

PROCESSO Nº 25100.007430/2022-79

INTERESSADOS: Superintendência Estadual da Funasa em Roraima (Suest-RR), Presidência e Auditor-Chefe.

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de demanda oriunda de informe de licitações da ferramenta de Análise de Licitações e Editais - Alice/CGU, referente à realização do Pregão nº 8/2022 (4133496), no âmbito da Superintendência Estadual da Funasa em Roraima (Suest-RR), tendo como objeto a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços terceirizados de Copeira, Recepcionista, Motorista, Secretária Executiva e Técnica em Secretariado, no valor estimado em R\$ 2.751.668,16. Processo Administrativo 25270.000325/2021-76.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. 25270.000195/2017-95.
- 2.2. 25270.000325/2021-76.
- 2.3. 25270.000302/2021-61.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. O pedido de verificação partiu do Gabinete da Auditoria, endereçado à Coordenação de Auditoria de Gestão (Coaug), com base nos dados informados por meio da ferramenta Alice/CGU, motivado pela sua materialidade, com vistas a análise do valor do contrato pretendido, referente ao quantitativo de postos a serem contratados, frente ao porte da unidade da Funasa em Roraima.

4. ANÁLISE

- 4.1. A análise baseou-se na pesquisa documental dos processos disponíveis no Sistema Eletrônico de Informação (SEI), referente à contratação pretendida, em substituição ao Contrato nº 04/2017, com vigência até 14/09/2022.
- 4.2. Para a licitação analisada, a ser realizada por meio do Pregão nº 08/2022 (4133496), a abertura das propostas foi informada inicialmente como sendo em 14/10/2022 (4141182), alterada para o dia 24/10/2022 (4189649) e posteriormente para 07/11/2022 (4192278), conforme consta nos autos do processo 25270.000325/2021-76.
- 4.3. Foram analisados inicialmente o Documento de Formalização de Demanda (3249236), Estudos Preliminares (3249246), a Proposta de Preços e Mapa de Apuração (3293414), produzidos em junho de 2021, dos quais extraíram-se as seguintes informações:
 - a) Como justificativa foi informada a insuficiência de servidores, decorrente da redução do quadro de pessoal da Suest-RR, devido a cessões, aposentadorias, demissões, redistribuições e exonerações voluntárias, com a necessidade de contratação de terceirizados para a continuidade das atividades da unidade;
 - b) O critério adotado para determinar o quantitativo de cada posto de trabalho teve como referência os locais de alocação dos prestadores, não se referindo às atividades desempenhadas;
 - c) A Suest-RR informou que utilizou cinco propostas de preço, encaminhadas por fornecedores dos estados de Goiás e Roraima.
 - d) A estimativa das quantidades de postos foi apresentada da seguinte forma:

Tabela 1 - Estimativa de quantidades para a contratação

Serviços/Postos	Quant.	Jornada de trabalho	Quant. Atual	Quant. a ser contratada
Copeira	2	06 horas diárias e 36 semanais	2	2
Recepcionista	2	06 horas diárias e 36 semanais	2	2
Motorista	3	08 horas diárias e 40 semanais	3	3
Técnico em secretariado	25	08 horas diárias e 40 semanais	25	25
Secretária executiva	4	08 horas diárias e 40 semanais	4	4
			36	36

Fonte: Documento de Formalização de Demanda (3249236), de 29/07/2021 e Estudos Preliminares 13(3249246), de 20/10/2021

4.4. Com relação a estimativa de preços, embora a Suest-RR tenha realizado seus cálculos com cinco propostas de fornecedores, nos autos do processo de contratação nº 25270.000325/2021-76 foram inseridas apenas quatro. Observa-se que a unidade repetiu uma das propostas na composição do Mapa de apuração (3293414), conforme apresentado na figura abaixo:

