonstraram que o edital da Tomada de Preços n.º 13/2001-CPL foi publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão e no jornal ‘O Progresso’. Para a unidade técnica, não teria havido, de fato, publicação no Diário Oficial da União, conforme determina o art. 21, I, da Lei de Licitações. Além disso, o jornal ‘O Progresso’, apesar de circular na capital maranhense, não é um jornal de grande expressão ou de grande circulação no Maranhão, ainda que se possa admitir que o veículo é um jornal de grande circulação no município. Considerando que uma única licitante compareceu à sessão de abertura e julgamento da TP n.º 013/2001, o relator reconheceu que o baixo nível de interesse “tem relação com a falta de publicação do edital em jornal de grande circulação no Estado e no próprio Diário Oficial da União, único veículo que, dentre os exigidos na Lei, tem circulação em todo o território nacional”. Ao final, o relator propôs e a Segunda Câmara decidiu julgar as contas irregulares e aplicar multa aos ex-membros da CPL. Acórdão n.º 4016/2010-2ª Câmara, TC-003.215/2007-5, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 27.07.2010.”*

2.2.4. Falhas quanto à designação formal do fiscal dos contratos pertinentes às Concorrências nºs 001/2015 e 001/2017.

Fato

Para os Contratos nºs 027/2015 e 028/2017, firmados entre o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e os Consórcios Corredores ABC e ABCTech, respectivamente, não foram

designados formalmente representantes para acompanhar e fiscalizar sua execução, conforme preceitua o art. 67 da Lei nº 8.666/93.

Deve-se salientar que o fiscal de contratos é figura essencial para o acompanhamento da correta e adequada execução contratual. Em decorrência da atuação eficaz do fiscal, podem ser evitados eventuais prejuízos aos cofres públicos e até mesmo propiciar economia à Administração Pública.

Ademais, cabe citar que a Lei de Licitações não facultou ao gestor a nomeação do fiscal de contrato; firmou uma determinação insculpida no art. 67 da respectiva lei.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 7292018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, apresentou a seguinte manifestação:

“A designação do Fiscal/Gestor do Contrato nº 027/15 – Concorrência nº 01/2015, consta devidamente da Ordem de Serviço nº 001/2016, datada de 08 de março de 2016 (doc. anexo).

Outrossim, a designação do Fiscal/Gestor do Contrato nº 028/2017 – Concorrência nº 01/2017, consta da Ordem de Serviço nº 001/2018, de 03 de abril de 2018 (doc. anexo).

Dessa forma, ao contrário do que apontou a d. Fiscalização, verifica-se que para cada contrato administrativo foi designado formalmente servidor para atuar como fiscal, consoante dispõe o *caput* do artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/93”.

Análise do Controle Interno

A documentação apresentada juntamente com a manifestação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC demonstra que houve a designação formal do “Fiscal/Gestor” para os Contratos nºs 027/2015 e 028/2017.

No entanto, cabe ressaltar que a “*servidora*” (S.T.M) designada para a função está afastada de suas atividades desde de 01 de janeiro de 2017, pelo período de quatro anos, conforme disposto na Portaria nº 41, de 26 dezembro de 2016, do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que trata da concessão de licença não remunerada solicitada pela “*servidora*”. Em consulta em sítios eletrônicos de busca na internet, verificou-se que S.T.M exerce, desde janeiro de 2017, o cargo de Secretária Municipal de Obras e Planejamento do município de Rio Grande da Serra.

Por conseguinte, a “*servidora*” vem exercendo indevidamente, desde janeiro de 2017, as funções de fiscal/gestor dos mencionados contratos. Segundo informações prestadas por funcionários do Consórcio, toda documentação apresentada pelas empresas contratadas no âmbito do projeto é ainda submetida a ela para autorização/aprovação.

Saliente-se, ainda, que as funções de gestão e fiscalização não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa a luz do princípio da segregação de funções. Nesse sentido, aponta o Acórdão nº 1094/2013 – TCU – Plenário que, dentre outras, apresenta a seguinte recomendação:

“9.1.2. designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade;”

Outro fato importante a relatar com relação à atuação da “servidora” é que ela fez parte, como membro, da Comissão Permanente de Licitação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC – COPEL II, que atuou no julgamento das propostas da Concorrência nº 01/2015.

Ademais, como “Técnica de Programa e Projetos Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura”, cargo ocupado no Consórcio, atuou ativamente na elaboração dos projetos objeto dos Contratos nºs 027/2015 e 028/2017.

Sendo assim, verifica-se a atuação da “servidora”, nas fases interna e externa das licitações sob exame (Concorrências nºs 01/2015 e 01/2017), o que contraria o princípio da segregação de funções. O Tribunal de Contas da União já se manifestou diversas vezes (vide Acórdãos nº 686/2011, nº 1.375/2015 e nº 3.381/2013 ambos do Plenário e Acórdãos nº 2.146/2011 e nº 5.840/2012 da Segunda Câmara) sobre a irregularidade de tal situação.

Cabe registrar que a segregação de funções tem o condão de mitigar os riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção em consequência da concentração das atividades de planejamento, julgamento, execução e fiscalização em um mesmo indivíduo.

2.2.5. Ausência de exigência da apresentação da certidão de regularidade trabalhista no momento da apresentação das notas fiscais pelas empresas contratadas no âmbito das Concorrências nºs 001/2015 e 001/2017.

Fato

Não consta entre os comprovantes que deverão ser obrigatoriamente entregues, por ocasião da apresentação das Notas Fiscais, elencados nos termos contratuais firmados entre o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e os Consórcios ABCTech e Corredores Grande ABC, a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

A exigência encontra amparo em cláusulas contratuais (6.1.3/Contrato nº 027/2015 e 7.1.3/Contrato nº 028/2017), estabelecidas em observância ao disposto no inciso XIII, do art. 55 da Lei de Licitações, transcrito a seguir:

“Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

(...)

Ademais, o TCU, por intermédio do Acórdão 1054/2012-Plenário, já se manifestou no sentido da obrigatoriedade da apresentação da CNDT a cada pagamento efetuado, às empresas contratadas.

Por fim, cabe ressaltar que, consultando-se o número do CNPJ da empresa Hitech Tecnologia e Sistemas S.A. (CNPJ 19.427.838/0001-94), integrante do Consórcio ABCTech, no sítio eletrônico do Tribunal Superior do Trabalho (www.tst.jus.br/certidao), a certidão emitida é “Positiva de Débitos Trabalhistas”. Consulta realizada em 17 de abril de 2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 7292018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, apresentou a seguinte manifestação:

“Os contratos administrativos nº 027/2015 e 028/2017, em seus subitens 6.1.3 e 7.1.3, dispõem que *“a contratada deverá manter durante toda a execução do contrato todas as condições de habilitação exigidas na licitação.”*

De fato, a empresa contratada deverá manter todas as condições de habilitação exigidas no certame, inclusive a obrigatoriedade de manutenção da regularidade trabalhista.

Dessa forma, pode-se concluir que a exigência de apresentação das certidões habilitatórias de regularidade fiscal e trabalhista, é lícita à Administração não só à época do pagamento, mas, a qualquer tempo, enquanto perdurar a vigência do contrato, posto que, é obrigação do contratado que mantenha todas as suas condições de habilitação.

Além disso, constam dos respectivos contratos que as guias de recolhimento devam ser entregues juntamente com as respectivas notas fiscais.

“Do Contrato

CLÁUSULA QUINTA DAS MEDIÇÕES E PAGAMENTO

5.5. A CONTRATADA deverá obrigatoriamente entregar, juntamente com as Notas Fiscais (documentos de cobrança), cópia autenticada dos comprovantes abaixo discriminados, relativos ao mês imediatamente anterior ao da prestação de serviços, cujos recolhimentos não sejam efetuados pela CONTRATANTE na fonte:

- I. GPS - Guia da Previdência Social;*
- II. GFIP - Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social;*
- III. ISSQN -Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza*

5.5.1. Se a CONTRATADA for optante do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES, também deverá apresentar a devida comprovação, a cada faturamento, a fim de evitar a retenção, na fonte, dos tributos e contribuições, conforme legislação em vigor.”

De qualquer maneira, foi solicitado às empresas que compõem o Consórcio Corredores que enviassem as certidões de regularidade trabalhista relativas ao período contratual, estando as cópias em arquivos magnéticos contidas no anexo.

No que se refere a empresa Hitech Tecnologia e Sistemas S.A., integrante do Consórcio ABCTEch, constar do banco de dados do Colendo Tribunal Superior do Trabalho como

devedora e, conseqüentemente, com a certidão positiva de débitos trabalhistas, informamos que na fase habilitatória do certame a empresa comprovou sua regularidade (doc. anexo).

Entretanto, após consulta ao site do TST, realizada no dia 18/06/18, verifica-se, de fato, que a empresa supracitada se encontra irregular com seus débitos trabalhistas. Dessa forma, esta Administração irá notificar a contratada para a correção da irregularidade, sob pena de abertura de processo administrativo tendente a aplicações das sanções contratuais.”

Análise do Controle Interno

Em que pese as medidas a serem adotadas pela entidade, no sentido de cobrar das empresas contratadas a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), tal atitude não elide a omissão apontada.

2.2.6. Ausência dos registros de retirada do edital nos processos de compras das Concorrências nºs 001/2015 e 001/2017.

Fato

Não constam nos “*processos de compras*” pertinentes às duas concorrências analisadas os respectivos comprovantes/registros de retirada do edital dos certames licitatórios. Cabe ressaltar que os interessados em retirar os editais das licitações, promovidas pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, devem preencher um cadastro na página do consórcio na internet. Sendo assim, é crível supor que a entidade possua o controle dos interessados em participar dos certames.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 7292018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, apresentou a seguinte manifestação:

“Para a retirada do edital é necessário que os licitantes façam o cadastramento por meio da página do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, no endereço: <http://consorcioabc.sp.gov.br/licitacoes/concorrencia>.

Por meio dessa página, as empresas efetuam o *download* do edital, ou caso, não seja possível a retirada por meio eletrônico, o edital fica a disposição na sede do Consórcio, para extração de cópias ou mediante a disponibilização de mídia removível (pen drive), sendo que é possível verificar o registro de mais de 80 (oitenta) acessos à página correspondente ao edital Concorrência nº 001/2017, consoante documentação anexa.”

Análise do Controle Interno

Não houve manifestação do Consórcio quanto à ausência dos comprovantes/registros de retirada do edital, no processo de compra pertinente à Concorrência nº 001/2015.

Quanto ao registro de acessos à página correspondente ao edital Concorrência nº 001/2017, não foi encaminhada à esta CGU a documentação citada na manifestação do Consórcio.

Sendo assim, a justificativa apresentada não esclarece o fato apontado.

2.2.7. Ausência de justificativas quanto à valoração atribuída à proposta técnica.

Fato

Nas duas concorrências analisadas (001/2015 e 001/2017) foram adotados como critérios de seleção a técnica e preço. Em ambos certames as notas finais de cada licitante foram apuradas a partir da atribuição de peso sete para proposta técnica e três para a de preço.

Todavia, não restaram evidenciados nos respectivos “*processos de compras*” os estudos que justificaram tecnicamente a necessidade quanto à valoração das notas técnicas em detrimento das propostas de preços.

A adoção de pesos distintos nas notas pode provocar prejuízo à competitividade do certame e favorecer o direcionamento da licitação.

O Tribunal de Contas União tem farta jurisprudência, evidenciada entre outros, pelo Acórdão n° 2.251/2017 – Plenário, cujo enunciado é transcrito a seguir:

“*Enunciado:*

Em licitação do tipo técnica e preço, a adoção de pesos distintos entre os dois critérios pode ocasionar prejuízo à competitividade e favorecer o direcionamento do certame, especialmente quando ocorrer excessiva valoração do quesito técnica em detrimento do preço, sem que esteja fundamentada em estudo que demonstre tal necessidade.”

Deve-se salientar que na Concorrência n° 001/2015, da qual participaram cinco empresas, sendo que duas foram desclassificadas na proposta técnica, a proposta de preço da licitante classificada em segundo lugar R\$19.952.426,29 foi cerca de R\$6.500.000,00 a menor do que a da licitante vencedora. A título de comparação a empresa classificada em terceiro lugar apresentou uma proposta de R\$18.881.944,12, valor este bem próximo ao apresentado pela segunda colocada.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 7292018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, apresentou a seguinte manifestação:

“Os critérios de pontuação e valoração dos quesitos da proposta técnica estão compatíveis com a natureza e complexidade do objeto licitado, bem como o alcance do objetivo pretendido com a contratação, sendo atribuída pontuação que valora o aspecto técnico em nível necessário e suficiente para apuração da qualidade e técnica dos participantes da Concorrência.

A peculiaridade e a complexidade do objeto contratado permitiram considerar a pontuação técnica como um fator eliminatório e não apenas classificatório, uma vez que não se identifica na legislação vigente quaisquer impedimentos para a adoção desse procedimento, prática essa perfeitamente aceita pela doutrina e pelo próprio TCU.

De fato, a Jurisprudência do TCU é unânime em reconhecer que, quando se trata de serviços que envolvem certa complexidade e qualidade, os critérios de julgamento, nas licitações do tipo técnica e preço, são aqueles previamente estipulados no edital, que se apresentem

razoáveis e não limitadores da competitividade, em que os fatores de pontuação sejam adequados e compatíveis com as características do objeto licitado, *in verbis*:

“Nas licitações do tipo técnica e preço, ainda que não submetidas ao RDC, é possível adotar como referência o disposto no art. 20, § 2º, da Lei 12.462/2011, que permite a atribuição de fatores de ponderação distintos para valorar as respectivas propostas, com percentual de ponderação mais relevante limitado a 70%, devendo-se demonstrar no processo licitatório, se for o caso, a pertinência da primazia da técnica em relação ao preço, considerando-se a natureza dos serviços a serem executados.

Em representação formulada pela Juíza Titular da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, apontasse possível irregularidade na Concorrência 114/2013, do tipo técnica e preço, conduzida pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A. O certame destinou-se à contratação de serviços advocatícios e apresentou, na ótica da representante, “indícios de distorções no critério – valor atribuído à técnica e ao preço – de classificação adotado pela Adesa”.

