



SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: Fundação Nacional de Saúde - Rio Grande do Norte
Município - UF: Natal - RN
Relatório nº: 201701358
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RN,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701358, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão ocorridos na área de Suprimento de Bens e Serviços, com o intuito de obtenção de um diagnóstico dos processos licitatórios relativos à contratação de mão de obra.

Do escopo inicial planejado, abaixo listado, foram analisados apenas as contratações relativas a terceirização de mão de obra administrativa e vigilância:

Mão de obra administrativa – Pregão Eletrônico - 01/2013 –Processo 25255.008284/2013-44

Vigilância – Pregão Eletrônico 03/2016 - Processo 25255.0017495/2016-07

Limpeza – Pregão Eletrônico 01/2015 – Processo 25255.000.432/2015-44

Acrescentou-se, contudo, à análise das contratações relativas à área de concessão de diárias com a finalidade de acompanhamento de processos administrativos disciplinares, sindicâncias e ressarcimento de valores ao erário, uma vez que os trabalhos já tinham sido iniciados durante a Auditoria de Gestão.

I – ESCOPO DO TRABALHO



Os trabalhos foram realizados na Sede da CGU em Natal/RN, com o Pregão 03/2013 analisado em agosto de 2017 e o Pregão nº 01/2016 em fevereiro de 2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames.

Buscou-se responder as seguintes questões:

- a) Se a justificativa da contratação cumpre os requisitos legais;
- b) Se os trâmites processuais cumpriram a legislação que rege a terceirização de mão de obra;
- c) Se os processos licitatórios seguiram os ditames da Lei nº 8.666/93; e
- d) Se houve restrição ao caráter competitivo.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1 LIMITES À COMPETITIVIDADE

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Pregão 01/2013 - Avaliação da Terceirização de Mão de Obra na Área de Apoio Administrativo.

Fato

Trata-se da análise do Pregão Eletrônico nº 01/2013, Processo nº 25255.008.284/2013-44, realizado pela Superintendência da Funasa no Rio Grande do Norte, do tipo menor preço, com julgamento por preço global, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços continuados de apoio administrativo e operacional, com dedicação exclusiva de mão de obra, detalhado abaixo, conforme item 1.2 do edital:

Quadro: Funções a Serem Contratadas

Funções	Quant. de Postos	Carga Horária Semanal
Arquivista	01	40 horas
Bombeiro Hidráulico	01	40 horas
Carregador	02	40 horas
Contínuo	03	40 horas
Copeira	02	40 horas
Eletricista	01	40 horas
Jardineiro	02	40 horas
Lavador de Carros	01	40 horas
Motorista	03	40 horas



Funções	Quant. de Postos	Carga Horária Semanal
Operador de Máquina	01	40 horas
Recepcionista	02	30 horas
Técnico em Secretariado	17	40 horas

Fonte: Edital publicado em 05/12/2013.

O processo foi iniciado em 08 de maio de 2013, porém, em virtude de duas impugnações, somente em 05 de dezembro de 2013 foi publicado o edital definitivo, com orçamento estimado em R\$ 1.105.721,46, com previsão de abertura das propostas para o dia 18 de dezembro de 2013.

Tendo em vista os recursos apresentados e as análises realizadas pela Entidade, apenas em 02 de fevereiro de 2015 foi assinado o contrato com a ganhadora do certame, a empresa Salmos Comércio, Representação e Serviços Ltda., CNPJ 06.982.630/0001-95, no valor de R\$ 927.504,72.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Pregão 01/2013 - Ausência de avaliação crítica dos valores que serviram de fundamentação para o orçamento estimativa.

Fato

Quando da cotação de preços observou-se também, a ausência de avaliação crítica, por parte da Suest/RN, tendo em vista que os preços cotados pelas empresas foram consideravelmente superiores àqueles praticados nos órgãos da administração pública, elevando substancialmente a média de preços que serviu de subsídio para a definição do orçamento estimativa, conforme demonstrado abaixo:

Cálculo do valor médio anual da segunda pesquisa de preços fornecidas pelas empresas.

Posto	Decole 04/11/2013	RP Nasto 04/11/2013	Natal Express sem data	Ruah 04/11/2013	MÉDIA ANUAL SÓ EMPRESAS
Copeira	62.043,60	60.999,12	60.163,44	58.492,32	60.424,62
Jardineiro	62.043,60	60.999,12	60.163,44	58.492,32	60.424,62
Motorista	148.443,48	145.944,36	143.945,28	139.946,76	144.569,97
Operador de Máquina	31.021,80	30.499,56	30.081,72	29.246,16	30.212,31
Recepcionista	62.043,60	60.999,12	60.163,44	58.492,32	60.424,62
	365.596,08	359.441,28	354.517,32	344.669,88	356.056,14

Fonte: valor anual calculado a partir dos valores mensais fornecidos pelas empresas, constantes do volume III do Pregão 01/2013 (pág. 504 a 509).

Cálculo do valor médio anual das cotações praticadas pelos órgãos da administração pública.



Posto	ÓRGÃO 1	ÓRGÃO 2	ÓRGÃO 3	ÓRGÃO 4	ÓRGÃO 5	MÉDIA ANUAL SÓ ÓRGÃOS
Copeira		38.359,44	0,00	35.785,44	0,00	37.072,44
Jardineiro	0,00	44.345,76	0,00	0,00	0,00	44.345,76
Motorista	0,00	0,00	118.727,28	65.638,80	65.175,12	83.180,40
Operador de Máquina	18.698,88	0,00	0,00	17.154,60	0,00	17.926,74
Recepcionista	0,00	38.359,44	0,00	35.971,44	0,00	37.165,44
	18.698,88	121.064,64	118.727,28	154.550,28	65.175,12	219.690,78

Fonte: valor anual calculado a partir dos valores mensais fornecidos pelas empresas, constantes do volume III do Pregão 01/2013 (pág. 504 a 509).

Relação percentual entre a média das cotações fornecidas pelas empresas e pelos praticados pelos órgãos da administração pública

Posto	MÉDIA ANUAL SÓ EMPRESAS	MÉDIA ANUAL SÓ ÓRGÃOS	Diferença %
Copeira	60.424,62	37.072,44	-38,65
Jardineiro	60.424,62	44.345,76	-26,61
Motorista	144.569,97	83.180,40	-42,46
Operador de Máquina	30.212,31	17.926,74	-40,66
Recepcionista	60.424,62	37.165,44	-38,49
	356.056,14	219.690,78	-38,30

Fonte: valor anual calculado a partir dos valores mensais fornecidos pelas empresas, constantes do volume III do Pregão 01/2013 (pág. 504 a 509).

Em que pese as cotações dos órgãos públicos terem sido fornecidas em fevereiro e março de 2013 e não terem contemplado todos os postos, e a das empresas terem sido realizadas em novembro de 2013, a variação percentual dos valores deveria ter chamado a atenção da Suest/RN quanto a necessidade de expandir a pesquisa de preços à outras empresas e a outros órgãos.

Segundo o Tribunal de Contas da União, os valores levantados, por meio da pesquisa de mercado, devem ser avaliados pelo órgão, conforme se depreende da leitura abaixo:

Acórdão 1108/2007 Plenário (Sumário)

“Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.”

Causa

Ausência de avaliação crítica dos preços obtidos de empresas privadas e órgãos públicos que subsidiaram a elaboração das planilhas de custos.



Era competência do Chefe da Salog acompanhar os processos licitatório, evitando tal situação, conforme incisos III e V, do artigo 90, do Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde.

