



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - ES
Município - UF: Vitória - ES
Relatório nº: 201317661
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Chefe da CGU-Regional/ES,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201317661, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na supra-referida, no período de 01/01/2013 a 01/11/2013.

I – ESCOPO DO TRABALHO

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão da Unidade

1.1.1 Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão da Unidade

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Deficiência da FUNASA/ES no processo de Fiscalização dos contratos de prestação de serviços referentes à elaboração de projetos para Sistemas de Abastecimento de Água - SAA e Sistemas de Esgotamento Sanitário - SES.

Fato



Preliminarmente apresentamos os dados referentes aos Contratos n°s 79/2012 e 80/2012, firmados pela Fundação Nacional de Saúde/DF, tendo como objeto a prestação de serviços de elaboração de diagnósticos, estudos de concepção e viabilidade (Relatório Técnico Preliminar – RTP), projetos básicos e executivos de engenharia e estudos ambientais para sistemas de abastecimento de água (SAA) e de esgotamento sanitário (SES), em localidades do Espírito Santo:

Item	Contrato n° 79/2012	Contrato n° 80/2012
Contratado	Consórcio Escoar/Ottawa liderado pela Escoar CNPJ: 03.240.087/0001-62 Rua Aristóteles Caldeira, 410, Prado, Belo Horizonte/MG	EMD Consultoria Eng. e Arq. Ltda. CNPJ: 08.185.808/0001-00 Rua Clovis Machado, 176, sala 711, Enseada do Suá, Vitória (ES)
Objeto	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de elaboração de diagnósticos, estudos de concepção e viabilidade (Relatório Técnico Preliminar – RTP), projetos básicos e executivos de engenharia e estudos ambientais para sistemas de abastecimento de água (SAA)	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de elaboração de diagnósticos, estudos de concepção e viabilidade (Relatório Técnico Preliminar – RTP), projetos básicos e executivos de engenharia e estudos ambientais para sistemas de esgotamento sanitário (SES)
Localidades	<p>LOTE 1:</p> <p>Escoar Engenharia Ltda:</p> <p>Itarana – Sede</p> <p>Alegre – Anutiba, Araraí, Café, Celina e Rive</p> <p>Guaçuí – São Pedro de Rates</p> <p>Ottawa Engenharia:</p> <p>Dores do Rio Preto – São Raimundo da Pedra Menina</p> <p>Itaguaçu - Sede</p> <p>São Roque do Canaã – Sede e Santa Júlia</p> <p>Barra de São Francisco – Itaperuna</p> <p>Boa Esperança - Quilômetro 20</p>	<p>LOTE 2:</p> <p>Jaguará – Sede</p> <p>Pinheiros – São José do Sobrado</p> <p>São Gabriel da Palha – Sede (bairro Santa Teresinha); São Roque da Terra Roxa</p> <p>Nova Venécia – Sede; Guararema e Santo Antônio do Quinze</p> <p>Ecoporanga – Cotaxe; Iburana; Joaçuba; Santa Luzia do Norte e Santa Terezinha</p> <p>Alto Rio Novo – Palmerino</p> <p>Ibatiba – Sede</p> <p>Iuna – Nossa Senhora das Graças e Pequiá</p> <p>Marechal Floriano – Bom Jesus e Nova Almeida</p> <p>Pedro Canário – Sede: bairro Floresta Azul</p> <p>Mucurici - Sede</p>
Valor (R\$)	526.193,96	1.398.729,45
Nota de Empenho	- 2012NE801033, de 03/08/2012, no valor de R\$526.193,96	- 2012NE801034, de 03/08/2012, no valor de R\$ 1.398.729,45
Ordens Bancárias	- 2013OB805624, de 01/11/2013, no valor de R\$ 30.118,19 e - 2014OB800163, de 14/01/2014, no valor de R\$ 152.862,25/	- 2013OB800309, de 02/01/2013, no valor de R\$ 90.999,10



Data assinatura contrato	20/12/2012	22/08/2012
Data publicação DOU	21/12/2012	27/08/2012
Ordem de Serviço	Nº 40/2012, de 21/02/2013	Nº 41/2012, de 28/08/2013
Prazo de vigência – 730 dias contados da publicação DOU	21/12/2014	27/08/2014
Designação Fiscal Contrato	Portaria MS/FUNASA nº 630, de 08/10/2012	Portaria MS/FUNASA nº 630, de 08/10/2012

A FUNASA/ES Informou que os dois contratos sob exame não foram objeto de termos aditivos.

