



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Superintendência da Fundação Nacional da Saúde em Minas Gerais

Exercício 2020

02 de julho de 2020

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Unidade Examinada: **Superintendência da Funasa em Minas Gerais**

Município/UF: **Belo Horizonte/MG**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate a corrupção em defesa da sociedade.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria preventiva da conformidade do Edital e Anexos do Pregão Eletrônico nº. 08/2020, da Superintendência da Funasa em Minas Gerais, UASG 255013.

O objeto da licitação é a prestação de serviços de Apoio Administrativo, para os Postos de Trabalho: Técnico em Secretariado, Almoxarife, Contínuo, Motorista e Lavador de Veículo, com valor anual estimado em R\$3.324.236,46

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Essa ação de controle deu-se a partir de alerta de publicação do certame pelo Sistema Alice. A realização do trabalho teve como objetivo avaliar a adequabilidade da estimativa de preço e das exigências para a habilitação dos participantes, evitando cláusulas restritivas e contratação antieconômica.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A análise preliminar do Edital do Pregão Eletrônico nº 08/2020 revelou irregularidade na realização de estimativa de preço para a contratação de serviços de apoio administrativo e na elaboração da Planilha de Custos e Formação de Preços; cláusulas que podem restringir a competitividade da licitação; ausência de modelo do Instrumento de Medição de Resultado - IMR para realização da avaliação da prestação de contas dos serviços executados e inconsistências encontradas em cláusula do Edital e do Termo de Referência.

Assim, a CGU recomendou que o Gestor avaliasse a conveniência e a oportunidade de suspender a realização do Pregão para realizar correções e adequações no Edital apontadas neste Relatório.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações

CCT – Convenção Coletiva de Trabalho

CGU – Controladoria-Geral da União

IMR - Instrumento de Medição de Resultado

IN – Instrução Normativa

ME – Ministério da Economia

MPDG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SEGES –Secretaria de Gestão

TCU – Tribunal de Contas da União

UASG – Unidade de Administração de Serviços Gerais

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	7
1. Irregularidade na realização de estimativa de preço para a contratação de serviços de apoio administrativo e na elaboração da Planilha de Custos e Formação de Preços.	7
2. Cláusulas que podem restringir a competitividade da licitação.	13
3. Ausência de modelo do Instrumento de Medição de Resultado - IMR para realização da avaliação da prestação de contas dos serviços executados.	14
4. Inconsistências encontradas em cláusula do Edital e do Termo de Referência.	15
RECOMENDAÇÕES	15
CONCLUSÃO	17
ANEXOS	17
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	17

INTRODUÇÃO

A ação de controle consistiu em auditoria preventiva da conformidade do Edital e Anexos do Pregão Eletrônico nº. 08/2020, da Superintendência da Funasa em Minas Gerais, UASG 255013, a partir de informe do sistema ALICE.

O objeto da licitação consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços de Apoio Administrativo, para os Postos de Trabalho: Técnico em Secretariado, Almoxarife, Contínuo, Motorista e Lavador de Veículo, com valor anual estimado em R\$3.324.236,46. A sessão do Pregão nº. 08/2020 está agendada para ocorrer no dia 22.06.2020.

O objetivo do presente trabalho procurou responder às seguintes questões de auditoria:

a) A estimativa de preço da licitação foi realizada adequadamente e está em conformidade com os preços de mercado?

b) Há cláusulas no Edital e seus anexos que restringem a competitividade das empresas do ramo interessadas no certame?

c) Existem inconformidades no texto do Edital e anexos que podem comprometer a realização do certame ou a contratação a ser realizada?

As atividades foram realizadas através de trabalho remoto, em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, no período de 09/06/2020 a 17/06/2020.

Considerações Iniciais

De acordo com o Estudo Preliminar elaborado pela Unidade, documento SEI nº. 2065819 do Processo nº. 25190.000456/2020-62, justifica-se a contratação para suplementar o quadro de pessoal diante da força de trabalho desproporcional à demanda, na Superintendência. A estimativa das quantidades dos postos a serem contratados foi obtida mediante a utilização de quantitativo de procedimentos por cada setor, durante o exercício de 2019, calculando uma média mensal e classificando por grau de dificuldade. A estimativa de preços foi obtida mediante a realização de pesquisas junto a empresas do ramo pertinente ao objeto da licitação.

Acrescenta-se que a Unidade, no exercício de 2019, através do Pregão nº. 05/2019, tentou realizar a contratação objeto do Pregão sob análise. Todavia, houve a suspensão do procedimento licitatório em função de representação de uma das licitantes junto ao Tribunal de Contas da União - TCU.

A referida representação, acolhida pelo TCU, nos termos da TC nº. 022.039/2019-8, questionava a exigência de “apresentação de Certidão Eletrônica de Execução Trabalhista, emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho onde a empresa tenha sua sede, não podendo exceder a 5% (cinco por cento) de ações da totalidade de seus funcionários”, prevista no item 8.7.8 do edital. Justificou que tal exigência não teria

amparo legal, porquanto não integra o rol taxativo de documentos de habilitação admitidos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993.