Cabe ainda responsabilidade:

- ao Diretor de Administração, tendo em vista sua competência regimental, prevista no artigo 87, de planejar, coordenar e executar as atividades inerentes a área de recursos logísticos;
- e ao Superintendente, a quem cabe, segundo o artigo 105 do Regimento Interno, as ações de planejamento, direção, coordenação e orientação de todas as atividades, em sua área de competência.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada a Entidade assim se pronunciou, por meio do Ofício nº 1213, de 27 de setembro de 2017:

“Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201701358/007, de 29 de agosto de 2017, informo que à Administração, à época, promoveu a expectativa dos dispêndios de forma satisfatória. A planilha de custo e formação de preços foi elaborada em observância aos valores provenientes das pesquisas de preços realizadas entre várias empresas privadas e órgãos que se utilizam de tais serviços. Todos os atos praticados foram pautados no princípio da legalidade e da moralidade, conforme PARECER nº 30/2013/PFE-FUNASA/PFE/PGF/AGU, de 08 de abril de 2013: *‘Assim, entende-se que foram satisfatoriamente atendidas as exigências legais quanto ao tema, já houve pesquisa de preços junto a empresas privadas e junto a outros órgãos públicos.’* (Grifos nossos), conforme segue cópia anexa.”

Em seguida, anexou cópia do verso da folha 268, do processo relativo ao Pregão Eletrônico 01/2013, de onde a transcrição acima foi retirada.

Análise do Controle Interno

A Entidade se limitou a informar que a planilha de custos foi elaborada com valores oriundos de pesquisa de preços junto a empresas privadas e órgãos públicos.

Ocorre que não houve questionamento quanto à não execução da pesquisa de preços e sim quanto a ausência de avaliação crítica, por parte da Comissão de Licitação.

Avaliação esta que, uma vez realizada, teria levado necessariamente, a ampliação da pesquisa de preços a outras empresas, tendo em vista a discrepância entre os valores fornecidos por estas empresas privadas e aqueles efetivamente pagos pelos órgãos públicos, com impacto na economicidade do certame.

Deve-se ressaltar que, conforme consta de item específico deste relatório, das quatro empresas que responderam à solicitação da Comissão de Licitação, fornecendo valores para subsidiar o orçamento do certame, três possuem vínculo com a Salmos Comércio Representações e Serviços EIRELI - EPP, empresa que já vinha prestando os serviços e ganhou o certame, e a quarta não era do ramo de terceirização de mão de obra.



Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar criticamente o resultado da pesquisa de preços que fundamentará o orçamento relativo as contratações de serviços com terceirização de mão de obra, levando em conta não somente os dados obtidos de empresas privadas mas, também, aqueles oriundos de órgãos públicos federais.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Pregão 01/2013 - Ausência de estabelecimento de critérios para avaliação das propostas de preços.

Fato

A Entidade acatou, quando da realização do Pregão 01/2013, pesquisa de preços sem o devido detalhamento, e não elaborou suas próprias planilhas a fim de subsidiar a avaliação dos custos da proposta vencedora do certame.

Das quatro pesquisas de preços realizadas pela Suest/RN junto a empresas, três não foram detalhadas em planilhas, descumprindo orientação do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 12/2007 – Plenário, conforme transcrição abaixo:

“Deve ser estabelecido procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado.”

É essa pesquisa de preços que fundamenta o Termo de Referência.

O Termo de Referência, segundo o artigo 9º, § 2º, do Decreto nº 5450/2005, é o documento que deverá conter os elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, o valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, o critério de aceitação do objeto, de forma clara, concisa e objetiva.

A alínea “a”, do inciso XII, do artigo 15, abaixo transcrita, da IN nº 02/2008, vigente à época do certame, melhor explicita a forma como o detalhamento do custo deve constar do Projeto Básico ou Termo de Referência:

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

...

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

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, ...;” (Original sem grifos)



E o inciso III, do artigo 30, do Decreto nº 5.450/2005, acrescenta que que tais planilhas de custos elaborada pela Entidade devem constar do processo licitatório.

Vale registrar que apesar das empresas Ruah Serviços de Locação de Mão de Obra, RP Nasto Representações Ltda. e Natal Express Serviços, terem informado oficialmente, quando da primeira cotação de preços (pág. 174), que não detalhariam suas propostas, as mesmas empresas foram consultadas para formulação da segunda cotação de preços (pág. 509). Ademais, das quatro empresas que forneceram cotação, três tinham vínculo com a empresa ganhadora do certame e uma não possui no Cadastro Nacional de Atividade Econômico, atuação na área de terceirização de mão de obra.

Causa

Aceitação de pesquisa de preços sem o devido detalhamento, e não elaboração de suas próprias planilhas a fim de subsidiar a avaliação dos custos da proposta vencedora do certame, por parte do Chefe da Salog, a quem compete, conforme incisos III e V, do artigo 90, do Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde, o acompanhamento dos processos licitatórios.

Entendimento equivocado quanto a possibilidade de avaliação das propostas, tendo por parâmetro apenas o valor sintético dos postos de trabalho, contrariando a alínea “a”, do inciso XII, do artigo 15, da IN nº 02/2008, que exige avaliação por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços dos itens referentes aos serviços a serem contratados, por parte do pregoeiro, conforme Portaria nº 87, de 13 de março de 2012, constante à folha 252 do processo.

Cabe ainda responsabilidade:

- ao Diretor de Administração, tendo em vista sua competência regimental, prevista no artigo 87, de planejar, coordenar e executar as atividades inerentes a área de recursos logísticos;
- e ao Superintendente, a quem cabe, segundo o artigo 105 do Regimento Interno, as ações de planejamento, direção, coordenação e orientação de todas as atividades, em sua área de competência.

Manifestação da Unidade Examinada

Quando questionada a Entidade assim se pronunciou, por meio do Ofício Suest/RN nº 1214, de 27 de setembro de 2017:

“Em atenção à Solicitação de Auditoria nº 201701353/008, de 29 de agosto de 2017, informo que, com relação a aceitação das planilhas de pesquisa de preços apresentados, há época, para balizamento de valores traduziam a realidade das empresas pesquisadas. Apesar das inúmeras solicitações verbais para o envio do "detalhamento completo da proposta", houve resistência por parte das empresas quanto ao fornecimento das mesmas. No entanto, todos os atos praticados pela Administração foram pautados no princípio da legalidade e da moralidade, conforme PARECER Nº 30/2013/PFE-FUNASA/RN/PFE/PGF/AGU, de 08 de abril de 2013:

‘Assim, entende-se que foram satisfatoriamente atendidas as exigências legais quanto ao tema, já que houve pesquisa de preço junto a empresas privadas e junto a outros órgãos públicos’ (Grifos nossos), conforme segue cópia anexa.”



E anexou cópia do verso da página 268, do processo relativo ao Pregão 01/2013, como comprovação do texto do procurador.

Análise do Controle Interno

A Entidade apresentou parte do parecer do Procurador Federal, tendo omitido que na página anterior houve a ressalva de que as propostas não tinham sido fornecidas devidamente detalhadas em planilhas de custos.

Por pertinente, transcreveremos o trecho abaixo:

“22. Com relação à pesquisa de preço junto às empresas privadas, esta se encontra presente (fls. 54/101). Entretanto, a única empresa a enviar as planilhas individuais para os cargos pretendidos foi a RUAH SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA, sendo necessário que as demais empresas pesquisadas também enviem essas planilhas específicas.”

Há de se observar que o parecer foi emitido em 8 de abril de 2013, pouco após a primeira pesquisa de preços realizada.

Tendo em vista que o certame foi suspenso, ao retornarem os trabalhos, em novembro de 2013 foi realizada nova pesquisa de preços junto às empresas. A Entidade, mesmo sabedora da exigência legal realçada pelo Procurador Federal, enviou solicitações de cotação de preços para as mesmas empresas, que já haviam comunicado que não forneciam propostas detalhadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Exija, quando da pesquisa de preços para contratação de serviços terceirizados de mão de obra, o detalhamento das planilhas de custos, a fim de subsidiar a avaliação das propostas de preços das empresas licitantes.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Pregão 01/2013 - Ausência de fundamentação legal para alguns dos postos de trabalho.

Fato

A justificativa do certame, constante à folha nº 02 do processo nº 25255.008.284/2013-44, Pregão Suest/Funasa/RN nº 01/2013, menciona que a contratação está fundamentada na Lei nº 9.638/1998, que regulamentou a Medida Provisória nº 1606-20, que possibilita a execução indireta das atividades relacionadas aos cargos que extingue ou coloca em extinção, constantes de seus anexos I e II, respectivamente.