Figura 1 - Mapa de Apuração

Mapa de Apuração

mapa de Apdração															
			Pro	posta 1	Prop	osta 2	Prop	oosta 3	Pro	posta 4	Pro	oosta 5			
			NOVAERA LIN	IPEZA URBANA E							TORRES BRA	GA COMERCIO &			
			SERVI	ÇOS LTDA	FL CAVALCA	NTE - EIRELE	G.M	A.A.N	F L CAVAL	CANTE EIRELI	SERVICOS	EIRELI-ME			
Ite	m Descrição	Unidade	Valor Mensal	Valor Anual	Valor Mensal	Valor Anual	Valor Mensal	Valor Anual					Media Unit	Me	edia Anual
1	Contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços terceirizados de (Copeira, Técnico em Secretariado, Secretária Executiva e Motorista), no âmbito da Fundação Nacional de Saúde – Superintendência Estadual de Roraima, de forma contínua.	Posto	R\$ 142.571,83	R\$ 1.710.862,01	R\$ 183.230,67	R\$ 2.198.768,03	R\$ 178.413,83	R\$ 2.140.965,96	R\$ 183.230,67	R\$ 2.198.768,03	R\$ 187.245,47	R\$ 2.246.945,62	R\$ 174.938,49	R\$	2.099.261,93
-	TOTAL ANUAL							R\$	2.099.261,93						

Fonte: SORCO/RR

Responsável pela pesquisa: Rosimar da Cunha Vasconcelos

Fonte: 25270.000325/2021-76

- 4.5. A média alcançada pela Suest-RR com a totalização das propostas, considerando a repetição de uma delas, foi de R\$ 2.099.261,93, conforme Proposta de Preços e Mapa de Apuração (3293414). Em seguida a Suest-RR apresentou três valores de referência, obtidos no Painel de Precos (3745808), tendo apresentado como estimativa de precos o valor de R\$ 2.340.500,40, constante no item 24 do Termo de Referência (3745812).
- 4.6. Observa-se que os valores coletados em pesquisa de mercado no painel de preços (3745808) e empresas do ramo (3293414) não foram objeto de análise pormenorizada por parte da administração, que se limitou a elaborar o mapa comparativo, sem, contudo, proceder análise nos moldes estipulados pelo art. 6º da IN 73/2020.
 - [...]Art. 6° Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5°, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.[...]
- 4.7. Da mesma forma, a pesquisa realizada junto aos órgãos públicos também não serve de parâmetro para fins de pesquisa mercadológica, pois os contratos apresentados referem-se a cargos que diferem daqueles que a Suest-RR pretende contratar.

Secretaria de Saúde Indígena (DSEI Alto Rio Solimões) - Postos contratados: Analistas de suprimentos (3979987);

Dnit - Postos Contratados: Assistente Administrativo Junior (3980010);

Secretaria de Saúde Indígena (DSEI Leste de Roraima) - Postos Contratados: Analista administrativo nível superior (3980228)

- 4.8. Verificado isso, com vistas ao prosseguimento da análise, buscou-se os elementos que compunham o Contrato nº 04/2017, inserido nos autos do processo 25270.000195/2017-95. Destaca-se que o referido processo apresenta o Termo de Encerramento de Trâmite Físico SALOG-RR (0015735), informando que o processo de contratação havia sido digitalizado, sendo composto de cinco volumes, porém o volume intitulado "Processo Licitatório Águia Projetos (0015746)" refere-se somente ao Volume V, não tendo sido apresentados os volumes do I ao IV.
- 4.9. Em pesquisa realizada no SEI encontrou-se, ainda, o processo 25270.000302/2021-61, que se refere à Solicitação de Auditoria da CGU, datada de 02 de setembro de 2021, onde foram apresentadas as informações do processo de contratação existente à época, ou seja anterior ao certame objeto desta análise, conforme Planilha de Custo e Formação de Preços (3188100), para a quantidade de 36 postos terceirizados, conforme demonstrado na figura abaixo.