Diante do não seguimento do Pregão nº. 05/2019, a Unidade optou por realizar, através de dispensa de licitação, contratação emergencial para os postos de colaboradores terceirizados de Técnico em Secretariado, Recepcionista, Almoxarife, Contínuo, Lavador de Veículo e Motorista.

Como resultado da supracitada dispensa de licitação, foi celebrado o Contrato nº. 09/2019, com a empresa Pluma Terceirização EIRELI EPP, CNPJ nº. 13.668.695/0001-26, cujo valor total da prestação dos serviços, pelo prazo de 180 dias, foi de R\$ 1.520.648,10. O prazo de vigência do referido contrato expirará em 29.06.2020.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Irregularidade na realização de estimativa de preço para a contratação de serviços de apoio administrativo e na elaboração da Planilha de Custos e Formação de Preços.

A Unidade realizou pesquisa de preços junto a apenas dois fornecedores, sendo um deles a atual prestadora dos serviços, conforme os orçamentos encartados no Processo Administrativo nº. 25190.000456/2020-62, sob os documentos SEI nº. 2078065 e nº. 2078073. Partindo-se desses orçamentos, a Unidade estabeleceu o custo estimado da licitação, conforme documento SEI nº. 2083964, do citado Processo.

Quanto à definição dos preços referenciais dos postos e da contratação, é importante citar o que dispõe a Instrução Normativa nº.03, da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de 20.04.2017, em relação à realização de pesquisas de preços:

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Pannel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldepocos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, 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 adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores." (NR)

Nota-se que a norma acima, em seu §1º, recomenda que os parâmetros de pesquisas poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

A pesquisa realizada apenas junto a fornecedores tende a ser frágil, uma pela falta de interesse das empresas em elaborar cotações, duas porque os fornecedores sabem que o objetivo dos orçamentos consiste em subsidiar uma licitação, o que não lhes exige apresentar propostas fidedignas. Entende-se, portanto, que a pesquisa junto a contratos de outros entes públicos se mostra mais fiel à realidade dos preços dos serviços que são praticados no mercado.

Cumprindo mencionar que a Unidade apresentou justificativas, documento SEI nº. 2086237, para a excepcionalidade prevista no §6º, da IN/SEGES/MPDG/Nº. 03/2017. Entretanto, não se verifica no Processo em referência tentativas da Unidade em realizar pesquisas de contratações similares junto a outros entes públicos, para fins de definição mais robusta dos preços de referência dos postos e, conseqüentemente, da estimativa dos custos da licitação.

Cotejando-se os autos administrativos nº. 25190.000456/2020-62, verificou-se a ausência da Planilha de Custos e Formação de Preços para os postos objetos da pretensa contratação, elaboradas por servidor da Unidade devidamente identificado. A Planilha de Custos e Formação de Preços é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados, conforme definição existente no Anexo I, da IN/SEGES/MPDG/Nº.05/2017.

Não obstante à exigência legal da elaboração das Planilhas, tem-se que os valores obtidos após seu devido preenchimento irão compor, por consequência, o custo total

estimado da licitação. Ademais, as Planilhas elaboradas pela Administração são utilizadas para fazer comparativos com as propostas que serão apresentadas no momento da licitação e, ainda, quando dos pedidos de repactuação/ajustes do futuro contrato.

Observa-se que a Unidade definiu os custos dos postos e, conseqüentemente, o valor estimado da licitação, apenas se baseando nos 2 orçamentos obtidos junto a Fornecedores.

As Planilhas de Custos e Formação de Preços devem ser preenchidas pela Administração com a indicação de todos os custos unitários dos itens referentes ao serviço que se pretende contratar. Entende-se que somente se admite a dispensa de seu preenchimento nas contratações nas quais, pela própria natureza do objeto, torne-se desnecessário ou inviável o detalhamento dos custos para fins de aferição de exequibilidade (subitem 2.9, b.1, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017), o que, em princípio, não parece ser o caso.

Além da pesquisa de preços ter sido frágil, e a Unidade não ter elaborado Planilha de Custos e Formação de Preços, foram detectadas outras irregularidades em relação às regras estabelecidas para o participante do certame apresentar sua proposta, conforme detalhado a seguir:

I) De acordo com o subitem nº. 6.2.11 do Termo de Referência, para fins do formalização das propostas, as licitantes deverão elaborar as Planilhas de Custos e Formação de Preços dos Postos utilizando-se, no mínimo, o salário base e auxílio alimentação previstos na Convenção Coletiva de Trabalho, estimar os encargos sociais e trabalhistas respeitando a lei para cada caso, além de prever os custos para implantação do relógio de ponto e as diárias com deslocamentos. Acrescentou o subitem nº. 6.2.12, do referido documento, que para o estabelecimento dos salários dos postos de colaboradores, utilizou-se o Acordo Coletivo - Registro TEM nº MG004098/2018 e as Convenções Coletivas de Trabalho de cada categoria: Registro MTE nº MG000539/2020, MTE nº MG000221/2020, MTE nº MG000654/2020.

Sobre a utilização do piso salarial da categoria, é importante mencionar que em 2008, o Tribunal de Contas da União - TCU expediu o Acórdão nº. 614/2008-Plenário, constando em seu Sumário as seguintes decisões:

1 - A fixação de pisos salariais em editais de licitação de execução indireta de serviços é vedada porque constitui infração ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, não sendo, portanto, admitida na licitação de serviços de tecnologia da informação, que devem ser pagos por medição de resultado, e também em outras licitações de execução indireta de serviços, sejam eles pagos por resultado, sejam eles pagos por disponibilidade. sejam eles baseados na alocação de postos de trabalho.