Por pertinente, transcreveremos abaixo os artigos 1º e 2º desta Lei:

“Art.1º Os cargos vagos integrantes da estrutura dos órgãos e entidades relacionados no Anexo I desta Medida Provisória ficam extintos, e os



cargos ocupados, constantes do Anexo II, passam a integrar Quadro em Extinção.

...

Art. 2º As atividades correspondentes aos cargos extintos ou em extinção, constantes dos Anexos desta Lei, poderão ser objeto de execução indireta, conforme vier a ser disposto em regulamento.” (Original sem grifos)

Ocorre que, dos cargos constantes do certame, observou-se a existência de:

- a) 6 cargos que, embora constem dos Anexos da Lei nº 9.632/98 como extintos ou em extinção em outros órgãos do Serviço Público Federal não constam da relação da Funasa:

Código CBO	Cargo Solicitado	Cargo Similar Extinto no Serv. Público Federal - Anexo Lei nº 9.632/98
4151-05	Arquivista de Documentos	044302 –Auxiliar de Arquivo
7241-10	Bombeiro Hidráulico	062009-Bombeiro
9511-05	Eletricista	026092-Eletricista 050063-Eletricista 045090-Eletricista de Manutenção
6220-10	Jardineiro	062031-Jardineiro 053049-Jardineiro
4151-30	Operador de Máquina Copiadora	042008-Operador de Máquina Copiadora 062087-Operador de Máquina Copiadora

- b) 2 cargos que não constam dos Anexos da Lei nº 9.632/98:

Código CBO	Cargo Solicitado	Cargo que não consta dos Anexos Lei nº 9.632/98
7832-05	Carregador	Não consta do anexo
5199-35	Lavador de Carro	Não consta do anexo

Diante do acima exposto, constata-se a ausência de fundamentação legal para tais contratações, o que fere o princípio da legalidade, bem definido pelos administrativistas abaixo elencados:

Henrique Savonitti Miranda - Curso de direito administrativo. 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2005:

“O administrador privado conduz seu empreendimento com dominus, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado. (...) O gestor público não age como “dono”, que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa. Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.” (Original sem grifo)

Hely Lopes Meirelles - Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005:



“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. (Original sem grifo)

Causa

Contratação de mão de obra terceirizada sem fundamentação legal, em virtude de entendimento equivocado, quanto a possibilidade de contratar postos de serviço tendo por fundamentação a Lei nº 9.638/1998, sem que tais postos tenham correlação com os cargos relacionados em seus anexos I e II.

Era competência do Chefe da Salog acompanhar os processos licitatório, evitando tal situação, conforme incisos III e V, do artigo 90, do Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde.

Cabe ainda responsabilidade:

- ao Diretor de Administração, tendo em vista sua competência regimental, prevista no artigo 87, de planejar, coordenar e executar as atividades inerentes a área de recursos logísticos;
- e ao Superintendente, uma vez que o artigo 105 do Regimento Interno da Funasa prevê como de sua competência as ações de planejamento, direção, coordenação e orientação de todas as atividades da Superintendência Estadual.

Manifestação da Unidade Examinada

Quanto a ausência de fundamentação legal para a contratação, a Entidade assim se pronunciou, por meio do Ofício Suest/RN nº 1215, de 27 de setembro de 2017:

“Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201701358/004, de 29 de agosto de 2017, em que pese os cargos de Arquivista de Documentos, Bombeiro Hidráulico, Eletricista, Jardineiro e Operador de Máquinas Copiadoras, não constavam, há época, no hall de servidores da Funasa, no entanto, a Lei nº 9.632, de 07 de maio de 1998, que dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, por analogia, estender-se-ia a todos os outros órgãos;

Ainda com relação aos cargos de Carregador e de Lavador de Carros, as atividades executadas por estes cargos, eram executadas, há época, por Auxiliar de Serviços Gerais. No entanto, por serem cargos com categorias específicas, à Administração, há época, entendeu prudente não contratar “serventes ou auxiliares” e sim categorias condizentes com os serviços a serem executados, evitando-se com isso o desvio de função. Importante salientar que a decisão obedeceu ao princípio da legalidade, pautado pelo Decreto nº 2.271, de 07 de junho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, transcrito abaixo o artigo 1º, § 1º:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.



§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.”

Análise do Controle Interno

Conforme já mencionado, ao gestor público só cabe fazer aquilo que a lei expressamente autoriza, cumprindo assim o princípio da legalidade.

Quanto aos postos de lavador de carros e carregador, observa-se que tais contratações, conforme detalhado em outro ponto, não tiveram sua necessidade sequer comprovada.

É bom registrar que, quanto aos postos de lavador de carros e carregador, nenhum outro órgão público federal, consultando quando da pesquisa de preços, forneceu dados por não terem efetuado tais contratações e que, embora consciente da ausência de fundamentação legal, a Suest/Funasa/RN lançou, em dezembro de 2017, novos editais conforme dados abaixo:

-Pregão 6/2017 – relativo à contratação de serviços de carregador e copeiro, com abertura prevista para 07/12/2017;

-Pregão 7/2017 – relativo à contratação de serviços de lavador de carro, jardineiro, auxiliar de manutenção predial, contínuo e arquivista, com abertura prevista para 12/12/2017;

Recomendações:

Recomendação 1: Quando a contratação de serviços terceirizados tiver por fundamento a Lei nº 9.632/1998, identificar em um dos seus anexos (Anexo I - Cargos Extintos ou Anexo II - Cargos em Extinção) o cargo correlato a cada um dos postos de serviço, fazendo constar do processo tal correlação.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Pregão 01/2013 - Contratação ilegal de técnicos em secretariado, uma vez que as atribuições mencionadas no Edital e Termo de Referência exigem relação pessoal e habitual entre o terceirizado e o contratante.

Fato

Pelas características das atribuições abaixo transcritas, mencionadas no Termo de Referência, a contratação dos técnicos em secretariado está enquadrada dentre aquelas que as normas consideram ilegais:

“10 – REQUISITOS E ATRIBUIÇÕES DOS POSTOS

...

10.12 - TÉCNICO EM SECRETARIADO

10.12.1 Deverão possuir os seguintes pré-requisitos, bem como os descritos na Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, do Ministério



do Trabalho e Emprego, referenciados no código 3515-05 e ainda as atribuições e descrições dos serviços:

...

c) Assistir e assessorar diretamente as chefias;

d) Controlar agendas, marcar entrevistas, cuidar dos compromissos externos e até mesmo particulares do seu chefe imediato;

f) Registro e distribuição de expedientes e outras tarefas correlatas;

g) Orientar, avaliar e selecionar a correspondência para fins de encaminhamento à chefia;

h) Executar tarefas relativas à anotação, redação, datilografia e organização de documentos e outros serviços de escritório, como recepção, registro de compromissos e informações principalmente junto aos cargos diretivos, procedendo segundo normas específicas rotineiras ou de acordo com seu próprio critério, para assegurar e agilizar o fluxo de trabalhos administrativos da empresa;

i) Digitar as anotações, tarefas, gráficos e outros documentos, apresentando-os na forma padronizada ou segundo seu próprio critério, para providenciar a reprodução e despacho dos mesmos;

j) Redigir correspondências e documentos de rotina, observando os padrões estabelecidos de forma e estilo para assegurar o funcionamento do sistema de comunicação interna e externa;

k) Organizar os compromissos de seu chefe, dispondo horários de reuniões e solenidades, especificando os dados pertinentes e fazendo as necessárias anotações em agendas, para lembrar-lhe o cumprimento das obrigações assumidas;

...

m) Organizar e manter um arquivo privado de documentos referentes ao setor, procedendo à classificação, etiquetagem e guarda dos mesmos, para conservá-los e facilitar a consulta;

n) Fazer chamadas telefônicas, registro de distribuição de expedientes e outras tarefas correlatas, seguindo os processos de rotina e seu próprio, para cumprir e agilizar os serviços de seu setor em colaboração com a chefia.