Questionou-se o peso (60%) conferido pela Adesa ao critério técnica, em comparação com o critério preço (40%). No caso, a escolha de tais fatores de ponderação fizera com que se sagrasse vencedora empresa com o segundo maior preço, por ter apresentado equipe técnica com melhor titulação. Registrou o relator em seu voto que, ao examinar os autos, de pronto entendeu, “quanto à utilização dos pesos de técnica e preço para composição da nota final dos licitantes, nos percentuais de 60% para a técnica e 40% para o preço, não haver, para o caso concreto irregularidade”, pois, “em que pese a Lei de Licitações não explicitar percentuais aceitáveis”, seria possível tomar como referência o regramento previsto no RDC (art. 20, § 2º, da Lei 12.462/2011), que permite “a atribuição de fatores de ponderação distintos para valorar as propostas técnicas e de preço, sendo o percentual de ponderação mais relevante limitado a 70%”. (...) (Acórdão 532/2016 –Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo). ” (grifamos)

Sobre o tema, vale destacar ainda o magistério do mestre Marçal Justen Filho[1]:

“A valoração da proposta técnica e o valor da proposta de preço deverão ser transformados em valores numéricos, produzindo-se a partir daí uma média.

Existe uma margem de discricionariedade para a Administração dispor sobre isso o edital. Faculta-se que o edital inclusive reconheça importância maior para a nota técnica. Todavia, essa autonomia não autoriza reconhecer predominância tão intensa à nota técnica que a proposta econômica deixaria de apresentar relevância. Em termos concretos, a solução mais equilibrada é reconhecer que a proposta vencedora será determinada por uma fórmula que reconheça peso igual

para as notas técnica e de preço. Pode-se admitir a atribuição de peso maior à nota técnica mediante justificativa adequada. Mas se afigura desarrazoado atribuir à nota técnica peso superior a 7 e à nota de preço peso inferior a 3. ” (grifamos)

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 661.

Assim, os pesos das propostas técnicas e comercial, respectivamente, 70% (setenta por cento) e 30% (trinta por cento), estão em consonância com a melhor doutrina e jurisprudência do TCU.

Evidentemente que condições técnicas reais diferenciam os participantes na licitação, uma vez que quem tenha o melhor desempenho, a melhor capacidade técnica demonstrada por efetiva execução de serviços, entre outras, certamente terá que ter o reconhecimento técnico de que está mais bem preparado para atender uma licitação deste porte.

Por fim, convém ressaltar que órgãos públicos estaduais e municipais no estado de São Paulo, tais como CPTM, METRÔ, DERSA, SPTrans, etc., adotam nas suas licitações, cuja modalidade seja “Concorrência”, a relação entre a Proposta Técnica/Proposta de Preço = 70% /30%. Portanto o Consórcio Intermunicipal Grande ABC adotou um procedimento amplamente utilizado pelos órgãos públicos paulistas. ”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC não responde ao fato apontado que trata especificamente da ausência dos estudos que embasaram a necessidade da valoração excessiva da nota técnica em detrimento da nota de preço.

Sendo assim, entende-se que a resposta apresentada não se presta a esclarecer a constatação de que a contratação com base nos critérios adotados pode ter, em tese, causado um prejuízo potencial de até aproximadamente R\$6.500.000,00, na Concorrência nº 001/2015.

Repisa-se que em licitação do tipo técnica e preço a preponderância de critérios de técnica em detrimento do preço torna possível o direcionamento da licitação, restringindo a competitividade e, conseqüentemente, o número de propostas apresentadas. Por isso, faz-se necessário que os critérios adotados estejam bem fundamentados a fim de justificar sua razoabilidade e/ou necessidade, evitando-se dessa forma o risco de restrição à competitividade dos certames licitatórios, e por consequência contratações antieconômicas.

2.2.8. Deficiência no Termo de Referência da Concorrência nº 001/2017, em especial quanto à imprecisa descrição e definição do objeto.

Fato

O Termo de Referência da Concorrência nº 001/2017 não contém a completa e precisa definição do objeto na medida em que não especifica os quantitativos previstos, por exemplo, dos projetos executivos solicitados no Produto P4 – Relatórios de Projetos e Especificações, a abrangência do sistema e, conseqüentemente, dos projetos a serem apresentados em relação aos dezesseis eixos viários existentes (especificando km, locais, quantidade de terminais de ônibus existentes etc.) nos municípios que compõem o Consórcio.

Por conseguinte, os produtos a serem entregues não tem uma definição adequada que permita valorizá-los. A título demonstrativo cabe citar o Produto P1 – Relatório de Levantamentos e Concepção, cujo produto a ser apresentado é um “Relatório Síntese de Levantamento e Concepção” que deve ser apresentado em trinta dias corridos após a emissão da ordem de serviço e pelo qual será pago 23,47% do valor total do contrato, ou seja, R\$1.112.925,93. Ressalte-se que o prazo de execução do projeto é 270 dias corridos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 7292018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, apresentou a seguinte manifestação:

“O Termo de Referência para a contratação do projeto executivo para implantação de infraestrutura de tecnologia de ITS e do sistema de monitoramento e integração digital dos equipamentos de controle de tráfego e transportes dos municípios do ABC foi elaborado a partir das diretrizes contidas no Plano de Mobilidade Regional.

O Plano de Mobilidade Regional definiu os dezesseis corredores prioritários para transporte coletivo, objeto de monitoramento do CCO Regional, no que tange a extensão, quantidade de terminais, linhas de ônibus que circulam, entre outras informações.

O produto P4, por exemplo, mencionado no relatório, refere-se aos Projetos Executivos dos Equipamentos a serem instalados, tanto no local como em vias públicas, tais como painéis de mensagens variáveis, radares, totens, etc. e toda a infraestrutura elétrica e lógica para conexão com a Central Regional do CCO e com os CCOs dos municípios, quando houver. Os pontos onde serão projetados estes elementos descritos no produto P4 serão definidos nas etapas anteriores do processo (P1, P2, P3).

Da mesma maneira como no Termo de Referência dos Corredores de Transporte Coletivo, objetiva-se nesta contratação a elaboração dos Estudos e Projetos, que trarão, em si, as definições concretas de local da implantação, porte, desenho, definições concretas de local da implantação, porte, desenho, definições físicas e estruturais, de cada elemento (PMV, Totem, Radar, entre outros), não sendo possível sua definição prévia, sem que os estudos – objeto desta contratação nos produtos P1, P2 e P3, estejam concluídos. Todas as descrições dos produtos esperados encontram-se nos itens 3.2, 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3, e 5, do Termo de Referência (doc. anexo).

Dessa forma, verifica-se que o Termo de Referência contém os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação.

Por fim, convém ressaltar que o Edital de Concorrência nº 001/2017 não sofreu qualquer impugnação, sendo que as empresas participantes do certame formularam suas propostas de acordo com as especificações estabelecidas no Termo de Referência – Anexo I do Edital.”

Análise do Controle Interno

O Plano Regional de Mobilidade do Grande ABC prevê 16 eixos/corredores estruturantes para melhoria do transporte no Grande ABC, seja individual ou coletivo. As obras envolvem corredores de ônibus, construções de viadutos e alças de acesso, alterações do sistema viário em áreas centrais e a duplicação de rodovia. Tais obras demandarão cerca de R\$8 bilhões.

Quando anunciado, em 2013, o plano de mobilidade já contemplava os dezesseis eixos, e havia a previsão de que seriam feitas 115 intervenções.

Na Concorrência nº 001/2015, constituiu o objeto da contratação a elaboração de projetos de engenharia para três eixos/corredores contemplando 21 intervenções.

O objeto da Concorrência nº 001/2017 foi, em síntese, a contratação do projeto executivo do Centro de Controle Operacional (CCO).

Considerando-se que o projeto do CCO contempla os dezesseis corredores previstos no Plano de Mobilidade Regional, nada obsta, em princípio, que fossem estimados, no Termo de Referência, os quantitativos de projetos executivos e a abrangência do sistema.

Ademais, chama atenção na manifestação do Consórcio a seguinte colocação: “*Da mesma maneira como no Termo de Referência dos Corredores de Transporte Coletivo, objetiva-se nesta contratação a elaboração dos Estudos e Projetos (...)*”. Se os estudos e projetos dos corredores, já contratados, ainda não estão concluídos, como foram e/ou serão definidos no projeto executivo do CCO, por exemplo, a localização de totens, painéis de mensagens, radares, câmeras, projeto de rede de captação de informações localizadas em terminais, pontos de parada etc., previstos no projeto executivo do CCO.

A resposta apresentada em relação à constatação não esclareceu os fatos relatados.

Com relação à manifestação a respeito do Edital de Concorrência nº 001/2017 não ter sofrido qualquer impugnação, repisa-se que somente duas empresas participaram do certame, sendo que uma delas foi desclassificada.

2.2.9. Projeto e planilha orçamentária deficientes.

Fato

O gestor foi questionado sobre a memória de cálculo das quantidades relacionadas na tabela a seguir, que foi utilizada para embasar o orçamento da Concorrência nº 01/2015. Constatou-se que os preços das tarifas horárias estavam adequados quando comparados com a referência da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana da cidade de São Paulo – Siurb, mas não foi possível avaliar a adequabilidade dos números de homem-hora por especialidade.

Tabela – Planilha orçamentária da Concorrência nº 01/2015.

Descrição	Tarifa Horária (R\$)	Número de horas / homens por especialidade												Nº de Horas p/ A1 (média)	Custo Total (R\$)
		Geométrico	Arquitetura	Drenagem	Pavimentação	Estrutura	Sinalização	Cadastro	Desapropriação	Paisagismo	Urbanismo	Iluminação pública	Redes de dutos		
Coordenador Geral (Eng./Arqº) – 20 anos de exp.	283,24	4	1	2	1	4	2	2	2	1	1	2	2	2,00	566,48
Consultor (Eng./Arqº) – 20 anos de exp.	299,55	2	2	3	3	3	2	2	1	1	1	2	2	2,00	599,10
Coordenador Setorial (Eng./Arqº) – 20 anos de exp.	269,47	9	7	9	9	9	8	8	8	7	8	7	7	8,00	2.155,76

Descrição	Tarifa Horária (R\$)	Número de horas / homens por especialidade												Nº de Horas p/ A1 (média)	Custo Total (R\$)
		Geométrico	Arquitetura	Drenagem	Pavimentação	Estrutura	Sinalização	Cadastro	Desapropriação	Paisagismo	Urbanismo	Iluminação pública	Redes de dutos		
Engenheiro /Arquiteto Sênior – mais de 15 anos de exp.	157,32	9	7	9	9	9	8	8	8	8	7	7	7	8,00	1.258,5
Engenheiro /Arquiteto Pleno – 5 a 15 anos de exp.	121,67	6	7	6	5	5	6	6	7	6	7	6	5	6,00	730,02
Engenheiro /Arquiteto Júnior - até 5 anos de exp.	77,08	9	7	9	9	9	8	8	8	7	7	7	8	8,00	616,64
Projetista – sem curso superior – 5 anos de exp.	54,70	20	2	2	9	10	15	15	15	2	2	2	2	8,00	437,60
Desenhista Projetista (SGSP)	56,65	5	15	10	20	10	10	5	5	10	10	10	10	10,00	566,50
Desenhista Copista (SGSP)	32,45	9	7	9	9	9	8	8	8	7	7	7	8	8,00	259,60
		73	55	59	74	68	67	62	62	49	50	50	51	60,00	7.190,2

Fonte: Planilha orçamentária da Concorrência nº 01/2015.

Esta tabela é importante pois ela determina os custos do orçamento municipal e define a metodologia de cálculo utilizada.

O gestor se manifestou por meio do Ofício nº 0300/2018-SE-stm:

“(…)

A escolha pela definição de um custo único por prancha facilitaria o controle do andamento do contrato e das medições ao longo do desenvolvimento dos projetos, uma vez que o contrato abrange diversos corredores, com extensões e graus de dificuldades diferentes.

Para tornar mais claro o processo de análise, foi construído o documento “Memória de Cálculo”, que detalha e explica todos os valores utilizados na construção do orçamento.

O intuito era possibilitar a evolução do desenvolvimento dos projetos e medições por especialidade e por corredor, tendo para isso, o valor “prancha” como um valor único e mensurável, e facilmente comprovável.

Evidentemente cada prancha possui um determinado conteúdo, relativo à cada especialidade, que demanda horas-homem de desenvolvimento diferentes, por isso a opção por um valor médio. Esta escolha teve por objetivo tornar o processo mais objetivo, pois foi definido que a medição se dará em pranchas relativas à totalidade da extensão e disciplina de cada corredor. Ou seja, a cada entrega são medidas as pranchas dos Projetos Básicos por

disciplina e corredor em sua totalidade, cada medição é conferida, analisada e aprovada por cada técnico municipal envolvido na gestão deste contrato.

De outro modo, se não fosse feito por prancha, o controle apenas em horas-homem tornaria o processo mais subjetivo e dificultaria a análise e controle do conjunto e do desenvolvimento do processo. Além disso, a mensuração das medições pelos técnicos das prefeituras seria prejudicada, uma vez que cada técnico avalia sua especialidade e as prefeituras dispõem de técnicos em níveis e experiências bastante diversificados.

Como na fase de desenvolvimento do Termo de Referência e Planilha de Custos não se sabia de antemão a solução de engenharia que seria dada a cada corredor, por exemplo, quando se projeta um corredor em sistema binário, praticamente se dobra o número de pranchas de projetos geométricos, sinalização, drenagem, etc, de todas as especialidades, a quantidade necessária foi estimada, pois nos corredores a serem contratados não havia um Estudo Funcional prévio.

O Estudo Funcional traz as definições preliminares, diretrizes e parâmetros que vão orientar o desenvolvimento dos Projetos Básicos. Cabe ao Estudo Funcional definir a categoria das vias, volume de tráfego, objetivos dos projetos a serem realizados e estudar a melhor solução de circulação. São os Estudos Funcionais que permitem o detalhamento posterior nos Projetos Básicos.

Esta contratação de projetos para corredores preferenciais de transporte coletivo também abrangeu a contratação do Estudo Funcional do conjunto, que trouxe as definições, pactuadas sempre com os técnicos e gestores de cada prefeitura.

Portanto, como, no desenvolvimento do Termo de Referência ainda era desconhecida a solução a ser desenvolvida nos Projetos Básicos, foi escolhido tratar de um valor médio por prancha e quantidades estimadas de pranchas por especialidade, desenvolvidas a partir de estudos que consideraram a extensão de cada corredor, seu grau de complexidade e a escala utilizada no desenvolvimento de cada especialidade (por exemplo em um projeto geométrico utiliza-se a escala 1:500 em planta e 1:50 em perfil, o que significa que caberá numa prancha tamanho A1 cerca de 350 metros de via, diferentemente de Projeto de Estruturas, que depende da solução de Obras de Arte Especiais que serão adotados em cada Corredor). Cada assunto específico demanda uma quantidade diferente de especialistas por disciplina.