A Solicitação de Auditoria 201317661-1, de 20/11/2013, foi objeto do Ofício nº 620/Gab-Superintendência/Suest-ES, de 26/11/2013, que solicitou prazo de 30 dias para compor os documentos e informações requeridos. Após tratativas, foi emitido o Ofício nº 36.197-/CGU-Regional-ES/CGU/PR, de 28/11/2013, solicitando que, até o dia 08/12/2013, fossem remetidos os documentos e informações disponíveis na Funasa/ES e agilizada sua complementação. A Funasa remeteu então as informações e documentação por intermédio dos Ofícios Gab-Superintendência/Suest-ES de nºs 648 e 662, de 09 e 12/12/2013.

Foi solicitada entrevista com o fiscal dos contratos sendo informado que o mesmo se encontrava em férias até o final do mês de fevereiro/2014, tendo se apresentado o fiscal substituto que afirmou que pouco sabia informar sobre a execução dos contratos uma vez que não havia efetivamente desempenhado a função, e que em uma única oportunidade havia analisado o produto entregue em uma das medições, quando verificou que a qualidade dos serviços apresentados pela empresa EMD não eram satisfatórios.

Informamos à Funasa/ES, na oportunidade, que consta do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas registro em nome da empresa EMD CONSULTORIA, ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA referente à aplicação pela EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA da sanção de suspensão, pelo período compreendido entre 12/11/2013 e 11/11/2015.

A Funasa informou na ocasião que o contrato com a referida empresa se encaminhava para a rescisão, tendo em vista a dificuldade da empresa EMD CONSULTORIA, ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA para cumprir as obrigações nele contidas.

Ainda por ocasião da entrevista, foi entregue a Solicitação de Auditoria – SA 201317661-02, de 21/01/2014, requerendo informações e documentos, com prazo de atendimento em 24/01/2014.

Foi apresentada resposta parcial à referida SA em 29/01/2014, por meio do Ofício nº 71/Gab-Superintendência/Suest-ES.

Dessa forma, ficaram sem resposta os seguintes requerimentos de cópia de documentos e informações:

- Opinião quanto à adequação do modelo de contratação (aspectos positivos e negativos);



- Controle exercido quanto à entrega dos produtos diante das previsões contratuais;
- Relatórios produzidos pelos fiscais referentes ao controle dos contratos;
- Termo de Compromisso firmado (obra) tendo como objeto os projetos elaborados pela contratada;
- Controle exercido sobre a execução financeira diante da entrega dos produtos previstos.

Essas pendências foram reiteradas pelo Ofício nº 3260/2014-/CGU Regional-ES/CGU/PR, de 07/02/2014.

Interagindo com os interlocutores da Funasa/ES fomos informados que o chefe do Setor de Engenharia local, que também era fiscal do contrato e que se encontrava em férias, resolveu entregar o cargo. Esse fato foi tratado pelos interlocutores como dificultador para a obtenção da documentação e informações pendentes, visto que o referido servidor era o detentor do controle sobre a execução dos contratos.

Em 12/02/2014 foi realizada reunião na sede da FUNASA/ES com a presença do Sr. Superintendente, do recém nomeado Chefe do Setor de Engenharia, e do fiscal substituto dos contratos, quando ficou acordado que necessitaria do prazo de duas semanas para que o Ofício nº 3260/2014, que reitera a SA 201317661-02, de 21/01/2014, fosse respondido. Ainda não foi apresentada documentação que evidencie que ocorreu a publicação de portaria nomeando novo fiscal do contrato, entendendo-se que essa função está sendo desempenhada pelo fiscal substituto nomeado pela Portaria MS/FUNASA nº 630, de 08/10/2012.

Na oportunidade, a FUNASA/ES ficou ainda de apresentar a documentação que embasou as autorizações à FUNASA/DF para os seguintes pagamentos às empresas contratadas:

Consórcio Escoar/Ottawa liderado pela Escoar - CNPJ: 03.240.087/0001-62

OB	data emissão	UG	gestão	UG Descrição	Valor OB (R\$)	Observação
805624	2013-11-01	255000	36211	FUNASA/DF	30.118,19	NF 2013/44. 1 MEDIÇÃO - CONTRATO 79/2012
800163	2014-01-13	255000	36211	FUNASA/DF	152.862,25	NF 2013/64. 2 MEDIÇÃO - CONTRATO 79/2012.
TOTAL					182.980,44	

EMD Consultoria Eng. e Arq. Ltda. - CNPJ: 08.185.808/0001-00

OB	data emissão	ano	UG	gestão	UG Descrição	Valor OB (R\$)	Observação
----	--------------	-----	----	--------	--------------	--------------------	------------



800309	2013-02-01	2013	255000	36211	FUNASA/DF	90.999,10	NF. 154, DE 28/12/2012 - CONTRATO 80/12
--------	------------	------	--------	-------	-----------	-----------	--

Destacamos o fato de que, apesar da informação de que o contrato com a empresa EMD Consultoria Eng. e Arq. Ltda. está se encaminhando para rescisão, dada sua incapacidade de apresentar produtos com qualidade e tempestividade, a mesma recebeu um pagamento no valor de R\$ 90.999,10.