...

q) Executar as demais atividades inerentes ao cargo, SEM prejuízo de adição de ocupações descritas no relatório de família e tabela de atividades constantes do CBO correspondente.” (Original sem grifo)

Antes mesmo de mencionar as atribuições dos cargos, o edital, em seu item 3.7 (Pág. 329), relativo a não participação de cooperativas, excerto abaixo transcrito, menciona que o serviço objeto do certame requer certa personalidade e habitualidade:

“...vedam a contratação de trabalhador, pela União, por meio de cooperativas de mão de obra, para a prestação de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio, quando o labor, por sua própria natureza, demanda execução em estado de subordinação em relação ao prestador dos serviços, tal como no serviço objeto da presente licitação, que requer também relativa personalidade (não devem os trabalhadores ser substituídos todos os dias, pois tornaria impraticável a execução dos serviços, em razão de necessidade de conhecimento, por exemplo, da sistemática de prestação do serviço) e habitualidade (cumprimento do horário da repartição, de segunda a sexta-feira), o que caracteriza a



relação de emprego entre a licitante vencedora e os executores do serviço.” (Original sem grifo)

A exigência de relação pessoal e habitual, impossibilitando a substituição dos trabalhadores, contraria o entendimento do Tribunal de Contas da União que em caráter normativo determinou, por meio do Acórdão nº 1815/2003:

“9.3.1.2. se houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o tomador de serviços, bem assim de pessoalidade e habitualidade, a terceirização será ilícita, tornando-se imperativa a realização de concurso público, ainda que não se trate de atividade-fim da contratante;”
(Original sem grifos)

Quanto a subordinação o relator do Acórdão TCU nº 1456/2006 – Plenário assim se pronunciou:

“Deve-se avaliar, portanto, se as atividades a terceirizar estabelecerão vínculo de subordinação à contratante, o que parece ocorrer no caso das atividades de realização de pesquisas, organização e agendamento de compromissos, elaboração de planilhas e apresentações, extração de indicadores e organização de informações, dentre outras. Nas contratações devem, portanto, estar definidos os compromissos das empresas, que serão em realidade as responsáveis pela execução dos serviços, e descrito o tipo de vínculo de subordinação que seus prepostos terão com a contratante, a fim de evitar a ilegalidade do termo.” (Original sem grifos)

O Acórdão está em consonância com o Decreto nº 2.271/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, do qual consta a seguinte proibição:

“Art . 4º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

...

IV - subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;”

Em 2008, com a emissão da IN SLTI nº 02, o Ministério do Planejamento disciplinou a contratação de serviços, continuados ou não, e a proibição permanece, conforme parágrafo 1º do artigo 6º abaixo transcrito:

“§ 1º A prestação de serviços de que trata esta Instrução Normativa não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta. (Renumerado pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)” (Original sem grifo)

A mesma IN estabelece quanto à função de apoio:

“Art. 8º Poderá ser admitida a alocação da função de apoio administrativo, desde que todas as tarefas a serem executadas estejam previamente descritas no contrato de prestação de serviços para a função específica, admitindo-se pela administração, em relação à pessoa



encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas previamente definidas.” (Original sem grifo)

Em 2011 o Tribunal Superior do Trabalho emitiu a Súmula nº 331/2011, sobre terceirizações, na mesma linha de vedação, conforme transcrição abaixo:

“III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.” (Original sem grifo)

Diante do acima exposto, considera-se ilegal a contratação tomando por base as atribuições constantes do Termo de Referência do Edital relativo ao Pregão 01/2013.

Causa

Entendimento equivocado quanto a possibilidade de definir atribuições para o cargo de Técnico em Secretariado, com características de subordinação e personalidade, ferindo o Decreto nº 2.271/1997, a IN SLTI nº 02/2008 e entendimentos exarados pelo Tribunal de Contas da União.

Era competência do Chefe da Salog acompanhar os processos licitatório, evitando tal situação, conforme incisos III e V, do artigo 90, do Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde.

Cabe ainda responsabilidade:

- ao Diretor de Administração, tendo em vista sua competência regimental, prevista no artigo 87, de planejar, coordenar e executar as atividades inerentes a área de recursos logísticos;
- e ao Superintendente, a quem cabe, segundo o artigo 105 do Regimento Interno, as ações de planejamento, direção, coordenação e orientação de todas as atividades, em sua área de competência.

Manifestação da Unidade Examinada

Quando questionada quanto a contratação irregular a Entidade assim se manifestou, por meio do Ofício Suest/RN nº 1203, de 27 de setembro de 2017:

“Em atenção à Solicitação de Auditoria nº 201701358/006, de 29 de agosto de 2017, no tocante ao aspecto jurídico do Termo de Referência, cujo objetivo era a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de Terceirização de Mão de Obra para a SUEST/RN, informo que obedeceu ao padrão utilizado por esta Fundação em todo território nacional, encontrando-se, assim, adequado às normas aplicáveis à espécie, no PARECER Nº 30/2013/PFE-FUNASA/RN/PFE/AGU, de 08 de abril de 2013, conforme segue cópia em anexo.”

Análise do Controle Interno



A Entidade limitou-se a informar que se utilizou de um Termo de Referência padrão, adotado pela Fundação Nacional de Saúde, e que o mesmo está adequado as normas, conforme parecer do Procurador Federal que aprovou a minuta.

A alegação acima em nada afasta a impropriedade. O termo de referência ter sido elaborado tomando por base um modelo adotado pela Fundação Nacional de Saúde, aprovado em parecer, não impediu que a Comissão de Licitação inserisse no Termo de Referência atribuições que exigiam pessoalidade e subordinação, o que é vedado pelo Decreto nº 2.271/1997, IN SLTI nº 02/2008 e entendimentos exarados pelo Tribunal de Contas da União.

Vale destacar que, embora consciente da ilegalidade cometida, a Entidade em dezembro de 2017 lançou novo edital para contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme dados abaixo:

Pregão 9/2017 – relativo à contratação de serviços de auxiliar operacional de Apoio Administrativo (Aux. de Escritório), com abertura prevista para 21/12/2017.

Recomendações:

Recomendação 1: Em contratações de serviços com terceirização de mão de obra, cumprir a legislação quanto a vedação de inserção de atribuições que exigam pessoalidade e subordinação em editais e termos de referência.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Pregão 01/2013 - Exigências, no Termo de Referência, para cumprimento das atribuições do cargo de Técnico em Secretariado em desacordo com a lei que regulamenta a profissão.

Fato

Consta da alínea “b” do item 10.12, relativo aos Requisitos e Atribuições do Posto de Técnico em Secretariado, a exigência de:

“b) Ensino médio completo, curso técnico em secretariado ou que esteja cursando o curso técnico em secretariado;” (Original sem grifo)

A profissão de Técnico em Secretariado é regulamentada pela Lei nº 7.377, de 30 de setembro de 1985 e dela consta as exigências para o cargo:

“Art. 2º - Para os efeitos desta lei, é considerado:

...

II - Técnico em Secretariado: (Redação dada pela Lei nº 9.261, de 10.1.1996)

a) o profissional portador de certificado de conclusão de Curso de Secretariado, em nível de 2º grau; (Incluído pela Lei nº 9.261, de 10.1.1996)” (Original sem grifo)



Quanto a definição das exigências para prestação do serviço como terceirizado o Relator do Acórdão nº 1456/2006 – Plenário, assim se pronunciou:

“Dessa forma, a exigência para prestação de serviço como terceirizado deve ser compatível com a exigência necessária (...) [ao desempenho da] função, [de forma análoga a que seria estabelecida se essa] fosse provida por concurso, levando-se em consideração, porém, que [no caso da contratação] a exigência (...) é suprida por certificados de escolaridade e de conclusão em cursos de especialização.”

O Plenário assim se posicionou:

“9.3.2. abstenha-se de exigir níveis escolares incompletos, como, por exemplo, nível médio ou superior incompletos, por não representarem referencial preciso da capacidade técnica dos contratados; e estabeleça, para cada atividade que exija formação ou qualificação específica dos prestadores de serviço, a apresentação do correspondente certificado de proficiência;”

Diante do acima exposto, considera-se irregular a cláusula do Termo de Referência que permite a contratação de Técnicos em Secretariado sem o devido certificado de conclusão de curso de secretariado, em nível de 2º grau.