Portanto, em relação às quantidades de cada hora-homem, de cada categoria técnica, dividimos por disciplina, elaborou-se as tabelas constantes no Memorial de Cálculo, para esclarecer e facilitar a avaliação da Caixa Econômica Federal, considerando a experiência dos arquitetos e dos engenheiros que participaram da elaboração do Termo de Referência.

Cada disciplina tem uma complexidade diferente e envolvia escalas de desenho diferentes o que resultava em variações na quantidade de pranchas e no conteúdo de cada prancha, envolvendo, para tanto, valores diferenciados de especialistas em cada disciplina.

A opção pela definição de um valor médio por prancha foi amplamente discutida com a Caixa Econômica Federal após diversas reuniões. Em anexo, encaminhamos cópia de ata de 20 de fevereiro de 2015. A partir de então se discutiu o assunto em profundidade, com a entrega final da memória de cálculo em 15 de junho de 2015, conforme ofício em anexo.

O documento Memória de Cálculo, encaminhado anexo, traz todas as explicações e detalhamento de como foram obtidos os valores de cada orçamento. Este documento foi elaborado, discutido e aprovado entre técnicos e gestores das prefeituras e em conjunto com

os técnicos da Caixa Econômica Federal. Este documento dialoga diretamente com o Termo de Referência e Planilha de Custos, também encaminhados em anexo”

O consórcio começa sua argumentação informando que a escolha pela definição de um custo único por prancha facilitaria o controle do andamento do contrato e das medições ao longo de seu desenvolvimento. No entanto, as medições não foram realizadas contabilizando-se as pranchas efetivamente realizadas, mas sim em função da entrega completa de um dado trecho por disciplina, independentemente de quantas pranchas a empresa precisou realizar. Em relação ao controle do andamento do projeto, a definição de um custo único médio por prancha justamente não corrobora o acompanhamento adequado do que efetivamente está se realizando. Portanto, os dois argumentos utilizados pelo gestor para a escolha de um custo único por prancha não procedem.

As medições foram realizadas por trecho independentemente de quantas pranchas foram necessárias para sua implementação, e o pagamento se deu em função das quantidades estimadas no orçamento municipal para cada trecho, daí inclusive a grande relevância de um projeto adequado, o que não foi o caso.

Como exemplo, foram comparadas as quantidades de pranchas exigidas no projeto de “geometria” dos trechos E03-16, E05-01 e E01-12 com relação às respectivas medições. Desta comparação foram observadas grandes divergências entre os quantitativos previstos e os efetivamente executados. Nos três casos o projeto básico previa realização de quatro pranchas (por um valor de R\$ 27.127,84). No entanto, as medições dos trechos E03-16, E05-01 e E01-12 foram respectivamente de: duas pranchas (nona medição), nove pranchas (décima primeira medição) e 28 pranchas (décima segunda medição), sendo que em todos os casos foram cobrados os mesmos R\$ 27.127,84.

Ademais, essas discrepâncias ocorreram em todos os projetos e por todo o orçamento, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela – comparativo entre o orçamento e o efetivamente pago.

Projetos	Quantidade paga	Quantidade contratada	Percentual do contrato executado em relação as quantidades	Valor pago (R\$)	Valor do contrato (R\$)	Percentual do contrato executado em relação ao valor
Desapropriação	104	162	64,20%	1.098.677,52	1.098.677,52	100,00%
Geometria	421	204	206,37%	1.383.519,84	1.383.519,84	100%
Estrutura	318	375	84,80%	1.797.219,40	2.543.235,00	70,67%
Sinalização	441	366	120,49%	2.143.099,36	2.482.197,36	86,34%
Cadastro de interferências	170	162	104,94%	1.098.677,52	1.098.677,52	100,00%
Iluminação	97	183	53,01%	684.977,96	1.241.098,68	55,19%
Pavimentação	139	202	68,81%	657.850,12	1.369.955,92	48,02%
Drenagem	211	223	94,62%	1.112.241,44	1.512.377,08	73,54%
Urbanismo	141	183	77,05%	813.835,20	1.241.098,68	65,57%
Paisagismo	101	183	55,19%	386.571,72	1.241.098,68	31,15%
Dutos	73	183	39,89%	603.594,44	1.241.098,68	48,63%

Projetos	Quantidade paga	Quantidade contratada	Percentual do contrato executado em relação as quantidades	Valor pago (R\$)	Valor do contrato (R\$)	Percentual do contrato executado em relação ao valor
Arquitetura	46	184	25,00%	210.240,76	1247880,64	16,85%
	2262	2610	86,67%	11.990.505,28	17.700.915,60	67,74%

Fonte: Planilha contratual da Concorrência nº 01/2015 e respectivas medições.

Na sequência o gestor informa que o *“intuito era possibilitar a evolução do desenvolvimento dos projetos e medições por especialidade e por corredor, tendo para isso, o valor “prancha” como um valor único e mensurável, e facilmente comprovável.* No entanto, não é necessária a definição de um custo único por prancha para que se possa medir por especialidade e por corredor; pelo contrário, o gestor já tem definido o custo da prancha para cada tipo de disciplina, sendo mensurável e facilmente comprovado.

Esclarece ainda que a *“escolha teve por objetivo tornar o processo mais objetivo, pois foi definido que a medição se dará em pranchas relativas à totalidade da extensão e disciplina de cada corredor”*. Porém, teria sido mais objetivo justamente o contrário, ou seja, a definição precisa de cada disciplina de projeto por trecho contratado, o que evidenciaria de forma mais detalhada e precisa o orçamento municipal. E isto em nada mudaria a forma adotada para a medição, que se deu por trecho completo e disciplina, independentemente das quantidades envolvidas.

De acordo com o Consórcio, no momento da elaboração do Termo de Referência ainda era desconhecida a solução a ser desenvolvida nos Projetos Básicos, e por isso foi escolhido tratar de um valor médio por prancha e quantidades estimadas de pranchas por especialidade. Neste ponto o gestor evidencia a falta de um detalhamento adequado do orçamento municipal.

Por fim, vale destacar, conforme tabela acima, que o orçamento municipal acabou por não refletir adequadamente o objeto a ser licitado, seja em função da adoção da metodologia de prancha única para todos os tipos de projeto (disciplinas), seja pelos quantitativos de pranchas a serem contratadas por disciplina e trecho. E como os pagamentos foram baseados nas quantidades estimadas no orçamento por trecho, isto aumenta o risco tanto do não cumprimento do objeto acordado como o de possíveis aditivos distorcidos.

Ademais, o gestor não esclareceu as fontes de referências utilizadas para obtenção das quantidades de homens-horas apresentadas no orçamento do Consórcio.

Assim, não foi possível a verificação da adequabilidade de homens-horas estimados e contratados pela Entidade, uma vez que não foram encontradas referências de quantitativos para a contratação em questão. Ademais, não foi possível avaliar a qualidade dos projetos entregues pelo Consórcio Corredores Grande ABC, em função de ser tema técnico de engenharia e pela falta de parâmetros que pudessem ser verificados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 729/2018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme já informado anteriormente e apontado no relatório em análise, a medição se baseia pelo trecho de corredor e por disciplina. A mensuração da estimativa das quantidades que embasou a construção do orçamento se deu pela unidade “número de pranchas”.

O intuito de criar uma unidade mensurável para a composição do orçamento – o valor único por prancha – é que facilitaria o desenvolvimento das diversas especialidades que, como já informado, partiu de uma estimativa de solução projetual prévia, oriunda do Plano de Mobilidade Regional, que seria alvo de detalhamento nos Projetos Funcionais e Básicos, objeto da contratação.

Cada solução de projeto envolve a produção de um número variável de pranchas, que depende da solução em termos de engenharia e arquitetura. Logo, quando o orçamento do corredor foi efetuado, ainda se dependia do detalhamento – objeto da contratação – para definições da melhor alternativa de engenharia para cada área.

Quanto à alegação de que o projeto que ensejou a contratação estava inadequado (“[...] daí a relevância de um projeto adequado, o que não foi o caso[...]” Relatório 201800338, p. 4), cumpre esclarecer que esse argumento não procede, pois a contratação tinha por objeto justamente a elaboração desses Projetos Funcionais e Projetos Básicos (além dos relatórios técnicos e levantamentos que subsidiam a elaboração desses Projetos). Toda a contratação foi efetuada a partir do Termo de Referência, detalhado a partir do Plano de Mobilidade Regional (TERMO DE REFERÊNCIA E PLANO REGIONAL DE MOBILIDADE - ANEXOS 1 E 2), sendo que o referido Termo de Referência (publicado em conjunto com o Edital e com as Planilhas de Referências de Orçamentos) foram a base da contratação.

O contrato que está sendo executado envolve 7 municípios, com cerca de 50 km de extensão de vias de pistas simples ou duplas, sendo que cada projeto possui cerca de 12 disciplinas. Para efeito de acompanhamento e medida de desempenho do contrato, foram estimados os números totais de documentos a serem produzidos, que seriam também empregados para a realização das medições dos serviços.

De fato, com o andamento dos trabalhos, em vista das condicionantes físicas, geomorfológicas e operacionais da região de interesse, os traçados foram sendo otimizados pelas diferentes administrações municipais, a tal ponto de resultarem em pequenas modificações nos totais de desenhos das diversas modalidades.

O projeto de engenharia de infraestrutura urbana, por ser um serviço de elevada complexidade, não pode ser tratado como uma atividade rígida, com números exatos e imutável de documentos, principalmente para o presente caso em que estão envolvidos diversos municípios que possuem diferentes gestões políticas.

Assim sendo, conforme se observa na Tabela – Comparativo entre o orçamento previsto e o que foi efetivamente pago, constata-se de fato pequenas divergências na quantidade e nos valores remunerados de documentos por atividade.

No entanto, cabe esclarecer que as distorções citadas não resultaram em prejuízos ao Erário. Muito ao contrário: apesar delas, nas medições efetuadas por disciplina, o montante total de valor pago, em termos proporcionais, foi 19% inferior à quantidade de serviços efetivamente executada. Em outras palavras, apesar da ocorrência destas pequenas distorções, constata-se que, nas medições efetuadas por disciplina, o montante total de valor pago em termos

proporcionais foi 19% inferior à quantidade de serviços efetivamente executada – fato esse que apenas confirma a eficiência e vantajosidade da contratação.

Essa margem inferior entre o realizado e o previsto foi mantida ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, por levar em consideração variações de quantidades de documentos que inevitavelmente ocorrerão com o término dos trabalhos.

Ainda como justificativa para essas pequenas alterações quantitativas, destaque-se que, por questões técnicas, operacionais e políticas, alguns trechos tiveram o traçado viário modificado em relação ao inicialmente proposto, resultando em alterações nas extensões das vias contratadas. Da mesma forma, algumas desapropriações de imóveis previamente imaginadas foram evitadas para não causarem maiores transtornos às comunidades lindeiras, além de que outras obras tiveram suas concepções alteradas por questões de economia na fase de implantação do empreendimento, ou mesmo por determinação de outros órgãos, tais como, DAEE, Petrobras, etc.

Mesmo que tivesse sido utilizado qualquer outro tipo de medida de desempenho, de medição do valor contratual e/ou de consideração de valor agregado, em vista da natureza, abrangência e complexidade nos serviços, as diferenças apontadas dificilmente seriam eliminadas.

Apresenta-se e seguir a tabela contendo o total de documentos por disciplina previsto no edital e o efetivamente realizado, onde se pode verificar que foram produzidos 3.520 desenhos, ao contrário dos 2.610 previstos, isto é, 35% de produção superior ao contratado.

À primeira vista, esta produção superior deveria gerar um aditivo contratual. No entanto, o contrato, por ter sido firmado pelo regime de empreitada global, contém proteção quanto à produção superior de desenhos, a saber:

“Do Edital

6.4. Nos preços globais propostos, que constituirão a única e completa remuneração para os serviços objeto deste contrato, deverão estar computados todos os custos e despesas da CONTRATADA, conforme discriminado no Anexo VII - Critério de Medição, nada mais podendo a CONTRATADA pleitear a título de pagamento, reembolso ou remuneração em razão do contrato, de sua celebração e cumprimento

Do Contrato

CLÁUSULA QUARTA DO VALOR E DOS

RECURSOS

4.2. No preço global proposto que constituirá a única e completa remuneração para os serviços objeto do contrato, deverão estar computados todos os custos, tributos e despesas da CONTRATADA, conforme o contido no Anexo VII – Critério de Medição, nada mais podendo a CONTRATADA pleitear a título de pagamento, reembolso ou remuneração em razão do contrato, de sua celebração e cumprimento.” (grifamos)

Nessa modalidade de empreitada, a avença define o valor devido ao particular, considerando a prestação do serviço como um todo. Portanto, o relevante para a empreitada global é a efetiva

e regular prestação do serviço, nada mais. Ou seja, caso o objeto contratual seja executado com a alocação de menos recursos do que o previsto inicialmente, isso representará excelência na gestão do contrato, o que é perfeitamente admitido nessa modalidade de contratação. De outro lado, caso o contratado venha a ter de realizar um número maior de trabalho (ou alocar um número maior de funcionários para efetuar o serviço), tais eventos deverão ser absorvidos, da mesma forma, pelo contratado.

Acerca desse tema, MARÇAL JUSTEN FILHO ensina o seguinte:

“Na empreitada, o preço é fixado de antemão (seja global, seja unitário). Na administração contratada, o preço consiste no custo da execução mais uma comissão assegurada ao contratado. A Administração tem o dever de reembolsar o particular por todas as despesas incorridas e remunerá-lo pela comissão. Logo, o lucro do particular é certo, ainda que delimitado. Corresponderá ao valor da comissão. Na empreitada, o lucro é incerto e variável. Corresponderá à diferença entre as despesas do particular e o valor recebido. Se o particular lograr reduzir suas despesas, aumentará o seu lucro.” (Comentários à Lei de Licitações, 14ª. São Paulo. p. 126).

Isto posto, fica claro que o pagamento baseado nas quantidades estimadas no orçamento, por trecho vinculados à conclusão completa de cada trecho, protegeu a administração.”

Neste tipo de contratação, o risco da execução do projeto é do contratado. No caso em questão, quando ocorreu a licitação e foi definido o regime de contratação, havia a exigência de proposta técnica que pressupunha: i) o conhecimento do local de desenvolvimento do objeto; ii) compreensão da dificuldade para seu desenvolvimento; e, iii) exposição sobre os métodos de desenvolvimento dos trabalhos. Esse fato impossibilitou a solicitação de aditivos por acréscimo de trabalho no desenvolvimento dos projetos contratados.