2 - No caso de execução indireta e contínua de serviços baseada na alocação de postos de trabalho abrangendo categoria profissional amparada por convenção coletiva de trabalho ou outra norma coletiva aplicável a toda a categoria, determinando o respectivo valor salarial mínimo, a Administração, embora não deva fixar valores mínimos, poderá exibir no

ato convocatório do certame e no contrato, o cumprimento do pacto laboral daqueles que a ele estão sujeitos.

Para as categorias sindicalizadas, de acordo com a determinação constante do item 9.3.3.1 do citado Acórdão no 614/2008-Plenário:

9.3.3.1 . para modelos de execução indireta de serviços, inclusive os baseados na alocação de postos de trabalho, se a categoria profissional requerida se encontra amparada por convenção coletiva de trabalho, ou outra norma coletiva aplicável a toda a categoria, determinando o respectivo valor salarial mínimo. Esse pacto laboral deve ser rigorosamente observado nas licitações efetivadas pela Administração Pública e nas contratações delas decorrentes.

Em relação ao posto de Lavador, não foi possível identificar nas Convenções Coletivas de Trabalho juntadas pela Unidade ao Processo nº. 25190.000456/2020-62 qual se relacionada com esse profissional. Não há demonstração de correlação das atividades desenvolvidas por esse profissional ao outro profissional destacado nas referidas Convenções. Ademais, o CBO 5199-05 se refere a colador de cartazes, planfeteiros etc. No Código Brasileiro de Ocupações, o código para Lavador de Automóveis é o 5199-35. Além do mais, devem ser observadas as orientações da SEGES para os contratos com Conta-Depósito Vinculada - Bloqueada para Movimentação (item 14 do Anexo XII da IN nº 5, de 2017).

II) Devem ser observadas as inovações trazidas pela IN/SEGES/MPDG/Nº. 7/2018, que determina que as Férias integrais do 2.1.B são custos não renováveis, devendo ser excluídas na primeira prorrogação. Pela redação original da IN SEGES nº 5/2017 não havia essa recomendação de exclusão.

Dessa forma, caso no primeiro período de vigência do contrato provisionar-se as Férias integrais no 2.1.B e no 4.1.A, como indicado pela IN 7/2018, teríamos 3 “provisões” (Módulo 1; 2.1.B e 4.1.A) para pagar 2 ocorrências, quais sejam, remuneração do titular e do substituto no mês de férias do titular. Ou seja, uma provisão não teria finalidade. No mês em que o titular gozar do direito das férias, necessitar-se-ia de 2 “provisões” (remunerações - e sem considerar 13º, férias, 1/3 de férias para simplificar o raciocínio): uma para pagar o titular que vai estar de férias e outra para o substituto que vai trabalhar no lugar do titular. Essas duas provisões já estariam inseridas na remuneração mensal, paga pelo Módulo 1 da Planilha, e a outra estaria na provisão do Módulo 2.B.1, quando essa for provisionada em substituição àquela prevista no Módulo 4.2.A. Assim, também estaria provido caso fizesse uma provisão no Módulo 4.2.A no lugar do Módulo 2.1.B.

Nesse sentido, entende-se que deve haver a exclusão de uma das férias integrais no primeiro período de vigência do contrato, com vistas a evitar 3 provisões para duas que se fazem necessárias.

Para as questões das férias integrais, por ter a Unidade optado pela conta vinculada, sugere-se que a Planilha seja readequada da seguinte maneira: calcular as “Férias” integrais no Submódulo 2.1.B no primeiro período de 12 meses e excluí-las na primeira prorrogação, conforme percentuais indicados pelo Anexo XII da IN SEGES nº 5/2017, e

excluir as férias integrais do Submódulo 4.1.A no primeiro período de 12 meses e calculá-las na prorrogação. Outra sugestão cabível seria excluir as “Férias” do 2.1.B no primeiro período de 12 meses e seguintes e calcular as “Férias” no 4.1.A no primeiro período de 12 meses e seguintes.

III) O processo não apresenta pesquisa de preços para a definição dos valores relacionados com as diárias para os ocupantes dos postos de motorista. De acordo com o subitem nº. 6.7.7.1, do Termo de Referência, Anexo I, do Edital, o valor das diárias para hospedagem e alimentação será de R\$ 177,00 (cento e setenta e sete reais). Segundo a Unidade, o valor foi definido com base no valor das diárias recebidas pelos servidores públicos federais, quando em viagem ao interior do Estado de Minas Gerais. Tal decisão, conforme o subitem nº. 6.7.7.3, do referido Termo, se deu por questões de isonomia, onde a Unidade optou por adotar o mesmo parâmetro com relações aos motoristas terceirizados.

Sobre o assunto, é importante trazer à baila o que dispõe o artigo 5º, da IN/SEGES/MPDG/Nº. 05/2017:

Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de:

(...)

VII - conceder aos trabalhadores da contratada direitos típicos de servidores públicos, tais como recesso, ponto facultativo, dentre outros.