Verifica-se que o contrato, em sua CLÁUSULA TERCEIRA, itens 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4.3 e 3.1.4.9, trata da obrigatoriedade da empresa de manter todas as condições de habilitação e qualificação exigidas e necessárias para que todos os serviços sejam realizados, prestando-os com profissionais com capacitação compatível com os serviços a serem realizados, não causando descontinuidade em sua prestação e indenizando os prejuízos e reparando os danos causados a CONTRATANTE e a terceiros por seus profissionais na execução do Contrato.

Por outro lado, verifica-se baixa execução financeira dos contratos, diante do tempo decorrido desde a publicação dos extratos dos contratos no DOU.

A seguir, demonstrativo da desproporcionalidade entre tempo de vigência e execução financeira dos contratos que evidencia tal fato:

Item	Contrato nº 79/2012 - (data base 14/03/2014, transcorridos 448 dias da publicação no DOU)	Contrato nº 80/2012 - (data base 14/03/2014, transcorridos 564 dias da publicação no DOU)
Contratado	Consórcio Escoar/Ottawa	EMD Consultoria Eng. e Arq. Ltda.
Valor (R\$)	526.193,96	1.398.729,45
Total pago (R\$)	182.980,44	90.999,10
Data publicação DOU	21/12/2012	27/08/2012
Ordem de Serviço	Nº 40/2012, de 21/02/2013	Nº 41/2012, de 28/08/2013
Prazo de vigência – 730 dias contados da publicação DOU	21/12/2014	27/08/2014
% do prazo de vigência transcorrido (em 14/03/2014)	61,37	77,26
% da execução financeira executada (em 14/03/2014)	34,77	6,51

Em decorrência da falta de apresentação pela Funasa do processo de fiscalização contendo a documentação necessária não é possível concluir que a baixa execução financeira do contrato não decorre de deficiência operacional/gerencial da Funasa e/ou de capacidade operacional/técnica das empresas.

A FUNASA/ES Informou que o fluxo operacional adotado no acompanhamento da execução, liquidações e pagamentos dos contratos sob exame encontra-se disciplinado no Anexo II da Nota Técnica nº 002/2013, de 06/12/2013, assinada pelo Departamento de Engenharia de Saúde Pública/FUNASA/MS. Referida Nota Técnica tem como objetivo



apresentar orientações e procedimentos relacionados à fiscalização de contratos celebrados entre a FUNASA e empresas projetistas.

O fluxograma apresentado dispõe sobre a necessidade de abertura na Funasa regional de processo de fiscalização instruído inicialmente com cópia do contrato, termo de referência, proposta de técnica e preço e OS genérica remetidos pela FUNAS/Presi, e, ao longo da execução, com cópia dos pareceres favoráveis e respectivos Boletins de Medição e Notas Fiscais cujos originais forem encaminhados à Deadm/Presi autorizando os pagamentos a serem efetuados pela Funasa/DF.

A seguir, destacamos os principais dispositivos contratuais de interesse da fiscalização a ser exercida pela Funasa/ES, para os quais a falta de disponibilização de processo de fiscalização não possibilitou verificar se a Funasa/ES vem observando:

“CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

3.1. A empresa contratada deve cumprir fielmente as condições e exigências contidas neste Contrato, e em especial:

3.1.2 Manter, durante a execução do Contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas e necessárias para que todos os serviços sejam realizados com utilização eficiente dos recursos disponíveis;

3.1.3. Prestar os serviços, com profissionais adequadamente capacitados, ou seja com conhecimento e experiência compatíveis com os serviços a serem realizados;

3.1.4. Orientar seus profissionais, no sentido de:

(...)

3.1.4.2 Sujeitar-se a mais ampla e irrestrita fiscalização, prestando os esclarecimentos solicitados e atendendo às reclamações formuladas;

(...)

3.1.4.3 Não causar descontinuidade dos serviços;

(...)

3.1.4.9. Indenizar os prejuízos e reparar os danos causados a CONTRATANTE e a terceiros por seus profissionais na execução do presente Contrato;

(...)

CLÁUSULA QUARTA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

(...)



