



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Controladoria Geral do Estado
Auditoria Geral do Estado

NOTA DE RECOMENDAÇÃO Nº 20200017/SUPQUA/AGE/CGE

Unidade Auditada: Secretaria Estadual de Saúde - SES

Modalidade de avaliação: Avaliação de Gastos Emergenciais e de medidas de contenção de despesas decorrentes do COVID-19.

Exercício: 2020

Processos: SEI-320001/001047/2020 e SEI-080001/003479/2020

Nota de Identificação de Riscos: Nº 20200003/SUPQUA/AGE/CGE

1. INTRODUÇÃO

As atividades desta auditoria foram realizadas no período compreendido entre 14/04/2020 e 12/08/2020, em atenção à Ordem de Serviço CGE/AGE Nº 2020096 de 14/04/2020, considerando o disposto no Decreto Estadual nº 47.039/2020, que determinou à Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) a realização de avaliações sistemática de atos e despesas decorrentes do enfrentamento ao Covid-19. A **Nota de Identificação de Riscos Nº 20200003/SUPQUA/AGE/CGE**, resultante do trabalho, foi remetida à Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SES-RJ) por meio do **Processo SEI-320001/001047/2020**.

As análises foram realizadas por meio de testes e amostragens, com o objetivo de examinar e comprovar a legalidade e legitimidade dos fatos e atos administrativos, avaliar os controles internos dos setores envolvidos a fim de verificar possíveis impropriedades existentes nos procedimentos internos que possam levar a uma malversação dos recursos públicos, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos dentre eles a eficiência, a eficácia e a economicidade. Porém, não identificam, necessariamente, todos os problemas ou ajustes aplicáveis às demonstrações contábeis e aos atos executados pelos gestores.

Escopo

O escopo desta auditoria refere-se à análise do **Contrato n.º 013 de 23/03/2020**, firmado entre a **Secretaria Estadual de Saúde e a empresa OZZ Saúde Eireli**, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ sob o n.º 13.370.575/0001-85, formalizado no processo SEI-080001/003479/2020, objetivando a contratação de empresa especializada para gestão, operacionalização e execução de regulação e intervenção médica de urgência, através do atendimento pré-hospitalar móvel nas áreas do serviço de atendimento móvel de urgência - SAMU 192, no município do Rio de Janeiro.

Verificamos, por meio do SIGA-RJ, as principais informações referentes ao contrato em questão, no montante de R\$ 166.553.101,02, com vigência de 180 dias, celebrado entre a Secretaria do Estado de Saúde - SES e a OZZ

Saúde Eireli. A partir disso, fizemos comparações de contratações similares de outros entes públicos, conforme Item d, inciso VI do § 1º do Art. 4º E da Lei Federal n.º 13.979/2020.

Ressaltamos que a contratação com dispensa de licitação e modalidade excepcional de contratação, como a tratada nesta NR, não exige a Administração Pública de zelar pela adoção da melhor escolha possível quanto ao fornecedor contemplado, qualidade e economicidade dos bens e serviços contratados, bem como pela correta execução contratual.

Limitações ao trabalho de auditoria

As limitações experimentadas nos testes executados por esta auditoria indicam os procedimentos omitidos e suas circunstâncias que determinaram a limitação dos testes executados, e das alternativas utilizadas pelos auditores para obter evidências de auditoria suficientes para uma conclusão satisfatória em relação aos procedimentos analíticos realizados.

Metodologia

A metodologia para elaboração da presente Nota considerou o rito previsto no Decreto Estadual n.º 47.039/2020, o qual determinou que a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) realizasse avaliações sistemáticas em atos e despesas decorrentes do enfrentamento ao Covid-19.

Assim, a presente Nota atende especificamente ao Art. 7º do citado Decreto que dispôs que a CGE poderá emitir recomendações, por intermédio de Nota de Recomendação (NR), após emissão de Nota de Identificação de Riscos (NIR), mediante análise fundamentada das manifestações, informações e documentos encaminhados pelos Órgãos e Entidades em resposta às Solicitações formuladas quando da elaboração da NIR.

Assim, em cumprimento ao referido normativo, foi emitida a seguinte Nota de Identificação de Riscos, anexa à presente Nota de Recomendação, referente ao contrato em tela, abordando os riscos identificados pela CGE e contendo Solicitações de Auditoria:

- **ANEXO I - Nota de Identificação de Riscos (NIR) n.º 20200003/SUPQUA/AGE/CGE**, encaminhada à SES por intermédio do Ofício CGE/AGE SEI Nº 48, de 06/05/2020, conforme **Processo SEI-320001/001047/2020**.

Tais solicitações foram objeto de pedido de prorrogação de prazo, mediante apresentação de justificativa, motivo pelo qual foi deferido pela CGE estendendo o prazo para resposta, conforme resumo na tabela a seguir:

NIR AGE	Unidade	Data da NIR	Prazo NIR	Data da Solicitação de Prorrogação	Dilação do Prazo	Data da Entrega
20200003	SES	06/05/2020	09/05/2020	11/05/2020 - 10 dias 21/05/2020 - 20 dias 15/06/2020 - 5 dias	12/05/2020 25/05/2020 15/06/2020	10/07/2020

De posse de tais informações realizamos novas análises que deram origem às recomendações estruturais realizadas por esta CGE que visam a implementação e/ou readequação de controles com vistas à mitigação dos riscos apontados e, conseqüente propor as ações a serem tomadas pelo Gestor, no intuito de reduzir a fragilidade das contratações respeitando as ferramentas de fomento a integridade e a ética, pelos instrumentos *decompliance* disponibilizados no âmbito Federal e Estadual.

Não é demais mencionar que novas recomendações poderão ser emitidas acerca do mesmo objeto analisado, na medida em que novas análises forem concluídas.

Informação Contratual

Contratante:	Secretaria de Estado de Saúde	
Contratada:	OZZ Saúde Eireli	CNPJ: 13.370.575/0001-85
Contrato:	013/2020	
Valor Total:	R\$ 166.553.101,02	
Objeto:	O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de empresa especializada para a gestão, operacionalização e execução de regulação e intervenção médica de urgência, através do atendimento pré-hospitalar móvel, nas áreas do SAMU 192, no município do Rio de Janeiro, 24 horas por dia, 7 dias por semana, assegurando assistência universal e gratuita aos usuários do SUS, observando as diretrizes, regulamentos e orientações pelo Ministério da Saúde, conforme especificações, quantitativos, regulamentação do gerenciamento e execução de atividades e serviços de saúde e demais disposições dispostas no Termo de Referência, parte integrante do presente instrumento.	
Prazo:	180 dias	
Publicação:	Inexistente até a data de emissão da NR	

2. RESULTADOS DOS TRABALHOS

Os Resultados dos Trabalhos encontram-se disponibilizados nesta Nota de Recomendações, mediante apresentação das Constatações de Auditoria e respectivas Recomendações, enumeradas ao longo desta NR.

Cabe ressaltar ainda que a Nota de Identificação de Riscos supracitada buscou transmitir uma visão ampla em relação aos principais riscos, sendo detectadas as seguintes fragilidades:

1. elaboração do Termo de Referência sem estudos preliminares;
2. preço contratado do serviço acima do preço de mercado;
3. fragilidades nos controles internos sobre o contrato administrativo; e
4. risco de não cumprimento contratual pelas partes.

Durante a realização das atividades desta auditoria, para elaboração da referida Nota de Recomendação, identificamos os seguintes fatos quanto da contratação em questão, apresentados a seguir em ordem cronológica:

- Em atenção a Política Nacional de Atenção às Urgências, o Ministério da Saúde habilitou o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU- 192, através da Portaria n.º 2.564, de 30/11/2004, nos municípios do Estado do Rio de Janeiro;
- No Estado do Rio de Janeiro o Decreto n.º 41.308/2008, atribuiu à Subsecretaria de Defesa Civil, através do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, as atividades concernentes à administração e operação do atendimento móvel de urgência;
- No ano de 2018, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 106.528-2/16, a Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins, determinou que: **“adotem as providências cabíveis a fim de transferir a responsabilidade pela prestação dos serviços de regulação das posições de atendimento do SAMU 192, no Município do Rio de Janeiro, para a Secretaria de Estado de Saúde, em atendimento ao disposto no artigo 9º da Lei n.º 8.080/90 e artigo 198, I, da Constituição Federal, em vigor, que atribui a competência pela prestação dos serviços à Administração Pública Estadual”** e que **“Desconstituam sem prejuízo na prestação dos serviços, os contratos com empresas de terceirização dos serviços prestados por médicos reguladores e médicos**

coordenadores das atividades regulatórias, atribuindo-os a servidores públicos efetivos, admitidos através de concurso público”;

- Foi publicado o Decreto n.º 46.635, de 10/04/2019, transferindo a responsabilidade pela prestação dos serviços de regulação médica, bem como de toda gestão e operação do SAMU-192 no município do Rio de Janeiro para a Secretaria de Estado de Saúde. Neste cenário, foi celebrado contrato emergencial, de 180 dias, publicado no DOERJ no dia 09/07/2019, com a HSI Serviços, Importação e Exportação Ltda. para atividade na Central de Regulação de Urgência do SAMU 192 Capital;
- No dia 11/02/2020, por meio do processo n.º SEI-080001/003479/2020 (SEI/ERJ-3178218), foi encaminhado pela Subsecretaria Executiva da Secretaria Estadual de Saúde à Superintendência de Compras e Licitações, “processo para contratação de empresa especializada para gestão, operacionalização e execução de regulação e intervenção médica de urgência, através do atendimento pré-hospitalar móvel, nas áreas do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192, no Município do Rio de Janeiro, 24 (vinte e quatro) horas por dia, 07 (sete) dias por semana, assegurando assistência universal e gratuita aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, observando as diretrizes, regulamentos e orientações instituídas pelo Ministério da Saúde”;
- No mesmo dia 11 de fevereiro de 2020, foi deflagrado o processo licitatório, constando do Termo de Referência - TR (SEI/ERJ- 3180256). Ato contínuo, o TR foi alterado (SEI/ERJ - 3771456), no dia 17/03/2020, tão somente para constar a contratação emergencial, com fundamento no art. 24, IV da Lei 8.666/93 e art. 4.º da Lei 13.979/2020, justificando-se a dispensa de licitação;
- Foi determinada, ainda no dia 11/02/2020, ampla pesquisa de preços, oportunidade em que foram encaminhados e-mails a 05 (cinco) sociedades empresariais: Medshore Serviços Médicos, OZZ Saúde Eireli, Ideias – Instituto de Desenvolvimento Institucional e Ação Social, Instituto Santa Clara, e Instituto Acqua. Entretanto as duas últimas empresas não apresentaram propostas;
- Em 19/02/2020, de acordo com a publicação no DOERJ, o Conselho Estadual de Saúde, na ocasião de aprovação do plano anual de saúde – PAS, incluiu a necessidade de discussão acerca da mudança da gestão do SAMU, com a finalidade de que fosse passada pelo crivo do controle social, em posterior plenária específica;
- Em 23/03/2020, foi realizada a contratação, por meio do Contrato Administrativo n.º 013/2020, da Empresa OZZ Saúde Eireli;
- Em 06/04/2020, o Gabinete do Governo do Estado do Rio de Janeiro, encaminhou o presente processo para ciência, análise e parecer, considerando a função institucional da CGE, consoante o disposto no art. 70 da CRFB e Lei Estadual n.º 7989/2019;
- Em 06/05/2020, a CGE elaborou a Nota de Identificação de Riscos n.º 20200003/SUPQUA/AGE/CGE, a partir das fontes de informações existentes e à luz dos normativos vigentes, com o intuito de alertar aos gestores quanto a possíveis impropriedades existentes nos procedimentos internos que possam levar a uma malversação dos recursos públicos, orientar e auxiliar na busca pelo aperfeiçoamento dos procedimentos adequados às principais práticas de melhoria de governança;
- Em 13/05/2020, a Subsecretaria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde elaborou o Parecer Conjunto n.º 020/2020 - SES/SJ/AJ/FMF/DT/TSE; e
- Em 25/05/2020, O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO -MPRJ, por intermédio da Força Tarefa de Atuação Integrada na Fiscalização das Ações Estaduais e Municipais de Enfrentamento à COVID-19/MPRJ (FTCOVID-19/MPRJ) e da 4ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania, Referente ao Inquérito Civil MPRJ n.º 2020.00276901, promoveu Ação Civil Pública com fundamento constitucional a partir do art. 129, inciso III, da Constituição Federal. Em trâmite atualmente, por meio do processo de n.º 0100762-21.2020.8.19.0001na 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da capital do Estado do Rio de Janeiro.

Contudo, de acordo com a demanda encaminhada pela Secretaria Estadual de Saúde através do Ofício Of. SES/SUBCG SEI N.º 153, de 06/07/2020, constante do Processo SEI - 080001/013090/2020, **esta NR restringirá sua análise aos riscos 001 e 002**, sendo elaborada posteriormente uma outra Nota referente aos demais riscos identificados.

As respostas do órgão às Solicitações de Auditoria da equipe decorrentes da Nota de Identificação de Riscos (NIR) n.º 20200003/SUPQUA/AGE/CGE constam no Processo SEI-320001/001047/2020.

Constatação 001: Ausência de estudos preliminares no Termo de Referência

Conforme análise apresentada no Risco 001 da Nota de Identificação de Riscos (NIR) N° 20200003/SUPQUA/AGE/CGE, a equipe não identificou, no processo SEI-080001/003479/2020, o **estudo de viabilidade de demanda, técnica e econômica do serviço**, acerca da **necessidade da contratação realizada**, conforme disposto no artigo 6º, Inciso IX da Lei n.º 8.666/93 e no Decreto Estadual n.º 46.642/2019.

Nesse contexto, o art. 4º-C (Incluído pela Medida Provisória n.º 926, de 2020) da Lei n.º 13.979/2020, dispõe sobre o caso em que não há a exigência da elaboração de estudos preliminares, a saber para as contratações de bens e serviços considerados comuns, conforme trecho a seguir:

Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns. ([Incluído pela Medida Provisória n° 926, de 2020](#))

A equipe de auditoria entende que não se deve aplicar o disposto no Art. 4º-C (Incluído pela Medida Provisória n° 926, de 2020) da Lei n.º 13.979/2020 à contratação em tela considerando que, a própria Subsecretaria Jurídica da Secretaria Estadual de Saúde no Parecer n.º 236/2020/SES/SUBJUR (SEI-RJ 6180384), de 15/07/2020, aponta a inaplicabilidade do referido artigo, tendo em vista que o **objeto contratado não se trata de serviço de natureza comum**.