Entende-se que equiparar os valores das diárias a serem pagas para os colaboradores com aqueles recebidos pelos servidores é contrário ao dispositivo legal acima citado.

Para a definição dos valores das diárias, entende-se que se não houver parâmetro definido em Acordo ou Convenção Coletiva do Trabalho é possível estabelecer um valor máximo, permitido pelo inciso X, do artigo 40, da Lei nº. 8.666/1993, a partir de preços obtidos através de pesquisas junto ao mercado, considerando, por exemplo, levantamento de diárias pagas em outros contratos similares de entes públicos. Fixando-se esse limite máximo, possibilitaria ao menos duas hipóteses: estabelecer o Edital que a diária será um valor fixo para qualquer licitante ou permitir que as licitantes cotem suas propostas conforme entenderem comercialmente vantajoso, desde que respeitada a Convenção Coletiva indicada, caso essa tenha algum dispositivo que discipline a questão das diárias.

Esse procedimento está de acordo com a IN/SEGES/Nº. 05/2017, Anexo VII-B, item 2.1, alínea "h" (veda ressarcir diárias que não estejam previstas nem orçadas no contrato), combinado com Anexo V, item 2.4, alínea "d" (prever, no Termo de Referência, quantidade estimada de diárias). Além do mais, está em consonância com a jurisprudência do TCU, conforme os Acórdãos nº 1805/2005, 1.806/2005, 1.878/2005, 2.103/2005, 2.171/2005, 2.172/2005, 362/2007, 2395/2007, 1055/2008, 669/2008, todos do Plenário.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União sugere que o valor das diárias seja previsto como “INSUMO” na Planilha de Custos, incidindo, portanto, tributos e lucro e

despesas indiretas, conforme, o disposto pelo Acórdão 2.171/2005-TCU-Plenário, em que se lê:

*"...a vedação em tela *[de ressarcir despesas da contratada] não impede que as despesas com deslocamento passem a integrar os custos do contrato, como parte integrante da prestação de serviço, inclusive quanto à cobrança de imposto, para que não fique caracterizada a tentativa de elisão fiscal."*

IV) Ainda acerca das diárias, o subitem nº. 6.7.6.8, do Termo de Referência estimou 5 diárias por mês para cada um dos 4 motoristas que serão designados para viagens intermunicipais fora da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. Utilizando-se o valor estimado pela Unidade para as diárias, R\$ 177,00, tem-se um valor para o custeio dessa despesa correspondente a R\$ 42.480,00 por ano de contrato.

Entretanto, o subitem nº. 9.2.1 do Termo de Referência, definiu que dentro do valor estimado para a contratação, haverá o valor "fixo" no valor de R\$ 63.720,00 (sessenta e três mil e setecentos e vinte reais) que não será passível de lances no Pregão. O preço desse item corresponde a estimativa de 360 (trezentas e sessenta) diárias anuais, tal estimativa deverá atender aos doze meses de contrato e foi levado em consideração o número de viagens realizadas no exercício de 2019.

Analisando-se a questão, tem-se que no subitem 9.2.1 do citado Termo, a Unidade considerou todos os 6 postos de motorista para definição da estimativa anual das diárias, divergindo da estimativa realizada no subitem nº. 6.7.6.8. Essa divergência resulta em diferença correspondente a R\$ 21.240,00 anuais. Além do mais, a utilização dos 6 postos de motorista para a definição do custo das diárias estaria em desconformidade com o disposto pelo subitem nº. 6.7.6.2. De acordo com este subitem, não sofrem cobertura para pagamento de diárias para hospedagem e alimentação os deslocamentos às localidades que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Como 2 postos de motoristas serão destinados para atendimento preferencialmente do Gabinete e dos serviços Administrativos da Unidade, visando o deslocamento de servidores no âmbito do perímetro municipal e Região Metropolitana de Belo Horizonte, não estariam suscetíveis à percepção de diárias, devendo-se, pois, serem excluídos da estimativa inicial de percepção de diárias.

V) O subitem nº. 6.7.4, preconiza que para o pagamento de pedágios, para atendimento do serviço contratado, as despesas serão pagas pela licitante e ressarcidas pela Unidade mediante a comprovação de recibo. Contudo, não se verifica nos autos estimativa de custos para esse item, o que contraria o disposto pelo inciso II, do §2º, do artigo 7º, da Lei nº. 8.666/1993. Além do mais, entende-se que a Unidade deve observar as disposições contidas na Resolução nº. 5.016, de 18.02.2016, da Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT, publicada no Diário Oficial da União de 22.02.2016, que dispõe sobre a isenção do pagamento da tarifa de pedágio para veículos do Corpo Diplomático e para veículos oficiais utilizados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, seus respectivos órgãos, departamentos, autarquias ou fundações públicas, no âmbito das rodovias federais concedidas pela União, reguladas pela ANTT. Noutra ponta, a Unidade deve considerar para tal quesito outras formas de custeio dos pedágios, como a utilização do cartão corporativo dos servidores que estiverem se deslocando com o motorista.

2. Cláusulas que podem restringir a competitividade da licitação.

Os subitens nº. 8.9.4 e nº. 8.9.5 do Edital, que tratam das exigências de qualificações técnicas das licitantes para fins de habilitação, podem vir a restringir a competição da licitação.