Com relação à quantidade de cada hora-homem, por categoria técnica estabelecida pelos arquitetos e engenheiros que participaram da elaboração do Termo de Referência, informamos que a equipe do Consórcio Grande ABC se baseou em suas experiências e em planilhas de outros projetos desenvolvido com critério de estimação pelo número de pranchas e valores por prancha.

A título de exemplo, é apresentada a planilha desenvolvida pela SIURB, em que o número de horas técnicas indicadas por prancha é de 85 contra 60 adotada na estimativa constante do Termo de Referência da Concorrência No 01 / 2015, o que reflete nos preços por prancha adotados por cada entidade, sendo o preço médio por prancha da SIURB de R\$ 8.637,15 e o preço da Concorrência N° 01 / 2015 de R\$ 7.190,26. Ou seja, o preço da SIURB é 20,12% superior ao preço adotado pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

Por fim, considerando os preços unitários ofertados pela empresa contratada no valor de R\$ 6.781,96 por prancha A1 e a quantidade de pranchas realizadas (3.520), conclui-se que o preço unitário por prancha produzida e aceita é de R\$ 5.255,00, valor este 29,06% menor que o valor contratado. Se compararmos o valor da prancha constante no Edital, com o valor da prancha produzida, essa diferença aumenta para 36,83%, comprovando que a opção pela forma de contratação e administração do contrato em comento foi bastante vantajosa para a Administração Pública.

(...)”

Análise do Controle Interno

A questão tratada nesta constatação diz respeito à deficiência no orçamento do consórcio, que acabou por não refletir adequadamente o objeto a ser licitado, seja em função da adoção da metodologia de prancha única para todos os tipos de projeto (disciplinas), seja pelas discrepâncias nos quantitativos de pranchas a serem contratadas por disciplina e trecho, que como a própria argumentação do gestor esclarece (com dados mais atuais em relação ao momento da fiscalização em campo da CGU) importa em um total de pranchas produzidas na ordem de 3.520 em relação a um orçamento de 2.610, sendo que a contratação ainda não foi finalizada e esse número irá aumentar. Este fato da deficiência no orçamento municipal é relevante por poder impactar nos preços ofertados pelos licitantes, que uma vez que identifiquem tal fragilidade podem aumentar seus preços, ou pela apresentação de proposta inadequada ao certame.

Isto posto, serão tratadas as justificativas apresentadas pelo Consórcio. O gestor inicia sua argumentação informando que: *“O intuito de criar uma unidade mensurável para a composição do orçamento – o valor único por prancha – é que facilitaria o desenvolvimento das diversas especialidades”*. No entanto, o fato de existir uma prancha única não facilita o desenvolvimento adequado das diversas especialidades.

O gestor continua: *“Quanto à alegação de que o projeto que ensejou a contratação estava inadequado (“[...] daí a relevância de um projeto adequado, o que não foi o caso[...]” Relatório 201800338, p. 4), cumpre esclarecer que esse argumento não procede, pois a contratação tinha por objeto justamente a elaboração desses Projetos Funcionais e Projetos Básicos (além dos relatórios técnicos e levantamentos que subsidiam a elaboração desses Projetos). Toda a contratação foi efetuada a partir do Termo de Referência, detalhado a partir do Plano de Mobilidade Regional (TERMO DE REFERÊNCIA E PLANO REGIONAL DE MOBILIDADE - ANEXOS 1 E 2), sendo que o referido Termo de Referência (publicado em conjunto com o Edital e com as Planilhas de Referências de Orçamentos) foram a base da contratação.”*. O que se quis afirmar foi que o “projeto do orçamento” estava inadequado, no caso o Termo de Referência e não o objeto final da contratação que seria a elaboração desses Projetos Funcionais e Projetos Básicos.

Na sequência a Entidade esclarece que: *“Para efeito de acompanhamento e medida de desempenho do contrato, foram estimados os números totais de documentos a serem produzidos, que seriam também empregados para a realização das medições dos serviços.”*. É exatamente este número total de documentos a serem produzidos que foi inadequadamente estimado.

O gestor afirma: *“De fato, com o andamento dos trabalhos, em vista das condicionantes físicas, geomorfológicas e operacionais da região de interesse, os traçados foram sendo otimizados pelas diferentes administrações municipais, a tal ponto de resultarem em pequenas modificações nos totais de desenhos das diversas modalidades.”*. O gestor entende que foram procedidas “pequenas” modificações, no entanto a equipe da CGU discorda e entende que elas são relevantes, uma vez que já foram realizadas 3.520 pranchas (ainda não finalizado) em relação a um orçamento total de 2.610.

A Entidade esclarece que: *“O projeto de engenharia de infraestrutura urbana, por ser um serviço de elevada complexidade, não pode ser tratado como uma atividade rígida, com números exatos e imutável de documentos, principalmente para o presente caso em que estão*

envolvidos diversos municípios que possuem diferentes gestões políticas.”. Nesse caso esta equipe concorda com o gestor, e esse argumento contraria a utilização da empreitada por preços globais como forma de contratação, uma vez que ela exige um orçamento preciso do que se vai realizar, o que não foi o caso. E aqui pode haver outro impacto; uma vez que a empresa não tem uma precisão adequada do serviço, ela pode aumentar seus preços como forma de segurança.

O Consórcio informa que: *“Ainda como justificativa para essas pequenas alterações quantitativas, destaque-se que, por questões técnicas, operacionais e políticas, alguns trechos tiveram o traçado viário modificado em relação ao inicialmente proposto, resultando em alterações nas extensões das vias contratadas. Da mesma forma, algumas desapropriações de imóveis previamente imaginadas foram evitadas para não causarem maiores transtornos às comunidades lindeiras, além de que outras obras tiveram suas concepções alteradas por questões de economia na fase de implantação do empreendimento, ou mesmo por determinação de outros órgãos, tais como, DAEE, Petrobras, etc.”.* O impacto destas alterações não resta esclarecido no processo, podendo ser um incremento ou uma supressão de serviço para a contratada, e aí, mais uma vez, salienta-se que o orçamento básico foi deficiente.

O gestor retoma um argumento informando que: *“Mesmo que tivesse sido utilizado qualquer outro tipo de medida de desempenho, de medição do valor contratual e/ou de consideração de valor agregado, em vista da natureza, abrangência e complexidade nos serviços, as diferenças apontadas dificilmente seriam eliminadas.*

Apresenta-se e seguir a tabela contendo o total de documentos por disciplina previsto no edital e o efetivamente realizado, onde se pode verificar que foram produzidos 3.520 desenhos, ao contrário dos 2.610 previstos, isto é, 35% de produção superior ao contratado.”. Isto reforça a fragilidade do orçamento e corrobora a situação de um possível aumento de preços por parte dos licitantes para mitigar o risco de um orçamento deficiente. Uma empresa dificilmente suportaria 35% de produção superior ao estimado sem um respectivo aumento no valor do contrato, a menos que seus preços já estivessem majorados em função da imprecisão do orçamento. Aqui vale destacar que, em ponto específico deste Relatório, foi identificado que o Consórcio contratado apresentou proposta com valores muito superiores ao segundo colocado.

O gestor declara que: *“Com relação à quantidade de cada hora-homem, por categoria técnica estabelecida pelos arquitetos e engenheiros que participaram da elaboração do Termo de Referência, informamos que a equipe do Consórcio Grande ABC se baseou em suas experiências e em planilhas de outros projetos desenvolvido com critério de estimação pelo número de pranchas e valores por prancha.*

A título de exemplo, é apresentada a planilha desenvolvida pela SIURB, em que o número de horas técnicas indicadas por prancha é de 85 contra 60 adotada na estimativa constante do Termo de Referência da Concorrência No 01 / 2015, o que reflete nos preços por prancha adotados por cada entidade, sendo o preço médio por prancha da SIURB de R\$ 8.637,15 e o preço da Concorrência Nº 01 / 2015 de R\$ 7.190,26. Ou seja, o preço da SIURB é 20,12% superior ao preço adotado pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC.”. O gestor anexa duas planilhas como sendo de referências utilizadas, uma da Siurb e outra da Prefeitura de São Paulo (Córrego Anhangabaú). No entanto, em ambos os casos, só foi possível identificar a semelhança do que se está projetando em apenas quatro (Geometria, Estrutura, Pavimentação

e Paisagismo) das doze especialidades. Faltaram: Desapropriação, Sinalização, Cadastro de interferências, Iluminação, Drenagem, Urbanismo, Dutos e Arquitetura. Ou seja, a referência apontada não é adequada.

E o gestor termina: *“Por fim, considerando os preços unitários ofertados pela empresa contratada no valor de R\$ 6.781,96 por prancha A1 e a quantidade de pranchas realizadas (3.520), conclui-se que o preço unitário por prancha produzida e aceita é de R\$ 5.255,00, valor este 29,06% menor que o valor contratado. Se compararmos o valor da prancha constante no Edital, com o valor da prancha produzida, essa diferença aumenta para 36,83%, comprovando que a opção pela forma de contratação e administração do contrato em comento foi bastante vantajosa para a Administração Pública.”*

Esta argumentação final reforça a fragilidade do orçamento. E levanta a questão de que com um orçamento base inconsistente as empresas poderiam aumentar os seus respectivos preços para diminuir os riscos da contratação envolvida.

2.2.10. Pagamento indevido no valor de R\$ 137.591,95, no âmbito da Concorrência nº 1/2015.

Fato

Foi constatado que a proposta do Consórcio de Corredores do ABC para a Concorrência nº 01/2015 apresentava na composição de sua Bonificação e Despesas Indiretas – BDI alíquota de 5,00% para o Imposto Sobre Serviços – ISS. No entanto, o recolhimento de uma das empresas participantes desse Consórcio (Planservi) foi realizado em valor inferior a esta alíquota, conforme detalhado na tabela a seguir. Vale destacar que para os anos de 2017 e 2018 não foram anexados recolhimentos em nome da empresa Planservi Engenharia Ltda. no CNPJ 65.525.404/0004-97. A diferença importou em um valor total de R\$ 137.591,95, pagos indevidamente ao Consórcio supracitado.

Tabela – Diferenças entre o valor do ISS constante do BDI (proposta) e respectivos recolhimentos.

PLANSERVI ENGENHARIA LTDA. (CNPJ 65.525.404/0004-97)					
Número da Nota Fiscal	Data da emissão	Valor Bruto da NF	ISS cobrado pela empresa	ISS pago	Diferença (A-B)
1142	03/08/2016	335.796,32			
1152	15/09/2016	274.969,73			
1171	08/11/2016	137.484,80			
1172	08/11/2016	343.587,05			
1183	07/12/2016	612.563,79			
2016		1.704.401,69	85.220,08	9.821,30	75.398,78
1193	09/01/2017	56.925,35			
1215	06/06/2017	6.173,25			
1227	29/08/2017	20.115,30			
1234	03/10/2017	75.488,08			
1233	03/10/2017	92.530,36			
1232	03/10/2017	189.083,76			

PLANSERVI ENGENHARIA LTDA. (CNPJ 65.525.404/0004-97)					
Número da Nota Fiscal	Data da emissão	Valor Bruto da NF	ISS cobrado pela empresa	ISS pago	Diferença (A-B)
1243	29/11/2017	279.253,67			
2017		719.569,77	35.978,49	0,00	
1248	02/01/2018	524.293,56			
2018		524.293,56	26.214,68	0,00	
Total		2.948.265,02	147.413,25	9.821,30	137.591,95

Fonte: Proposta do Consórcio vencedor da Concorrência nº 01/2015 - Consórcio de Corredores do ABC - e respectivos comprovantes de recolhimentos realizados pela empresa Planservi Engenharia Ltda. (CNPJ 65.525.404/0004-97).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 729/2018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Após conhecimento desse apontamento, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC iniciou o levantamento referente ao recolhimento do Imposto Sobre Serviços – ISS da empresa Planservi Engenharia Ltda.

A princípio, constatou-se que a filial da empresa Planservi Engenharia Ltda., está estabelecida à Praça Vitória Régia, nº 92, Condomínio Centro Comercial Alphaville, Barueri – SP, sendo que o recolhimento referente ao tributo naquele município foi da ordem de R\$ 9.821,30 (nove mil, oitocentos e vinte e um reais e trinta centavos), no ano de 2016.

Todavia, a partir de 2017, verifica-se que os recolhimentos relacionados ao ISS foram realizados no município onde se encontra a matriz da empresa, qual seja, o município de São Paulo – SP.

Dessa forma, esta Administração está apurando o montante do recolhimento do imposto realizado no município de São Paulo - SP, a fim verificar o suposto recolhimento inferior à alíquota mencionada por essa d. Fiscalização, bem como adotar eventuais providências que o caso requer.”

Análise do Controle Interno

O gestor confirma o apontamento e esclarece as medidas que adotará. No entanto, vale destacar que o gestor deve se certificar de que os recolhimentos ocorridos a partir de 2017 no município de São Paulo são referentes aos serviços prestados à Entidade, especialmente, pois no contrato firmado constou a empresa filial de Barueri e não a matriz em São Paulo.

2.2.11. Falta de detalhamento adequado da Bonificação e Despesas Indiretas - BDI da proposta vencedora da Concorrência nº 01/2017.

Fato

O Consórcio ABCTECH (CNPJ 29.127.653/0001-18) foi o vencedor da Concorrência nº 01/2017 e não detalhou o BDI em sua proposta.

A Lei nº 8.666/93 determina no inciso II, § 2º, do artigo 7º, que as obras e serviços de engenharia somente podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Já o inciso X, do artigo 40, define que o edital de licitação deverá indicar critério de aceitabilidade dos preços unitário e global das propostas das licitantes.

Esses dispositivos indicam que tanto o orçamento da Administração quanto as propostas das licitantes devem apresentar nível de detalhamento suficiente, inclusive no que tange à taxa de BDI, de forma a permitir a verificação da adequabilidade dos valores contidos nos orçamentos, evitando-se a cobrança de itens indevidos ou em duplicidade. Esse entendimento consta da Súmula TCU Nº 258:

“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 729/2018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação:

“O edital de licitação determinou a apresentação de planilha de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, no percentual de 37,8%, e adotou como referência a tabela de custos de Projetos da SIUB, sendo que a licitante deveria incluir todos os custos, tributos e despesas para o desenvolvimento dos produtos - fls. 524 (vol. II).

Todavia, o edital não continha um modelo formal, discriminando as várias verbas componentes dos custos dos interessados. Incumbia a cada licitante não apenas formalizar a exposição de seus custos diretos e indiretos, mas também compor graficamente o documento.

O Consórcio vencedor do certame apresentou proposta comercial nos termos do edital, sendo que dá análise de sua proposta é possível extrair os custos diretos e indiretos ali abrangidos (fls. 1361/1365 e 1428/1470).