De acordo com as boas práticas adotadas pelo Governo Federal, baseadas na Instrução Normativa de Serviços n.º 5, de 2017, no Portal de Compras do Governo Federal, a respeito da fase planejamento de contratação, a inclusão dos estudos preliminares como etapa do planejamento da contratação agrega valor ao futuro certame, pois compele ao responsável o conjunto de medidas preparatórias, destacando-se:

- exame da contratação anterior para identificar eventuais inconsistências ocorridas;
- **realização de análise de mercado para buscar a solução que melhor atenda à Administração;**
- necessidade de justificativas para o parcelamento ou não do objeto; estabelecimento de método para estimar a quantidade e a estimativa de preços; e,
- previsão da necessidade de capacitação de servidores para atuarem nas demais fases, dentre outros, o que conduz (quando couber) à análise de viabilidade técnica; e econômica acoplada à sua precípua necessidade, em momento que antecede à contratação pretendida.

Diante do exposto, considerando que não foram observadas na contratação em tela as melhores práticas a exemplo do adotado pelo Governo Federal, entendemos que a ausência de estudos preliminares de critérios básicos pode ter contribuído para dar causa as impropriedades e irregularidades que serão abordados ao longo desta NR.

A respeito da elaboração do Termo de Referência, o Decreto Estadual n.º 46.642, de 17/04/2019, estabelece que o mesmo deve ser, preferencialmente, elaborado por técnico com qualificação profissional atinente ao tema. Sendo assim, a equipe de auditoria entende que o Termo de Referência (SEI-RJ 3771456) da contratação em questão não está em consonância com a prática preferencialmente prevista no respectivo dispositivo legal.

Ademais, a equipe de auditoria comparou o Termo de Referência elaborado pela Subsecretaria de Gestão e Atenção Integral à Saúde com o elaborado pela Subsecretaria Executiva, ambas pertencentes a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro, e constatou as seguintes diferenças qualitativas e quantitativas quanto a contratação em tela:

Tabela 1: Comparação dos Termos de Referência

Processo Administrativo	E-08.001.2227/2019	SEI-080001/003479/2020
-------------------------	--------------------	------------------------

Elaborado por:	Subsecretaria de Gestão e Atenção Integral à Saúde	Subsecretaria Executiva
Modalidade de Licitação	Processo público de seleção	Dispensa Lei n.º 13.979/20, art 4º
Tipo de Sociedade	Organização Social de Saúde	Empresarial
Contrato	Contrato de Gestão	Contrato Emergencial
Prazo contratual	24 meses	6 meses
Qtd. Ambulâncias USA	15	15
Qtd. Ambulâncias USB	47	47
Qtd. Ambulâncias USI	20	20
Subtotal de Ambulâncias	82	82
Qtd. Ambulâncias reservas	Não previsto	18
Qtd. Motolâncias	Não previsto	30
Qtd. Motolâncias reservas	Não previsto	8
Total de viaturas	82	138
Fornecimento de viaturas	Aquisição das viaturas e transferência, em definitivo, para o patrimônio do Estado do Rio de Janeiro ao término do contrato. para que após o fim do contrato os veículos fossem transferidos para o patrimônio do Estado do Rio de Janeiro.	Locação de 55 ambulâncias e 38 motolâncias. A SES/RJ deve disponibilizar 45 viaturas em caráter definitivo.
Qtd. Recursos Humanos	1.565	1.496 + Médicos (Quantidade não especificada)
Total Recursos Humanos (Menor preço oferecido aproximadamente mensal)	R\$ 7.156.000,00	R\$ 12.253.828,55
Média do repasse máximo mensal	R\$ 10.151.765,13 (a partir do 6º mês)	R\$ 27.600.216,51
Valor estabelecido para	R\$ 8.667.299,73 (valor total máximo a ser pago nos dois primeiros meses)	R\$ 27.342.467,42 (Valor pago na

primeiro repasse

primeira parcela)

Fonte: Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 3771456 e 4651883 (SEI-080001/003479/2020)

Diante dos valores referentes à média do repasse máximo mensal, constou-se uma **diferença na ordem de R\$ 17 milhões** entre o valor verificado pelo Termo de Referência outrora elaborado pela Subsecretaria de Gestão e Atenção Integral à Saúde, constante do processo n.º E-08.001.2227/2019, e a última proposta encaminhada pela Empresa OZZ Saúde Eireli, relativo ao Termo de Referência elaborado pela Subsecretaria Executiva da SES e constante do processo SEI-080001/003479/2020. A mesma diferença é apontada no Parecer Conjunto n.º 020/2020 - SES/SJ/AJ/FMF/DT/TSE:

(...) repasse mensal máximo para a OSS contratada, incluindo tanto as verbas de custeio quanto as verbas de investimento, seria de R\$ 10.191.765,13. Destaca-se que o valor de investimento destinava-se à aquisição de ambulâncias que, ao fim do contrato, seriam incorporadas ao patrimônio do Estado, ao passo que o TR do presente processo prevê que a empresa contratada deverá proceder à locação dos veículos que serão utilizados no serviço. Outra diferença é que no TR agora analisado se prevê serviço aeromédico, mas, tendo em vista que o helicóptero a ser utilizado pertence ao próprio contratante (CBMERJ), os custos são pequenos, da ordem de R\$ 158.633,66 por mês. **Ainda assim, os valores mensais destinados à OZZ Saúde estão em R\$ 27 milhões, portanto cerca de 17 milhões a maior por mês. (grifos nossos)**

De acordo com a análise dos documentos constantes nos processos da presente contratação, esta equipe concluiu que o repasse mensal máximo para a OSS, considerando o valor apurado no Parecer conjunto retro mencionado, alcançaria em 6 meses de contratação (aproximadamente 180 dias), o valor máximo de R\$ 61.150.590,78. Este valor se aproxima do montante de R\$ 58.107.500,00 apurado na NIR n.º 20200003/SUPQUA/AGE/CGE por esta equipe de auditoria. Sendo assim, ao analisar os valores apresentados pela Subsecretaria Jurídica em relação ao contrato n.º 013/2020 constatamos uma diferença de R\$ 105.402.510,24, para o período do contrato.

Com relação ao conteúdo constante do Termo de Referência voltado ao enfrentamento da emergência do coronavírus, o Art. 4-E da Lei n.º 13.979/2020 descreve os itens que devem fazer parte do documento, como por exemplo: critérios de medição, estimativas dos preços obtidos, e adequação orçamentária. Todavia, a equipe de auditoria **não encontrou esses itens no Termo de Referência simplificado**, juntado no processo SEI-080001/003479/2020. Em resposta a esta limitação, a Subsecretaria Executiva da SES, através do documento (SEI-RJ 5635090), informou que:

Não há nos procedimentos administrativos a análise da área técnica quanto ao exposto do Termo de Referência. Procedimentos que foram instaurados e instruídos sob a vigência da anterior gestão, tanto da Secretaria de Estado de Saúde, quanto da Subsecretaria Executiva da SES, a nova gestão só tem ciência do que foi instruído.

Além disso, segundo publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, em 19/02/2020, o Conselho Estadual de Saúde, por meio da Deliberação CES n.º 219 de 11/02/2020, na ocasião de aprovação do Plano Anual de Saúde – PAS, incluiu a necessidade de discutir a mudança da gestão do SAMU, com a finalidade de passar pelo crivo do controle social, em posterior plenária específica.

Entretanto, o Conselho, em manifestação à solicitação enviada por esta equipe a respeito da publicação no DOERJ, requisitou dilação de prazo de resposta para a próxima reunião dos Conselheiros, a saber no dia 28 de julho de 2020. Porém, **até a conclusão desta Nota de Recomendação não houve manifestação da SES quanto a discussão acerca da mudança da gestão do SAMU.**

Por fim, diante de todo o exposto, entendemos que a ausência de estudos preliminares de critérios básicos, bem como a ausência de atuação de corpo técnico especializado na elaboração do Termo de Referência, contribuíram para a materialização das impropriedades que serão abordadas ao longo desta NR.

Limitação 001: O desconhecimento da gestão, à época da manifestação da contratante, acerca dos critérios técnicos de medição de pagamento e das estimativas e parâmetros dos preços limitou nossas análises no que tange a confirmação da existência de elementos indispensáveis que assegurem a viabilidade técnica e econômica do objeto, bem como a posterior mensuração da sua execução contratual para o pagamento dos serviços prestados pela contratada.

Recomendação 001: Que a SES elabore, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, o estudo de viabilidade referente à contratação do SAMU e que seja, preferencialmente, conduzida por um corpo técnico com qualificação profissional pertinente ao tema, conforme estabelece o Decreto Estadual n.º 46.642, de 17/04/2019.

Recomendação 002: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apresente a formalização dos procedimentos para elaboração de Termos de Referências, inclusive em casos de contratações emergenciais, a fim de padronizar os procedimentos.

Recomendação 003: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, informe esta auditoria acerca das tratativas relacionadas às mudanças de gestão do SAMU, no âmbito das discussões realizadas no Conselho Estadual de Saúde, conforme Deliberação CES n.º 219 de 11/02/2020.

Adicionalmente, com a finalidade de apurar a vantajosidade da locação em relação à compra das ambulâncias, esta equipe verificou os valores referentes à aquisição das viaturas utilizadas no contrato N.º 013/2020, situação esta apontada no Parecer Conjunto n.º 020/2020 - SES/SJ/AJ/FMF/DT/TSE (SEI-RJ 5562613).

Relacionamos os custos de aquisição das ambulâncias, motolâncias e veículos administrativos, informados pela OZZ Saúde Eireli, e pelas OSSs VIVA Rio e IMAPS, listados na Tabela 2, a fim de apurar, entre locação e a compra definitiva, qual seria a opção mais vantajosa para Administração Pública:

Tabela 2: Custos das viaturas

VIATURAS									
	OZZ Saúde			VIVA RIO			IMAPS		
	LOCAÇÃO			COMPRA					
	Qt	Valor mensal R\$	Valor semestral R\$	Qt	Valor Unitário R\$	Valor Total R\$	Qt	Valor Unitário R\$	Valor Total R\$
AMBULÂNCIAS	55	1.413.500,00	8.481.000,00	82	233.000,00	19.106.000,00	82	210.000,00	17.220.000,00
MOTOLÂNCIAS	38	248.900,00	1.493.400,00	-	-	-	-	-	-
LOCAÇÃO									
VEÍCULO URBANO	1	3.864,35	23.186,10	-	-	-	-	-	-
VEÍCULO ADMINISTRATIVO	3	9.600,00	57.600,00	3	7.500,00	45.000,00	3	675,00	4.050,00
VEÍCULO LOGÍSTICA	1	4.500,00	27.000,00	-	-	-	-	-	-
TOTAL GERAL	98	1.680.364,35	10.082.186,10	85	240.500,00	19.151.000,00	85	210.675,00	17.224.050,00

Fonte: Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 3589898, 3829832 e 4651883 (SEI-080001/003479/2020)

Os valores constantes na Tabela 2, relativos à empresa OZZ Saúde, foram obtidos do segundo Termo de Referência (SEI-RJ 3771456) cujo fundamento legal se encontra na Lei n.º 13.979/20, tendo em vista o primeiro Termo de Referência (SEI 3180256) informa apenas o valor de R\$ 2.127.300,00, para a locação, sem discriminar os itens.

A planilha de custos apresentada pela OZZ Saúde demonstra que o valor de aluguel unitário das 55 unidades de ambulâncias é de R\$ 25.700,00, o que corresponde a **uma despesa de locação no período de 6 meses de R\$ 8.481.000,00 (55 X R\$ 25.700,00)**.

Caso optassem pela compra das mesmas, seria necessário um investimento inicial de R\$ 11.550.000,00 (55 x R\$ 210.000,00 = R\$ 11.550.000,00), conforme o TR elaborado pela Subsecretaria de Gestão e Atenção Integral à Saúde - SES/RJ, constante do Processo n.º E-08.001.2227/2019, utilizando o menor valor unitário de compra de R\$ 210.000,00. Portanto, considerando o valor de R\$ 8.481.000,00 e o prazo de aproximadamente 6 meses para a

locação das ambulâncias, **entendemos que o prazo de amortização do investimento de R\$ 11.550.000,00 seria de aproximadamente 9 meses.**

A respeito do tema o TCU, no Acórdão nº 120/2018 - Plenário, menciona que:

[...] tal escolha insere-se no âmbito de discricionariedade do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e oportunidade de adotar determinado modelo, **desde que, obviamente, reste demonstrado o respeito aos princípios norteadores.” (Grifo nosso)**

Cabe destacar que o SAMU é um serviço normatizado no Brasil mediante o Decreto presidencial, n.º 5.055, de 27 de abril de 2004, ou seja, é um serviço que já vinha sendo prestado pelo estado e que continuará após o encerramento do presente contrato por se tratar de um serviço contínuo.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em seu Art. 15 da Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017 traz a definição de serviço continuado:

Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Ademais, a Política Nacional de Atenção às Urgências - PNAU, que normatizou o SAMU, menciona que o mesmo trata-se de um serviço essencial à população acometida por um agravo de urgência e emergência e tem como objetivo reduzir a morbi-mortalidade, com atendimento de qualidade e com diminuição do tempo de chegada de usuários a um serviço de referência.

Logo, esta equipe de auditoria entende que por se tratar de um serviço contínuo e essencial, além de envolver valores relevantes, a SES deve realizar um estudo sobre a vantajosidade da locação em relação à compra de ambulâncias, a fim de apurar qual é a melhor opção para a administração pública.

Recomendação 004: Que a SES apresente à CGE, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, um estudo de viabilidade para apurar a forma mais vantajosa para o Estado entre a locação e a compra dos veículos, por se tratar de serviço essencial e contínuo.

Recomendação 005: Que a SES elabore, no prazo de 60 dias a contar do recebimento desta NR, normativo para validação de rito processual de contratação com estudo técnico preliminar adentrando em questões de vantajosidade a respeito da decisão quanto à aquisição ou locação, inclusive no tocante às questões emergenciais.

Constatação 002: Ausência de pesquisa em fontes diversificadas no processo de contratação

A equipe de auditoria não identificou no processo de contratação SEI-080001/003479/2020 amplas pesquisas de preço, constando apenas propostas encaminhadas por 3 (três) empresas, em desacordo como estabelecido no Art. 20 do Decreto Estadual n.º 46.642/19, que exige a pesquisa em fontes diversificadas que representem a realidade do mercado público. Este fato inclusive foi apontado no parecer, fl. 14, da Subsecretaria Jurídica da SES. De acordo com o parecer, a ausência das propostas de preços **"macula a regularidade da referida etapa"**.

As contratações públicas, sejam decorrentes de procedimento licitatório ou de contratação direta, devem ser precedidas de pesquisa de preços, tanto a Lei n.º 8.666/93 (Art. 7º, § 2º, inc. II e Art. 40, § 2º, inc. II) quanto a Lei n.º 10.520/02 (Art. 3º, inc. III), que exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração.