Consta no subitem nº. 8.9.4 do Edital que quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 53 (cinquenta e três), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato (s) em número de postos equivalentes ao da contratação, conforme exigido na alínea "c2" do item 10.6 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017. Sendo pelo menos 42 postos na função de Técnico em Secretariado.

Sobre o assunto, é mister destacar as disposições constantes das alíneas "c1" e "c2", do item nº. 10.6, da IN/SEGES/MPDG/Nº. 05/2017, que assim estabelece:

c.1. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados;

c.2. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação.

Observa-se que o objeto do Edital prevê a contratação de 53 postos de colaboradores terceirizados. Outrossim, aplicando-se o dispositivo legal acima citado, tem-se que a licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% do número de postos a serem contratado e não as disposições previstas pela alínea "c2" da citada Instrução Normativa, que determina a comprovação de execução de contrato em número de postos equivalentes ao da contratação.

Acrescenta-se, ainda, que o Tribunal de Contas da União - TCU entende que "para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado". Tal entendimento se encontra encartado na Súmula nº. 263.

O Tribunal de Contas da União adverte, entretanto, que cumpre à Administração examinar a natureza do objeto e avaliar se a fixação das condições exigidas para a comprovação da qualificação técnica se mostra de fato necessária, devendo a contratante fazer a exposição de motivos que justificaram tais exigências, com vistas a preservar o caráter competitivo do certame.

O subitem nº 8.9.5 do Edital determina que as licitantes deverão comprovar que possuem registro ou inscrição em entidade profissional competente, nesse caso, o Conselho Regional de Administração - CRA.

Preliminarmente, é importante mencionar que a exigência de registros das licitantes em Conselhos Regionais de Administração - CRA, quando se trata de prestação de serviços de apoio administrativo, é bastante questionável. Isso porque há várias controversas sobre o assunto, tendo em vista a ausência de definição clara em relação ao conjunto de atividades sujeitas ao controle desses Conselhos.

Não obstante, as incontroversas acima mencionadas também são observadas no âmbito do próprio Tribunal de Contas da União. Em sede de exemplificação, cita-se o disposto pelo Acórdão nº. 01/1997 - Plenário que julgou obrigatório o registro da empresa no Conselho para o caso de serviços terceirizados com o fornecimento de mão de obra. Lado outro, tem-se o Acórdão nº. 1.841/2011 - Plenário, por meio do qual, a Corte de Contas discordou com a manifestação do Conselho Regional de Administração no sentido de que os serviços objetos da licitação em tela, por envolverem atividades de administração e seleção de pessoal com locação de mão de obra, se enquadram como atribuições específicas do campo do administrado.

Todavia, os julgados mais recentes do Tribunal de Contas da União têm seguido na direção das decisões judiciais sobre o tema, que entendem serem exigidos tais registros para as empresas voltadas para a prestação de serviços de limpeza, conservação e outros correlatos, serviços comuns, em cuja atividade-fim não se compreendem em atos privativos do profissional de Administração, conforme o disposto pelo Acórdão nº AMS 200139000011593 – TRF 1ª Região e 5ª Turma e REO 200131000002295 – TRF 1ª Região – 5ª Turma.

3. Ausência de modelo do Instrumento de Medição de Resultado - IMR para realização da avaliação da prestação de contas dos serviços executados.

O subitem nº. 16.10, do Termo de Referência, estabelece que o fiscal emitirá um termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados, e comunicará a contratada para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR).

Todavia, não se verifica no Edital e demais anexos quais serão os mecanismos que definirão os níveis esperados de qualidade na prestação dos serviços e as respectivas adequações de pagamentos.

Sabe-se que o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é um instrumento que permite definir as bases objetivas a serem aplicadas no controle da qualidade dos serviços que se pretende contratar. Essas bases possibilitam que a Administração promova as adequações de pagamentos devidos, caso não se observe o atendimento das metas e critérios ora estabelecidos. Destaca-se que a utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.

O IMR está previsto no inciso IX, do Anexo I, da IN/SEGES/MPDG/Nº. 05/2017.

De acordo com a IN/SEGES/MPDG/Nº. 05/2017, o IMR deve compor o modelo de gestão do contrato, consoante previsto no Anexo V, que define as “Diretrizes para elaboração do projeto básico ou termo de referência. Registra-se, ainda, que a referida Instrução Normativa traz, em seu Anexo V-B, um modelo de IMR, que pode ser adotado por ocasião da elaboração desse documento.

4. Inconsistências encontradas em cláusula do Edital e do Termo de Referência.

O subitem nº. 21.1 do Edital estabelece que qualquer pessoa poderá impugnar o Edital até 02 (dois) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública. Todavia, estabelece o artigo 24, do Decreto nº. 10.024, de 20.09.2019, que qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

O subitem nº. 19.13 do Termo de Referência, Anexo I do Edital, dispõe que quando a repactuação do contrato se referir aos custos sujeitos à variação dos preços de mercado (insumos não decorrentes da mão de obra), a licitante demonstrará o respectivo aumento por meio de Planilha de Custos e Formação de Preços, considerando-se a aplicação de índice de reajustamento. Entretanto, o texto ficou incompleto, não discriminando o critério para o reajuste.