No entanto, e considerando o apontamento dessa d. Controladoria, que em sede de fiscalização solicitou a planilha de BDI do Consórcio contratada, esta Autarquia encaminhou o referido documento com os valores numéricos contidos em planilha de BDI (doc. anexo).

Dessa forma, o Consórcio vencedor do certame detalhou adequadamente os custos da Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, sanando, assim, eventual defeito formal.”

Análise do Controle Interno

Justificativa parcialmente aceita. Em que pese a apresentação do detalhamento do BDI, mesmo que intempestivamente, é importante exigir o mesmo na apresentação da proposta,

especialmente para proceder às verificações de regularidade de preço no momento adequado do julgamento do certame. Ademais, foi constatada divergência entre este detalhamento do BDI apresentado agora em relação à proposta inicial da licitante, como por exemplo: na proposta inicial constava o índice total para encargos sociais no valor de 98,38% e agora consta como 99,70%.

2.2.12. Sobrepreço de R\$ 489.747,20 no âmbito da Concorrência nº 01/2017.

Fato

Foi constatado inicialmente um sobrepreço de R\$ 1.010.103,76 no valor orçado pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC no âmbito da Concorrência nº 01/2017, em função da consideração em duplicidade dos encargos sociais na fórmula do preço de venda. Após as justificativas do Consórcio e da Caixa Econômica Federal de Santo André/SP, evidenciou-se um sobrepreço de R\$ 489.747,20.

A seguir são apresentados os argumentos para a identificação do sobrepreço inicial de R\$ 1.010.103,76, com o posterior ajuste para R\$ 489.747,20.

O orçamento utilizou três fontes diferentes de referência: Siurb, Dnit e Sinapi, sendo que o problema ocorreu nas cotações do Sinapi.

O total de referência do Consórcio importou em R\$ 4.799.988,42. Os valores cotados (no custo direto) deveriam estar sem os encargos sociais embutidos, uma vez que eles ainda seriam multiplicados pela taxa de encargos sociais prevista na fórmula do preço de venda. Isto ocorreu para os casos dos preços da Siurb e Dnit, mas não ocorreu para os casos do Sinapi, que estavam com os encargos sociais já embutidos no custo direto, e dessa forma, houve uma duplicidade de consideração dos encargos sociais.

Se considerarmos os valores corretos para o custo direto (sem os encargos sociais embutidos no caso do Sinapi), teríamos um valor de R\$ 1.379.899,45 e não R\$ 1.805.802,00, que foi adotado pelo gestor. Isto impactaria em um orçamento total de R\$ 3.789.884,66 e não de 4.799.988,42. A diferença importa em R\$ 1.010.103,76 (valor do sobrepreço).

Vale destacar que o valor apresentado pelo Consórcio vencedor, ABCTech, foi de R\$ 4.741.908,56, ou seja, apenas R\$ 58.079,86 abaixo do orçamento de referência (com sobrepreço), e, portanto, tem um potencial de prejuízo por superfaturamento. Isto porque os pagamentos relativos a este processo ainda não foram iniciados, até o encerramento do período de campo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 729/2018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Primeiramente, no que se refere valor do orçamento, cabe destacar que o Consórcio Intermunicipal Grande ABC acatou a orientação da Caixa Econômica Federal (CEF), seguindo os manuais dos programas do PAC e assim utilizou a Tabela SINAPI para a composição de preço de alguns itens do projeto.

Desta forma, a tabela de referência SINAPI – REF. JANEIRO/2016 foi utilizada para os seguintes profissionais:

i. Engenheiro civil de obra sênior com encargos complementares; ii. Engenheiro civil de obra júnior com encargos complementares; iii. Engenheiro civil de obra pleno com encargos complementares; iv. Técnico de sondagem com encargos complementares; v. Técnico de laboratório com encargos complementares; vi. Topógrafo com encargos complementares; vii. Desenhista projetista com encargos complementares.

Vale destacar que a referida tabela NÃO É EXPLÍCITA QUANTO À INCIDÊNCIA DOS REFERIDOS ENCARGOS, conforme iremos demonstrar.

Pode-se observar quando da análise do cabeçalho do documento (ANEXO 01), a menção de “ENCARGOS SOCIAIS SOBRE PREÇOS DA MÃO-DE-OBRA: 117,66% (HORA) 73,44% (MÊS)”, porém, em nenhum momento neste documento fica EXPLÍCITO que os referidos preços elencados abaixo já consideram tal incidência. Deve-se assumir, portanto, que houve um ERRO MATERIAL na elaboração do referido orçamento que culminou na dupla incidência dos encargos sociais, considerando a tabela SINAPI utilizada à época (JANEIRO/2016 – ANEXO 01), porém tal erro não comprometeu a condução do processo licitatório, considerando que as licitantes não tiveram acesso a essa memória de cálculo e elaboraram seus preços considerando o desenvolvimento e precificação de cada um dos produtos a serem entregues.

Seguindo o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC enviou à CEF o orçamento inicial, Termo de Referência e demais documentos integrantes do processo, para obter a autorização para início do processo licitatório. Ressalta-se, que a deficiência da Tabela SINAPI em não explicitar a incidência de encargos sociais na referência de preço, fez com que a CEF analisasse e AUTORIZASSE a realização do processo licitatório (LAE em anexo 02), sem identificar a duplicidade dos Encargos Sociais, conforme apontado no Item 12 do Relatório desse CGU.

A ciência deste erro material somente ocorreu quando houve o apontamento da CGU e ao estudar profundamente toda metodologia aplicada na utilização dos preços do SINAPI, reconheceu-se que a evidência dos Encargos Sociais estava inclusa nos custos unitários dos profissionais.

Chamamos a atenção para o Caderno de METODOLOGIA e CONCEITOS do SINAPI (Livreto_SINAPI_Metodologias_e_Conceitos_versao_digital_3_Edicao), na qual menciona claramente a fórmula a ser aplicada, demonstrada a seguir, para a obtenção dos custos com profissionais mensalistas.

Fonte: Metodologia e Conceitos, página 68.

Resta, portanto, reconhecer que a estrutura metodológica do orçamento inicial foi construída equivocadamente, mas por absoluta falta de clareza nas informações oficiais.

Com este aprofundamento, verificou-se no “Livreto_SINAPI_Metodologias_e_Conceitos_versao_digital_3_Edicao” obtido via internet no site da Caixa a aplicabilidade da Tabela SINAPI, conforme segue:

“1.2 Histórico do SINAPI

O Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil, denominado SINAPI, foi implementado em 1969, pelo Banco Nacional de Habitação, o BNH, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE.

Inicialmente criado para fornecer informações sobre custos e índices da construção civil habitacional, o SINAPI foi adotado pela CAIXA em 1986, em sucessão ao BNH. Posteriormente, como Sistema corporativo, passou a ser utilizado também pela CAIXA como referência na análise de custos de obras habitacionais.

Em 1994, o Conselho Curador do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, publicou a Resolução 161, que indicou à CAIXA a necessidade de promover a uniformização dos procedimentos de análises de engenharia e a implantação de um sistema nacional de acompanhamento de custos. Este Sistema deveria abranger, além de edificações, obras de saneamento e infraestrutura urbana.

O SINAPI foi então ampliado, com a inclusão de bancos de referências de custos advindos de outras instituições públicas e passou a ser utilizado como balizador não apenas para empreendimentos habitacionais, mas também para outros empreendimentos financiados com recursos do Fundo.

Em decorrência da ampliação da gama de referências do Sistema, no ano de 2003, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) definiu o SINAPI como balizador de custos para serviços contratados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

Até a edição para 2013, a determinação foi mantida nas sucessivas edições da Lei, com pequenas alterações. No ano de 2013, o tema foi suprimido da LDO para 2014 e passou a ser tratado pelo Decreto 7.983/2013 (anexo 02), que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

Indicando o SINAPI como a principal referência de custos para obras urbanas, o Decreto proporciona caráter permanente ao regramento de orçamentação, reduzindo assim a sua dependência às definições da LDO, que variavam conforme suas versões anuais.

Em 2009, a CAIXA passou a publicar na internet os serviços e custos do Banco Referencial, base de composições concebida a partir da consolidação dos bancos de dados cedidos por instituições públicas ao SINAPI. O Banco Referencial tornou-se então a principal fonte de consulta pública de custos da construção civil.

No ano de 2013 foi iniciado na CAIXA o processo de aferição das composições do Banco Referencial do SINAPI.

Este processo traz como resultado maior transparência e precisão nos conceitos e indicadores de cada serviço. Além disso, atualiza as referências existentes a fim de acompanhar a evolução das técnicas e processos da construção civil.

Além da aferição das composições, foram criados e revisados os insumos, revisadas as metodologias empregadas na apropriação dos custos horários dos equipamentos e dos encargos sociais e desenvolvida metodologia para inclusão de custos com encargos complementares nas referências do Sistema. Estes temas são tratados detalhadamente nos Capítulos seguintes.

Em junho de 2016 foi publicada a Lei 13.303 que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No seu Art. 31, sobre licitações e contratos, da mesma forma que o Decreto 7.983/2013 (ver anexo 03), o SINAPI é indicado como a referência de custo para orçamentos de obras da construção civil. Esta determinação amplia ainda mais o escopo e a importância do SINAPI.” (páginas 1 a 3) grifos nossos

Isto posto, por princípio, a aplicabilidade desta metodologia e critérios foram e estão voltados somente para a construção civil. Cabe adicionar a essa lógica de aplicabilidade do SINAPI, que os encargos sociais complementares, demonstrado no texto a seguir, se vinculam a atividades de obras civis e não de consultoria em engenharia.

“O SINAPI incorpora aos custos de mão de obra os Encargos Sociais Complementares, por meio de composições de custo horário de mão de obra. Essas composições, além do insumo principal – o profissional representado em cada composição - incluem os custos de alimentação, transporte urbano, equipamentos de proteção individual, ferramentas manuais, exames médicos, seguros obrigatórios e custos de capacitação.

Tais custos são oriundos de exigências estabelecidas nas convenções coletivas de cada estado do País e/ou Normas Regulamentadoras, obtidos através de pesquisa de mercado e representados por insumos do SINAPI.” (Metodologia e Conceitos).

Neste mesmo documento às páginas observa-se o seguinte:

“2.2.4 Características e Condicionantes de Uso

As referências do SINAPI buscam retratar intervenções urbanas, as quais possuem características específicas, como interferências decorrentes de trânsito de veículos, redes de concessionárias de serviços públicos, limitação de área para logística de canteiro, dentre outros.

Desse modo, uma composição de serviço aparentemente similar, retratada no SICRO (outro Sistema de referência indicado no Decreto 7.983/2013, gerido pelo DNIT e que baliza obras rodoviárias) pode apresentar coeficientes distintos daqueles estabelecidos pelo SINAPI.

Com respeito à apropriação de mão de obra nas composições de serviços, o SINAPI considera a segmentação em equipes diretas e equipes de apoio.

A título de exemplo, a Figura 2.6 demonstra a configuração típica de operários em canteiro de obra de edificação, com equipes diretas – que trabalham nas frentes de serviços, e com equipes de apoio - responsáveis pela produção intermediária que abastece essas frentes (como produção de argamassa) e pelo transporte de materiais” (Metodologia e Conceitos).

Da análise do texto supracitado, fica evidente que o SINAPI trata fundamentalmente de obras civis e tem características específicas, bem como admite, que outros sistemas de referência apresentam coeficientes distintos e, obviamente, resultados diferentes. Assim sendo é fundamental que, para cada sistema de referência, seja adotado concomitantemente sua metodologia de formação de preço, sob pena de se desvirtuar totalmente os resultados obtidos. A conjugação de critérios distintos, conduz, sem sombra de dúvida, a valores discrepantes e inconsistentes.

No item “5.1. Aspectos Gerais” do já referido documento, encontramos outras o seguinte texto:

“Os encargos sociais adotados no SINAPI não consideram acréscimos de custos devidos ao trabalho noturno, cabendo ao orçamentista realizar os ajustes aplicáveis. Nestes casos o orçamentista deve considerar as disposições do Artigo 73 do Decreto Lei 5.452/43 (Consolidação das Leis de Trabalho), o qual determina que a hora noturna seja computada pelo tempo de 52 minutos e 30 segundos e tenha remuneração superior ao trabalho diurno em pelo menos 20%. Considerando essas disposições legais, deve ser adotado um coeficiente de utilização da mão de obra noturna majorado em 37,15%, referente à ponderação da hora de 52 minutos e 30 segundos (ou seja, acréscimo de 14,29% em relação à hora diurna), bem como o acréscimo de 20% sobre a remuneração.

Nas composições do SINAPI também não são previstos adicionais de periculosidade ou insalubridade, que deve ser avaliado pelo orçamentista e adicionado à referência, se for o caso.”

Destaca-se que em atividades específicas de engenharia consultiva, não cabe, em hipótese alguma, tratar de insumos devidos a adicional noturno, periculosidade, insalubridade, todos eles específicos e característicos de obras civis. Além do mais, em obras civis os Encargos Sociais são característicos de “Horista” e sua carga horária mensal a ser adotada é de 220 horas por mês.

No texto, extraído do documento da Caixa em pauta, apresentado a seguir, fica evidente essa assertiva conforme segue:

“A apropriação dos percentuais de Encargos Sociais varia de acordo com o regime de contratação do empregado (horista ou mensalista) e a localidade em que será realizada a obra, devido aos diversos fatores externos, tais como rotatividade da mão de obra, quantidade média de dias de chuvas, acordos locais e incidência de feriados.

A unidade do insumo de mão de obra é vinculada ao encargo social incidente. Assim no caso de unidade “h – hora” há incidência de encargos de horista, enquanto na unidade “mês” há incidência de encargos de mensalista. A Constituição Federal estabelece jornada de trabalho de 220 horas mensais.”

Neste mesmo documento, faz menção ao Decreto 7.983/2013 (ver anexo 03) da Casa Civil do Governo Federal que comentam os seguintes artigos:

“Artigo 3º

O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.”

Todavia, a inexistência de um insumo ou de um serviço no sistema de referência não constitui impeditivo para a contratação, conforme assinala o:

“Decreto: Artigo 6º. Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.”

Desta forma, para efeito de valoração de serviços de engenharia consultiva, voltado para o desenvolvimento de projetos e de outras atividades absolutamente distintas de obras civis, o mais adequado é a utilização de outros sistemas de referência de preços e outras metodologias mais adequadas e aderentes aos serviços a serem executados.