Causa

Descumprimento, quando da elaboração do edital, da Lei nº 7.377, de 30 de setembro de 1985, que exige a conclusão do curso de Secretariado, a nível de segundo grau, para o exercício da profissão de Técnico em Secretariado.

Era competência do Chefe da Salog acompanhar os processos licitatório, evitando tal situação, conforme incisos III e V, do artigo 90, do Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde.

Cabe ainda responsabilidade:

- ao Diretor de Administração, tendo em vista sua competência regimental, prevista no artigo 87, de planejar, coordenar e executar as atividades inerentes a área de recursos logísticos;
- e ao Superintendente, a quem cabe, segundo o artigo 105 do Regimento Interno, as ações de planejamento, direção, coordenação e orientação de todas as atividades, em sua área de competência.

Manifestação da Unidade Examinada

A Entidade não foi questionada quanto a este item.

Análise do Controle Interno

A Entidade não foi questionada quanto a este item.



Recomendações:

Recomendação 1: Exigir, quando da contratação de postos de serviços por terceirização de mão de obra, a comprovação de nível de escolaridade completo, que represente referencial preciso de capacidade técnica.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Pregão 01/2013 - Ausência de demonstração da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada.

Fato

O Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências menciona em seu artigo 2º:

“Art . 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo:

...

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;”

Acórdão nº 1597/2010 – Plenário

“9.2. determinar ao Ministério do Esporte, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, nas futuras contratações de serviços de tecnologia da informação:

9.2.4. em atenção ao art. 2º, incisos I, II e III, do Decreto 2.271/1997, bem como ao art. 3º da IN 04/2008-SLTI/MP, e em concordância com os Acórdãos TCU nºs 1.521/2003, 1.558/2003 e 2.094/2004, todos do Plenário, estabeleça previamente em plano de trabalho:

...

9.2.4.2. estudo que relacione a demanda prevista com a quantidade de serviço a ser contratada (achado II.3);”

Não consta do Processo qualquer estudo que relacione, por exemplo, a demanda por serviços de dezessete técnicos em secretariado para o total de 87 servidores na situação ativo permanente, na Suest/RN, durante o exercício de 2013, ou seja, a relação de aproximadamente um secretário para cada cinco servidores.

Causa

Ausência de estudos que relacionem a demanda prevista e a quantidade de serviços a serem contratados, com descumprimento do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, por



omissão do Chefe da Salog, a quem compete, conforme incisos III e V, do artigo 90, do Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde, o acompanhamento dos processos licitatórios.

Cabe ainda responsabilidade:

- ao Diretor de Administração, tendo em vista sua competência regimental, prevista no artigo 87, de planejar, coordenar e executar as atividades inerentes a área de recursos logísticos;
- e ao Superintendente, a quem cabe, segundo o artigo 105 do Regimento Interno, as ações de planejamento, direção, coordenação e orientação de todas as atividades, em sua área de competência.

Manifestação da Unidade Examinada

A Entidade se manifestou por meio do Ofício Suest/RN nº 1204, de 27 de setembro de 2017, conforme transcrição abaixo:

“Em atenção a Solicitação de Auditoria nº 201701358/005, de 29 de agosto de 2011 no tocante ao Termo de Referência/Plano de Trabalho, do Processo nº 25255.008.234/2013-44, Pregão 001/2013, item 04, consta a descrição completa da relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviços, conforme cópia em anexo.”

Anexa então as folhas 367, 368 e 409 do Termo de Referência, cujo item 4, relativo a demanda, por pertinente, transcreveremos abaixo:

“4 - DEMANDA DOS SERVIÇOS

4.1. Demanda de Serviços de Arquivista de Documentos

- Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;

- Quantidade Estimada de Pessoal: 01 posto de serviço.

4.2. Demanda dos Serviços de Bombeiro Hidráulico

- Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;

- Quantidade Estimada de Pessoal: 01 posto de serviço.

4.3. Demanda dos Serviços de Carregador

- Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;

- Quantidade Estimada de Pessoal: 02 postos de serviço.

4.4. Demanda dos Serviços de Continuo

- Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;

- Quantidade Estimada de Pessoal: 03 postos de serviço.

4.5. Demanda dos Serviços de Copeira

- Horário de prestação do serviço: das 8:00 às 12:00 e das 13:30h às 17:30, de segunda a sexta-feira;

- Quantidade Estimada de Pessoal: 02 postos de serviço.

4.6. Demanda dos Serviços de Eletricista

- Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;

- Quantidade Estimada de Pessoal: 01 posto de serviço.

4.7. Demanda dos Serviços de jardineiro



- *Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;*
- *Quantidade Estimada de Pessoal: 02 postos de serviço.*
- 4.8. Demanda dos Serviços de Lavador de Carros**
- *Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira; .*
- *Quantidade Estimada de Pessoal: 01 posto de serviço.*
- 4.9. Demanda dos Serviços de Motorista**
- *Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;*
- *Quantidade Estimada de Pessoal: 02 postos de serviço.*
- 4.10. Demanda dos Serviços de Operador de Máquina Copiadora**
- *Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;*
- *Quantidade Estimada de Pessoal: 01 posto de serviço.*
- 4.11. Demanda dos Serviços de Recepcionista**
- *Horário de prestação do serviço: das 7:00h às 13:00h e das 13:00h às 19:00h, de segunda a sexta-feira;*
- *Quantidade Estimada de Pessoal: 02 postos de serviço.*
- 4.12. Demanda dos Serviços de Secretária Executiva**
- *Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;*
- *Quantidade Estimada de Pessoal: 01 posto de serviço.*
- 4.13. Demanda dos Serviços de Técnico em Secretariado**
- *Horário de prestação do serviço: das 8:00h às 12:00h e das 13:30h às 17:30h, de segunda a sexta-feira;*
- *Quantidade Estimada de Pessoal: 14 postos de serviço.” (Original sem grifo)*

Análise do Controle Interno

Ao ser questionada quanto aos estudos necessários para definição da quantidade de postos a serem contratados, a fim de suprir a demanda pelos serviços, a Entidade se limitou a encaminhar parte do próprio Termo de Referência, sem anexar qualquer estudo que comprovasse que as quantidades de postos ali relacionados de fato eram os necessários.

Não há, por exemplo, a comprovação da vantagem de se contratar um posto com um lavador de carros, de segunda a sexta, das 8:00h às 12:00h e de 13:30h às 17:30h, fornecendo os insumos, fazendo a manutenção dos equipamentos a serem utilizados, pagando mensalmente um valor fixo, em detrimento de contratar uma empresa especializada e efetuar o pagamento por lavagem efetivamente realizada.

Recomendações:

Recomendação 1: Demonstre e faça constar dos processos de contratação de serviços com terceirização de mão de obra, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviços a serem contratados.



1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Pregão 01/2013 - Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação.

Fato

O primeiro edital, assinado em 07 de maio de 2013, previa a abertura do certame para o dia 22 de maio de 2013.

Foi publicado no Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet e no Diário Oficial da União – DOU, em 08 de maio de 2013. Não consta do processo a publicação em jornal de grande circulação.

Foi suspenso, conforme aviso inserido no Comprasnet, em 17 de maio de 2013, sem mencionar a motivação.

Do processo consta o Ofício nº 008, datado de 15 de maio de 2013, do Conselho Regional de Administração - CRA, acusando a ausência no edital de exigência da Lei nº 8.666/93, quando ao registro da empresa, anotação técnica e atestado de capacidade técnica pertinente ao objeto da licitação, no órgão competente, ou seja, no CRA.

Somente em 20 de maio de 2013 foi providenciada a comunicação da suspensão por meio do DOU sem a previsão de nova data.

O novo edital foi publicado no DOU em 07 de novembro de 2013 e em jornal da imprensa comum, sem que se possa identificar o veículo e a data.

O atendimento ao ofício do Conselho Federal de Administração não justifica período tão longo de suspensão do certame.