Figura 2 - Contrato 04/2017



Fonte: Planilha de Custo e Formação de Preços (3188100)

- 4.10. No mesmo processo, em resposta à Solicitação da CGU, pelo Despacho 208 (3193008), de 10 de setembro de 2021, a Suest-RR informou que o número de servidores efetivos na unidade era de 35 pessoas, permanecendo inalterado em 2022, conforme pesquisa realizada no DW SiapeNet (4161031).
- 4.11. Destaca-se que a Suest-RR ressaltou que "o critério adotado para determinar o quantitativo de cada posto de trabalho se remete somente aos locais em que os prestadores serão alocados, não se referindo às atividades que serão desempenhadas."
- 4.12. Em vista dessas situações, foi encaminhada à Suest-RR uma Solicitação de Auditoria (4218981) para elucidar pontos que não foram apresentados de forma clara, sendo:

- a) Disponibilizar os volumes I ao IV digitalizados, referentes ao processo 25270.000195/2017-95;
- b) Informar o motivo da diferença apresentada entre o valor de R\$ 2.849.177,04, constante no Termo de Referência (4123097) do valor estimado de R\$ 2.099.261,93, apresentado na Proposta de Preços e Mapa de Apuração (3293414), realizado pela Equipe de Planejamento;
- c) Justificar a contratação de postos de Secretária Executiva em detrimento ao de Técnico em Secretariado; e
- d) Disponibilizar relatório da auditoria realizada pela CGU, referente ao levantamento de informações sobre os contratos de terceirização de mão de obra em execução nos órgãos públicos federais do Estado de Roraima, conforme Ofício Circular Nº
- 134/2021/NAC-RR/RORAIMA-CGU (3176839).
- 4.13. A resposta foi encaminhada pela Suest-RR pelo Despacho 1872 (4237971), com a disponibilização dos volumes solicitados no item a). Para o item b), apresentou justificativa pelo Despacho 1027 (4228897) indicando que o cálculo do valor constante no TR baseouse nas propostas enviadas por empresas que utilizaram convenções de anos anteriores e de outros Estados da região Norte, uma vez que não existia convenção vigente no Estado, o que levou a impugnação do edital por recursos apresentados por uma das empresas, com a readequação das planilhas de custo e formação de preços, atingindo o novo valor.
- 4.14. A Unidade apresentou, ainda, os valores de diárias a serem pagas aos motoristas que passaram a compor o preço mensal fixo pela prestação de serviços, cujo valor fixado no Edital nº 8/2022 foi de R\$ 300,90, com base no Decreto nº 11.117, de 1º de julho de 2022 anexo I, tabela valor da indenização de Diárias (letra D).
- 4.15. Quanto às justificativas para contratação de postos de Secretária Executiva, pelo mesmo Despacho 1027 (4228897), a Unidade apresentou a legislação que dispõe sobre o exercício da profissão do referido cargo e informou que vem utilizando dessa mão de obra desde 2017, sendo que os estudos para contratação dos cargos foram feitos à época e levaram em consideração os aspectos quantitativos em relação ao atendimento das necessidades da SUEST-RR, mencionando, ainda, que as atividades vem sendo desempenhadas de forma mais eficiente.
- 4.16. Em contraponto, não se verificou elementos que demonstrassem a melhoria da eficiência das atividades da Unidade, tampouco se tem evidências de que as atividades atribuídas aos Técnicos em Secretariado sejam insuficientes para atendimentos das necessidades da unidade, de forma a justificar a contratação de postos de Secretários Executivos, representando um aumento no custo da contratação. Cabe lembrar que nas demais Superintendências Estaduais e na Presidência as atividades tem sido realizadas por Técnicos em Secretariado.
- 4.17. Analisados os autos do processo de contratação referente ao Contrato nº 04/2017, obteve-se no Volume I, páginas 92 a 142 (4234559), o Termo de Referência da licitação supracitada, no qual não se observou estudos mencionados na resposta da Unidade. O TR limita-se a apresentar os quantitativos dos postos, a classificação das atividades e, como justificativa, a carência de servidores em virtude de aposentadorias, exonerações, demissões e redistribuições.
- 4.18. Importante referendar que no Parecer Técnico nº 065//PGF/funasa/RR/2017/jfs, exarado pela jurídica, página 288 (4234559), em seu parágrafo 22 foi destacada a necessidade de maior aprofundamento da justificativa apresentada para a contratação pretendida, levando em consideração também, como exemplo: a) os benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação (alínea "b"); b) natureza continua do serviço, ou não; e c) referências a estudos preliminares, se houver.
- 4.19. Ressalta-se que não foi identificado nos autos o atendimento das recomendações emitidas pela PGF, observando-se o prosseguimento do processo licitatório, que culminou na assinatura do Contrato nº 04/2017 e, ainda, tendo sido apresentadas as mesmas justificativas para a nova contratação pretendida em 2022, uma vez que o Termo de Referência (4123097), apresentado em setembro de 2022, informa o critério adotado na estimativa da demanda a ausência de servidores.