Todavia, nenhum desses diplomas legais determina como deve ser realizada essa estimativa, razão pela qual, a Administração, habitualmente, se vale de três orçamentos solicitados a fornecedores que atuam no ramo da

contratação. Essa prática decorre da praxe administrativa e da orientação consolidada por alguns órgãos de controle, a exemplo do entendimento do TCE-RJ, por meio da Súmula n.º 2 de 19 de junho de 2018:

As pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas e a obtenção das melhores condições de preço, respeitadas as limitações decorrentes da especificidade do objeto contratual.

No tocante à pesquisa de preços, consta no trecho do processo TCE-RJ n.º 113.686-5/18, reproduzido a seguir, que esta deve ser realizada da forma mais ampla possível, considerando-se além do mínimo de 3 cotações válidas, consultas realizadas junto a outros órgãos públicos, bem como analogias com outras contratações realizadas por corporações privadas:

Nessa ordem de ideias, a pesquisa de preços, nas contratações públicas, DEVE SER, em regra, realizada da **forma mais ampla possível, consignando o máximo de preços encontrados**, sendo defeso ao Gestor Público limitar-se ao mínimo exigido (três cotações válidas) - ou justificativa para a ausência - E, AINDA, consultas outras cuja feitura se opera junto aos órgãos públicos e junto às bases de sistemas de compras, valores registrados em atas da SRP e **analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas**, sendo pertinente a elaboração de despacho fundamentado analisando a pesquisa realizada a fim de estimar o valor do objeto a ser contratado. **(grifos nossos)**

Inclusive, o TCU, em diversas oportunidades, defendeu a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada a definir o orçamento estimado, conforme se denota do Acórdão n.º 3.026/2010 – Plenário, cujo voto consignou o seguinte:

[...] a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão n.º 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão n.º 1.547/2007-TCU-Plenário).

Ademais, com base no Acórdão 2.318/2014 – Plenário, o TCU determina que para uma proposta ser vantajosa para a Administração, a pesquisa de preços deve levar em conta diversas fontes como:

[...] cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos, valores registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, **de forma a possibilitar a estimativa mais real possível. (grifos nossos)**

Por fim, entendemos que o fato da pesquisa de preços da contratação em tela não ter sido procedida em conformidade com as orientações dos órgãos de controle retro mencionados pode ter contribuído como limitação do poder de escolha do gestor público quanto às opções economicamente mais vantajosas presentes no mercado, ensejando possíveis danos ao erário.

Recomendação 006: Que a SES apresente, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, a estimativa do valor da contratação mediante consulta às fontes diversificadas de pesquisa que sejam capazes de representar a realidade do mercado público, conforme disposto no Art. 20 do Decreto Estadual n.º 46.642/19, a fim de verificar possíveis danos ao erário público.

Constatação 003: Ausência de análise jurídica no processo de contratação

Consta no inciso VI do Art. 38 da Lei n.º 8.666/93 que devem ser juntados ao processo administrativo relativo ao procedimento licitatório os *“pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade”*, e que esta juntada deve ocorrer, oportunamente, no momento inicial da licitação.

Porém, o que se observou na contratação em tela, foi que o parecer contendo a análise jurídica, transcrita a seguir, só foi juntado ao processo em 13/05/2020, ou seja, após a assinatura do contrato ocorrida em 23/03/2020.

3.1.1. Da análise jurídica posterior à contratação

A presente contratação fora celebrada antes da análise jurídica, em franca contrariedade ao que determina do artigo 38, VI e parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, aplicável subsidiariamente às contratações submetidas à Lei n.º 13.979/20. **Caso fosse adotada a legalidade estrita, poder-se-ia cogitar a nulidade do presente**

ajuste, justamente por não cumprir um requisito necessário para a maioria dos procedimentos de contratação.(grifos nossos)

Por fim, entendemos que a elaboração extemporânea da análise jurídica comprometeu, sobremaneira, o julgamento objetivo em estrita observância ao constante no Art. 3º da referida lei, limitando assim a capacidade do gestor público de agir tempestivamente, evitando assim, situações que poderiam ter se configurado lesivas ao erário.

Recomendação 007: Que a SES apure, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, a responsabilidade quanto a ausência de parecer jurídico no processo de licitação que culminou a celebração do contrato n.º 013/2020.

Recomendação 008: Que a SES elabore, no prazo de 60 dias a contar do recebimento desta NR, ato normativo estabelecendo um rito procedimental que garanta a manifestação do jurídico para as contratações, inclusive em casos emergenciais.

Constatação 004: Ausência de detalhamento da planilha de custos

Esta equipe de auditoria, com o intuito de verificar os preços adotados na presente contratação, solicitou à Secretaria Estadual de Saúde o envio das planilhas de custos elaboradas pela empresa contratada referentes aos contratos do SAMU do Estado de Santa Catarina (SEI-RJ 6283435) e do Município do Rio de Janeiro (SEI-RJ 6283378). A SES/RJ, em 16/07/2020, por meio do documento SEI-RJ 6283466, destacou que para atendimento da solicitação da CGE-RJ foi promovido contato com a referida contratada que, voluntariamente, disponibilizou tais planilhas de custos. Contudo, esta Secretaria informou que não possui elementos para certificar as informações oriundas da contratação, à época, realizada pelo Estado de Santa Catarina.

Para a elaboração da presente Nota de Recomendação - NR, referente ao Risco 002 da **NIR N.º 20200003/SUPQUA/AGE/CGE**, a Equipe de Auditoria analisou a planilha do Estado de Santa Catarina e constatou que a mesma não possui quantidade e valor unitário dos respectivos serviços prestados. Diante disso, a análise comparativa da contratação em tela (contrato n.º 013/2020) com a contratação entre a OZZ Saúde Eireli e o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina - CBMSC ficou prejudicada, tendo a equipe se baseado em outras fontes de dados e informações para realizar a análise acerca do Risco 002, apontado na Nota de Identificação de Riscos.

Ademais, a equipe de auditoria constatou que a planilha de custos encaminhada pela contratada, referente à contratação do SAMU no Município do Rio de Janeiro, não foi apresentada de forma analítica, impossibilitando a comparação com o Termo de Referência do contrato n.º 013/2020, celebrado entre a SES e a OZZ Saúde Eireli.

Limitação 002: Entrega de planilhas de custos, à época, do respectivo contrato do Estado de Santa Catarina (SEI-RJ 6283435) com ausência do quantitativo de cada item e dos respectivos valores unitários. Diante disso, a análise ficou prejudicada, sendo necessária a utilização de outros métodos para prosseguir com o exame do Risco 002 da NIR N.º 20200003/SUPQUA/AGE/CGE.

Limitação 003: A planilha de custos, à época, do contrato n.º 013/2020 não foi apresentada de forma analítica, o que inviabilizou a comparação com o respectivo Termo de Referência.

Recomendação 009: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apresente uma planilha de custos detalhada, discriminando cada item por quantidades e valores unitários, em consonância com os itens apresentados no Termo de Referência relativo ao contrato n.º 013/2020.

Recomendação 010: Que a SES elabore, no prazo de 60 dias a contar do recebimento desta NR, uma norma para garantir que, no rito processual de contratação, a apresentação da planilha de custos seja requisito para a participação no certame, a fim de garantir o cumprimento das normas vigentes para a contratação pública.

Recomendação 011: Que a SES estabeleça, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, **na fase interna da licitação de contratações emergenciais**, procedimentos que exijam o orçamento detalhado em planilhas que expressem devidamente a composição de todos os custos unitários, conforme disposto no inciso II do § 2º do Art.7º da Lei n.º 8.666/93.

Ressalta-se que apesar de a contratada apresentar o menor preço global entre as empresas que participaram da pesquisa de preço, ao analisar a planilha de custos (SEI-RJ 3829832) observamos que alguns valores unitários estão acima do preço de mercado. Embora o Termo de Referência não preveja a necessidade de fixação de valores como parâmetros para aceitação dos preços unitários, a análise desses valores pode auxiliar na identificação de sobrepreço ou precificação artificial.

Diante disso, esta equipe analisou a planilha de custos e despesas encaminhada pela SES, por meio do documento SEI-RJ 3829832, constante do Processo SEI-080001/003479/2020, cujo custo mensal é de R\$ 27.600.216,50 na presente contratação.

Na Tabela 3 é possível verificar a descrição de todos os custos e despesas - mensal e total - do contrato (período 180 dias), bem como a participação em termos percentuais de cada um deles em relação ao total contratado, de forma a demonstrar os custos e despesas mais representativos.

Tabela 3: Custos da Contratação

DESCRIÇÃO DOS CUSTOS/DESPESAS	Custo mensal (R\$)	Custo – 180 dias (aprox. 6 meses) ¹ (R\$)	Porcentagem
RECURSOS HUMANOS	8.764.845,21	52.589.071,26	31,57%
CUSTOS INDIRETOS TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES	6.027.980,79	36.167.884,74	21,72%
ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS	3.322.262,33	19.933.573,98	11,97%
SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	2.449.640,39	14.697.842,34	8,82%
PROVISIONAMENTOS	1.969.176,02	11.815.056,12	7,09%
LOCAÇÃO	1.680.364,35	10.082.186,10	6,05%
MATERIAL DE USO E CONSUMO INCLUINDO MEDICAMENTOS	1.597.309,50	9.583.857,00	5,75%
MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	934.560,00	5.607.360,00	3,37%
INFORMÁTICA	344.000,00	2.064.000,00	1,24%
SERVIÇO DE AEROMÉDICO	158.633,67	951.802,02	0,57%
OUTRAS DESPESAS	142.244,13	853.464,78	0,51%
INSUMOS OPERACIONAIS	62.440,79	374.644,74	0,22%
MANUTENÇÃO CORRETIVA – VTRS RESERVAS	54.000,00	324.000,00	0,19%
TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO	53.760,00	322.560,00	0,19%
MANUTENÇÃO PREVENTIVA – VTRS RESERVAS	50.400,00	302.400,00	0,18%
SEGURO COMPLETO – VTRS RESERVAS	45.000,00	270.000,00	0,16%
SEGURO COMPLETO – MOTOS RESERVAS	35.864,00	215.184,00	0,13%
MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	29.168,99	175.013,94	0,11%
MANUTENÇÃO CORRETIVA – MOTOS RESERVAS	15.120,00	90.720,00	0,05%
TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO – VTRS RESERVAS	8.640,00	51.840,00	0,03%
MANUTENÇÃO PREVENTIVA - MOTOS RESERVAS	9.600,00	57.600,00	0,03%
TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO – MOTOS RESERVAS	3.840,00	23.040,00	0,01%

UNIFORMES	0,00	0,00	0,00%
TOTAL (R\$)	27.758.850,17	166.553.101,02	100,00%

Fonte: Elaboração própria, baseado no documento SEI-3829832 - Processo SEI-080001/003479/2020

Nota 1: A fim de facilitar o entendimento utilizamos para 180 dias o período de 6 meses

Em relação à Tabela 3, esta Nota de Recomendação contemplou a análise dos 8 itens mais representativos, correspondentes a 96,34% do valor total do contrato, a saber:

- Recursos Humanos – 31,57%;
- Custos indiretos, taxas e tributos incidentes - 21,72%;
- Encargos Sociais e Benefícios - 11,97%;
- Serviços Terceirizados – 8,82%;
- Provisionamentos - 7,09%;
- Locação de veículos - 6,05%;
- Material de uso e consumo incluindo medicamentos - 5,75%; e
- Manutenção de viaturas – 3,37%.

Esta equipe analisou, a partir de uma comparação pontual, as planilhas de custos/despesas encaminhadas pelas Organizações Sociais de Saúde (OSS) Viva Rio e Imaps Saúde, pertinentes ao Termo de Referência elaborado pela Subsecretaria de Gestão e Atenção Integral à Saúde, Processo n.º E-08.001.2227/2019, com o intuito de verificar se guarda paridade com os valores apresentados pela contratada.

Com este mesmo objetivo, também foram objeto de comparação as propostas encaminhadas pelas empresas: OZZ SaúdeEireli, tanto a que se refere ao primeiro TR quanto à proposta aceita para contratação; IDEIAS; e Medshore.

Desta forma, selecionamos alguns itens da planilha de custos, por meio de amostragem por julgamento (ou não probabilística) com o objetivo de comparar os custos apresentados pela contratada com os preços praticados no mercado.

Ao consultar o Painel de Preços do Governo Federal¹ constaque os valores adotados pela contratada com relação aos valores unitários do **portal**, cujos dados extraídos são **referentes ao mês de março de 2020**, apresentam percentual acima dos valores praticados, conforme demonstrado na Tabela 4:

Tabela 4: Custos unitários - OZZ e Painel de Preços

Local	Item	Qtd	OZZ SAÚDE		PAINEL DE PREÇOS		Diferença de valores unitários R\$	Percentual de sobrepreço
			Valor Unitário R\$	Valor total R\$	Valor Unitário R\$	Valor total R\$		
BASE DESCENTRALIZADA	Ar condicionado 18.000 BTUs	1	4.200,00	4.200,00	2.200,00	2.200,00	2.000,00	91%
	Ar condicionado 9.000 BTUs	4	4.500,00	18.000,00	3.440,00	13.760,00	1.060,00	31%
	Colchão	24	600,00	14.400,00	344,21	8.261,04	255,79	74%
	Geladeira 240l	1	2.500,00	2.500,00	1.200,00	1.200,00	1.300,00	108%
	Microondas	1	850,00	850,00	467,35	467,35	382,65	82%
ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO	Ar condicionado 18.000 BTUs	1	3.500,00	3.500,00	2.200,00	2.200,00	1.300,00	59%
	Computador (PC + tela mínimo 15 polegadas)	5	1.990,00	9.950,00	1.693,00	8.465,00	297,00	18%
	Geladeira	1	1.400,00	1.400,00	1.200,00	1.200,00	200,00	17%

		2401						
	Microondas 31l	1	499,00	499,00	467,35	467,35	31,65	7%
	Mouse pad com apoio para punho	10	54,00	540,00	10,70	107,00	43,30	405%
UNIDADES DE SAÚDE	Aparelho de telefonia móvel Smartphone mínimo tela 5.2	2	1.400,00	2.800,00	1.300,00	2.600,00	100,00	8%
	Tablet (mín 32 Gb tela 8.0 conectividade 3G/4G wifi com procedorquad-core, camara 8MP, GPS)	2	1.800,00	3.600,00	649,50	1.299,00	1.150,50	177%
TOTAL (R\$)				62.239,00		42.226,74		

Fonte: Elaboração própria, baseado no documento SEI-3829832 - Processo SEI-080001/003479/2020 e Painel de Preços do Governo Federal, em consulta no dia 31/07/2020

Observando a Tabela 4, identificamos que os valores apresentados na planilha de custos da contratada, comparados com o painel de compras, apresentam uma **variação de até 405% a mais no valor unitário**, isso considerando apenas 12 itens.

Mediante os itens apresentados na Tabela 4, a diferença encontrada entre os valores pesquisados e o preço praticado pela contratada foi de **R\$ 20.012,26** gastos a mais na contratação em tela.