Da leitura do Processo, verifica-se que nesse ínterim a Entidade buscou esclarecimentos quanto a possibilidade de não se exigir, dos técnicos em secretariado, a conclusão do curso, mas somente que estivessem cursando. Após chegarem a conclusão errônea de que não necessitavam exigir a conclusão do curso, o novo edital foi assinado em 06 de novembro de 2013, prevendo a abertura das propostas em 25 de novembro de 2013 às 10 horas.

Ocorre que, conforme consta do processo, as empresas Ruah Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. e RP Nasto Representações Ltda., em documentos datados de 18 de outubro de 2013, impugnaram o edital. É bom registrar que essas foram as empresas que forneceram cotação para fundamentação do orçamento e possuem vínculo com a ganhadora do certame.

No Comprasnet só consta a impugnação por parte da empresa Ruah Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., lançada em 20 de novembro de 2013 e, tendo a intenção de recorrer sido acatada pelo Pregoeiro nesta mesma data, provocou novamente a suspensão do certame.

A suspensão foi publicada no DOU em 21 de novembro de 2013 e em jornal da imprensa comum, sem que se possa identificar o veículo e a data.

Novo edital foi assinado em 29 de novembro de 2013, prevendo a abertura das propostas em 18 de dezembro de 2013 às 10 horas e deu origem ao contrato firmado com a empresa



Salmos Comércio, Representações e Serviços EIRELI - EPP, ganhadora do certame. Foi publicado no DOU em 05 de dezembro de 2013, sem que conste do processo a publicação em jornal de grande circulação.

Segundo o artigo 11, alínea “c” do Anexo I do Decreto nº 3.555/2000, que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, licitações com valores estimados superiores a R\$ 650.000,00 devem ser publicados também em jornal de grande circulação regional ou nacional.

Tendo em vista que as impugnações indicavam erros no Termo de Referência, relativos a elaboração das planilhas de custos e na indicação do valor do orçamento e considerando que o § 4º do artigo 21 a Lei nº 8.666/93 exige que qualquer modificação do edital deve ser divulgada pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, considera-se ilegal a ausência de divulgação em jornal de grande circulação do edital publicado em 05 de dezembro de 2013.

Causa

Ausência de envio para publicação no Diário Oficial da União da reabertura após suspensão decorrente de impugnações que provocaram alteração do edital, em descumprimento do § 4º do artigo 21 a Lei nº 8.666/93, durante a fase externa do certame, realizado no Sistema Comprasnet do Governo Federal, sob responsabilidade dos pregoeiros e equipe de apoio, conforme Portaria nº 87, de 13 de março de 2012, constante à folha 252 do processo.

Manifestação da Unidade Examinada

A Entidade não foi questionada.

Análise do Controle Interno

Não houve solicitação de manifestação à Entidade examinada, para este item.

Recomendações:

Recomendação 1: Faça publicar no Diário Oficial da União a reabertura de processo licitatório, após suspensão decorrente de impugnações que provocaram alteração do edital, em cumprimento ao § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93.

1.1.1.9 INFORMAÇÃO

Pregão 03/2016 - Avaliação da contratação de serviços de vigilância.

Fato

Trata-se da análise do Pregão Eletrônico nº 03/2016, Processo nº 25255.001.495/2016-07, realizado pela Superintendência da Funasa no Rio Grande do Norte, do tipo menor



preço, com julgamento por preço global, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços continuados de vigilância armada e desarmada, de forma indireta e contínua, em regime de empreitada por preço global, com custo anual estimado em R\$ 491.482,80. A empresa Servimovel Serviços de Segurança Patrimonial Ltda - ME, CNPJ 09.493.391/0001-06, venceu o certame com proposta final no valor de R\$ 443.305,65.

Com a finalidade de comprovar a inexistência de restrição à competitividade do certame, analisou-se o edital, lançado no Comprasnet em 13 de setembro de 2016, com previsão de abertura das propostas em 27 de setembro de 2016, às nove horas, tendo-se verificado a existência de apenas duas cláusulas consideradas pelo Tribunal de Contas da União como restritivas, sem impacto na decisão do certame. Foram elas:

- a) A exigência de Certidão Negativa de Falência e Concordata, acompanhada de declaração oficial da Comarca sede da licitante indicando quais os cartórios ou ofícios de registros que controlam a distribuição, para o caso dos licitantes com sede em outro município;
- b) A exigência de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, sem previsão de recebimento de Certidão Positiva com Efeito de Negativa.

Observou-se ainda a ausência de exigência de comprovação de regularidade com o FGTS. Tal fato seria indicativo de direcionamento se tivesse sido proposital para favorecer a vencedora do certame, caso a mesma não estivesse regular. Tal fato não ocorreu, uma vez que consta do processo a Certidão de Regularidade com o FGTS da empresa vencedora do certame.

Quanto aos preços, observou-se que a proposta ganhadora do certame, no valor anual de R\$ 443.305,65, ficou abaixo do orçado e os custos dos valores, por posto, corresponderam a cerca de 85% do valor mínimo estipulado pelo Estudo sobre a Composição dos Custos dos Valores Limites - Serviços de Vigilância, para o Rio Grande do Norte, realizado durante o exercício de 2016, pela Equipe da Coordenação-Geral de Normas – CGNOR/DELOG/SERGES do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Antes de comentarmos a condução do certame, exporemos abaixo um resumo das propostas e lances:

Propostas:

CNPJ	Nome da Empresa	Data	Hora	Valor da Proposta
08.692.312/0001-15	FLASH	27/09/2016	09:01:56:917	491.480,00
13.624.969/0001-85	MARSEG	27/09/2016	09:01:56:917	491.482,00
16.505.678/0001-66	SUPREMAX	27/09/2016	09:01:56:917	491.482,00
16.458.830/0001-05	MEGAFORTES	27/09/2016	09:01:56:917	491.482,80
06.263.849/0005-68	BRASIFORT	27/09/2016	09:01:56:917	491.500,00
09.493.391/0001-06	SERVIMOVEL	27/09/2016	09:01:56:917	491.580,00
11.330.880/0001-80	RN SEGURANÇA	27/09/2016	09:01:56:917	504.859,33
10.639.977/0001-07	EMPRESSERV	27/09/2016	09:01:56:917	526.505,64
04.008.185/0001-31	INTERFORT	27/09/2016	09:01:56:917	582.203,76

Fonte: Ata Pregão 03/2016, constante do Comprasnet.



Lances:

CNPJ	Nome da Empresa	Data	Hora	Valor do Lance
10.639.977/0001-07	EMPRESSERV	27/09/2016	09:30:48:910	500.000,00
10.639.977/0001-07	EMPRESSERV	27/09/2016	09:39:47:787	480.000,00
09.493.391/0001-06	SERVIMOVEL	27/09/2016	09:41:44:943	470.000,00
10.639.977/0001-07	EMPRESSERV	27/09/2016	09:43:20:283	456.369,12
11.330.880/0001-80	RN SEGURANÇA	27/09/2016	09:44:03:307	491.000,00
11.330.880/0001-80	RN SEGURANÇA	27/09/2016	09:45:30:323	474.028,01
16.505.678/0001-66	SUPREMAX	27/09/2016	09:48:43:973	463.061,34
13.624.969/0001-85	MARSEG	27/09/2016	09:49:44:490	472.990,00
10.639.977/0001-07	EMPRESSERV	27/09/2016	09:50:55:200	446.913,53
09.493.391/0001-06	SERVIMOVEL	27/09/2016	09:50:55:260	455.500,00

Fonte: Ata Pregão 03/2016, constante do Comprasnet.

Embora se verifique, da análise da tabela acima, que a empresa Empresserv fez o melhor lance (R\$ 446.913,53), por se tratar de microempresa e a diferença entre os lances ter sido inferior a 5%, a Servimovel Serviços de Segurança Patrimonial Ltda. – ME sagrou-se vencedora do certame, tendo o valor, após negociação, sido ajustado para R\$ 443.305,65.