[...]

Para o atendimento da estimativa, foi realizado estudo juntamente com o Superintendente e a Administração, para readequação dos quantitativos de postos a serem contratados, de forma que não impacte negativamente no desenvolvimento das atividades de suporte. Assim, acordou-se o quantitativo descrito abaixo para a nova contratação:

[...]

Cabe ressaltar que o critério adotado para determinar o quantitativo de cada posto de trabalho se remete somente aos locais em que os prestadores serão alocados, não se referindo às atividades que serão desempenhadas.

[...]

- 4.20. Nesse contexto, restou demonstrado apenas a quantificação dos postos, ausente de estudos quanto à qualificação que justificasse a necessidade de postos de Secretária Executiva, não sendo identificado nos autos os elementos para ensejar tal contratação, considerando o nível de complexidade das atividades a serem desenvolvidas, as quais se encontram enquadradas no respectivo CBO para os postos de Técnicos em Secretariado.
- 4.21. Tem-se ainda, que o percentual de postos terceirizados sobre o número de servidores da unidade é de 103%, acima do percentual médio de 11% para o Poder Executivo, informado nos estudos apresentados no Acórdão nº 1464/2015 TCU/PLENÁRIO.
- 4.22. Verificou-se, ainda, que em outras Superintendências e na Presidência as atividades juntos aos gabinetes e demais setores das unidades são realizados por Técnicos em Secretariado, não havendo previsão de contratação de postos para Secretariado Executivo.
- 4.23. Em levantamento realizado quanto à produção de documentos no SEI para as sete unidades da Região Norte, no período de 2018 a 2022, obteve-se uma média de 3619 documentos produzidos para a Suest-RR e entre 449 a 1611 documentos para as outras 6 unidades. Embora a produção da Suest-RR seja maior que das demais Suest da Região Norte, não é possível avaliar quanto à qualidade e, se essa diferença se deve a atuação dos postos de Secretariado Executivo, uma vez que não foram consideradas as demais condições, principalmente quanto à quantidade de demandas, de cada Superintendência.
- 4.24. Em virtude das informações levantadas, tem-se que os quantitativos dos postos contratados no Contrato nº 04/2017 e a estimativa apresentada no Termo de Referência (4123097), referente à contratação pretendida com o Edital nº 8 (4133496), permaneceram inalterados, porém os valores do Contrato nº 04/2017, atualizado em 2021, em relação ao que se pretende firmar com a nova contratação apresentou uma variação a maior de 39%.

Tabela 2 - Comparativo Contrato 07/2017 e Novo certame/2022	Tabela 2 -	Comparativo	Contrato	07/2017	e Novo	certame/2022
---	------------	-------------	----------	---------	--------	--------------

Postos para contratação	Contrato nº 004/2017 Vigência de 14/09/2021 a 14/09/2022	Termo de Referência Data: 23/09/2022
Descrição	Quantidade	Quantidade
Copeira	2	2
Recepcionista	2	2
Motorista	3	3
Secretária Executiva	4	4
Técnico em Secretariado	25	25
Total de postos	36	36
Valor mensal dos serviços	171.133,04	237.431,42
Valor total dos serviços	2.053.597,95	2.849.177,04