Diante disso, esta análise torna-se de grande relevância para a garantia da economicidade e para o auxílio do gestor na escolha de um orçamento que represente a realidade do mercado.

Recomendação 012: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apresente Nota Técnica a esta CGE contendo a apuração dos valores referentes aos custos unitários apresentados pela contratada em relação ao contrato n.º 013/2020, a fim de validar se os mesmos estão em consonância com os valores praticados no mercado.

Recomendação 013: Que a SES, no prazo de 60 dias a contar do recebimento desta NR, estabeleça uma rotina área especializada em pesquisa de preços para validação dos valores apresentados nas propostas antes da pactuação contratual, a fim de garantir uma maior economicidade e poder de negociação.

Constatação 005: Custos com serviços terceirizados não contemplados no contrato assinado

A equipe de auditoria identificou nas planilhas de custos (SEI-RJ 3829832, 3829877 e 3829939), referentes ao Contrato n.º 013/2020, valores relativos à subcontratação. Deste modo, com o objetivo de verificar a conformidade com o respectivo Termo de Referência, consolidamos os itens relacionados aos serviços terceirizados apresentados pela planilha da contratada (SEI-RJ3829832), totalizando um valor mensal de R\$ 2.449.640,37, que correspondente a um montante de R\$ 14.697.842,22 para um período de 180 dias, conforme Tabela 5:

Tabela 5: Custos dos Serviços Terceirizados por Unidade

Item	Descrição	Quantidade	Custo Unitário Mês (R\$)	Custo total Mês (R\$)	Custo total 180 dias (R\$)

A	USB- Unidade de Suporte Básico	47	14.129,72	664.096,67	3.984.580,02
B	USA – Unidade de Suporte Avançado	15	19.850,23	297.753,50	1.786.521,00
C	USI – Unidade de Suporte Intermediário	20	13.756,65	275.133,08	1.650.798,48
D	Motolância	30	5.474,17	164.225,00	985.350,00
E	Central de Regulação	1	47.570,00	47.570,00	285.420,00
F	Gestão SEDE	1	610.566,03	610.566,03	3.663.396,18
G	Gestão NEP	1	28.801,67	28.801,67	172.810,02
H	Bases Bombeiros	36	8.937,58	321.753,00	1.930.518,00
I	Bases SEDE	1	39.741,42	39.741,42	238.446,72
TOTAL GERAL (R\$)				2.449.640,37	14.697.842,22

Fonte: Elaboração própria, baseado no documento SEI- 3829832(SEI-080001/003479/2020)

É importante destacar que o Art. 72 da Lei n.º 8.666/93 estabelece a possibilidade de subcontratação até o limite admitido pela administração nos contratos:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, **até o limite admitido, em cada caso, pela Administração. (Grifos Nossos)**

Em consonância com este artigo, o TCE-RJ, no processo n.º 206.759-8/17, destaca que a subcontratação de parte do objeto deve ser admitida, de maneira excepcional, apenas quando for inviável a execução integral pela contratada, sendo necessária previsão expressa da subcontratação pela contratante, conforme transcrito a seguir:

A subcontratação, portanto, **só deve ser excepcionalmente admitida se parcial e quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto pela contratada.** A subcontratação, nesses moldes, deverá estar prevista no instrumento convocatório e no contrato e deverá ser admitida de forma expressa pela Administração contratante.

(...) *(grifos nossos)*

O TCU, nos Acórdãos n.ºs 1.045/2006 e 1.748/2009, admite a subcontratação parcial do objeto licitado, se manifestando no sentido de que lhe deve ser fixado um limite máximo no edital, conforme os seguintes julgados:

9.2.2.4. estabeleça nos instrumentos convocatórios, em cada caso, os limites para subcontratação de obra, serviço ou fornecimento, de modo a evitar riscos para a Administração Pública, conforme disciplina o art. 72 da Lei n. 8.666/93 (Acórdão nº 1.045/2006, Plenário)

Nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93, deve ser fixado, no edital, o percentual máximo para subcontratação, **quando houver cláusula editalícia de permissividade, devendo essa cláusula existir, apenas, em hipóteses excepcionais,** quando a subcontratação for estritamente necessária, devendo ser técnica e circunstancialmente justificados tanto a necessidade da subcontratação quanto o percentual máximo admitido. (Acórdão nº 1.748/2009, Plenário) *(grifos nossos)*

Ademais, o inciso VI do Art. 78. da Lei n.º 8.666/93 apresenta, como um dos **motivos para rescisão contratual,** a subcontratação total ou parcial do objeto contratado quando não previsto no edital ou no próprio contrato:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

(...) *(Grifos Nossos)*

Portanto esta equipe de auditoria entende que os contratos administrativos são *intuitu personae* (personalíssimos), motivo pelo qual devem ser prestados pelo próprio vencedor do certame. Por isso, a subcontratação é excepcional, devendo estar prevista no instrumento convocatório e no contrato de forma expressa pela Administração contratante. Por não constar cláusula editalícia de permissividade, o contrato em questão apresenta um custo adicional de até **R\$ 14.697.842,22, considerando a vigência do contrato de 180 dias.**

Recomendação 014: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apure os valores dos gastos adicionais com as subcontratações do contrato n.º 013/2020 e realize tratativas junto à contratada para promover o ressarcimento ao erário, se for o caso.

Recomendação 015: Que a SES, no prazo de 60 dias a contar do recebimento desta NR, elabore atos normativos que contemplem, no rito contratual, a análise das subcontratações com as respectivas justificativas para validação das mesmas, e o estabelecimento do limite admitido para subcontratações pela Administração nos contratos, conforme Art. 72 da Lei n.º 8.666/93.

Recomendação 016: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, identifique as subcontratações presentes no contrato n.º 013/2020, juntamente com avaliação técnica, para que sejam objetos de novos procedimentos licitatórios.

Constatação 006: Pluralidade do objeto contratado

A equipe de auditoria constatou que o Termo de Referência (SEI-RJ 3771456), referente ao contrato n.º 013/2020, apresenta diversas especialidades de serviço, como locação e manutenção de veículos, serviços de teleatendimento, fornecimento de medicamentos, entre outros.

Com o objetivo de constatar os benefícios da divisão do objeto contratual, em consonância ao princípio da economicidade, esta equipe de auditoria simulou um cenário de menor preço dos itens contratados, comparando a planilha de custos da contratada com as demais concorrentes. Com isso, verificamos que o valor de contratação baseado nos menores preços entre as concorrentes seria de R\$ 22.187.412,58, conforme demonstrado na Tabela 6:

Tabela 6: Menor preço entre as OZZ e as empresas concorrentes

RUBRICA	OZZ (R\$)	IDEIAS (R\$)	MEDSHORE (R\$)	MENOR PREÇO (R\$)
CUSTOS INDIRETOS, TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES	6.027.980,80	1.359.723,94	4.166.132,83	1.359.723,94
INFORMÁTICA	344.000,00	273.000,00	400.540,00	273.000,00
INSUMOS OPERACIONAIS	62.440,91	49.843,42	68.491,11	49.843,42
LOCAÇÃO DE VEÍCULOS	1.680.364,35	1.558.783,39	1.436.100,00	1.436.100,00
MANUTENÇÕES DE VEÍCULOS	1.063.680,00	901.400,00	773.980,00	773.980,00
MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	29.168,99			29.168,99
MATERIAL DE USO E CONSUMO INCLUINDO MEDICAMENTOS	1.597.309,63	2.688.962,23	2.943.674,43	1.597.309,63
OUTRAS DESPESAS	130.987,92	52.250,67	77.509,63	52.250,67
RECURSOS HUMANOS	14.056.283,35	17.183.956,73	15.168.166,44	14.056.283,35
SEGURO COMPLETO	80.864,00	68.200,00	32.616,00	32.616,00
SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	2.449.640,37	4.069.508,61	3.640.009,06	2.449.640,37
TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO	77.496,21	80.094,17	80.759,82	77.496,21
TOTAL GERAL (R\$)	27.600.216,53	28.285.723,16	28.787.979,32	22.187.412,58

Fonte: Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 3829832, 3829877 e 3829939 (SEI-080001/003479/2020)

Desta forma, o resultado dessa comparação apresentou uma diferença mensal de R\$ 5.412.803,95 (R\$ 27.600.216,53 'OZZ' – R\$ 22.187.412,58 'Menor Preço'), entre os valores apresentados pela contratada e o cenário de menor preço, representando um montante de R\$ 32.476.873,70 para um período de 180 dias.

Ademais, a equipe realizou um outro cenário de menor preço, neste caso comparando a planilha da contratada (SEI-RJ 3829832) com as propostas das Organizações Sociais (SEI-RJ4651883). Verificamos então que o valor de contratação baseado no menor preço entre as planilhas de custos seria de R\$ 11.442.094,65, conforme demonstrado na Tabela 7:

Tabela 7: Menor preço entre a OZZ e as Organizações Sociais

RUBRICA	OZZ (R\$)	VIVA RIO (R\$)	IMAPS SAÚDE (R\$)	MENOR PREÇO (R\$)
CUSTOS INDIRETOS, TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES	6.027.980,80	313.164,40	278.113,88	278.113,88
INFORMÁTICA	344.000,00	111.223,00	100.500,00	100.500,00
INSUMOS OPERACIONAIS	62.440,91			62.440,91
AQUISIÇÃO/LOCAÇÃO DE VEÍCULOS	1.680.364,35	1.599.666,67	1.435.675,00	1.435.675,00
MANUTENÇÕES DE VEÍCULOS	1.063.680,00	131.200,00		131.200,00
MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	29.168,99			29.168,99
MATERIAL DE USO E CONSUMO INCLUINDO MEDICAMENTOS	1.597.309,63	894.766,67	813.275,00	813.275,00
OUTRAS DESPESAS	130.987,92			130.987,92
RECURSOS HUMANOS	14.056.283,35	8.386.025,30	7.547.522,74	7.547.522,74
SEGURO COMPLETO	80.864,00	391.796,00	352.515,00	80.864,00
SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	2.449.640,37	838.392,00	754.850,00	754.850,00
TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO	77.496,21			77.496,21
TOTAL GERAL (R\$)	27.600.216,53	12.666.234,04	11.282.451,62	11.442.094,65

Fonte: Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 3589898, 3829832 e 4651883 (SEI-080001/003479/2020)

Cabe ressaltar que na presente análise esta equipe não considerou as quantidades que compõem os valores explicitados, tendo em vista que ambos os Termos de Referência preveem a prestação do mesmo serviço. Diante desse cenário, o resultado dessa comparação apresentou uma diferença mensal de R\$ 16.158.121,88 (R\$ 27.600.216,53 'OZZ' – R\$ 11.442.094,65 'Menor Preço'), entre os valores encaminhados pela contratada e o cenário de menor preço, representando um montante de R\$ 96.948.731,28 para um período de 180 dias.

Ademais, ao analisarmos os autos do processo SEI-080001/003479/2020 de contratação do objeto em tela, não identificamos **até a conclusão desta NR nenhum estudo técnico justificando a opção da gestão pelo não parcelamento do objeto contratado.**

Esta equipe entende que o objeto pode ser dividido pela Administração em tantas parcelas quantas se comprovarem técnicas e economicamente viáveis, em busca do aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, conforme § 1º e § 2º do Art. 23 da Lei n.º 8.666/93:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

Ainda em relação à pluralidade do objeto, o TCE-RJ, por meio do processo n.º 101.436-2/18 solicitou, em um procedimento de auditoria realizado em outra unidade auditada, a justificativa quanto à modelagem adotada, demonstrando que a não divisão do objeto deve representar medida mais vantajosa à Administração, conforme transcrito a seguir:

7. Justifique a modelagem adotada, demonstrando que a não divisão do objeto em lotes representa medida administrativa econômica e tecnicamente mais vantajosa, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei Federal n.º 8.666/93 e em consonância ao disposto na Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU);

É nesse sentido que a Súmula 247 do TCU se posiciona quanto a obrigatoriedade da admissão da adjudicação por item e não por preço global, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de

escala, propiciando a ampla participação de licitantes, conforme fragmento transcrito a seguir:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. *(grifos nossos)*

De igual modo, no Acórdão n.º 1.972/2018, julgado pelo Plenário do TCU, a contratação conjunta foi, doravante, vedada, pois a contratação deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que justifiquem a decisão mais adequada.

(...) as possíveis vantagens do não parcelamento não foram devidamente justificadas nos autos, visto que **não foi apresentado qualquer estudo técnico preliminar que sustentasse a necessidade da licitação conjunta para o objeto** do pregão presencial adotado, somente justificativas apresentadas pelo setor técnico demandante, por ocasião da análise de impugnação ao edital apresentada por empresa interessada. (Grifo nosso)

(...)

57. Assim sendo, por ser a licitação conjunta uma exceção à regra geral do parcelamento, caberia ao órgão contratante, (...), proceder a estudos preliminares que demonstrassem, de forma mais específica, que a eventual segregação da contratação dos serviços previstos com novos fornecedores traria prejuízos aos fins pretendidos e que a suscitada aquisição conjunta seria efetivamente a mais adequada em termos técnicos e econômicos. **Há que se considerar que a decisão do gestor em parcelar ou não uma contratação deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que justifiquem a decisão mais adequada a ser tomada e não somente justificativas.** *(Grifos Nossos)*

Uma vez caracterizada a vantajosidade, em termos técnicos e/ou econômicos, em consonância com a Lei n.º 8.666/93 e com a Lei n.º 13.303/2016, é possível agregar vários objetos em uma mesma licitação. Desse modo, a decisão do gestor em ampliar a competitividade do certame, nem sempre é recomendável em termos técnicos e/ou econômicos.

Portanto, a pluralidade contratual pode não ser um problema para a contratação quando sinalizada pelo gestor em observância ao princípio da economicidade, sendo justificado no próprio processo de contratação. Entretanto, até a conclusão desta NR, não consta nos autos esta justificativa por parte do gestor do contrato.

Recomendação 017: Que a SES justifique, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, o não parcelamento do objeto do contrato n.º 013/2020, uma vez que esta decisão do gestor deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos.

Recomendação 018: Que a SES, no prazo de 60 dias a contar do recebimento desta NR, apresente normatização que contemple a necessidade de justificativa para validação da subcontratação, sem perda da economia de escala, e em consonância ao princípio da economicidade.

Constatação 007: Preço unitário da manutenção de veículos da proposta vencedora é superior ao das empresas concorrentes

Esta equipe de auditoria analisou os preços unitários da manutenção de veículos da contratada, com o objetivo de verificar se os valores estão compatíveis com os apresentados pelas demais empresas que participaram do processo em questão, bem como das Organizações Sociais de Saúde Viva Rio e Imaps Saúde.