No contexto da formação do orçamento original, por orientação da equipe técnica da CAIXA, utilizou-se a metodologia e valores Sinapi conjugados com outras referências de valores sem se levar em conta as discrepâncias originárias de simbiose de métodos, valores e sistemáticas distintas e incompatíveis. Para se obter resultados coerentes, ao se adotar um valor de custo de referência há de se adotar a estrutura de cálculo (metodologia de formação de preço) da mesma base e do mesmo sistema, de forma a se obter resultados consistentes. Nesse caso, a tabela a ser aplicado deveria ser a Siurb, pois até mesmo o termo de referência faz menção a essa.

Dentro deste diapasão, elaborou-se orçamentos anexos 04, 05 e 06 utilizando-se as mesmas referências de valores (custo), a mesma metodologia de formação de preço (aplicação dos encargos sociais, despesas administrativas, e despesas fiscais), inclusive eliminando atividades que não são pertinentes ao produto objeto da contratação. Foram, ainda, mantidas as mesmas tipificações profissionais, as mesmas quantidades originalmente consignadas e as mesmas datas-bases de referência de preço, considerando sempre “atividade de engenharia consultiva” e não “obra civil”.

A planilha anexa 04 reporta-se a uma orçamentação com base nos dados da SIURB, na qual o próprio Termo de Referência da Licitação (Concorrência nº 001/2017) faz menção a utilização dela, pois é uma alternativa plenamente aceita pela Caixa, inclusive citado anteriormente. O resultado obtido com os valores da Siurb ficou apenas 6% acima do orçamento original e encontram-se dentro da faixa de tolerância da razoabilidade que é de 10%, para orçamentos preliminares e referências para licitação, nos termos estatuídos legalmente.

Com a finalidade de eliminar a hipótese de sobrepreço, foi realizada uma composição de preço utilizando-se da metodologia e tabela do DNIT_SICRO e do DER/SP (ver anexos 05 e 06, respectivamente). A seguir, é exposto um quadro sintético dessas referidas tabelas para ilustrar a comparação desses valores e verificar a coerência dos valores em relação aos preços da Siurb (anexo 04), a qual o termo de referência faz menção.

(...)

Por fim, comparando-se o orçamento inicial com outras tabelas de referência, tais como citadas acima, pode-se constatar que não há indícios de sobrepreço, uma vez que o orçamento global se encontra dentro dos parâmetros praticados pelo mercado e com referência nas referidas tabelas públicas. Ressaltamos, ainda, que a memória de cálculo ora apontada não fez parte dos documentos que integram o Edital de Licitação, portanto não trouxe prejuízo ou interferência no resultado do processo de licitação.”

Por meio do Ofício nº 286/2018/GIGOV/SD, de 11 de setembro de 2018, a Caixa Econômica Federal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que após análise do relatório preliminar e do material apresentado pelo Consórcio (planilhas de composição de preços – DNIT, SIURB e DER), estamos realizando estudos comparativos que possibilitarão identificar qual a proposta que permitirá corrigir o apontamento acima.

A análise conclusiva deverá ser apresentada a esse Órgão de Controle até a data de 14 de setembro de 2018, após homologação da área de Padronização e Normas Técnicas de Governo da CAIXA.”

Por meio do Ofício nº 0291/2018/GIGOV/SD, de 14 de setembro de 2018, a Caixa Econômica Federal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Reportamo-nos às justificativas ou esclarecimentos solicitados por essa Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo, através do Relatório Preliminar de Fiscalização 201800338, quando da fiscalização sobre o Termo de Compromisso nº 0440428-66, tendo como tomador o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e referente ao Plano de Investimentos em Infraestrutura para Mobilidade da Região do Grande ABC - Eixos Guido Aliberti / Lauro Gomes / Taioça.

Quanto aos apontamentos efetuados no Relatório Preliminar, especificamente no item 2.2.12, temos as seguintes considerações:

O Termo de Compromisso em referência segue as regras contidas no Programa 2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito / Ação – 10SS, definidas pelo gestor Ministério das Cidades.

Além do atendimento às regras programáticas, o Termo de Compromisso deve adequar-se às legislações vigentes à época da contratação e as suas alterações, dentre elas o Decreto Federal 7.983, de 08 de abril de 2013.

Para manifestação a respeito do item 2.2.12. - sobrepreço de R\$ 416.383,50 no âmbito da Concorrência nº 01/2017, esta Gerência efetuou estudos comparativos entre as Tabelas de Referência que atendessem aos requisitos do Capítulo II do Decreto 7.983/2013 e eliminassem o sobrepreço causado pela dupla incidência dos encargos sociais.

Dentre os diversos estudos realizados, adotamos a planilha, a seguir, como sendo a referência que melhor se adéqua ao caso concreto.

RESUMO DE ORÇAMENTO POR PREÇO GLOBAL					
DISCRIMINAÇÃO	Referência	Código	Quant. X Mês	Preço Unitário (R\$/Mês)	Preço Total (R\$)
I - CUSTOS DIRETOS					
A- EQUIPE TÉCNICA					
A.1 - Pessoal de Nível Superior					
COORDENADOR GERAL - 20 ANOS EXPERIÊNCIA (SGSP)	DNIT	P0	3,50	15.799,47	55.298,15
ENGENHEIRO / PROFISSIONAL SENIOR	DNIT	P1	12,00	12.449,38	149.392,56
ENGENHEIRO / PROFISSIONAL JUNIOR	DNIT	P3	10,00	8.012,72	80.127,20
CONSULTOR ESPECIAL	DNIT	CM	15,00	18.180,00	272.700,00
ENGENHEIRO / PROFISSIONAL SENIOR	DNIT	P1	10,00	12.449,38	124.493,80
ENGENHEIRO / PROFISSIONAL PLENO	DNIT	P2	12,00	9.739,46	116.873,52
CONSULTOR ESPECIAL	DNIT	CM	12,50	18.180,00	227.250,00
SUB-TOTAL A.1					1.026.135,23
A.2 - Pessoal Técnico					
PROJETISTA - SEM CURSO SUPERIOR, COM MAIS DE 5 ANOS DE EXPERIÊNCIA (SGSP)	SIURB	1114	12,00	5.822,40	69.868,80
PROJETISTA - SEM CURSO SUPERIOR, COM MAIS DE 5 ANOS DE EXPERIÊNCIA (SGSP)	SIURB	1114	11,00	5.822,40	64.046,40
PROJETISTA - SEM CURSO SUPERIOR, COM MAIS DE 5 ANOS DE EXPERIÊNCIA (SGSP)	SIURB	1114	14,00	5.822,40	81.513,60
TÉCNICO SENIOR - (TÉCNICO DE SONDAGEM)	DNIT	T1	3,00	4.304,86	12.914,58
TÉCNICO SENIOR - (TÉCNICO DE LABORATÓRIO)	DNIT	T1	12,00	4.304,86	51.658,32
TOPOGRAFO (SGSP)	SIURB	1181	25,00	4.838,40	120.960,00
DESENHISTA PROJETISTA (SGSP)	SIURB	1164	22,00	4.939,20	108.662,40
SUB-TOTAL A.2					509.624,10
				SUB-TOTAL A	1.535.759,33
B. ENCARGOS SOCIAIS - (REF. DNIT)		84,04%		SUB-TOTAL B	1.290.652,14
C. CUSTOS ADMINISTRATIVOS		20,00%		SUB-TOTAL C	307.151,87
D - SERVIÇOS DE TERCEIROS					
D.3 Sondagens OAE D.4 Serviços gráficos	vb		1,00	328.129,38	328.129,38
D.1 Sondagens OAE			1,00	0,00	0,00
D.2 Serviços Gráficos	vb				
SUB-TOTAL D					328.129,38
E. DESPESAS GERAIS					
E.1 - VEÍCULOS					
Caminhonete 71 A 115 CV- Eq. de Topografia		mês	9,00	3.057,09	27.513,81
Van 120 a 140 CV - Equipe de Pesquisa		mês	3,00	5.665,07	16.995,21
SUB-TOTAL E.1					44.509,02
E.2 - EQUIPAMENTOS					
Instrumental de Topografia		mês	3,00	1.596,45	4.789,35
Lab. Solos + Lab de Betume		mês	2,00	2.274,71	4.549,42
SUB-TOTAL E.2					9.338,77
SUB-TOTAL E					53.847,79
TOTAL DO ITEM I (CUSTOS DIRETOS)					3.515.540,50
II. - CÁLCULO DO PREÇO					
CD = custo direto de mão de obra					1.535.759,33
K = BDI ou fator K					2,502
DD = Despesas Diretas					381.977,17
TRDE = taxa de ressarcimento de despesas e encargos					1,226
K1 = encargos sociais incidentes sobre mão de obra					0,84
K2 = administração central da empresa de consultoria					0,20
K3 = margem bruta da empresa de consultoria					0,12
K4 = impostos					0,09
PV = preço de venda total praticado pela empresa					4.310.241,22
TOTAL GERAL					4.310.241,22

Primeiramente foi considerada a opção de retirar os encargos do GRUPO E, que estavam duplicados, e utilizar a alíquota de encargos sociais do Sinapi conforme empregado na documentação inicial apresentada pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Porém, verificamos que ao utilizar a alíquota de encargos sociais do SINAPI, o resultado estaria prejudicado, devido ao fato de que esta alíquota não leva em conta os encargos do GRUPO E.

Por isso, escolhemos utilizar preferencialmente a tabela de referência do DNIT sem encargos sociais, e adotar a alíquota correspondente, conforme tabela anexa (84,04%), na fórmula do Preço de Venda, pois esta contempla todos os GRUPOS (A+B+C+D+E) e o seu nível hierárquico é igual ao SINAPI perante o citado Decreto 7.983.

Além do fato acima descrito, verificamos que a Tabela do DNIT/CONSULTORIA, é adequada ao serviço desse Termo de Compromisso, elaboração de projetos de infraestrutura em transportes, conforme indicado no Art. 4º do Decreto 7.983/13.

Nos casos onde não encontramos profissionais na tabela DNIT equivalentes aos especificados na planilha resumo original, adotamos os profissionais da Tabela SIURB sem encargos, o que também atende ao preconizado no Decreto.

O item 2.2.12 do Relatório Preliminar de Fiscalização sobre o anexo 5 (DNIT) faz o seguinte apontamento:

“Já o anexo 05 (DNIT), verificou-se a compatibilidade da planilha apresentada em relação à referência do DNIT, com duas observações:

- 1) O valor de R\$ 39.870,00 (despesas gráficas) não poderia ser inserido no orçamento, segundo a própria orientação do DNIT;*
- 2) O valor utilizado como PIS e COFINS foi respectivamente de 1,65% e 7,6%, mas no orçamento do processo foram respectivamente de 0,065% e 3,0%. Este ajuste impactou em uma redução de R\$ 280.313,00”*

Informamos que tais apontamentos foram considerados na nova planilha de referência, conforme pode ser verificado no item D - Serviços de Terceiros e item II - Cálculo do preço.

Também verificamos que na “Tabela de Preços de Consultoria do DNIT”, a alíquota adotada para os Custos Administrativos é de 30%.

Porém, na nova planilha de referência, adotamos a alíquota do documento inicial, ou seja, 20% (vinte por cento) que é o limite estabelecido pelo Gestor, conforme o item 4.4.6.3 do “MICE - Manual de Instruções para a Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades”.

O Consórcio apresentou à CAIXA solicitações de autorização de desbloqueio de recursos da Concorrência nº 001/2017, referentes aos BM 01 a 04, que perfazem um total de R\$ 2.473.314,86.

Com o intuito de não causar, de maneira irreversível, desequilíbrio financeiro ao contrato firmado entre empresa e Consórcio por conta do não pagamento dessas medições, prevenir eventuais questionamentos judiciais tendo em vista que a autorização de início do objeto foi

dada em 02/04/2018 e considerando que não há, até o momento, ordem de suspensão da Concorrência 001/2017, esta Gerência realizará os desbloqueios de forma parcial.

Os valores a serem liberados sofrerão bloqueio administrativo proporcional, levando-se em consideração os valores resultantes do estudo acima, até a conclusão da auditoria em questão. Desta forma, evitaremos possíveis prejuízos ao erário público.

Anteriormente aos desbloqueios de recursos pela CAIXA, esta Gerência oficiará o Consórcio Intermunicipal informando qual a solução adotada, e a anuência formal do Tomador possibilitará a liberação parcial dos recursos.

Também serão esclarecidos no ofício os possíveis riscos pelo fato dos desbloqueios serem efetuados antes da conclusão da auditoria, uma vez que essa Controladoria poderá apontar valores superiores ao do estudo, e assim, o Consórcio será obrigado a devolver a diferença corrigida, sob pena de Tomada de Contas Especial, caso não o faça.

Ficamos à disposição para esclarecimentos.”

Análise do Controle Interno

O gestor inicia sua argumentação informando que: *“houve um ERRO MATERIAL na elaboração do referido orçamento que culminou na dupla incidência dos encargos sociais, considerando a tabela SINAPI utilizada à época (JANEIRO/2016 – ANEXO 01)”*. Ou seja, o gestor confirma que houve a dupla incidência dos encargos sociais do Sinapi.

O gestor esclarece que: *“a deficiência da Tabela SINAPI em não explicitar a incidência de encargos sociais na referência de preço, fez com que a CEF analisasse e AUTORIZASSE a realização do processo licitatório (LAE em anexo 02), sem identificar a duplicidade dos Encargos Sociais, conforme apontado no Item 12 do Relatório desse CGU.”*. O fato de a Caixa Econômica Federal (CAIXA) autorizar o processo apenas identifica que a CAIXA também errou nesta verificação.

O Consórcio informa que: *“Resta, portanto, reconhecer que a estrutura metodológica do orçamento inicial foi construída equivocadamente, mas por absoluta falta de clareza nas informações oficiais.”*, confirmando assim a situação apontada pela CGU. Ademais, a proposta vencedora não estava com todos os custos unitários detalhados, dificultando a análise sobre os mesmos.

A Entidade destaca que: *“Da análise do texto supracitado, fica evidente que o SINAPI trata fundamentalmente de obras civis e tem características específicas, bem como admite, que outros sistemas de referência apresentam coeficientes distintos e, obviamente, resultados diferentes. Assim sendo é fundamental que, para cada sistema de referência, seja adotado concomitantemente sua metodologia de formação de preço, sob pena de se desvirtuar totalmente os resultados obtidos. A conjugação de critérios distintos, conduz, sem sombra de dúvida, a valores discrepantes e inconsistentes.”*

E nessa mesma linha o gestor argumenta que: *“No contexto da formação do orçamento original, por orientação da equipe técnica da CEF, utilizou-se a metodologia e valores SINAPI conjugados com outras referências de valores sem se levar em conta as discrepâncias originárias de simbiose de métodos, valores e sistemáticas distintas e incompatíveis. Para se*

obter resultados coerentes, ao se adotar um valor de custo de referência há de se adotar a estrutura de cálculo (metodologia de formação de preço) da mesma base e do mesmo sistema, de forma a se obter resultados consistentes. Nesse caso, a tabela a ser aplicado deveria ser a SIURB, pois até mesmo o termo de referência faz menção a essa.”. Neste ponto esta equipe concorda com a argumentação do gestor.