Da avaliação acima podemos concluir então que as cláusulas do edital não restringiram a competitividade do certame, as exigências foram cumpridas pela ganhadora, sem indícios de direcionamento e que o preço praticado, comparando-se os valores do estudo técnico com a média dos órgãos, médias das empresas e proposta da ganhadora, não identifica prejuízo.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Pagamento de diárias a servidor cedido, sem amparo legal.

Fato

Com a finalidade de confrontar os dados das metas a alcançar, relativas ao acompanhamento das transferências, com as viagens efetivamente realizadas, foram extraídos dados do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP.

Tendo-se classificados os dados, observou-se que os dois servidores que mais receberam diárias, durante o exercício de 2016, encontravam-se na situação de cedidos.

Os servidores ocupantes de cargo efetivo do Quadro de Pessoal do Ministério da Saúde e das autarquias e fundações públicas a ele vinculadas, foram cedidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios para atuação no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos do art. 20 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, por força da Portaria nº



929, de 26 de junho de 2001, do Ministro da Saúde, que embora revogada pela Portaria nº 243, de 10 de março de 2015, não invalida as cessões já anteriormente realizadas.

Essas portarias não preveem a possibilidade de convocações por meio de ofício, como ocorreu nos casos em análise, a fim de realizar trabalhos no órgão cedente ou suas fundações, ou seja, na Funasa e suas Superintendências Estaduais.

Análise mais detalhada da documentação que fundamenta as concessões comprova que foram concedidas com a finalidade de acompanhamento de processos de sindicâncias, processos administrativos disciplinares ou processos de cobrança administrativa com vista ao ressarcimento ao erário.

O servidor, iniciais L.F.F.S., CPF ***.104.444-**, cedido ao município de Assu/RN, teve sua convocação solicitada, por tempo indeterminado, por meio do Ofício Suest/RN nº 735, de 08 de junho de 2016, tendo recebido, durante o exercício de 2016, 27 diárias, no montante de R\$ 18.326,16.

Da análise das PCD, constata-se que foram concedidas praticamente em período contínuo, de 16 de março a 08 de julho de 2016, contemplando todos os dias úteis, sendo que em poucos casos contemplou também os finais de semana.

Não foi identificado, na documentação que fundamenta as concessões de diárias, constantes do SPCD, nem foi disponibilizado, pela Entidade, o ofício que convocou o servidor mencionado acima, e fundamentou as diárias concedidas no período de 16 de março a 7 de junho de 2016.

O servidor, iniciais M.F.S., CPF ***.480.724-**, cedido ao município de Caicó/RN, teve sua convocação solicitada, por tempo indeterminado, por meio do Ofício nº 700, de 31 de maio de 2016, tendo recebido, durante o exercício de 2016, 18 diárias, no valor de R\$ 34.292,54.

Da análise das PCD, constata-se que foram concedidas praticamente em período contínuo, de 13 de junho a 07 de novembro de 2016, contemplando todos os dias úteis, sendo que em poucos casos contemplou também os finais de semana.

Observa-se que os dois servidores cedidos aos municípios ficaram quase a metade do exercício na própria Suest/RN, local de sua lotação, recebendo diárias.

Constatou-se, ainda, que tais fatos não foram isolados. Extração de dados, em sistemas Corporativos do Governo Federal, comprova que tais convocações, sem previsão legal, também ocorreram em exercícios anteriores, sendo o que se depreende do recebimento de diárias, conforme relação abaixo:

CPF Descaracterizado	2014	2015	2016	Montante
***.104.444-**	14.828,85	29.953,30	18.326,16	63.108,21
***.480.724-**	4.438,05	519,90	34.292,54	39.250,49

Fonte: Portal da Transparência.

Instada a se manifestar a Entidade assim o fez por meio do Ofício nº 530/2017/SAPLA, de 05 de maio de 2017, conforme transcrição abaixo, editada apenas quanto ao nome, matrícula e CPF de pessoas, a fim de preservá-las:



*“Em atendimento a solicitação contida nos documentos em epígrafe, informo que o servidor L. F. F. S. - Matrícula Siape nº **689** - CPF nº ***.104.444-**, foi convocado para compor as Comissões de Sindicância e Processo Administrativo no gênero e nas espécies, pelas razões a seguir:*

01. Inicialmente pela prerrogativa que a Funasa dispõe quanto á convocação de qualquer servidor de seu quadro de pessoal, independentemente de sua condição de cedido;

02. Conforme o Artigo nº 149 da Lei nº 8.112/90, o requisito para integrar uma Comissão de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar, exige apenas a estabilidade, pressupondo que seja ocupante de cargo de provimento efetivo;

03. Além do requisito acima suscitado, o servidor em referência possui qualificação técnica na área jurídica, além do nível de escolaridade, podendo desta forma, assumir a Presidência da Comissão, se tratando de PAD, suprimindo a exigência de nível de escolaridade em relação ao acusado/indicado.

04. Esta Suest/RN não dispõe de muitos servidores com essa qualificação para atender a demanda existente, além disso, é recomendável utilizar-se de servidores que não sejam lotados nas Unidades onde os processos serão executados, a fim de evitar o corporativismo e as relações diárias de amizade que impeçam a apuração da verdade dos fatos.

05. Além dos pontos evidenciados, registre-se que a legislação que trata da matéria não aponta impedimento ou restrição quanto à convocação de servidores para integrar Comissões de Sindicância e Processos Administrados Disciplinar que estejam ou sejam lotados noutras Unidades; Suest ou Municípios.

*06. Em relação ao servidor M. F. S. - CPF nº ***.480.724-**, sua convocação decorreu de decisão de gestão anterior, conforme solicitação através do ofício nº 307/2016, onde diz que o servidor supracitado permaneceu desempenhando atividades nesta Suest/RN.*

Além dos pontos evidenciados, ressalta-se que todas as convocações foram formalizadas, conforme se vê nos documentos anexos.”

A afirmação da Entidade de que a Funasa dispõe da prerrogativa para convocar qualquer servidor de seu quadro de pessoal, independentemente de sua condição de cedido, não encontra respaldo na Portaria nº 929, de 26 de junho de 2001, que fundamentou a cessão dos servidores.

Pelo contrário, o artigo 7º é claro quando menciona a necessidade de autorização prévia do Ministro da Saúde, para que o órgão cedente possa solicitar o retorno do servidor, tendo o órgão cessionário até noventa dias para atender.

“Art. 7º Mediante autorização prévia do Ministro da Saúde, poderá ser solicitado, ao órgão cessionário, o retorno do servidor ao Ministério, devendo a solicitação ser atendida no prazo de até noventa dias.” (Original sem grifo)

A Portaria nº 243, de 10 de março de 2015, que revogou a Portaria nº 929, de 26 de junho de 2001 aumenta a exigência quando menciona que o próprio ministro deve solicitar o retorno dos servidores, conforme transcrição abaixo:



“Art. 7º O Ministro de Estado da Saúde poderá solicitar, ao órgão cessionário, o retorno do servidor público ao Ministério da Saúde ou à autarquia ou fundação pública a ele vinculada, devendo a solicitação ser atendida no prazo de 90 (noventa) dias.” (Original sem grifo)

Diante de tais normas, observa-se que nem o Superintendente Regional da Funasa nem mesmo seu Presidente teria poderes para convocar o retorno do servidor, a fim de realizar trabalhos na Suest/RN.

Quanto ao artigo 149 da Lei nº 8.112/90, observa-se de sua transcrição abaixo, que o mesmo apenas estabelece o requisito mínimo para integrar uma Comissão de Sindicância, sem se tratar de norma impositiva e/ou autorizativa para que um servidor na situação de cedido possa vir a ser convocado para exercer atividades no próprio órgão cedente:

“Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)”

Após o período de campo, cientificada quanto a ausência de amparo legal para solicitação de servidores cedidos, com pagamento de diárias, a Entidade, por meio do Ofício SUEST/RN nº 1077/2017, de 29 de agosto de 2017, assim se posicionou, com texto editado apenas quanto ao nome e CPF de pessoas, a fim de preservá-las:

*“Em atendimento a solicitação contida nos documentos em epígrafe, informamos que o servidor LFFS, CPF nº ***.104.444-**, foi convocado para conduzir as Comissões de Sindicância e Processo Administrativo no gênero e nas espécies, pelas razões a seguir:*

Inicialmente pela prerrogativa que a Funasa dispõe quanto à convocação de qualquer servidor de seu quadro de pessoal, independentemente de sua condição de cedido. A Portaria nº 243, de 10 de março de 2015, dispõe sobre a cessão de servidores públicos ocupantes de cargo efetivo do Quadro de Pessoal do Ministério da Saúde e das autarquias e fundações públicas a ele vinculadas, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para atuação no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos do art. 20 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991.