Esse procedimento está alinhado ao princípio da economicidade, cujo objetivo é a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e a busca da celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos. Inclusive na Nota Técnica SGE n.º 01/2015, o TCE-RJ entende e orienta que:

Como **em qualquer contratação**, as contratações de bens e serviços de TI pela administração pública, o **princípio da economicidade deve estar presente desde o início do processo**, ainda na fase de planejamento

das contratações, nas razões de escolha da solução tecnológica ou equipamento que irá atender às necessidades da administração. (*grifos nossos*)

Ao analisarmos a planilha de custos (SEI-RJ 3829832) encaminhada pela SES, referente à manutenção das viaturas, identificamos um custo mensal de R\$ 1.063.680,00, correspondendo a um montante de R\$ 6.382.080,00 para um período de 180 dias, conforme Tabela 8:

Tabela 8: Custos dos Serviços de Manutenção por tipo de veículo

Tipo	Veículo	Total mensal R\$	Total (180 dias) R\$
MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	MOTOLÂNCIAS	144.900,00	869.400,00
	USA – UNIDADE DE SUPORTE AVANÇADO	144.450,00	866.700,00
	USB – UNIDADE DE SUPORTE BÁSICO	452.610,00	2.715.660,00
	USI – UNIDADE DE SUPORTE INTERMEDIÁRIO	192.600,00	1.155.600,00
SUBTOTAL DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS		934.560,00	5.607.360,00
MANUTENÇÃO PREVENTIVA	MOTOS RESERVAS	9.600,00	57.600,00
	VRTS RESERVAS	50.400,00	302.400,00
SUBTOTAL DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA		60.000,00	360.000,00
MANUTENÇÃO CORRETIVA	MOTOS RESERVAS	15.120,00	90.720,00
	VRTS RESERVAS	54.000,00	324.000,00
SUBTOTAL DE MANUTENÇÃO CORRETIVA		69.120,00	414.720,00
TOTAL COM MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS		1.063.680,00	6.382.080,00

Fonte: Elaboração própria, baseado no documento SEI- 3829832 (SEI-080001/003479/2020)

Ademais, foram comparadas as propostas da empresa OZZSaúdeEireli, e de suas concorrentes relativas ao contrato n.º 013/2020, assim como as das Organizações Sociais, conforme demonstrado na Tabela 9:

Tabela 9: Custos de manutenção de viaturas

MANUTENÇÃO VIATURAS												
	OZZ Saúde				IDEIAS		MEDSHORE		VIVA RIO		IMAPS SAÚDE	
	1º TR		TR LEI N° 13.979/20									
	Qt	Valor mensal (R\$)	Qt	Valor mensal (R\$)	Qt	Valor mensal (R\$)	Qt	Valor mensal (R\$)	Qt	Valor mensal (R\$)	Qt	Valor mensal (R\$)
AMBULÂNCIAS RESERVAS	18	131.400,00	18	104.400,00	18	77.400,00	18	68.400,00	-	-	-	-
MOTOLÂNCIAS RESERVAS	8	21.600,00	8	24.720,00	8	34.400,00	8	17.600,00	-	-	-	-
VIATURAS EM OPERAÇÃO	112	942.600,00	112	934.560,00	112	789.600,00	112	687.980,00	82	123.000,00	-	-
TOTAL (R\$)	138	1.095.600,00	138	1.063.680,00	138	901.400,00	138	773.980,00	82	123.000,00	-	-

Fonte: Elaboração própria, documentos SEI - 3589898, 3829832, 4651883, 3829877 e 3829939 (SEI-080001/003479/2020)

Por não constar no Termo de Referência, elaborado pela Subsecretaria de Gestão e Atenção Integral à Saúde da SES, a previsão de veículos reservas, as planilhas de preços das OSSs Viva Rio e Imaps Saúde não contemplaram esses valores, cuja necessidade é apontada apenas na atual contratação.

Em relação a diferença do valor de manutenção das viaturas em operação no contrato n.º 013/2020, cabe ressaltar que no caso da Viva Rio, que apresentou o menor valor, as manutenções seriam para veículos adquiridos para o estado. Já os da OZZ SaúdeEireli, referem-se, em sua grande parte, a veículos locados, pois dos 138 veículos apresentados no Termo de Referência, 93 veículos seriam alugados, visto que o Estado ficou responsável de fornecer 45 ambulâncias.

Por isso, esta equipe de auditoria entende que a opção de alugar ou comprar viaturas interfere nos preços de manutenção das viaturas, pois os custos de manutenção ao alugar os veículos podem estar incluídos no valor do aluguel, ou ser de responsabilidade do locatário.

Desta forma, com relação às viaturas em operação, por não possuir o valor detalhado dos custos por tipo de veículo da Viva Rio, consideramos o valor total para confrontarmos os custos, o que gerou uma diferença de R\$ 4.869.360,00 (R\$ 5.607.360,00 'OZZ' - R\$ 738.000,00 'Viva Rio').

Ademais, a manutenção preventiva e corretiva de ambulâncias e motolâncias "Reservas" as quais não constam nas propostas da Viva Rio e Imaps Saúde (Tabela 9) apresenta o montante de R\$ 774.720,00 (R\$ 360.000,00 'preventiva' + R\$ 414.720,00 'corretiva'), o que acarretou em aumento ainda maior desses custos de manutenção.

Com isso elaboramos a Tabela 10 de forma a visualizar a diferença dos custos de manutenção, tanto dos veículos em operação quanto os reservas entre a OZZ e Viva Rio:

Tabela 10: Custos de manutenção da OZZ x Viva Rio

		OZZ		Viva Rio		Diferença de valores nas propostas e = (b - d)
		Valor mensal (a)	valor semestral b= (a x 6)	Valor mensal (c)	Valor semestral d = (c x 6)	
Viaturas em operação	Manutenção de veículos	934.560,00	5.607.360,00	123.000,00	738.000,00	4.869.360,00
Viaturas reservas	Manutenção preventiva	60.000,00	360.000,00	-	-	360.000,00
	Manutenção corretiva	69.120,00	414.720,00	-	-	414.720,00
Total		1.063.680,00	6.382.080,00	123.000,00	738.000,00	5.644.080,00

Fonte: Elaboração própria, documentos SEI - 3589898, 3829832, 4651883, 3829877 e 3829939 (SEI-080001/003479/2020)

Portanto, a soma da manutenção de veículos de R\$ 4.869.360,00 (viaturas em operação) mais R\$ 774.720,00 (viaturas reservas), comparado com as propostas das Organizações Sociais, pode apresentar um gasto adicional no valor de R\$ 5.644.080,00 em 180 dias, conforme exposto na Tabela 10.

Deste modo, esta equipe de auditoria entende que os custos de manutenção apresentados pela contratada são superiores aos apresentados pelas empresas concorrentes, o que afronta o princípio da economicidade.

Recomendação 019: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apure os valores dos gastos adicionais com a manutenção dos veículos e efetue as tratativas junto a contratada para promover o ressarcimento ao erário, se for o caso.

Recomendação 020: Que a SES, no prazo de 60 dias a contar do recebimento desta NR, estabeleça uma rotina que permita, em cada nova contratação, a análise dos custos de manutenção dos veículos, com objetivo de apurar se estão em consonância com o praticado no mercado.

Constatação 008: Custos e despesas com pessoal acima dos valores de mercado e do ofertado pelas organizações sociais.

Com o objetivo de verificar se os valores referentes ao pagamento de pessoal apresentados tanto pela contratada, quanto pelas OSSs, são compatíveis com os valores praticados no município do Rio de Janeiro, realizamos em 03/08/2020, consulta salarial para obter o piso, a média e teto salarial dos cargos de condutor, enfermeiro e técnico de enfermagem. Cabe destacar que esta consulta foi realizada no portal <https://www.salario.com.br>, que utiliza informações enviadas pelas empresas mensalmente através do sistema CAGED do Ministério da Economia.

Tabela 11: Pesquisa de mercado quanto aos salários

Cargo	Piso Salarial	Média Salarial	Teto Salarial
Técnico de Enfermagem	R\$ 1.264,84	R\$ 1.385,84	R\$ 1.946,84
Enfermeiro	R\$ 3.331,94	R\$ 3.650,68	R\$ 5.901,50
Condutor	R\$ 1.583,86	R\$ 1.735,38	R\$ 3.045,43

Fonte:Elaboração própria, baseado nas informações do site <https://www.salario.com.br/>

Constatamos que os salários apresentados pelas OSSs estão dentro do ofertado no mercado, enquanto a empresa contratada apresenta valores acima do teto verificado por esta equipe.

A planilha de custos da contratada encaminhada pela SES apresenta um custo mensal com pessoal no valor de R\$ 14.056.283,56, correspondendo a um montante de R\$ 84.337.701,36 para o período de 180 dias, conforme Tabela 12:

Tabela 12: Custos e despesas com pessoal

CUSTOS E DESPESAS COM PESSOAL	ALOCAÇÃO	Custos Mensal (R\$)	Custos – 180 dias (R\$)
RECURSOS HUMANOS	CENTRAL DE REGULAÇÃO	1.780.496,25	10.682.977,50
	GESTÃO NEP	45.300,00	271.800,00
	GESTÃO SEDE	226.900,00	1.361.400,00
	MOTOLÂNCIAS	397.080,00	2.382.480,00
	USA – UNIDADE DE SUPORTE AVANÇADO	2.750.404,20	16.502.425,20
	USB – UNIDADE DE SUPORTE BÁSICO	1.991.873,16	11.951.238,96
	USI – UNIDADE DE SUPORTE INTERMEDIÁRIO	1.572.791,60	9.436.749,60
SUBTOTAL DE RECURSOS HUMANOS		8.764.845,21	52.589.071,26
ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS	CENTRAL DE REGULAÇÃO	189.370,62	1.136.223,72
	GESTÃO NEP	20.951,69	125.710,14
	GESTÃO SEDE	68.750,64	412.503,84
	MOTOLÂNCIAS	209.160,90	1.254.965,40
	USA – UNIDADE DE SUPORTE AVANÇADO	487.277,70	2.923.666,20
	USB – UNIDADE DE SUPORTE BÁSICO	1.351.350,58	8.108.103,48
	USI – UNIDADE DE SUPORTE INTERMEDIÁRIO	995.400,20	5.972.401,20
SUBTOTAL DE ENCARGOS SOCIAIS		3.322.262,33	19.933.573,98
PROVISIONAMENTOS	CENTRAL DE REGULAÇÃO	110.885,33	665.311,98
	GESTÃO NEP	10.349,43	62.096,58
	GESTÃO SEDE	43.748,14	262.488,84
	MOTOLÂNCIAS	150.533,10	903.198,60
	USA – UNIDADE DE SUPORTE AVANÇADO	302.295,90	1.813.775,40
	USB – UNIDADE DE SUPORTE BÁSICO	755.118,92	4.530.713,52
	USI – UNIDADE DE SUPORTE INTERMEDIÁRIO	596.245,20	3.577.471,20
SUBTOTAL DE PROVISIONAMENTOS (R\$)		1.969.176,02	11.815.056,12
TOTAL DE CUSTOS E DESPESAS COM PESSOAL (R\$)		14.056.283,56	84.337.701,36

Fonte: Elaboração própria, baseado no documento SEI- 3829832 (SEI-080001/003479/2020)

Esta equipe analisou os valores pertinentes à rubrica “pessoal” das propostas encaminhadas pela contratada e pelas Organizações Sociais. Ademais, consideramos o quantitativo de **1.496 profissionais, além dos médicos,**

constantes do Termo de Referência da presente contratação que deveriam compor as equipes de trabalho.

Tabela 13: Comparação dos custos com pessoal

RECURSOS HUMANOS, INCLUINDO ENCARGOS SOCIAIS E PROVISIONAMENTOS					
OZZ BRASIL ¹		VIVA RIO		IMAPS	
1º TR	TR LEI 13.979/20	Qtd	Valor Mensal (R\$)	Qtd	Valor Mensal (R\$)
Valor Mensal (R\$)	Valor Mensal (R\$)				
10.636.891,06	14.056.283,35	1.383	8.386.025,30	1.383	7.547.522,74

Fonte:Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 3589898, 3829832 e 4651883 (SEI-080001/003479/2020)

Nota:1 - A Proposta da Empresa OZZ SaúdeEireli não apresenta na Planilha de Preços a quantidade de profissionais contratados

Utilizando como base os principais cargos na planilha da contratada, elaboramos uma tabela com o objetivo de comparar os valores então praticados, com a média dos valores ofertados nas planilhas de custos/despesas das Organizações Sociais Viva Rio e IMAPS, não levando em consideração a carga horária, mas somente a quantidade de profissionais para cada cargo, devido às OSS não apresentarem este tipo de informação.

Contudo, cabe ressaltar que o quantitativo de empregados apresentados nas planilhas de custos das OSS é menor do que os presentes no contrato em análise, fato este que não foi levado em consideração por utilizarmos apenas os valores de cada cargo.

Tabela 14: Comparação dos custos dos cargos

Cargo	OZZ - TR LEI 13.979/20			
	Qtd	VI. Por profissional (R\$)	Valor Mensal (R\$)	Valor (6 meses) (A) (R\$)
RADIO OPERADOR (Diurno)	17	2.650,00	45.050,00	270.300,00
RADIO OPERADOR (Noturno)	13	3.344,52	43.478,75	260.872,50
TARM (Diurno)	44	2.200,00	96.800,00	580.800,00
TARM (Noturno)	33	2.585,00	85.305,00	511.830,00
SUPERVISOR DE ENFERMAGEM (Diurno)	5	8.900,00	44.500,00	267.000,00
ENFERMEIRO DIURNO	105	4.709,00	494.445,00	2.966.670,00
ENFERMEIRO NOTURNO	140	5.533,08	774.631,20	4.647.787,20
TÉCNICO DE ENFERMAGEM SOCORRISTA (D)	201	3.309,00	665.109,00	3.990.654,00
TÉCNICO DE ENFERMAGEM SOCORRISTA (N)	268	3.888,08	1.042.004,10	6.252.024,60
CONDUTOR (Diurno)	164	3.059,00	501.676,00	3.010.056,00
CONDUTOR (Noturno)	246	3.594,33	884.204,36	5.305.226,16
TOTAL	1.236	-	4.677.203,41	28.063.220,46
Cargo	Quantidade da OZZ - com base na média do custo unitário da VIVA RIO/IMAPS			
	Qtd	VI. Por profissional (R\$)	Valor Mensal (R\$)	Valor (6 meses) (A) (R\$)
RADIO OPERADOR (Diurno)	17	1.550,73	26.362,42	158.174,50
RADIO OPERADOR (Noturno)	13	1.770,07	23.010,88	138.065,30
TARM (Diurno)	44	1.387,26	61.039,55	366.237,30
TARM (Noturno)	33	1.578,48	52.089,81	312.538,88
SUPERVISOR DE ENFERMAGEM (Diurno)	5	3.877,40	19.386,99	116.321,95
ENFERMEIRO DIURNO	105	3.616,81	379.764,59	2.278.587,56
ENFERMEIRO NOTURNO	140		506.352,79	3.038.116,74
TÉCNICO DE ENFERMAGEM SOCORRISTA (D)	201	1.999,22	401.843,67	2.411.062,02
TÉCNICO DE ENFERMAGEM SOCORRISTA (N)	268		535.791,56	3.214.749,36

CONDUTOR (Diurno)	164	2.311,26	379.046,12	2.274.276,72
CONDUTOR (Noturno)	246	2.603,35	640.424,30	3.842.545,77
TOTAL	1.236		R\$ 3.025.112,68	R\$ 18.150.676,09
DIFERENÇA			R\$ 1.652.090,73	R\$ 9.912.544,37
			54,61%	

Fonte: Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 3829832 e 4651883 (SEI-080001/003479/2020)

Observando a comparação realizada na Tabela 14, verificamos que os valores médios das OSS são inferiores aos da contratada, apresentando uma diferença de R\$ 9.912.544,37, para o período contratado, correspondendo a uma variação de 54,61% a mais do que teria gasto se optasse pelas OSS.