Seguindo essa lógica, o Consórcio informa a padronização de análise: “Dentro deste diapasão, elaborou-se orçamentos anexos 04, 05 e 06 utilizando-se as mesmas referências de valores (custo), a mesma metodologia de formação de preço (aplicação dos encargos sociais, despesas administrativas, e despesas fiscais), inclusive eliminando atividades que não são pertinentes ao produto objeto da contratação. Foram, ainda, mantidas as mesmas tipificações profissionais, as mesmas quantidades originalmente consignadas e as mesmas datas-bases de referência de preço, considerando sempre “atividade de engenharia consultiva” e não “obra civil”.

A planilha anexa 04 reporta-se a uma orçamentação com base nos dados da SIURB, na qual o próprio Termo de Referência da Licitação (Concorrência nº 001/2017) faz menção a utilização dela, pois é uma alternativa plenamente aceita pela Caixa, inclusive citado anteriormente. O resultado obtido com os valores da SIURB ficou apenas 6% acima do orçamento original e encontram-se dentro da faixa de tolerância da razoabilidade que é de 10%, para orçamentos preliminares e referências para licitação, nos termos estatuídos legalmente.”.

E para reforçar a análise do gestor destacou que: “Com a finalidade de eliminar a hipótese de sobrepreço, foi realizada uma composição de preço utilizando-se da metodologia e tabela do DNIT_SICRO e do DER/SP (ver anexos 05 e 06, respectivamente). A seguir, é exposto um quadro sintético dessas referidas tabelas para ilustrar a comparação desses valores e verificar a coerência dos valores em relação aos preços da SIURB (anexo 04), a qual o termo de referência faz menção.”. (...)”E o gestor encerra sua justificativa informando que: “Por fim, comparando-se o orçamento inicial com outras tabelas de referência, tais como citadas acima, pode-se constatar que não há indícios de sobrepreço, uma vez que o orçamento global se encontra dentro dos parâmetros praticados pelo mercado e com referência nas referidas tabelas públicas. Ressaltamos, ainda, que a memória de cálculo ora apontada não fez parte dos documentos que integram o Edital de Licitação, portanto não trouxe prejuízo ou interferência no resultado do processo de licitação.”

Mas, conforme verificação realizada pela equipe da CGU, o sobrepreço permanece.

Serão analisadas as planilhas e DNIT (anexo 05), por ser uma referência federal e válida para o caso em tela. Já o anexo 06 da referência do DER e da Siurb (anexo 04) não foram tratadas nesta análise.

Cabem duas observações da referência do anexo 05 (DNIT):

- 1) O valor de R\$ 39.870,00 (despesas gráficas) não poderia ser inserido no orçamento, segundo a própria orientação do DNIT;
- 2) O valor utilizado como PIS e Cofins foi respectivamente de 1,65% e 7,6%, mas no orçamento do processo foram respectivamente de 0,065% e 3,0%. Este ajuste impactou em uma redução de R\$ 280.313,00.

Após esta análise inicial a partir da manifestação do Consórcio, bem como com a manifestação da Caixa Econômica Federal de Santo André/SP, identificou-se que o valor de referência deveria ter sido de R\$ 4.310.241,22.

Assim, se comparado este valor de R\$ 4.310.241,22 tanto em relação ao orçamento inicial do processo (R\$ 4.799.988,42) como em relação à proposta vencedora do certame (R\$ 4.741.908,56), conclui-se pela manutenção do apontamento de sobrepreço em R\$ 489.747,20 em relação ao orçamento inicial.

2.2.13. Risco potencial de pagamento indevido no âmbito da Concorrência nº 01/2015.

Fato

Foi observado que na Concorrência nº 01/2015 o orçamento total importou em R\$ 27.565.324,43; já a proposta vencedora foi de R\$ 26.446.569,14.

Tabela – Orçamento do gestor e proposta vencedora.

Item	Orçamento	Proposta vencedora
Aereolevantamento	R\$ 1.786.700,00	R\$ 1.786.700,00
Relatório de plano de execução de projetos	R\$ 953.482,12	R\$ 953.482,12
Relatório de estudos e levantamentos	R\$ 1.382.242,68	R\$ 1.377.114,48
Projeto funcional	R\$ 1.854.145,16	R\$ 1.854.145,16
Ensaio geotécnicos	R\$ 344.492,78	R\$ 344.492,78
Sondagens a percussão	R\$ 583.175,34	R\$ 583.175,34
Sondagens rotativas	R\$ 535.858,26	R\$ 535.858,26
Levantamento defletoométrico	R\$ 514.000,00	R\$ 514.000,00
Subprojetos	R\$ 19.611.228,00	R\$ 18.497.601,00
Total	R\$ 27.565.324,34	R\$ 26.446.569,14

Fonte: Orçamento da Concorrência nº 01/2015 e respectiva proposta vencedora do certame.

Foi possível identificar que os valores utilizados no orçamento foram obtidos da referência Siurb, e que nestes já estavam inclusos os encargos sociais.

Ao mesmo tempo, foram identificados pagamentos no ano de 2017 para a empresa C3 Planejamento Consultoria e Projetos Ltda. (CNPJ 56.993.496/0001-04 e participante do Consórcio vencedor) optante do Simples Nacional neste mesmo ano. E, neste caso, a empresa estaria isenta da contribuição do INSS da parte patronal. Porém, tal parcela estava presente na composição dos custos orçados, pois foram calculados com todos os encargos sociais. Desta forma, esta situação importaria em pagamentos indevidos ao Consórcio vencedor, uma vez que no valor de referência constam os encargos sociais, mas a empresa não os paga de forma integral por ser optante do Simples Nacional. Assim, o gestor deve apurar os valores pagos indevidamente para proceder à devida glosa e ajustar os pagamentos futuros para não incorrer no erro descrito.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 729/2018 - DJ, de 19 de junho de 2018, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Após conhecimento desse apontamento, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC iniciou o levantamento referente a contribuição do INSS da parte patronal da empresa C3 Planejamento Consultoria e Projetos Ltda.

Dessa forma, esta Administração está apurando o montante da contribuição patronal da empresa supracitada, a fim verificar o suposto pagamento indevido ao Consórcio vencedor, com a consequente glosa e ajustes nos pagamentos futuros.”

Análise do Controle Interno

O gestor confirmou o apontamento e informou as medidas adotadas. Cabe destacar que apesar de não calculado, os montantes pagos indevidamente são relevantes e devem ser informados a esta CGU assim que procedidos os devidos ajustes.

3. Conclusão

Os trabalhos de fiscalização realizados no Consórcio Intermunicipal Grande ABC no município de Santo André/SP, no âmbito do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, por diretriz estratégica, abrangeu os recursos federais descentralizados para a consecução do Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito/Ação 10SS – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo e Urbano.

Em síntese, os recursos federais recebidos pelo Consórcio não estão sendo adequadamente utilizados pelos gestores, conforme apontamentos relacionados a seguir:

1. Restrição à competitividade da licitação devido à exigência de registro de atestado de capacidade técnico-operacional em nome da licitante no Crea e exigência de tempo de experiência profissional. Redação imprecisa de cláusula editalícia.
2. Ausência de publicação do aviso do edital de concorrência em jornal de grande circulação.
3. Falhas quanto à designação formal do fiscal dos contratos pertinentes às Concorrências nºs 001/2015 e 001/2017.
4. Ausência de exigência da apresentação da certidão de regularidade trabalhista no momento da apresentação das notas fiscais pelas empresas contratadas no âmbito das Concorrências nºs 001/2015 e 001/2017.
5. Ausência dos registros de retirada do edital nos processos de compras das Concorrências nºs 001/2015 e 001/2017.
6. Ausência de justificativas quanto à valoração atribuída à proposta técnica.
7. Deficiência no Termo de Referência, da Concorrência nº 001/2017, em especial quanto à imprecisa descrição e definição do objeto.
8. Projeto e planilha orçamentária deficientes.
9. Pagamento indevido no valor de R\$ 137.591,95, no âmbito da Concorrência nº 1/2015.

10. Falta de detalhamento adequado da Bonificação e Despesas Indiretas - BDI da proposta vencedora da Concorrência nº 01/2017.
11. Sobrepreço de R\$ 489.747,20 no âmbito da Concorrência nº 01/2017.
12. Risco potencial de pagamento indevido no âmbito da Concorrência nº 01/2015.

Ordem de Serviço: 201800339

Município/UF: Santo André/SP

Órgão: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

Instrumento de Transferência: Convênio - 785076

Unidade Examinada: MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.875.452,43

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 19/03/2018 a 23/03/2018 sobre a aplicação dos recursos federais descentralizados provenientes do Programa Trabalho, Emprego e Renda/Manutenção, e Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine) do Ministério do Trabalho e Emprego, no município de Santo André/SP.

A ação fiscalizada destina-se a avaliar a execução do convênio firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (atualmente Ministério do Trabalho), por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE e o município de Santo André/SP para manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sine.

Foram empreendidas as seguintes ações prévias:

- Emissão de Ofício de Apresentação;
- Emissão de Solicitações de Fiscalização;
- Consulta aos Termos do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT Nº 004/2013 – Prefeitura Municipal de Santo André/SP (Siconv nº 785076/2013) e respectivo Plano de Trabalho.

A seguinte ação de fiscalização foi desenvolvida pela equipe ao longo dos trabalhos de campo:

- Avaliação do atingimento dos objetivos do convênio e da regularidade das contratações realizadas.
- Processo de contratação de fornecedores;
- Análise de extratos bancários;
- Prestações de contas final e/ou parciais; e
- A utilização e funcionamento dos bens permanentes adquiridos no convênio.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas

especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Licitações e pagamentos contratuais.

Fato

O valor de execução financeira constante do Plano de Trabalho do Convênio nº 785076 é de R\$ 13.856.473,90, sendo R\$ 13.163.650,20 de aporte do concedente e R\$ 692.823,70 a título de contrapartida. Os recursos aportados, no entanto, foram de R\$ 3.875.452,43 (R\$ 3.648.867,41 pelo concedente e R\$ 226.585,02 pelo conveniente a título de contrapartida), dos quais foram executados R\$ 3.534.714,91 (R\$ 3.476.463,54 dos recursos concedidos e R\$ 58.251,37 da contrapartida).

Para a execução do objeto do Convênio nº 785076, a Prefeitura Municipal de Santo André/SP realizou uma série de licitações para aquisição de bens, materiais e serviços necessários ao cumprimento dos objetivos do mesmo. Foi selecionado, para análise, com base nos critérios de materialidade e relevância, a amostra elencada no quadro II a seguir, que representa 89,98% dos valores pagos pelo conveniente:

Quadro II - Licitações analisadas e valores dispendidos





Modalidade Licitação	Nro. Licitação	Valor Dispendido (R\$)	Fornecedor	Objeto
Dispensa de Licitação	38371/2013	740.841,51	Iskandar Djajaraharja	Locação de imóvel
Pregão	161/2011	1.849.710,80	Clareza Terceirização de Serviços Ltda.	Prestação de serviços no atendimento
Pregão	039/2011	580.530,36	Empresarial Certa Serviços de Terceirização Comércio Ltda. ME	Prestação de serviços continuados de limpeza
Pregão	089/2014	5.180,00	Cristal Bello Comercial Ltda. / Valdemar Fernandes da Silva ME	Equipamentos de cine, foto, som e informática
Pregão	080/2014	405,00	Assertiva Comercial Ltda.	Aquisição de equipamentos de informática
Pregão	062/2014	3.941,00	Cristal Bello Comercial Ltda.	Aquisição de fogão industrial e áudio e vídeo

Fonte: Prefeitura Municipal de Santo André (março/2018).

Verificou-se, de uma maneira geral, nos editais examinados:

- Foram devidamente publicados em jornal local de grande circulação (Diário do Grande ABC) e divulgadas no sistema RCC;
- Não houve impugnações aos editais de licitação;
- Não houve ação judicial referente à realização dos certames; e
- Não foi apurada a existência de fatos ou condições restritivas à competitividade.

Verificou-se ainda a existência dos bens adquiridos por meio destas licitações, conforme registro fotográfico a seguir:

	
Equipamentos de Atendimento	Equipamentos de Atendimento - Patrimônio
	
Projektor	Projektor - Patrimônio
	
Roteadores	Roteadores – Número de Série

Fotos de Bens Adquiridos – Santo André, 22 de março de 2018

Os equipamentos roteadores ainda não foram colocados em utilização devido a não terem sido patrimoniados.

Com relação aos pagamentos contratuais, cabe ressaltar que, em função da não liberação total dos recursos, bem como das devoluções efetuadas, que resultaram na paralisação do Convênio já abordada em item específico, o município efetuou gastos maiores do que os valores líquidos recebidos, de maneira que ficaram “Restos a Pagar” nos três maiores contratos analisados, conforme o quadro III a seguir:

Quadro III - Licitações analisadas e Restos a Pagar

Modalidade Licitação	Nro. Licitação	Restos a Pagar (R\$)	Fornecedor	Objeto
Dispensa de Licitação	38371/2013	770.000,00	Iskandar Djajaraharja	Locação de imóvel
Pregão	161/2011	1.849.710,80	Clareza Terceirização de Serviços Ltda.	Prestação de serviços no atendimento

Pregão	039/2011	686.071,74	Empresarial Certa Serviços de Terceirização Comércio Ltda. ME	Prestação de serviços continuados de limpeza
Pregão	089/2014	-	Cristal Bello Comercial Ltda. / Valdemar Fernandes da Silva ME	Equipamentos de cine, foto, som e informática
Pregão	080/2014	-	Assertiva Comercial Ltda.	Aquisição de equipamentos de informática
Pregão	062/2014	-	Cristal Bello Comercial Ltda.	Aquisição de fogão industrial e áudio e vídeo

Fonte: Prefeitura Municipal de Santo André (março/2018).

Os saldos devedores com as empresas Clareza e Certa foram objeto de negociação entre estas e a Administração municipal e estão sendo incluídos no Orçamento Municipal para pagamento; já os valores devidos a Iskandar Djajaraharja foram demandados judicialmente, estando o resultado do processo ainda indefinido.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informações gerais sobre o Convênio MTE/SPPE/CODEFAT N° 004/2013 (Siconv n° 785076/2013).