4.9. *Fiscalizar como lhe aprouver e no seu exclusivo interesse, o exato cumprimento das Cláusulas e condições estabelecidas no contrato;*

(...)

4.11. *Acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato sob os aspectos qualitativo e quantitativo, por intermédio de um representante especialmente designado, conforme prevê o art. 67 da Lei nº 8.666/93, devendo rejeitar, no todo ou em parte, o serviço executado em desacordo com o contrato, não eximindo a CONTRATADA de total responsabilidade quanto à execução dos serviços;*

(...)

4.13. *Notificar, por escrito, a CONTRATADA a ocorrência de eventuais imperfeições no curso da execução dos serviços, fixando prazo para sua correção;*

(...)

4.15. *Verificar, em relação aos empregados da CONTRATADA, o atendimento dos requisitos de qualificação profissional exigidos para a execução dos serviços, objeto Termo de Referência;*

(...)

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

(...)

7.1.9. PAGAMENTO DOS SERVIÇOS

O pagamento dos serviços se dará mediante entrega de relatórios e projetos apresentados de cada etapa e após aprovação pelos técnicos da Suest, sujeito às seguintes condições:

a) O serviço que não seja executado em plena conformidade com o termo de referência, não terá faturamento e ficará suscetível de aplicação de sanções constantes em contrato.

(...)

f) O serviço que não for executado dentro do prazo estipulado na ordem de serviço estará suscetível às penalidade ou sanções previstas no contrato.

(...)

7.2.4. *A Nota Fiscal/Fatura correspondente será examinada diretamente pelo Fiscal designado pela CONTRATANTE, o qual somente atestará a prestação de serviços e liberará a referida Nota Fiscal/Fatura para pagamento quando cumpridas, pela CONTRATADA, todas as condições pactuadas.*

(...)



CLÁUSULA DÉCIMA – DAS PENALIDADES

(...)

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

11.1 A execução dos serviços será acompanhada e fiscalizada pelo Fiscal do Contrato, o qual deverá atestar os documentos das despesas, quando comprovada a fiel e correta execução dos serviços, nos termos do art. 67, da Lei nº 8.666/93.”

(...)

11.3. ACONTRATANTE comunicará a CONTRATADA, por meio do Fiscal do Contrato, por escrito, as deficiências porventura verificadas na execução dos serviços, para imediata correção, sem prejuízo das sanções cabíveis.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA GARANTIA

(...)

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DAS ALTERAÇÕES

14.1 Este contrato poderá ser alterado nos casos previstos no Artigo 65 da Lei nº 8.666/93, sempre por intermédio de Termo Aditivo.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA VIGÊNCIA

A vigência do contrato será de 730 (setecentos e trinta dias corridos) dias corridos, contados da publicação resumida do instrumento de contrato no Diário Oficial da União, podendo ser prorrogada desde que devidamente justificado por escrito e que atenda aos casos previstos no art, 57, §1º, da Lei 8666/93.

(...)”

Causa

- Falta de organização do processo de fiscalização na Funasa/ES;
- Necessidade de adoção de medidas tendentes a induzir as CONTRATADAS ao cumprimento do cronograma físico-financeiro.
- Concentração dos serviços de controle da execução dos contratos em um único servidor na Funasa/ES.
- Falta de verificação de que o executor responsável pelos serviços por parte da CONTRATADA possui a qualificação técnica exigida no processo licitatório.
- Pagamento de medição, apesar da falta de qualidade do produto entregue.

Manifestação da Unidade Examinada



Em 28/02/2014 foi recepcionado na CGU/ES o Ofício nº 119/Gab-Superintendente/Suest-ES, tendo como objeto a resposta aos itens pendentes da SA 201317671-02, de 21/01/2014, apresentando as seguintes informações:

- Opinião quanto à adequação do modelo de contratação (aspectos positivos e negativos) – posicionou-se favorável ao modelo de contratação adotado, tendo em vista a notória dificuldade e fragilidade técnica que os municípios têm em obter projetos minimamente aceitáveis para empreender pleitos e a limitação quantitativa do corpo técnico da fundação para atendimento dessas necessidades na dimensão da demanda atual. A fundação chama atenção ainda para a necessidade de uma gestão eficaz para a obtenção do sucesso na modalidade de contratação, sugerindo como aperfeiçoamento da metodologia, que esta poderia ser descentralizada aos escritórios regionais da fundação com vistas a uma maior articulação entre pleito, projeto e orçamento.

- Controle exercido quanto à entrega dos produtos diante das previsões contratuais e sobre a execução financeira diante da entrega dos produtos previstos - limitou-se a informar a tramitação burocrática, no âmbito da Funasa, da documentação entregue pelas empresas, deixando de apresentar registro de medidas referentes ao cumprimento dos prazos previstos no cronograma físico e da qualidade do produto entregue.