Fonte: 6° Termo Aditivo Contrato nº 007/2017 (3209013) e Termo de Referência SALOG-RR (4123097)

- 4.25. Em que pese as ocorrências levantadas, tem-se que o certame licitatório atual teve como vencedora a empresa Diamond Serviços de Limpeza e mão de obra Ltda, conforme declarado pelo Pregoeiro pelo Despacho 27 (4273561), a qual apresentou proposta no valor global de R\$ 2.215.885.58.
- 4.26. Com base na declaração do Pregoeiro quanto a empresa vencedora, a Divisão de Administração encaminhou os autos ao Superintendente, pelo Despacho 1938 (4284062), aguardando a aprovação para a realização dos Atos de Adjudicação e Homologação do Pregão nº 8/2022.
- 4.27. Cabe destacar que a empresa vencedora teve sua proposta inicial apresentada no valor de R\$ 2.846.623,79 e, após os lances, o valor final foi a R\$ 2.215.885,58. Para tanto, a empresa apresentou redução de nos seguintes itens:
 - a) Custo de Cobertura por auxílio doença de 1,39% reduzindo para zero na proposta final;
 - b) Uniformes e EPI proposta final com redução de 50% da proposta inicial;
 - c) Custos indiretos redução de 15% para 4,16%;

- d) Lucro redução de 18% para 4%;
- 4.28. Considerando ainda, o item 6.7 do Edital de licitação prever a possibilidade de aplicação da média dos efetivos recolhimentos da empresa nos últimos doze meses, alerta-se para o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 3º da IN n.º 1234/2012 da Receita Federal do Brasil, que assim dispõem:

[...]

- § 4º Os valores da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep a serem retidos serão determinados, aplicando-se, sobre o montante a ser pago, respectivamente as alíquotas de 3% (três por cento) e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento), exceto nas situações especificadas no art. 5º, no § 2º do art. 19; no parágrafo único do art. 20; nos §§ 1º e 2º do art. 21 e nos §§ 1º e 2º do art. 22.
- § 5º As alíquotas de que trata o § 4º aplicam-se, inclusive, nas hipóteses em que as receitas decorrentes do fornecimento de bens ou da prestação do serviço estejam sujeitas ao regime de apuração da não cumulatividade da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep ou à tributação a alíquotas diferenciadas.
- 4.29. Ressalta-se que a diminuição nos percentuais, apresentados na proposta final da empresa vencedora, chama a atenção quanto ao risco de queda na qualidade do fornecimento dos uniformes e de pedido de readequação do contrato com a apresentação de aumento nos valores dos percentuais utilizados para lograr-se como vencedora do certame.
- 4.30. Por todo exposto, verificou-se que no planejamento da contratação pretendida com o Pregão nº 08/2022, não ficaram evidenciados os estudos e análises para a definição dos quantitativos, baseando-se na carência de pessoal para a realização das atividades, tampouco se observou a necessidade da contratação de postos de Secretária Executiva, com custo maior em seu contrato administrativo.
- 4.31. Quanto ao item d) da SA, referente ao Relatório da auditoria realizada pela CGU, a Suest-RR disponibilizou as respostas encaminhadas à CGU, constante no processo 25270.000302/2021-61 que já havia sido identificado por esta Auditoria Interna, sem no entanto, disponibilizar ou informar se havia recebido relatório da avaliação da CGU, conforme solicitação de auditoria.
- 4.32. Registre-se que para o Relatório da avaliação realizada pela CGU, decorrente da solicitação de informações constante no Ofício Circular nº 134/2021/NAC-RR/RORAIMA-CGU, também não foi localizado lançamento no sistema e-Aud que evidenciasse o seu monitoramento.
- 4.33. Por fim, informe-se que nos autos do processo licitatório constam até esta data, o Despacho 1938 (4284062) com o pedido de autorização para adjudicação e homologação do certame em favor da empresa Diamond Serviços de Limpeza e mão de obra Ltda.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- Aviso de Licitação Pregão nº 08/2022 (4141182);
- 5.2. Documento de Formalização de Demanda (3249236);
- 5.3. Estudos Preliminares 13 (3249246):
- **5.4.** Proposta de Preços e Mapa de Apuração (3293414);
- 5.5. Termo de Referência Salog-RR (3745812);
- 5.6. Pedido de Bens e Serviços PBS (3349067);
- Termo de Referência SALOG-RR (4123097);
- 5.8. Edital 8 (4133496).