Fato

O Convênio MTE/SPPE/CODEFAT N° 004/2013 – Prefeitura Municipal de Santo André/SP (Siconv n° 785076/2013), foi celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (atualmente Ministério do Trabalho e Previdência Social), por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE e o município de Santo André/SP, em 11 de novembro de 2013, tendo por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - Sine, objetivando a execução de ações integradas do Programa do Seguro-Desemprego no que concerne às ações de orientação profissional e intermediação de mão de obra, habilitação ao Seguro Desemprego.

Para a execução do convênio foram previstos recursos de R\$ 13.856.473,90, sendo R\$ 13.163.650,20 de recursos da concedente e R\$ 692.823,70 de contrapartida da Prefeitura Municipal de Santo André/SP. O período de vigência do convênio é de 11 de novembro de 2013 a 15 de outubro de 2018.

Consoante o Plano de Trabalho, a política local de geração de trabalho e renda visa:

- Contribuir para aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade social das políticas e da gestão pública;
- Contribuir para ampliar a democratização da gestão pública e a sustentabilidade das políticas;
- Consolidar a política municipal de trabalho e economia solidária, estabelecida pela Lei Municipal de Economia Solidária, nº 9.058, de 26 de junho de 2008;
- Dar suporte à criação, desenvolvimento, fortalecimento e expansão dos empreendimentos e da economia popular e solidária, como estratégia de geração de trabalho, renda e desenvolvimento socioeconômico territorial;
- Promover a capacitação e formação profissional bem como a sua certificação;
- Promover a ampliação das oportunidades de emprego, bem como da melhoria de suas condições;
- Promover a ampliação das oportunidades de trabalho autônomo, bem como da melhoria de suas condições. Oferecer o serviço de acesso ao seguro desemprego; e
- Fomentar a abertura de postos de trabalho e contribuir para o respectivo preenchimento.

Localização dos postos de atendimento do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda - CPETR.

No início do convênio havia dois postos de atendimento, sendo um posto situado na região central do município de Santo André/SP, localizado na Av. Artur de Queirós nº 720, Bairro Casa Branca (Posto nº 3541001-9) com capacidade aproximada de atendimento de setecentos trabalhadores por dia. O segundo posto era localizado na Rua Sigma nº 300, Bairro Vila Mazzei (Posto nº 3542006-5) com capacidade de atendimento de 150 trabalhadores por dia. Em maio de 2016, por conta da paralisação do convênio, fato relatado em outro item do presente relatório, o Posto nº 3541001-9 foi transferido para as dependências da prefeitura: no térreo 1 do Prédio Executivo, localizado na Praça IV Centenário, 1 - Paço Municipal - Centro. O Posto nº 3542006-5 também foi desativado pelo mesmo motivo.

Resultados apresentados pelo Sine/Santo André nos postos de atendimento do CPETR.

Quadro I – Resultado efetivo dos postos de atendimento do CPETR.

Intermediação de mão de obra	2013	2014	2015
Vagas captadas	16.868	11.231	6.963
Encaminhamentos realizados	55.627	43.004	32.337
Nº colocados/recolocados	4.055	4.501	2.868
Nº atendimentos (retorno/cadastro)	202.113	191.066	158.735

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento e Geração de Emprego de Santo André/SP.

2.2.2. Recursos financeiros do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT Nº 004/2013 (Siconv nº 785076/2013).

Fato

Os recursos financeiros federais repassados mediante transferência voluntária, destinados ao Convênio Siconv nº 785076/2013, foram depositados na Conta Corrente nº 75.186-3, Agência

5688-X, do Banco do Brasil S.A. no município de Santo André/SP, até dezembro de 2015, no valor de R\$ 3.648.867,41, representando 26,33% do repasse federal previsto no Convênio, e a contrapartida financeira da Prefeitura Municipal de Santo André/SP, no valor de R\$ 192.045,66, representando 27,72% da contrapartida prevista, foi depositada na referida conta.

As contratações e despesas realizadas pela municipalidade durante as duas primeiras etapas do convênio, no período de 11 de novembro de 2013 a 28 de fevereiro de 2016, totalizaram o valor de R\$ 3.655.517,22. Entretanto, cumpre destacar que parte deste valor foi devolvido e outra parte ainda está pendente de devolução, por conta de despesas realizadas indevidamente, inelegíveis ou em desacordo com a utilização aprovada no plano de trabalho, conforme detalhado em item específico do presente relatório que aborda a paralisação do convênio.

Os recursos financeiros foram aplicados enquanto permaneceram em conta corrente, conforme determinação da legislação aplicável. Ademais, foi verificada, por amostragem, a conformidade dos pagamentos realizados aos fornecedores. Este assunto está sendo tratado em item próprio do presente relatório.

2.2.3. Paralisação das atividades programadas no Convênio MTE/SPPE/CODEFAT N° 004/2013 (Siconv n° 785076/2013).

Fato

Verificou-se que foram executadas apenas as duas primeiras etapas do convênio, conforme relatado a seguir:

1) Primeira Etapa

Para execução das atividades previstas na 1ª Etapa do convênio, que compreendeu o período de 11 de novembro de 2013 a 15 de dezembro de 2014, a Prefeitura de Santo André contou com recursos na ordem de R\$ 2.771.294,76. Os recursos federais repassados totalizaram R\$ 2.632.730,02, referentes às 1º e 2º parcelas, ambas no valor de R\$ 1.316.365,01, depositadas em 13 de março de 2014 e 8 de junho de 2015, respectivamente. O valor da contrapartida municipal foi de R\$ 138.564,74.

A Nota Técnica n° 1585/2015-CSINE/DES/SPPE/MTE (análise da execução física), de 08 de dezembro de 2015, aprovou a execução física da primeira etapa com ressalvas, apontando a ocorrência de extrapolção sem autorização na rubrica referente à locação de imóvel pessoa física, condicionando a devolução do referido recurso para a liberação do aporte da Segunda Etapa do convênio. Cabe registrar que a municipalidade realizou a devida devolução do valor requerido. A Nota Técnica n° 1599/2015-CGCC/SPPE/MTE, de 10 de dezembro de 2015, aprovou sem ressalvas a parte financeira da primeira etapa.

2) Segunda Etapa

A segunda etapa, por sua vez, foi realizada de 16 de dezembro de 2014 a 28 de fevereiro de 2016, com recursos na ordem de R\$ 1.069.618,31, sendo R\$ 1.016.137,39 da concedente, e R\$ 53.480,92 de contrapartida da conveniente.

Segundo informações da Gerente de Apoio ao Trabalhador da Secretaria de Desenvolvimento e Geração de Emprego, para a execução da Segunda Etapa o MTb realizou um

contingenciamento dos recursos federais em 40% sem prévia comunicação, gerando um grande impacto financeiro, impossibilitando a prefeitura de honrar os compromissos financeiros e contratos assumidos para a gestão do posto de atendimento do CPETR localizado na Av. Artur de Queirós nº 720, Bairro Casa Branca (Posto nº 3541001-9).

Como resultado, o citado posto de atendimento, situado na região periférica da cidade de Santo André/SP, foi fechado. Os contratos com as empresas de manutenção e operacionalização do posto foram rescindidos, sendo restituído o prédio (alugado) onde estava instalado o CPETR, com espaço de 4.000m² e média de atendimento de 700 trabalhadores por dia.

Assim, no início de maio de 2016 foi preciso transferir as atividades do posto de atendimento para as dependências da Prefeitura Municipal num espaço de 70m². Além disso, em razão do cancelamento dos contratos foi necessário contratar funcionários públicos para dar prosseguimento às ações do posto, que se limitou somente ao atendimento para requisição ao Seguro Desemprego e Emissão de Carteira de Trabalho. As atividades de intermediação de mão de obra, captação de vagas e administração de vagas foram interrompidas por falta de pessoal e infraestrutura.

No que se refere à supervisão do MTb na execução desta etapa, em 26 de abril de 2016, foi emitido relatório (Relatório de Supervisão nº 6/2016-CGCC/SPPE/MTE) apontando impropriedades em alguns pagamentos realizados, que foram glosados. Coube ao município a devolução do valor de R\$ 105.010,19, o que foi providenciado.

Em outubro de 2016, considerando a proximidade do encerramento do exercício, a prefeitura solicitou a liberação do valor de R\$ 656.247,79 referente ao recurso complementar autorizado e empenhado pelo Ministério em dezembro de 2015. No entanto, esta quantia não foi liberada em razão do município não ter apresentado o Plano de Trabalho (readequado) para composição do recurso.

Em março de 2017, quando a atual Gerente de Apoio ao Trabalhador assumiu o cargo, entrou em contato com o MTb para se atualizar acerca da situação da execução do convênio, sendo informada sobre a ausência da prestação de contas referente à Segunda Etapa. Após a realização dos levantamentos necessários (pagamentos efetuados durante essa etapa e elaboração do relatório de execução física), a documentação da prestação de contas foi então encaminhada para a concedente em junho de 2017.

A partir da análise da prestação de contas em tela, foi emitida a Nota Técnica nº 863/2017/CGSINE/DER/SPPE/MTb, de 03 de agosto de 2017, concluindo que a Prefeitura atingiu as metas relacionadas dentro do plano de trabalho para a etapa, entretanto com a ressalva que “erros formais” foram cometidos na execução, que apesar de não resultarem em danos ao erário, descumpriram o Plano de Trabalho e o Manual de Orientações para o Planejamento dos Convênios Plurianuais Sine.

Tais erros se referem a extrapolações entre o programado e o executado na execução de R\$ 172.927,26 para o pagamento de limpeza e conservação, R\$ 600,00 para o pagamento de Locação de Máquinas e Equipamentos e R\$ 348.560,92 para pagamento de Serviços de Apoio Administrativo Técnico Operacional, ensejando a devolução no valor total de R\$ 522.088,18 (sem correção monetária), importância que ainda não foi devolvida.

Considerando que a execução do convênio em análise, cuja vigência se encerra em 15 de outubro de 2018, está paralisada desde o final do 1º trimestre de 2016, sendo identificadas impropriedades na execução da Segunda etapa, pendentes de correção, requereu-se a apresentação de justificativas e/ou esclarecimentos sobre o(s) motivos(s) para a demora na retomada das atividades, assim como as providências que porventura estão ou serão adotadas.

Por intermédio do Ofício nº 004.03.2018-DSE, de 23 de março de 2018, a Gerente de Apoio ao Trabalhador apresentou a manifestação a seguir:

“[...]

Tendo em vista as dificuldades financeiras acima pontuadas, como (também as) do Município, a devolução do recurso está sendo analisada para que seja possível uma negociação junto ao Ministério para continuidade do Convênio, a intenção é solicitar uma prorrogação do prazo utilizar a verba represada no MTE disponibilizada para utilização das etapas seguintes somadas ao saldo disponível em conta do Convênio referente a Etapa 1. O interesse da Administração em continuar fica bem evidente haja vista que, reassumiu todas as suas funções atribuídas ao Posto Sine em sua totalidade em outubro de 2017, de certo, ainda há muito a se fazer, e o repasse é muito importante para investir e dar continuidade a um trabalho que julgamos de extrema importância para o Município”.

Cumpre salientar que, conforme já foi mencionado anteriormente, a execução do convênio encontra-se sobrestada há aproximadamente dois anos, assim, nesse contexto, a manifestação disponibilizada somente informa as intenções da Administração quanto à continuidade do ajuste, não sendo apresentados elementos que demonstrassem a adoção de providências efetivas e tempestivas para solucionar o impasse.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 25 de junho de 2018, a Prefeitura Municipal de Santo André/SP apresentou a seguinte manifestação, editada quanto aos encaminhamentos internos no âmbito de sua Administração Municipal, mantendo-se o completo teor da manifestação do gestor:

“[...]

Foi encaminhado ofício nº 154.05.2018 ao Ministério do Trabalho solicitando o remanejamento não utilizado na execução da 2ª Etapa, no valor de R\$ 125.071,97 (cento e vinte e cinco mil, setenta e um reais e noventa e sete centavos) para as despesas de custeio, outros serviços de terceiros - pessoa jurídica, na forma do quadro abaixo:

Dotação	Descrição	Valor
33.90.39.12	Locação de máquinas e Equipamentos	600,00
33.90.39.78	Limpeza e Conservação	124.471,97

Após o remanejamento solicitado a Prefeitura Municipal de Santo André providenciaria a devolução do saldo, na ordem de R\$ 397.016,21 (trezentos e noventa e sete mil, dezesseis reais e vinte e um centavos), aguardando manifestação do MTE.

Solicitamos também, além do remanejamento proposto, que o valor remanescente em conta no montante de R\$ 611.630,85 (seiscentos e onze mil, seiscentos e trinta mil e oitenta e cinco centavos), seja incorporado na nova Etapa do Convênio.

Para os contatos e encaminhamentos que se fizerem necessários, foi indicado o Sr. Edgard Brandão - Diretor de Planejamento Estratégico, conforme ofício anexo.

Foi encaminhado também, pedido de prorrogação de prazo por 02 (dois) anos a partir do término do Convênio 004/2013 SICONV 785076 previsto até 15/10/2018, conforme documentos anexo.

Sendo assim, o interesse em concluir o Convênio e dar continuidade aos serviços prestados pelo Posto Sine é demonstrado pela administração, uma vez que reestruturou o Posto com equipe e recursos próprios, viabilizando assim a reativação das funções de *Intermediação de Mão de Obra, Promover a Orientação Profissional, Cadastrar os Trabalhadores Desempregados, Prestar Apoio Profissional e Fomentar o Empreendedorismo*.

A retomada do atendimento do Posto com recursos próprios é o maior indicio do compromisso da administração com o atendimento aos trabalhadores e com a continuidade efetiva das diretrizes estabelecidas pelo Sistema Nacional de Emprego, atualmente estamos em fase de elaboração do Plano de Trabalho da 3ª Etapa”.

Análise do Controle Interno

Não obstante a manifestação encaminhada não elidir a constatação, entende-se como positiva a iniciativa do gestor de realizar gestões junto ao Ministério do Trabalho com o propósito de corrigir as impropriedades na execução da segunda etapa e prorrogar a vigência do convênio, pois essas medidas indicam que a Prefeitura Municipal de Santo André/SP está adotando providências para finalmente dar fim ao longo período de paralisação das atividades.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a execução do convênio está paralisada desde o final do 1º trimestre de 2016, em razão de impropriedades na execução da Segunda etapa. Tal situação exige providência para a regularização por parte da Prefeitura Municipal de Santo André/SP.