Segundo a **Nota Técnica 001/2020**, elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), que versa sobre a realização de procedimentos de contratação destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), **os valores superiores dos preços devem ser devidamente justificados nos autos do processo.**

4.6. Por fim, mais uma vez atento aos objetivos citados no item 1.3 e também no escopo de evitar a renovação de atos ou procedimentos administrativos, o art.4º-E, §3º, da Lei n.º 13.979/2020, **permite a contratação por valores superiores aos consignados na pesquisa de preços** (que, portanto, veicula apenas o preço estimado), desde que **decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, tudo devidamente justificado nos autos.** Com as devidas adaptações, a exegese apresentada no item 4.4 se aplica ao presente caso. *(Grifos nossos)*

A equipe de auditoria **não constatou nos autos justificativa do gestor, à época, sobre os aumentos dos preços** referente aos custos e despesas com pessoal. Portanto, a diferença de repasses mensais entre o valor reajustado de R\$ 14.056.283,25 em decorrência da COVID-19, e a proposta de R\$ 7.547.522,74 (Imaps) e R\$ 8.386.025,30 (Viva Rio), é de R\$ 6.508.760,71 e R\$ 5.670.258,05 mensais, respectivamente, podendo ocasionar um gasto adicional, **para um período de 6 meses, de até R\$ 39.052.563,66.**

Recomendação 021: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apresente um estudo quanto aos custos e despesas com pessoal presentes na contratação em tela, justificando assim o fato de serem superiores em até R\$ 39.052.563,66 comparado com as OSS VIVA RIO e IMAPS, ou realize procedimento de repactuação contratual a fim de garantir a economicidade do ato de contratação.

Recomendação 022: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apresente uma Nota Técnica a esta CGE contendo avaliação da contratação de pessoal no tocante à necessidade quantitativa e qualitativa de profissionais para a execução do objeto contratual, comparando com os preços praticados no mercado.

Adicionalmente, com o objetivo de verificar se a contratada cumpriu com o definido no Termo de Referência no tocante à contratação de pessoal, esta equipe analisou a planilha (SEI-RJ 6489870), encaminhada pela SES, com o demonstrativo da quantidade de profissionais contratados entre os meses de março a julho.

Como resultado da análise, observamos que a contratada **em nenhum mês alcançou o quantitativo estabelecido** no Termo de Referência, conforme demonstrado Tabela 15:

Tabela 15: Quantitativo de profissionais contratados

	Profissionais Gestão e RT	Profissionais Operação (D)	Substituições e Médicos não dedicados	TOTAL
PREVISTO	43		1.453 + Médicos	1.496 + Médicos
MARÇO¹	43	367	18	428
ABRIL	43	982	167	1.192
MAIO	43	962	198	1.203
JUNHO	43	1008	175	1.226

JULHO²	43	933	142	1.118
--------------------------	----	-----	-----	-------

Fonte:Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 6489870 (SEI-320001/001047/2020)

Nota:

1 – Referente apenas aos dias 30 e 31 de março

2 – Quantidade até dia 18/07/2020

Limitação 004: Não obtivemos em nossas análises o atesto do fiscal do contrato para validação das informações apresentadas na planilha (SEI-RJ 6489870), elaborada pela própria contratada e sem atestação do gestor do contrato, apresentou o quantitativo por local de trabalho não distinguindo os cargos ocupados. Diante da não distinção dos cargos e suas respectivas quantidades, não foi possível precisar o valor que a contratada deixou de realizar em relação à contratação desses profissionais.

Recomendação 023: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apresente a relação dos profissionais, com seus respectivos cargos, pertencentes ao quadro de pessoal referente ao contrato n.º 013/2020.

Recomendação 024: Que a SES apresente para a CGE-RJ, no prazo de 15 dias a contar do recebimento desta NR, relatório de fiscalização do contrato em questão desde o início de sua vigência contendo o atesto de controle de pessoal e as respectivas Memórias de Cálculos da execução contratual, até a conclusão desta NR.

Considerando a quantidade demonstrada na Tabela 15, estimamos o impacto financeiro em relação a não contratação da totalidade de profissionais prevista no contrato n.º 013/2020, utilizando como base o valor de R\$ 6.877,50 referente ao salário, incluindo encargos sociais, pago a um funcionário contratado com o cargo de “Técnico de Enfermagem Diurno”. A equipe adotou a metodologia de classificar todos os funcionários no cargo de “Técnico de Enfermagem Diurno” por não possuir o quantitativo de funcionários efetivamente contratados em cada um dos cargos. Ademais, adotou-se como referência o salário do “Técnico de Enfermagem Diurno” por representar a maior quantidade de funcionários em relação ao total, dados esses extraídos do Termo de Referência. Cabe destacar que para o cálculo apresentado na Tabela 16, não foram considerados os profissionais contratados ou que seriam contratados para o cargo de médico, uma vez que tais profissionais são contratados por regime de plantão.

Tabela 16: Estimativa de valor de profissionais que deixaram de ser contratados

Mês	Total de profissionais previstos	Total de profissionais contratados	Quantidade de profissionais que deixaram de ser contratados	Gastos com o cargo: Técnico de Enfermagem diurno por mês	TOTAL (R\$)
Abril	1.496	1.192	304	R\$ 6.877,50	2.090.760,00
Maio		1.203	293		2.015.107,50
Junho		1.226	270		1.856.925,00
Julho ¹		1.118	378		2.599.695,00
TOTAL GERAL (R\$)					8.562.487,50

Fonte: Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 6489870 (SEI-320001/001047/2020) e 3829832 (SEI-080001/003479/2020)

Nota: 1 – Quantidade até dia 18/07/2020

Ao analisar a Tabela 16, obtivemos o valor de R\$ 8.562.487,50 referente à diferença de profissionais que a empresa não contratou no período analisado.

Considerando que o presente contrato possui o prazo de 6 meses e que as informações prestadas pela contratada referem-se aos 4 meses iniciais, estima-se proporcionalmente, utilizando os critérios supracitados, que o montante devido à OZZ Saúde Eireli para contratação de profissionais e que, no entanto, não foram contratados poderá sofrer um acréscimo de R\$ 4.281.243,75, totalizando no final do contrato (180 dias) o valor de R\$ 12.843.731,25.

Ainda com o intuito de estimar o valor de pagamento de pessoal referente aos profissionais não contratados, esta equipe ao considerar, os cargos disponíveis na planilha de custos elaborada pela contratada, calculou o valor médio dos cargos, sendo de R\$ 7.417,03. Cabe ressaltar que esta média considerou os salários, incluindo os encargos sociais, dos profissionais ocupantes dos cargos de "Enfermeiro intervencionista diurno", "Enfermeiro intervencionista noturno", "Rádio operador", "TARM", "Condutor de ambulância diurno", "Condutor de

ambulância noturno”, “Técnico de enfermagem diurno” e “Técnico de enfermagem noturno”, constantes da planilha de custos/despesas elaborada pela contratada. A equipe selecionou tais cargos tendo em vista que os mesmos correspondem a maior parte dos profissionais operacionais previstos no Termo de Referência. Com isso, dependendo dos cargos que deixaram de ser contratados o valor apontado na Tabela 16 pode se tornar ainda maior, conforme demonstrado na Tabela 17:

Tabela 17: Estimativa de valorde profissionais que deixaram de ser contratados

Mês	Total de profissionais previstos	Total de profissionais contratados	Quantidade de profissionais que deixaram de ser contratados	Gastos médio com os cargos por mês	TOTAL (R\$)
Abril	1.496	1.192	304	R\$ 7.417,03	2.254.777,12
Maior		1.203	293		2.173.189,79
Junho		1.226	270		2.002.598,10
Julho ¹		1.118	378		2.803.637,34
TOTAL (R\$)					9.234.202,35

Fonte: Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 6489870 (SEI-320001/001047/2020) e 3829832 (SEI-080001/003479/2020)
Nota: 1 – Quantidade até dia 18/07/2020

Dessa forma, observamos que, independente da metodologia de cálculo utilizada, com base no salário de Técnico de enfermagem (Tabela 16) ou a média salarial dos principais cargos pagos pela contratada (Tabela 17), **o montante estimado de recursos que não foram aplicados em mão de obra, apesar de constar do Termo de Referência e contrato assinados, representam respectivamente 5,14% e 5,54% do valor total do contrato**, o que corresponde a R\$ 8.562.487,50 e R\$ 9.234.202,35 durante aproximadamente os 4 meses iniciais do período de vigência do contrato.

Tal fato requer uma análise mais aprofundada pelo Órgão, que dispõe de mais detalhes da equipe técnica contratada para a execução dos serviços do SAMU e que, com isso, poderá precisar o valor que não foi aplicado em mão de obra.

Recomendação 025: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apure a responsabilidade de servidores que, por ato omissivo ou comissivo, tenham contribuído o desembolso a maior do erário devido a ausência de apontamento da divergência entre o quantitativo de pessoal contratado e a disponibilização desse pessoal na execução do contrato.

Recomendação 026: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, realize a imputação de glosa contratual dos valores devidos para os meses em que a contratada não disponibilizou o quantitativo de pessoal previsto no contrato, e avalie a possibilidade de repactuação frente ao quantitativo disponibilizado pela contratada, a fim de adequar o pagamento ao efetivamente pactuado.

Constatação 009: Quantidade de veículos contratados diferente do previsto no planejamento

A equipe de auditoria analisou a quantidade de veículos contratados com o previsto no Plano Diretor de Regionalização - PDR e no Plano Estadual de Saúde - PES, a fim de verificar a conformidade da presente contratação com o planejamento estadual.

O **Plano Diretor de Regionalização - PDR**, tem por objetivo expressar o desenho do processo de identificação das regiões de saúde no estado, em consonância com o **Plano Estadual de Saúde - PES**, objetivando a garantia do acesso, a promoção da equidade, a garantia da integralidade da atenção, a qualificação do processo de descentralização e a racionalização de gastos e otimização de recursos, apresentou à fl. 113, para o exercício de 2012/2013, as quantidades de viaturas do SAMU, para o Município do Rio de Janeiro. **Contudo, observamos que oPDR não menciona os aspectos qualitativos e quantitativos de bases descentralizadas contratadas, Ambulâncias (USI) e motolâncias**, conforme Tabela 18:

Tabela 18: Quantitativo de viaturas - PDR 2012/2013

Tabela 65: SAMU 192 Rio de Janeiro, 2012

Município	Central	USB	USA	4X4
Rio de Janeiro	01	59	15	02

Fonte: Coordenação de Urgência e Emergência/ Subsecretaria de Atenção a Saúde / Secretaria de estado de Saúde do Rio de Janeiro

Em consonância ao PDR, o **Plano Estadual de Saúde 2016/2019** demonstrou, à fl. 115, para esse período, as mesmas quantidades de veículos para o município do Rio de Janeiro (capital). Cabe destacar que o **Plano não informa a quantidade de bases descentralizadas, o uso de ambulâncias (USI) e de motolâncias** para a capital do Estado do Rio de Janeiro:

Tabela 19: Distribuição dos serviços e equipamentos do SAMU no Estado do Rio de Janeiro 2016/2019

Tabela 38: Distribuição dos serviços e equipamentos do SAMU 192 implantados por região de saúde						
REGIÃO DE SAÚDE	USB	USA	Motolância	CRMU	OBSERVAÇÃO	
Baía de Ilha Grande	6	2	-	1	-	
Baixada Litorânea	-	-	-	-	Não implantado	
Centro Sul	7	2	-	1	-	
Médio Paraíba	13	7	-	1	-	
Metropolitana I	Baixada Fluminense	34	12	-	1	-
	Capital	59	15	-	1	-
Metropolitana II	14	7	4	1	-	
Noroeste	-	-	-	-	Não implantado	
Norte	-	-	-	-	Não implantado	
Serrana	-	-	-	-	Aguardando liberação MS	
Total	133	45	4	6	-	

• USB: ambulância de suporte básico, USA: ambulância de suporte avançado, CRMU: Central de Regulação Médica das Urgências

Fonte: Plano Estadual de Saúde - 2016/2019

Ademais, o **Plano Estadual de Saúde 2020/2023**, à fl. 127, demonstra as quantidades por Região, incluindo a Baixada Fluminense e a Capital como Região Metropolitana I. Todavia, o mesmo plano apresenta quantidade inferior em relação às ambulâncias (USB) comparada ao Plano anterior, assim **com o não informar as bases descentralizadas, o uso de ambulâncias (USI) e o uso de motolâncias para essa região**, conforme demonstrado na Tabela 20:

Tabela 20: Serviços de Atendimento SAMU no estado do Rio de Janeiro 2020/2023

Quadro 25: Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192), estado do Rio de Janeiro, 2019			
Região	USA ¹ Terrestre	UBS ² Terrestre	Outros Serviços
Baía da Ilha Grande	2	8	USB ² Equipe Embarcação
Centro Sul	2	10	-
Médio Paraíba	7	15	-
Metropolitana I	27	79	-
Metropolitana II	7	16	Motolância 4 Outros veículos USB 1
Serrana	1	8	-
Estado do Rio de Janeiro	46	136	USB ² Eq. Embarcação 1 Motolância 4

Fonte: CNES; Nota: A Gestão do SAMU é Municipal

1 - USB – Unidade de Suporte Básico de Vida Terrestre: Ambulância de Suporte Básico, para pacientes sem necessidade de atendimento médico local ou durante o transporte e com risco de vida desconhecido.

2 - USA – Unidade de Suporte Avançado de Vida Terrestre: Ambulância de Suporte Avançado para atendimento e transporte de pacientes de alto risco em emergências pré-hospitalares e/ou de transporte inter-hospitalar que necessitam de cuidados médicos intensivos.

3 - Embarcação de Transporte Médico - Equipe embarcação: destinado ao transporte de via marítima ou fluvial.