RECOMENDAÇÕES

1 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital com revisão do valor estimado da contratação, o qual deve ser embasado em nova pesquisa de mercado que atenda ao disposto na IN/SEGES/MPDG Nº. 03/2017.

Achado nº. 1

2 - Juntar “Planilha de Custos e Formação de Preços” ao Processo Administrativo nº. 25190.000456/2020-62, elaborada por servidor devidamente identificado nos autos, que deve ser preenchida com a indicação de todos os custos unitários dos itens referentes ao serviço, com vistas a definir o valor de referência da licitação e servir de parâmetro no momento da análise e julgamento das propostas.

Achado nº.1

3 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital com adequação do Código de Brasileiro de Ocupações - CBO do posto de Lavador de Veículos e identificar qual CCT ele se enquadra (posto equivalente).

Achado nº. 1

4 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital para adequação do item “Férias” da Planilha de Custo e Formação de Preços.

Achado nº. 1

5 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital para elaboração de pesquisa de preço e adequação da estimativa dos custos com diárias a serem ressarcidas à contratada quando dos deslocamentos dos motoristas, devendo levar em consideração o quantitativo de motoristas que se deslocarão fora da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG;

Achado nº. 1

6 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital para elaboração de estimativa de custos para as despesas com ressarcimento de pedágios, atentando-se para as regras da Resolução nº. 5.016, de 18.02.2016 - ANTT e outras formas de custear tais despesas, como, por exemplo, o uso do cartão corporativo do servidor que estiver em deslocamento junto com o motorista;

Achado nº. 1

7 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital com readequação da exigência de qualificação técnica contida no subitem 8.9.4, aplicando-se e fundamentando a pertinência da exigência, se for o caso, às disposições constantes da alínea "c1", do item nº. 10.6, da IN/SEGES/MPDG/Nº. 05/2017.

Achado nº. 2

8 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital com a supressão da exigência de registro das licitantes no Conselho Regional de Administração, constante do subitem nº.8.9.5, em conformidade com os julgados recentes do Tribunal de Contas da União.

Achado nº. 2

9 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital incluindo o modelo do Instrumento de Medição de Resultado - IMR, conforme orientações constantes da IN/SEGES/MPDG/Nº. 05/2017.

Achado nº. 3

10 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital adequando a redação do subitem nº. 19.3 do Termo de Referência, indicando o índice que será utilizado no reajustamento do futuro contrato;

Achado nº. 4

11 – Avaliar a conveniência e oportunidade de suspender o PE nº 08/2020 e republicar o Edital com adequação da redação do subitem nº. 21.1 do Edital ao que estabelece o artigo 24, do Decreto nº. 10.024, de 20.09.2019.

Achado nº. 4

CONCLUSÃO

Com base nos exames realizados, conclui-se que a análise do Edital do Pregão nº 08/2020 identificou, nos subitens nº. 8.9.4 e nº. 8.9.5 do Edital, exigências para fins de habilitação e qualificação técnica das licitantes que podem restringir o caráter competitivo da licitação.

No tocante ao valor estimado para a pretendida contratação dos serviços, a Unidade incorreu em irregularidades que comprometem a conformidade do valor estimado ao preço de mercado, inclusive, deixando de elaborar Planilha de Custos e Formação de Preços.

E quanto a existência de inconformidades no edital, verificou-se ausência de definição do Instrumento de Medição de Resultado e inconsistências no subitem nº. 19.3 do Termo de Referência e no subitem nº. 21.1 do Edital.

ANEXOS

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

A Superintendência da FUNASA apresentou, nos termos do Ofício nº 384/2020/SAPLA-MG/SUEST-MG-FUNASA, de 30/06/2020, acompanhado do Despacho nº. 213/2020, as justificativas contidas nas recomendações do referido Relatório Preliminar, conforme se segue:

Manifestação da Unidade:

Recomendação 1 - Pregão suspenso por prazo indeterminado, com reavaliação dos custos estimados, atendendo às orientações contidas no supracitado Relatório.

Análise da Equipe

Consultando o sítio www.comprasgovernamentais.gov.br, verificou-se que o Pregão foi suspenso, sendo o aviso de suspensão registrado em 19/06/2020.

Dessa feita, verifica-se que a recomendação foi acolhida.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 2 - *Serão elaboradas as Planilhas de Custos e Formação de Preços, atendendo às orientações contidas no supracitado Relatório.*

Análise da Equipe

Recomendação acolhida pela Unidade.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 3 - *Ajustes para correção da CBO referente ao Posto de Lavador de Veículos, bem como a inserção da CCT do SINDEASSEIO, atendendo às orientações contidas no supracitado Relatório.*

Análise da Equipe

Considerando a suspensão do Pregão, entende-se que a recomendação foi parcialmente atendida, tendo em vista que as questões relacionadas com a estimativa para o ressarcimento das diárias somente poderão ser observadas após a republicação do Edital.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 4 - *A Planilha a ser apresentada, é referente à Contratação inicial, portanto, a alteração do item provisionamento de férias será observado quando e se for prorrogado, atendendo às orientações já repassadas pelos órgãos de controle externo, evitando no decorrer do Contrato, o pagamento indevido. Informo que todos os gestores/fiscais dos contratos de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra - DEMO, já foram formalmente comunicados para se aterem a esse item específico. Considerando que se trata de recomendação, creio estar atendendo às orientações contidas no supracitado Relatório.*

Análise da Equipe

De acordo com a manifestação da Unidade, serão observadas as inovações trazidas pela IN/SEGES/MPDG/Nº. 7/2018, que determina que as Férias integrais do 2.1.B são custos não renováveis, devendo ser excluídas na primeira prorrogação.