- Relatórios produzidos pelos fiscais referentes ao controle dos contratos e documentação que embasou as autorizações à FUNASA/DF para os pagamentos às empresas contratadas – informou que os relatórios efetuados com parecer favorável, boletim de medição e nota fiscal são juntados ao processo e encaminhados ao DEADM/Presi, que verifica a pertinência dos documentos e efetiva o pagamento. Não foi disponibilizada a documentação. Segundo o novo Chefe do Setor de Engenharia, tais documentos estariam na Unidade pagadora.

- Termo de Compromisso firmado (obra) tendo como objeto os projetos elaborados pela contratada – informou não haver termos de compromisso firmado entre a instituição e o rol de municípios contemplados com projetos a respeito da efetivação de obras previstas nestes. Informou ainda que a demanda por saneamento é de tal envergadura nas atuais circunstâncias em todos os municípios de maneira geral que tal compromisso se faça presente por questão consuetudinária.

Análise do Controle Interno

Quanto ao controle sobre a entrega dos produtos diante das previsões contidas nos cronogramas, mais uma vez a Funasa/ES não apresentou informações e documentos requeridos, se limitando a descrever rotinas burocráticas sobre trâmite de documentos na Unidade.

No tocante aos relatórios produzidos pelos fiscais referentes ao controle dos contratos e documentação que embasaram as autorizações à FUNASA/DF para os pagamentos às empresas contratadas, a rotina adotada pela Funasa/ES diverge do que dispõe o fluxograma, Anexo II da Nota Técnica nº 002/2013, de 06/12/2013, que prevê que, além da remessa dos originais para pagamento na Funasa/DF, seja feita a juntada da cópia da documentação ao processo de fiscalização mantido na Funasa/ES.



Em relação ao Termo de Compromisso firmado (obra) tendo como objeto os projetos elaborados pela contratada, a Unidade informa que não houve a formalização de Termos de Compromisso. No entanto, verificamos que o fluxograma que disciplina as ações de fiscalização desses contratos prevê que cópias dos projetos sejam encaminhadas ao Densp/DF (Banco de Projetos).

Recomendações:

Recomendação 1: Organizar o processo de fiscalização com a documentação prevista no fluxograma contido na Nota Técnica nº 002/2013 DENSP/CGEAR/COENG - Anexo II e com a documentação que comprove a adoção das ações a cargo da Funasa/ES previstas nas cláusulas dos respectivos contratos.

Recomendação 2: Manter o controle sobre o cumprimento dos prazos previstos no cronograma físico-financeiro, adotando as medidas previstas no contrato, visando corrigir os atrasos verificados.

Recomendação 3: Adotar medidas que impeçam que apenas um servidor detenha o controle sobre as informações e documentos acerca dos contratos.

Recomendação 4: Solicitar a comprovação de que o responsável pelos serviços apresentados pela CONTRATADA tem a qualificação exigida no certame licitatório, quando detectar que a qualidade do produto entregue esteja aquém da contratada, aplicando as penalidades previstas no contrato.

Recomendação 5: Caso o pagamento efetuado à empresa EMD Consultoria Eng. e Arq. Ltda., no valor de R\$ 90.999,10, NF 154, DE 28/12/2012, tenha ocorrido sem que o produto entregue tenha sido executado em plena conformidade com o termo de referência, não se prestando o mesmo para sua finalidade - execução das obras projetadas, caberá à Funasa/ES aplicar as penalidades e executar as garantias previstas no contrato, concedendo a prévia oportunidade de ampla defesa e do contraditório.

Recomendação 6: Considerando que o fluxograma que disciplina as ações de fiscalização desses contratos, Nota Técnica nº 002/2013 DENSP/CGEAR/COENG - Anexo II, prevê que cópias dos projetos sejam encaminhadas ao Densp/DF (Banco de Projetos), chamamos a atenção para a necessidade de se estabelecer prazo compatível para que esses projetos sejam implementados, sob pena de caducidade decorrente de fatores como mudança de tecnologia disponível e da realidade da localidade projetada.

III – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, somos de opinião que a Unidade Gestora deve adotar medidas corretivas com vistas a elidir o ponto ressaltado no item 1.1.1.1. Ressaltamos a ocorrência de restrição aos trabalhos de auditoria tendo em vista a não apresentação de justificativas para quesitos formulados no decorrer da ação de controle.:

Vitória/ES, 10 de julho de 2014.

Equipe Técnica



Nome:

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