Conforme o Artigo nº 149 da Lei nº 8.112/90, o requisito para integrar uma Comissão de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar, exige apenas a estabilidade, pressupondo que seja ocupante de cargo de provimento efetivo. Os servidores referidos na solicitação em epígrafe, compunham o Quadro de Pessoal da Funasa/RN, até o advento da Portaria nº 802, de 17 de março de 2017, publicada no Diário Oficial da União - DOU, de 26 de maio de 2017, que redistribuiu os servidores em comento para o Quadro de Pessoal do Ministério da Saúde.



Além do requisito acima suscitado, o servidor em referência possui qualificação técnica na área jurídica, além do nível de escolaridade, podendo desta forma, assumir a Presidência da Comissão, se tratando de PAD, suprimindo a exigência de nível de escolaridade em relação ao acusado/indicado.

Esta Suest/RN não dispõe de muitos servidores com essa qualificação para atender a demanda existente, além disso, é recomendável utilizar-se de servidores que não sejam lotados nas Unidades onde os processos serão executados, a fim de evitar o corporativismo e as relações diárias de amizade que impeçam a apuração da verdade dos fatos.

Além dos pontos evidenciados, registre-se que a legislação que trata da matéria não aponta impedimento ou restrição quanto à convocação de servidores para integrar Comissões de Sindicância e Processos Administrativos Disciplinares que estejam ou sejam lotados noutras Unidades: Suest ou Municípios.

A despeito da afirmação de que a Portaria nº 243/2015 não prevê essa possibilidade, informa-se que esse tipo de requisição de servidor cedido vem sendo utilizado há tempo, quando requisitou servidor na condição de cedido para compor comissão de Processo Administrativo Disciplinar em outra Unidade Federativa, como foi o caso do servidor LFFS- abril a agosto de 2009 - São Luís - Maranhão.

Atualmente a Corregedoria/Funasa mantém, nos mesmos moldes, a Servidora CGF - Assistente Administrativo - Mat. Siape 1105361, presidindo Comissões de Processo Administrativo Disciplinar em várias Unidades Federativas do Brasil, na condição de cedida.

Entre abril de 2008 a janeiro de 2009, o mesmo servidor esteve à disposição desta Suest/RN, exercendo as mesmas atividades e na mesma condição, ora contestada.

A requisição do servidor LFFS não se trata de alterar a sua condição de cedido e, sim, para atender a situação fática já evidenciada por ocasião de solicitação desta Auditoria.

O servidor LFFS foi requisitado em junho de 2016, quando ainda pertencia ao Quadro de Pessoal da Funasa/RN e, somente agora, com a edição da Portaria nº 802, de 17 de março de 2017, passou a integrar o quadro de pessoal do Ministério da Saúde.

A comunicação do fato e suas circunstâncias envolvendo o suscitado servidor, foi feita ao Núcleo de Gestão de Pessoas/RN através do Ofício nº 100/17 - Gabinete/Suest/RN.

Quanto à afirmação de que da análise das PCD concedidas, verificou-se período contínuo contemplando, inclusive, finais de semana, precisa ser esclarecida:

a) No período de agosto de 2014 a maio de 2016, o servidor LFFS esteve à disposição da Suest/PE, também conduzindo processos administrativos e



sindicâncias. O período de permanência do servidor se dava da seguinte forma: 12 (doze) dias ininterruptos, incluindo um fim de semana, e 09 (nove) dias de intervalo. Sendo que nesse intervalo o servidor retornava ao município a que estava cedido.

b) A partir de junho de 2016 o servidor passou a exercer suas atividades na Suest/RN, na condição já referida, mas que as diárias foram pagas apenas contemplando os dias úteis, ou seja, de segunda a sexta-feira, excluindo o fim de semana e feriados.

De sorte, que esta é a situação vivenciada, a qual não é novidade no âmbito da Funasa, uma vez que não se trata de alteração na condição de cedido do servidor, sendo apenas uma requisição para atender uma eventualidade administrativa já exposta por ocasião de solicitação anterior desta Auditoria.

*Quanto ao servidor M.F.S. - CPF nº ***.480.724-**, trata-se de convocação da gestão do Superintendente à época, senhor A. B., conforme se vê no ofício nº 307/2016, de 15 de março de 2016.*

O servidor suscitado permaneceu desempenhando as atividades nesta Suest/RN, até a conclusão dos procedimentos sob sua guarda e, na sequência, foi devolvido a sua Unidade de Lotação, conforme Ofício nº 866/2016, da lavra Substituta Eventual do Superintendente Estadual – M. E. S. de M..”

Em decorrência do posicionamento da Entidade, quanto a ausência de ilegalidade no pagamento de diárias, foi elaborada Nota de Auditoria nº 201701358/001, datada de 18 de setembro de 2017, na qual esta Controladoria se posicionava conclusivamente quanto a falta de amparo legal para o pagamento de diárias a servidores cedidos e efetuada as seguintes recomendações:

- 1: Liberar o servidor iniciais L.F.F.S., CPF ***.104.444-** para que retorne ao local de exercício previsto na portaria de cessão.
- 2: Se abster de efetuar qualquer convocação de servidores cedidos com a finalidade de exercício em atividades da Suest/RN.
- 3: Se abster de conceder diárias a servidores cedidos.
- 4: Apurar a responsabilidade pela convocação de servidores, cedidos à municípios para atuar no SUS, para o exercício de atividades da Suest/RN, com o recebimento de diárias.

Em resposta à Nota de Auditoria, a Entidade encaminhou o Ofício Suest nº 1239, de 10 de outubro de 2017, alterando seu posicionamento, conforme segue abaixo:

“2. A primeira vista informo que esta Superintendência, acolhendo as recomendações conferidas por essa Controladoria, procedeu tempestivamente retorno de servidor, destacado na referida Nota, ao local de exercício;

3. Por oportuno, informo também que esta Casa se absteve de efetuar quaisquer convocações e, por conseguinte, de pagar diárias a servidores cedidos, nos termos sugeridos;



4. Por fim, informo ainda, tendo em vista a 4ª e última Recomendação, que esta SUEST/RN endereçou a questão a Presidência da FUNASA, sugerindo, na oportunidade, apreciação e deliberação da matéria por aquela Autoridade Superior, em face da competência regimental.”

Em que pese a Entidade ter acatado a recomendação, em relação a amparo legal vir ou não a impedir a convocação dos servidores cedidos, alertamos a Entidade que o princípio da legalidade, bem definido pelos administrativistas abaixo elencados, prevê que ao administrador público só é possível realizar o que a lei o autoriza:

Henrique Savonitti Miranda - Curso de direito administrativo. 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2005:

“O administrador privado conduz seu empreendimento com dominus, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado. (...) O gestor público não age como “dono”, que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa. Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.”. (Original sem grifo)

Hely Lopes Meirelles - Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005:

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. (Original sem grifo)

Em relação a qualificação do servidor para realizar os trabalhos e a ausência de servidores da Suest/RN com este perfil, verifica-se a necessidade de se buscar, inicialmente no quadro da Funasa, outros servidores, lotados e em exercício em qualquer outra unidade da federação, para a realização dos trabalhos, desde que não se encontre cedido a outra esfera de governo.

III – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, concluímos que o processo relativo ao Pregão Eletrônico nº 01/2013 não foi processado em estrita observância aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, motivo pelo qual não se encontra em condições de fundamentar a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços continuados de apoio administrativo e operacional, com dedicação exclusiva de mão de obra.