Nesse sentido, entende-se que a recomendação foi atendida.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 5 - *Será reavaliada a estimativa dos custos de ressarcimento de diárias, atendendo ao Relatório supracitado. Faremos uma correção no Termo de Referência e Edital de Licitação, porque todos os motoristas podem conduzir veículos em viagens a serviço, diferente da utilização de 2 (dois) veículos que atendem às demandas administrativas, podendo os mesmos trafegarem apenas na área urbana.*

5.a - *Reitero que a regra se aplica aos veículos locados e estaremos providenciando disponibilizar a informação de forma mais objetiva e clara. Vamos reavaliar a estimativa, lembrando que os custos na planilha são fixos a todos os participantes do certame, e que esta instituição só reembolsará as despesas efetivamente executadas, portanto, atendendo às orientações contidas no supracitado Relatório*

Análise da Equipe

Considerando a suspensão do Pregão, entende-se que a recomendação foi parcialmente atendida, tendo em vista que as questões relacionadas com a estimativa para o ressarcimento das diárias somente poderão ser observadas após a republicação do Edital.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 6 - Já estamos providenciando os custos com pedágios ressarcidos no ano de 2019, para que possamos também ter essa informação de forma clara e objetiva nos atos convocatórios. A emissão de cartões corporativos para todos os servidores em deslocamento a serviço para outros municípios é um tipo de despesa que vai contra os princípios de economicidade, racionalidade, razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que não temos como planejar tais movimentações.

6.a.- A emissão de cartão corporativo exige a subsequente concessão de suprimento de fundos, que pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, reforça os princípios de economicidade, racionalidade, razoabilidade e proporcionalidade, citados acima, porquanto o número de servidores que se deslocam em viagens de serviços, podendo ter uma frequência regular, bem como realizar apenas viagens ocasionais, o que torna o planejamento comprometido.

6.b - Com o levantamento dos valores gastos no ano de 2019, acrescidos de uma margem de segurança, pois os mesmos são reajustados conforme os termos de concessão, creio estar atendendo às orientações contidas no supracitado Relatório.

Análise da Equipe

Considerando a suspensão do Pregão, entende-se que a recomendação foi parcialmente atendida, tendo em vista que as questões relacionadas com a estimativa para o ressarcimento de pedágios somente poderão ser observadas após a republicação do Edital.

A respeito da utilização do cartão corporativo, mencionada na manifestação da Unidade, é mister registrar que a informação constante do Relatório Preliminar possuía caráter meramente de sugestão.

Como é de amplo conhecimento, conforme o sítio www.portaldatransparencia.gov.br, o Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF) é um meio de pagamento utilizado pelo governo que funciona de forma similar ao cartão de crédito que utilizamos em nossas vidas, porém dentro de limites e regras específicas. O governo utiliza o CPGF para pagamentos de despesas próprias, que possam ser enquadradas como suprimento de fundos.

Acrescenta o Portal que o Suprimento de fundos é um adiantamento concedido ao servidor para pagamento de despesas, com prazo certo para utilização e comprovação de gastos. Nesse caso, embora não exista a obrigatoriedade de licitação, devem ser observados os mesmos princípios que regem a Administração Pública – legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa.

O uso do cartão corporativo teve como finalidade sugerir uma alternativa a Unidade para realização de despesas eventuais, em conformidade com todas as etapas das despesas públicas. O cumprimento das etapas das despesas é de suma importância para a correta e regular aplicação dos recursos públicos pela Administração.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 7 - As comprovações das condições dos Atestados de Capacidade Técnica tem o objetivo de assegurar a contratação de empresas que possam realmente comprovar sua capacidade técnica, operacional, administrativa e financeira, de forma a assegurar o pleno cumprimento do objeto pactuado no decorrer do tempo necessário para esse tipo de serviço classificado de forma contínua.

7.a - Conforme dispõe o Inciso II, c/c Inciso I do § 1º do Art. 30 da Lei n.º 8.666/1993 que transcrevo:

" Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: -----
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; ----- § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994) "

7.b - Vamos reavaliar, uma vez que temos orientações da Advocacia Geral da União - AGU, órgão quem somos subordinados no quesito de legalidade quanto à aprovação consultiva de Editais, Contratos e Congêneres, devido à elevada quantidade de ações trabalhistas e previdenciárias, que respondemos de forma subsidiária.

7.c - Estamos observando nos últimos processos de licitação de DEMO, que mais remete à uma competição sem parâmetros entre as empresas licitantes, num ambiente que podemos analisar como de canibalização, ou seja, vale conseguir a contratação a todo custo.