4 - Veículos de intervenção Rápida: veículos leves, veículos rápidos ou veículos de ligação médica.

Na Tabela 21, consolidamos os valores apresentados no planejamento e nos Termos de Referências:

Tabela 21: Quantitativo de viaturas nos planejamentos

PLANEJAMENTO	USB	USI	USA	Motolância	Aeromédico
PDR 2012/2013	59	-	15	-	-
PES 2016/2019	59	-	15	-	-
PES 2020/2023 ¹	79	-	27	-	-
TR TÉCNICO ²	47	20	15	-	-
TR COVID-19 ³	47	20	15	30	1

Fonte: Elaboração Própria

Nota:

1 - Valores referentes à Região Metropolitana I – Baixada Fluminense e Capital

2 - Termo de Referência elaborado pela Subsecretaria de Gestão e Atenção Integral à Saúde

3 - Termo de Referência elaborado utilizando como modalidade o disposto na Lei 13.979/2020

Solicitamos à SES o estudo técnico ou a legislação que subsidiou a definição da quantidade de viaturas fixada no Termo de Referência. Em resposta, no dia 15/07/2020, a Subsecretaria de Regulação e Unidades Próprias da SES, através do documento SEI-RJ 6242775 constante do Processo SEI-320001/001047/2020, informou que **apesar de revogada a Portaria GM/MS n.º 1.864, de 29/09/2003, devido à ausência de referência nas portarias atuais, continua a ser utilizada como parâmetro** por citar de forma objetiva uma base de cálculo fixa para estimar o quantitativo de unidades móveis baseado na população a ser atendida, conforme demonstramos a seguir:

Considerando a Portaria de Consolidação GM/MS n.º 3, de 28/07/2017, que trata da consolidação das normas sobre as redes do Sistema Único de Saúde, em especial atenção ao Anexo III, Título II, Capítulo III, art. 57, § 1º, cujo teor determina **que o quantitativo de motocicletas a ser distribuído acompanhará o número de ambulâncias habilitadas em cada serviço, preferencialmente, à proporção de uma motocicleta para cada Unidade de Suporte Avançado (USA) e uma a cada duas Unidades de Suporte Básico (USB).**

Considerando a Portaria GM/MS n.º 1.864, de 29/09/2003, que institui o componente pré-hospitalar móvel da Política Nacional de Atenção às Urgências, por intermédio da implantação de Serviços de Atendimento Móvel de Urgência em municípios e regiões de todo o território brasileiro: SAMU-192 define em seu art. 3º, § 3º, **que as ambulâncias serão adquiridas na proporção de uma unidade de suporte básico (USB) para cada grupo de 100.000 a 150.000 habitantes, e de uma unidade de suporte avançado (USA) para cada 400.000 a 450.000 por habitantes, que, apesar de revogada, devido a ausência de referência nas portarias atuais, continua a ser utilizada como parâmetro por citar de forma objetiva uma base de cálculo fixa para estimar o quantitativo de unidades móveis baseado na população a ser atendida.**

Em relação às ambulâncias do tipo USI, observamos que as mesmas não estão previstas nos seguintes documentos:

- no Plano Diretor Regional – PDR 2012/2013;
- no Plano Estadual de Saúde - PES, período 2016 a 2019
- no Plano Estadual de Saúde - PES, período 2020 a 2023;
- Portaria GM/MS n.º 1.864, de 29/09/2003; e
- Portaria de Consolidação GM/MS n.º 3, de 28/07/2017.

É importante destacar que a contratação de 20 (vinte) ambulâncias do tipo USI, **não previstas nos documentos elencados anteriormente**, representa um custo mensal de R\$ 5.079.657,40, correspondendo para um período de 6 meses o montante de R\$ 30.477.944,40, conforme proposta de preço da contratada (SEI-RJ 3829832).

Diante disso, se fosse feita a opção pelo aluguel de ambulâncias do tipo USB em detrimento das ambulâncias do tipo USI não previstas no PDR e nos PESSs, o gasto mensal seria reduzido no montante de R\$ 11.186.697,60. Isso porque o custo mensal de uma USB é de R\$ 3.210.207,80, correspondendo a um total de R\$ 19.291.246,80 no período de 6 meses, inferior ao montante de R\$ 30.477.944,40 de uma ambulância do tipo USI demonstrado no parágrafo anterior.

Com relação às motolâncias, verificamos que estas não estão previstas no PDR e nos PESSs Saúde, conforme observado na Tabela 21. Todavia, há recomendação de uso de motolâncias na Portaria de Consolidação GM/MS n.º 3, de 28/07/2017. A Portaria estabelece a possibilidade das motolâncias serem adquiridas pelo Ministério da Saúde e cedidas mediante termo de doação ao SAMU, conforme se depreende da leitura do Art. 58:

Art. 58. As motolâncias serão adquiridas pelo Ministério da Saúde e cedidas mediante termo de doação, aos SAMU 192, conforme diretrizes e parâmetros gerais estabelecidos pelo Capítulo III do Título II do Livro II. (Origem: PRT MS/GM 2971/2008, Art. 2º) (Grifos nossos)

Logo, a equipe de auditoria entende que a ausência de tratativas junto ao Ministério da Saúde pode ter ocasionado um **gasto adicional de R\$ 1.493.400,00** no contrato n.º 013/2020, referente a despesas com aluguel de motolâncias, considerando o período de vigência do contrato (180 dias).

Recomendação 027: Que a SES avalie, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, a possibilidade/viabilidade para obtenção de motolâncias junto ao Ministério da Saúde, e em caso positivo elabore um plano de ação voltado para a aquisição dessas viaturas.

Recomendação 028: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apresente Nota Técnica com a finalidade de demonstrar se a quantidade de veículos contratados atende à demanda de viaturas para atendimento à população do município do Rio de Janeiro.

Adicionalmente, com o objetivo de verificar se a contratada cumpriu com o definido no TR no tocante à disponibilização das ambulâncias, esta equipe solicitou à SES a quantidade de viaturas pertencentes ao Estado e as alugadas pela empresa durante a execução contratual, no período de março a julho de 2020.

Em resposta, esta Secretaria apresentou planilha (SEI-RJ 6489790) elaborada pela própria contratada e sem atestação do gestor do contrato, contendo o quantitativo de viaturas em operação e viaturas reserva, alocadas em suas respectivas bases.

Apesar da **ausência de documentação atestada pelos fiscais do contrato no processo administrativo**, a equipe de auditoria comparou as informações prestadas pela contratada, encaminhadas pela SES, no tocante ao quantitativo de veículos na execução do contrato com o previsto no Termo de Referência, conforme demonstrado na Tabela 22:

Tabela 22: Quantitativo de viaturas durante execução

	USB		USI		USA		TOTAL AMBULÂNCIAS			MOTOLÂNCIAS	
	Estado	Alugadas	Estado	Alugadas	Estado	Alugadas	Estado	Alugadas	Geral	Estado	Alugadas
PREVISTO	47		20		15		45	55	100	0	38
MARÇO¹	0	20	0	0	6	9	6	29	35	0	0
ABRIL	0	25	0	19	6	9	6	53	59	0	18
MAIO	7	18	3	18	7	8	17	44	61	0	30
JUNHO	10	20	4	15	9	6	23	41	64	0	30
JULHO²	9	21	4	15	12	3	25	39	64	0	30

Fonte: Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 6489790 (SEI-320001/001047/2020)

Nota:

1 – Referente apenas aos dias 30 e 31 de março

2 – Quantidade até dia 18/07/2020

Ao analisar a planilha de custos encaminhada pela SES, identificamos os valores unitários por veículos demonstrados na Tabela 23:

Tabela 23: Custos por veículo contratado da Empresa OZZ Saúde

VEÍCULOS	CUSTOS/DESPESAS	SUBTIPO	CUSTO UNITÁRIO POR MÊS (R\$)
LOCAÇÃO ¹		VIATURA	30.490,32
		MOTOLÂNCIA	11.340,32
SUBTOTAL DE LOCAÇÃO (R\$)			41.830,64
USB – UNIDADE DE SUPORTE BÁSICO		CUSTOS INDIRETOS TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES	35.050,39
		ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS	28.752,14

	MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	9.630,00
	MATERIAL DE USO E CONSUMO INCLUINDO MEDICAMENTOS	14.021,50
	PROVISIONAMENTOS	16.066,36
	RECURSOS HUMANOS	42.380,28
	SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	14.129,72
	TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO	480,00
SUBTOTAL DE USB (R\$)		160.510,39
USI – UNIDADE DE SUPORTE INTERMEDIÁRIO	CUSTOS INDIRETOS TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES	55.461,82
	ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS	49.770,01
	MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	9.630,00
	MATERIAL DE USO E CONSUMO INCLUINDO MEDICAMENTOS	16.432,55
	PROVISIONAMENTOS	29.812,26
	RECURSOS HUMANOS	78.639,58
	SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	13.756,65
	TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO	480,00
SUBTOTAL DE USI (R\$)		253.982,87
USA – UNIDADE DE SUPORTE AVANÇADO	CUSTOS INDIRETOS TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES	79.711,34
	ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS	32.485,18
	MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	9.630,00
	MATERIAL DE USO E CONSUMO INCLUINDO MEDICAMENTOS	19.361,48
	PROVISIONAMENTOS	20.153,06
	RECURSOS HUMANOS	183.360,28
	SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	19.850,23
	TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO	480,00
SUBTOTAL DE USA (R\$)		365.031,57
MOTOLÂNCIA	CUSTOS INDIRETOS TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES	13.033,07
	ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS	6.972,03
	MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	4.830,00
	MATERIAL DE USO E CONSUMO INCLUINDO MEDICAMENTOS	10.640,86
	PROVISIONAMENTOS	5.017,77
	RECURSOS HUMANOS	13.236,00
	SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	5.474,17
	TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO	480,00
SUBTOTAL DE MOTOLÂNCIA (R\$)		59.683,90
MOTOLÂNCIA RESERVA	CUSTOS INDIRETOS TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES	2.438,01
	MANUTENÇÃO CORRETIVA – MOTOS RESERVAS	1.890,00
	MANUTENÇÃO PREVENTIVA – MOTOS RESERVAS	1.200,00
	SEGURO COMPLETO – MOTOS RESERVAS	4.483,00
	TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO – MOTOS RESERVAS	480,00
SUBTOTAL DE MOTOLÂNCIA RESERVA (R\$)		10.491,01
VIATURA RESERVA	CUSTOS INDIRETOS TAXAS E	2.438,01

TRIBUTOS INCIDENTES		
MANUTENÇÃO CORRETIVA – VTRS RESERVAS		3.000,00
MANUTENÇÃO PREVENTIVA – VTRS RESERVAS		2.800,00
SEGURO COMPLETO – VTRS RESERVAS		2.500,00
TELEMETRIA E GEORREFERENCIAMENTO – VTRS RESERVAS		480,00
SUBTOTAL DE VIATURA RESERVA (R\$)		11.218,01

Fonte: Elaboração própria, baseado no documento SEI- 3829832 (SEI-080001/003479/2020)

Nota:

1 – O valor dos custos indiretos, taxas e tarifas incidentes já está incluso no custo unitário mensal

Considerando que a fiscalização é uma etapa importante no processo de execução contratual, e que os contratos devem ser executados com o devido acompanhamento de um Representante da Administração especialmente designado para esse fim, avaliamos os procedimentos de fiscalização do contrato n.º 013/2020.

Para tanto, esta equipe solicitou à SES os nomes dos servidores responsáveis pela fiscalização do contrato para que os mesmos fornecessem posteriormente posicionamento a respeito da execução contratual do SAMU, desde o início do período de vigência.

Em resposta à solicitação, a SES encaminhou a publicação do DOERJ, de 09 de junho de 2020, com a nomeação dos servidores que exerceriam a função de gestor e fiscais do contrato. Contudo, cabe ressaltar que tal resolução entrou em vigor no dia 04 de junho de 2020 e que a atual publicação ocorreu após provocação desta auditoria.

Com isso observamos que, conforme documentação apresentada pela SES, anteriormente à data constante do Art. 2º desta resolução, **o contrato não possuía servidores responsáveis pela fiscalização da execução do objeto**, ferindo assim o disposto no Art. 67 da Lei n.º 8.666/93:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Cabe ressaltar que a análise mais pormenorizada acerca da etapa de fiscalização do contrato n.º 013/2020 será objeto de Nota de Recomendação complementar, a ser elaborada posteriormente, uma vez que está contemplada nos riscos 003 da NIR n.º 20200003/SUPQUA/AGE/CGE. Todavia, como se trata de uma etapa importante da execução contratual e uma vez constatada a constituição extemporânea da comissão de fiscalização, entendemos oportunas as recomendações seguintes.

Recomendação 029: Que a SES apresente para a CGE-RJ, no prazo de 15 dias a contar do recebimento desta NR, relatório de fiscalização do contrato em questão desde o início de sua vigência.

Recomendação 030: Que a SES apresente para a CGE-RJ, no prazo de 15 dias a contar do recebimento desta NR, o documento “Cadastro do Responsável” de todos os signatários e fiscais do contrato, dentro do período de vigência contratual.

Recomendação 031: Que a SES apresente para a CGE-RJ, no prazo de 15 dias a contar do recebimento desta NR, as publicações, no DOERJ, das respectivas designações dos fiscais e do gestor do contrato até a conclusão desta NR.

Recomendação 032: Que a SES apresente para a CGE-RJ, no prazo de 15 dias a contar do recebimento desta NR, as planilhas de Medições e as respectivas Memórias de Cálculos da execução contratual, até a conclusão desta NR, conforme previsto no Art. 13 do Decreto Estadual n.º 45.500, de 16 de março de 2016.

Ressalta-se que, ao comparar a quantidade de veículos estabelecida no Termo de Referência com a informada pela SES, no período de março a julho de 2020, a equipe de auditoria observou que somente as viaturas do tipo USA foram fornecidas na quantidade prevista, e que o quantitativo de 30 (trinta) motolâncias em operação só foi alcançada a partir de maio. Todavia, as 8 (oito) motolâncias reservas deixaram de ser alugadas.

Na Tabela 24 demonstraremos as diferenças entre as quantidades previstas e executadas de viaturas no contrato.