6. CONCLUSÃO

- 6.1. Diante das informações levantadas, restou demonstrado que os elementos para fundamentar a realização do Pregão nº 8/2022 (4133496), conduzido pela Suest-RR, necessitando antes de sua efetiva contratação de estudos e dados complementares, considerando as seguintes ocorrências:
 - a) O planejamento da contratação, embora apresente as peças solicitadas nos normativos vigentes, não foi realizada de forma a otimizar os recursos utilizados para a contratação;
 - b) Não houve a condução de um estudo para a quantificação dos postos terceirizados, explicitando que o critério utilização dessa mão de obra para suprir a carência de pessoal do quadro da Superintendência;
 - c) Ausência dos elementos para fundamentar a necessidade do posto de Secretário Executivo, considerando o nível de complexidade das atividades a serem desenvolvidas.
 - d) Ausência de análise pormenorizada, nos moldes estipulados pelo art. 6º da IN 73/2020, por parte da administração das propostas utilizadas para compor a estimativa de preços utilizado no Termo de Referência.
- 6.2. Sendo assim, os elementos utilizados como base na elaboração do referido edital não se apresentaram suficientes para garantir a adequada composição das estimativas de quantidades e valores para a contratação pretendida.
- 6.3. A Funasa tem se valido da contratação de terceirizados como prática recorrente para suprir a carência de servidores, decorrente da diminuição de seu quadro de pessoal, o que aumenta o risco para a execução de suas atividades, bem como, o de ações trabalhistas em desfavor da Instituição.
- 6.4. Face as irregularidades apresentadas e aos riscos advindos desse processo de contratação, recomenda-se à Suest-RR, antes da adjudicação e homologação a empresa declarada vencedora:
 - a) Realizar os estudos para quantificação dos postos necessários, considerando as atividades e, não como instrumento de substituição de força de trabalho;
 - b) Realizar a correta pesquisa de preços de mercado e junto a órgãos públicos, para a composição do mapa de estimativa de preços;
 - c) Avaliar a retirada dos postos de Secretaria Executiva da referida contratação devido à ausência de motivação frente ao posto de Técnico em secretariado;
 - d) Adote controle que garantam a efetiva fiscalização da entrega dos uniformes;
 - e) Implemente controles de forma a garantir a aplicação dos índices pactuados, atentando para os itens que não devem ser pagos após o primeiro ano de contrato (Auxílios provisionados e não consumidos no primeiro ano)
- 6.5. Por fim, submeto para apreciação da análise realizada em relação ao Edital nº 08/2022.

Marcelo Luís de Barros

Coordenador da Coaug

- 1. De acordo, encaminhe-se à:
- a) Presidência para ciência;
- b) Suest-RR, para conhecimento e providências quanto às recomendações, devido à necessidade de realização dos estudos para a adequada quantificação dos postos de trabalho e dos valores de referência para a contratação, antes da adjudicação e homologação à empresa declarada vencedora.

Rafael Ayoroa

Auditor-Chefe



Documento assinado eletronicamente por Rafael Ayoroa Ramos, Auditor Chefe, em 16/12/2022, às 11:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por Marcelo Luis de Barros, Coordenador de Auditoria Interna, em 16/12/2022, às 14:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.funasa.gov.br/consulta, informando o código verificador 4158513 e o código CRC B15A9AE6.

Referência: Processo nº 25100.007430/2022-79