7.d - Esses procedimentos têm como consequência um certo relaxamento na execução plena o objeto em contratação, mesmo com todos os procedimentos de

acompanhamento, notificação e glosa, por parte do fiscais. Por consequência, a empresa acaba não dando continuidade, trazendo além dos prejuízos à Administração Pública Federal, exigindo abertura de novo processo de licitação.

7.e - Reconhecemos que foi um erro mencionar o quantitativo de 43 Postos de Técnicos em Secretariado, e não era essa a intenção.

7.f - Vamos avaliar uma outra forma de garantir a contratação de empresa que possa comprovar sua capacidade técnica, operacional, administrativa e financeira, como forma de resguardar além da instituição, os direitos dos trabalhadores que ocuparão os respectivos postos de trabalho, atendendo às orientações contidas no supracitado Relatório.

Análise da Equipe

Conforme já mencionado neste Relatório, cabe à Unidade examinar a natureza do objeto e avaliar se a fixação das condições exigidas para a comprovação da qualificação técnica se mostra de fato necessária, devendo fazer a exposição de motivos que justificaram tais exigências, com vistas a preservar o caráter competitivo do certame.

A previsão de exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes para as licitantes é legítima, todavia, essa exigência tem que guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, conforme preconiza a Súmula nº. 263, do Tribunal de Contas da União – TCU.

Essas considerações devem ser observadas e registradas no instrumento convocatório ou nos autos administrativos pelo Gestor da Unidade, com vistas a evitar a diminuição do caráter competitivo do certame ou, até mesmo, um direcionamento do objeto da licitação.

Exposto isso, entende-se que a recomendação foi parcialmente atendida, tendo em vista que as questões relacionadas com a qualificação técnica das licitantes somente poderão ser avaliadas após a republicação do Edital.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 8 - Providenciaremos a retirada d exigência de registro no Conselho Regional de Administração, registrando apenas, sendo minha opinião, que para esse tipo de contratação é uma forma de avaliação quanto à capacidade técnica de um responsável devidamente credenciado, porque o "produto" utilizado por essas empresas é o capital humano.

8.a - A apresentação do supracitado registro não tem sido objeto de esclarecimento e/ou impugnação nos processos licitatórios realizados, uma vez que as empresas têm cumprido esse tipo de condição, não acarretando nenhuma restrição de competição aos certames realizados. com a supressão, estaremos atendendo às orientações contidas no supracitado Relatório

Análise da Equipe

Conforme já mencionado neste Relatório, a exigência de registros das licitantes em Conselhos Regionais de Administração - CRA, quando se trata de prestação de serviços de apoio administrativo, é bastante questionável.

Entretanto, reforça-se que os julgados mais recentes do órgão de controle externo e do próprio Judiciário têm seguido na direção de que a exigência de tais registros para as empresas voltadas para a prestação de serviços de limpeza, conservação e outros correlatos, serviços comuns, em cuja atividade-fim não se compreendem em atos privativos do profissional de Administração.

É importante destacar que o acolhimento da presente recomendação é discricionário do Gestor da Unidade.

Entende-se que a recomendação foi parcialmente atendida, tendo em vista a suspensão do Pregão e a manifestação da Unidade. Contudo, a implementação da recomendação somente poderá ser avaliada após a republicação do Edital.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 9 - Será incluído o Instrumento de Medição de Resultados - IMR, em atendimento às orientações contidas no supracitado Relatório.

Análise da Equipe

Entende-se que a Unidade acolheu a recomendação. Entretanto, a sua efetiva implementação somente poderá ser avaliada após a republicação do Edital.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 10 - Os índices de reajustes de insumos não serão necessários, porque vamos suprimir o fornecimento de uniforme, porque o que será fornecido são se justificam. Com a supressão, estaremos atendendo às orientações contidas no supracitado Relatório.

Análise da Equipe

O reajustamento de preços do contrato, estabelecidos pelo inciso XI, do artigo 40, da Lei nº. 8.666.1993, é cláusula obrigatória do ato convocatório, e pode ser calculado pela aplicação de índices financeiros ou, ainda, por meio da repactuação, a qual se aplica por meio da verificação da variação de custos.

Sabe-se que a Administração pode utilizar o reajuste fundamentado na aplicação de um índice econômico-financeiro ou a repactuação. De acordo com o Acórdão nº. 1.488/2016- Plenário/TCU, a repactuação somente pode ser aplicada em contratos de serviços continuados, com fornecimento de mão de obra de dedicação exclusiva.

Portanto, entende-se que a previsão de reajuste não caberia para a contratação sob avaliação, por se tratar de prestação de serviços com fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva.

A recomendação tem relação com cláusula redigida de maneira incompleta e não aplicável ao caso em comento. A retirada do insumo “uniforme” não guarda relação com a recomendação. Lado outro, depreende-se da manifestação da Unidade que não haverá indicação de índice de reajuste, ou seja, a cláusula será suprimida.

Dessa feita, entende-se que a recomendação foi acolhida.

Manifestação da Unidade:

Recomendação 11 - Será executada a adequação da redação no Edital de Licitação do subitem 21.1, em atendimento às orientações contidas no supracitado Relatório.

Análise da Equipe

Entende-se que a recomendação foi acolhida. Todavia, a sua efetiva implementação somente poderá ser comprovada após a republicação do Edital.