Tabela 24: Dano referente aos veículos não contratados

USB					
Meses	Previsto	Estado	Alugadas	Diferença entre a Quantidade Prevista e Executada	Custo no mês R\$
Abril	47	0	25	22	4.202.015,62
Maio	47	7	18	22	4.202.015,62
Junho	47	10	20	17	3.247.012,07
Julho ¹	47	9	21	17	3.247.012,07
TOTAL				78	14.898.055,38
USI					
Meses	Previsto	Estado	Alugadas	Diferença entre a Quantidade Prevista e Executada	Custo no mês R\$
Abril	20	0	19	1	284.473,19
Maio	20	3	18	-1	- 284.473,19
Junho	20	4	15	1	284.473,19
Julho ¹	20	4	15	1	284.473,19
TOTAL				2	568.946,38
MOTOLÂNCIA					
Meses	Previsto	Estado	Alugadas	Diferença entre a Quantidade Prevista e Executada	Custo no mês R\$
Abril	30	0	18	12	852.290,64
Maio	30	0	30	0	-
Junho	30	0	30	0	-
Julho ¹	30	0	30	0	-
TOTAL				12	852.290,64
VIATURA RESERVA					
Meses	Previsto	Estado	Alugadas	Diferença entre a Quantidade Prevista e Executada	Custo no mês R\$
Abril	18	0	0	18	750.749,94
Maio	18	0	0	18	750.749,94
Junho	18	0	0	18	750.749,94
Julho ¹	18	0	0	18	750.749,94
TOTAL				72	3.002.999,76
MOTOLÂNCIA RESERVA					
Meses	Previsto	Estado	Alugadas	Diferença entre a Quantidade Prevista e Executada	Custo no mês R\$
Abril	8	0	0	8	174.650,64
Maio	8	0	0	8	174.650,64
Junho	8	0	0	8	174.650,64
Julho ¹	8	0	0	8	174.650,64
TOTAL				32	698.602,56
TOTAL GERAL (R\$)					20.020.894,72

Fonte: Elaboração própria

Nota:

1 – Apurado até dia 18/07/2020

Limitação 005: Nessa apuração não foi considerado o mês de março, pois só foram prestados os serviços do SAMU por dois dias (30 e 31/03).

Limitação 006: A data final do período de abrangência da apuração foi comprometida, devido a planilha fornecida pela SES/RJ apresentar uma apuração parcial até o dia 18/07/2020, ou seja, esse quantitativo e respectivamente o valor estão sujeitos a alterações até o término do contrato.

Logo, a equipe de auditoria entende que a não disponibilização dos veículos pela contratada gerou **um gasto adicional de R\$ 20.020.894,72**, na execução do contrato n.º 013/2020, considerando um período de aproximadamente 4 meses (01/abril a 18/julho).

Recomendação 033: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apure a responsabilidade de servidores que, por ato omissivo ou comissivo, tenham contribuído para dar causa a não identificação da diferença entre a quantidade de veículos previstos no contrato frente a quantidade efetivamente executada, ensejando desembolso dispensável ao erário.

Recomendação 034: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, proceda a glosa dos valores devidos para os meses em que a contratada não disponibilizou o quantitativo de viaturas definidos no Termo de Referência e, dessa forma, não faz jus ao valor e avalie a possibilidade de repactuação contratual para a disponibilização de novo quantitativo de viaturas caso julgue pertinente.

Constatação 010: Custos indiretos, taxas e tributos incidentes da proposta vencedora superiores aos das empresas concorrentes

A equipe de auditoria, com o objetivo de verificar se os custos indiretos, taxas e tributos da contratada estão superiores aos apresentados pelas demais empresas que participaram do processo em questão, analisamos a planilha de custos (SEI-RJ 3829832) encaminhada pela SES, onde identificamos um custo mensal de R\$ 6.027.980,79 correspondendo a um total de R\$ 36.167.884,74 para um período de 180 dias, conforme Tabela 25:

Tabela 25: Custos indiretos, taxas e tributos incidentes

CUSTOS INDIRETOS, TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES			
CUSTOS	ITEM	TOTAL (mensal) R\$	TOTAL (180 dias) R\$
CUSTOS INDIRETOS TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES	BASE SEDE	13.204,67	79.228,02
	BASES BOMBEIROS	131.070,24	786.421,44
	CENTRAL DE REGULAÇÃO	699.644,16	4.197.864,96
	GESTÃO NEP	38.601,94	231.611,64
	GESTÃO SEDE	269.352,72	1.616.116,32
	LOCAÇÕES	469.451,79	2.816.710,74
	MOTOLÂNCIAS	390.992,10	2.345.952,60
	RESERVAS	63.388,34	380.330,04
	USA – UNIDADE DE SUPORTE AVANÇADO	1.195.670,10	7.174.020,60
	USB – UNIDADE DE SUPORTE BÁSICO	1.647.368,33	9.884.209,98
	USI – UNIDADE DE SUPORTE INTERMEDIÁRIO	1.109.236,40	6.655.418,40
TOTAL DOS CUSTOS INDIRETOS TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES		6.027.980,79	36.167.884,74

Fonte: Elaboração própria, baseado no documento SEI- 3829832 (SEI-080001/003479/2020)

Diante disso, esta equipe realizou a comparação do total mensal da rubrica “Custos indiretos, taxas e tributos incidentes” da proposta da contratada, conforme Tabela 25, com as apresentadas pelas empresas concorrentes do processo, verificando uma grande variação nos mesmos:

Tabela 26: Comparação dos custos indiretos, taxas e tributos incidentes

CUSTOS INDIRETOS, TAXAS E TRIBUTOS INCIDENTES		
OZZ	IDEIAS	MEDSHORE
R\$ 6.027.980,80	R\$ 1.359.723,94	R\$ 4.166.132,83

Fonte: Elaboração própria, baseado nos documentos SEI - 3829832, 3829877 e 3829939 (SEI-080001/003479/2020)

Portanto a diferença dos Custos indiretos, taxas e tributos incidentes apresentados pela OZZ com relação as propostas da Medshore e IDEIAS, representa um valor mensal de R\$ 1.861.847,97 e R\$ 4.668.256,86 respectivamente, podendo gerar um gasto adicional para **um período de 6 meses de até R\$ 28.009.541,16**. Deste modo, esta equipe de auditoria constatou que os custos informados pela contratada são superiores aos apresentados pelas empresas concorrentes.

Recomendação 035: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apresente um estudo quanto aos custos indiretos, taxas e tributos presentes na contratação, justificando assim o fato destes serem superiores em até R\$ 28.009.541,16, comparado com os apresentados pelas outras empresas, já que se tratam de mesmo serviço e objeto.

Constatação 011: Contratação emergencial provocada pelo COVID sem devida pertinência

Esta equipe de auditoria constatou um aumento de R\$ 2.416.934,95 no valor mensal da proposta mais recente (SEI-RJ3829832) em relação à proposta inicial (SEI-RJ 3589898) da empresa OZZ Saúde Eireli, fato este **não justificado nos autos do processo**.

Com objetivo de averiguar a necessidade de aumento com relação às propostas da OZZ Saúde Eireli, a equipe de auditoria solicitou para a contratante as causas desse aumento. Em resposta, a contratada informou, por meio do documento SEI-RJ6283847, que o aumento nos valores propostos se deve, justamente, à completa mudança de cenário, e as próprias **alterações no escopo do contrato devido a pandemia**, representando em um aumento 10%, conforme trecho da resposta transcrita a seguir:

Há que se considerar que **o aumento nos valores propostos se deve, justamente, à completa mudança de cenário, e às próprias alterações no escopo do contrato.**

Neste período, já se faziam conhecer os primeiros aumentos nos preços de insumos (que depois vieram a se confirmar ainda maiores), bem como a restrição de disponibilidades já estava presente no mercado. Já havia dificuldades na aquisição de muitos dos insumos operacionais, especialmente o EPIs, cujos fornecedores, além de aumentar seus preços, exigiam pagamento antecipado. Além disso, o termo de referência apontava um consumo mínimo de alguns EPIs, muito diferente do consumo aumentado que a empresa já verificava em seus outros projetos.

Também a oferta de profissionais de saúde qualificados diminuiu consideravelmente, o que levou a empresa a elevar o nível de remuneração dos mesmos, nesta segunda proposta.

Anote-se, ainda, que todos os bens de uso durável, a serem fornecidos para as bases, para a central de regulação e para o núcleo administrativo (*sic*) e de ensino, que haviam sido cotados para pagamento em 12 meses, agora deveriam ser pagos em apenas 6 meses, o que obviamente aumentou o valor de cada parcela. **O aumento foi de cerca de 10% no valor total, em face dos custos esmados, bem como em face da insegurança econômico-financeira que as circunstâncias de pandemia impunham à empresa, que estava se habilitando a uma contratação de grande monta e de imensa responsabilidade, sem poder avaliar como o mercado de recursos humanos, insumos e serviços de saúde viria a se comportar, no prazo de execução do contrato.** De fato, tomando por exemplo, os insumos operacionais, alguns preços connuaram (*sic*) a subir, alcançando preços muito maiores que os cotados. (**Grifos nossos**).

Como pode ser observado na resposta transcrita no parágrafo anterior, a contratada justificou a causa do aumento do custo da contratação devido a pandemia, baseado nos critérios contidos na Lei Federal n.º 13.979/2020. No entanto, verificou-se que a execução do objeto contratado não se restringe apenas aos cometidos pela COVID-19, fato que se destaca pelo parecer da Subsecretaria Jurídica da SES (SEI 5562613) pela inaplicabilidade da Lei n.º 13.979/20 e do Decreto Estadual n.º 46.991/20, conforme transcrição a seguir:

Havendo justificativa genérica e fatos relacionados à contratação que datam de 2018, pode-se concluir, sem sombra de dúvidas, pela **inaplicabilidade da Lei 13.979/20 e do Decreto Estadual nº 46.991/20**. Com efeito, **muito antes da pandemia que neste momento se enfrenta, já havia a premente necessidade de aparelhar e estruturar o serviço de emergências móveis no âmbito da SES. Tal serviço, como se sabe, não se destina a atender unicamente os cometidos pela Covid-19, mas a toda a população do Município**

do Rio de Janeiro que se encontre em situação enquadrada nos conceitos de urgência ou emergência médica. Assim, sequer se pode cogitar a incidência do conceito jurídico indeterminado “situação de emergência” de maneira a atrair a incidência do artigo 24, IV, da Lei 8.666/93. Isso porque, numa tarefa de interpretação jurídica, essa hipótese só se revela cabível quando resultado de evento imprevisível, e não da inércia administrativa. É preciso que a situação fuja às responsabilidades normais de prevenção por parte da Administração, ou seja, que não possa ser imputada em razão da desídia administrativa, da falta de planejamento ou da má gestão dos recursos disponíveis. **(Grifos nossos)**

Ressaltamos ainda que o processo licitatório, em observância ao princípio da isonomia, deve garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, conforme estabelece a Lei n.º 8.666/93, em seu artigo 3º:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. **(Grifos Nossos)**

Ainda a respeito da dispensa de licitação, utilizando como base a Lei n.º 13.979/20, a Nota Técnica do TCE/RJ n.º 001/2020, de 27 de março de 2020, destaca a essencialidade da justificativa no processo administrativo quanto à adoção da presente lei na contratação que deve ser temporária e aplicável apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, conforme transcrito a seguir:

2.3. Tendo em conta que a contratação direta em estudo é excepcional e vocacionada ao enfrentamento de situação específica, **trata-se de hipótese temporária, aplicável apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional** decorrente do coronavírus (art.4º, §1º, da Lei n.º 13.979/2020). Assim, recomenda-se que o processo administrativo pertinente (1) faça menção expressa a essa situação, com fundamentação, ainda que sucinta, tanto da (2) relação entre a contratação e o contexto fático a ela pertinente, como da (3) adequação da medida, inclusive sob o aspecto temporal, para o atendimento ao interesse público subjacente.

2.4. **A justificativa mencionada no item anterior é essencial**, pois, além de presumir as condições constantes do art.4º-B, da Lei n.º 13.979/2020, afasta a necessidade de se instruir o processo de dispensa com a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifica a contratação direta (art.26, parágrafo único, I, da Lei n.º 8.666/93).

Ainda que esta contratação tenha sido realizada para a situação pandêmica atual, ao adotar a dispensa descrita na Lei Federal n.º 13.979/20, como também no Decreto Estadual n.º 46.991/20, **presume-se, de acordo com o Art. 4º-A, IV, que o objeto alvo de contratação seja limitado à parcela necessária tão somente ao atendimento da situação de emergência.**

Entretanto, a SES considerou para dimensionamento do serviço o mesmo quantitativo constante no primeiro Termo em que a situação emergencial ainda não havia sido declarada, ou seja, não foi realizada uma redução da composição do contrato no novo Termo de Referência considerando o disposto na lei supracitada.

Portanto, a equipe de auditoria entende que a natureza do objeto do contrato em questão não permite que o mesmo seja caracterizado como uma ação voltada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, ou seja, o quadro levantado pela empresa referente a situação emergencial enfrentada pelo Estado não justifica qualquer aumento na proposta inicial.

Recomendação 036: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apresente normativo que garanta a manifestação prévia da área jurídica em relação às contratações baseadas na Lei n.º 13.979/2020, com o intuito de verificar se os fatos que permeiam a dispensa de licitação se amoldam a alguma das hipóteses de dispensa previstas na respectiva Lei.

Recomendação 037: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar do recebimento desta NR, apure a responsabilidade de servidores que, por ato omissivo ou comissivo, tenham contribuído para dar causa à aceitação da variação do custo da presente contratação que utilizou as premissas da Lei Federal n.º 13.979/2020 e do Decreto Estadual n.º 46.991/20, uma vez que o objeto do contrato não se destina a atender unicamente os casos de Covid-19.

Recomendação 038: Que a SES, no prazo de 30 dias a contar da data de recebimento desta NR, apresente avaliação e definição no tocante a abertura de processo administrativo de responsabilização – PAR da empresa contratada em função de todas as constatações apresentadas por esta Nota de Recomendação.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com objetivo de conferir maior efetividade às ações de controle, esta CGE ainda admite manifestação da SES quanto a exequibilidade das recomendações exaradas pela presente Nota, no qual o órgão deverá apresentar as razões e ou justificativas da impossibilidade de implementação das recomendações a qualquer tempo até que o processo de monitoramento seja iniciado. Neste caso, esta equipe de auditoria fará uma avaliação dessa manifestação que irá compor o Relatório de Recomendações Não Implementadas (RRNI).

Nos termos do art.7º e art. 9º, parágrafo único, do Decreto n.º 47.039/2020, o RRNI, será remetido ao Sr. Governador e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ), se constatado a não implementação das Recomendações expedidas por esta NR, as quais também serão objeto de monitoramento na Prestação de Contas Anual (PCA).

Por fim, o exposto neste documento tem o condão de agregar valor no aperfeiçoamento da gestão e a adoção de medidas corretivas no processo de controle e transparência da Secretaria de Estado de Saúde - SES.



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Miranda Silva do Nascimento, Auditor do Estado**, em 13/08/2020, às 15:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Yuri da Penha Soares dos Santos, Coordenador**, em 13/08/2020, às 15:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Scalzer Alves, Coordenador**, em 13/08/2020, às 15:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vitor da Luz Telles, Assessor**, em 13/08/2020, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Raphael Zuza Nieto, Coordenador**, em 13/08/2020, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Ricardo Calixto, Auditor do Estado**, em 13/08/2020, às 15:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **7107985** e o código CRC **3E47BB1B**.