



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

NOTA DE RECOMENDAÇÃO N° 20200020/SUPSOC1/AGE/CGE

Unidade Auditada: Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro – FSERJ.

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

Exercício: 2020

Processo: SEI-080007/001371/2020

Nota de Identificação de Riscos: NIR n° 20200073/SUPSOC1/CGE/AGE

Ordem de Serviço: CGE/AGE N° 20200075 de 15/04/2020

1. INTRODUÇÃO

As atividades desta auditoria foram realizadas no período compreendido entre 10/06/2020 e 31/07/2020, em atenção à Ordem de Serviço CGE/AGE N° 20200075 de 15/04/2020, considerando o disposto no Decreto Estadual n° 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.

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 processo SEI-080007/001371/2020 que tem como objeto a contratação de serviços especializados de assistência médico-hospitalar nas especialidades INFECTOLOGIA, MEDICINA INTENSIVA e MÉDICA INTERNA para as unidades de terapia intensiva do Instituto Estadual de Doenças do Tórax Ary Parreiras (IETAP) e Instituto Estadual de Infectologia São Sebastião (IEISS).

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 nº 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 Nota de Identificação de Riscos registrada sob o número 20200073, encaminhada à FSERJ, por intermédio do Ofício CGE/AGE SEI N.º 231, de 30/06/2020, conforme SEI-320001/001696/2020.

De posse de tais informações realizamos novas análises que deram origem as presentes recomendações estruturais realizadas por esta CGE que visam 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 de *compliance* 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, uma vez que a presente Recomendação foi exarada antes mesmo do apontamento de outras tendo em vista a relevância da constatação identificada e o alto impacto que representa para o Erário e para sociedade, caso não seja executada tempestivamente.

2. RESULTADO 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.

Constatação 001: Ausência de publicidade das propostas

Com o objetivo de verificar os procedimentos adotados pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro direcionados à obtenção de propostas para fornecimento de serviços médicos especializados a atuarem nas unidades de terapia intensiva do Instituto Estadual de Doenças do Tórax Ary Parreiras (IETAP) e Instituto Estadual de Infectologia São Sebastião (IEISS), avaliamos o processo SEI-080007/001371/2020 que formalizou a referida contratação.

Em consulta ao referido processo identificamos como a única tentativa da FSERJ na obtenção de propostas a não ser pela publicação em Diário Oficial (D.O.) do Estado do Rio de Janeiro de chamamento para formalização de propostas pelas empresas interessadas. Entretanto, foi identificado quando da elaboração da NIR nº 20200073/SUPSOC1/CGE/AGE, que a publicação em D.O. ocorreu no mesmo dia da celebração do contrato n.º 028/2020 com a empresa UTI SERVIÇOS MÉDICOS LTDA.

Na Solicitação de Auditoria 001 da NIR nº 20200073 requisitamos a FSERJ que apresentasse justificativa para a publicação da convocação em Diário Oficial ter ocorrido no mesmo dia à aprovação da proposta da empresa UTI SERVIÇOS MÉDICOS LTDA, com o objetivo de verificar possíveis obstáculos a ampla transparência e divulgação do certame.

Solicitação de Auditoria 001: Que a Fundação Saúde apresente, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, justificativa para a publicação da convocação em Diário Oficial ter ocorrido em data posterior à aprovação da proposta da empresa UTI SERVIÇOS MÉDICOS LTDA.

Em seu pronunciamento a Fundação Saúde informa que:

Em primeiro lugar, em razão da urgência e necessidade de atuação rápida diante do contexto pandêmico à época vivenciado, esta Fundação Saúde **realizou contatos telefônicos** com empresas do ramo para que lhe sejam enviadas propostas de preços relativos ao Termo de Referência da contratação de serviços médico-hospitalares. Nada obstante, tão somente três sociedades apresentaram proposta por escrito, todas acostadas aos autos. **[grifo nosso]**

Num segundo momento, procedeu-se à publicação da convocação em Diário Oficial de modo a averiguar a existência de outros possíveis interessados no envio de propostas para a contratação direta almejada, porquanto, naquele momento, ainda não havia contrato assinado, tramitando o procedimento administrativo de contratação internamente. Por isso, não se vislumbra a referida publicação no DOERJ como equívoca, mas como a demonstração de mais uma tentativa de recebimento de propostas por sociedades do ramo antes da assinatura do contrato.

De acordo com o exposto não foi enviado pela FSERJ justificativa para a publicação em diário oficial ter ocorrido em 08/04/2020, mesmo dia da assinatura do contrato com a vencedora do certame, de acordo com o exposto o contato n.º 028/2020 (SEI 5138092).

Assim, conclui-se que a publicação em Diário Oficial representou apenas burocracia procedimental, quando deveria revestir-se de uma tentativa real de buscar empresas interessadas em participar do certame, dando a elas tempo hábil para formulação das propostas, com o objetivo do gestor obter uma quantidade maior de interessados e realizar a contratação de forma mais eficiente para a Administração Pública, o que se demonstrou frustrado em razão da celebração do contrato ter ocorrido no mesmo dia da publicação, além de gerar ônus financeiro ao órgão.

Adicionalmente, avaliou-se os procedimentos adotados pela Fundação Saúde para a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, diante disso, verificou-se no processo administrativo os procedimentos realizados para a comunicação com as empresas interessadas e o recebimento das propostas.

Assim requisitamos por meio das Solicitações de Auditoria 002 e 003, comprovação das propostas recebidas, além das três acostadas ao processo SEI-080007/001371/2020 e eventuais propostas recepcionadas em decorrência da publicação no Diário Oficial de convocação de interessados a formularem proposta para a contratação.

Solicitação de Auditoria 002: Que a Fundação Saúde apresente a esta CGE, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, comprovação de solicitação de propostas além das três constantes dos autos, conforme menciona o Documento SEI 4093038 e as respectivas respostas das empresas do ramo de serviços, mesmo com a negativa de possibilidade de prestação do serviço.

Solicitação de Auditoria 003: Que a Fundação Saúde apresente, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, eventuais propostas recebidas em decorrência da publicação no Diário Oficial no dia 08/04/2020.

Em sua resposta, a FSERJ informou que:

As tentativas de contato com as sociedades empresárias foram feitas via telefone, não havendo meios de acostar provas materiais acerca dessas tentativas. Ainda, a publicação no DOERJ é, por si só, demonstrativo da tentativa de recebimento de novas propostas, não sendo possível acostar ao presente justificativa de não envio de proposta, porém teve a busca em Banco de preço, comprasnet e painel de preços, portanto nada foi encontrado e nem enviado a esta Fundação Saúde após a publicação oficial. **[grifo nosso]**

Não houve retorno de nenhuma sociedade do ramo.

Com isso, se verifica que a FSERJ alega ter realizado o contato com as empresas do ramo por meio de ligações telefônicas, o que por si só se distancia das melhores práticas aplicáveis à Administração Pública, relativas à publicidade e transparência dos atos da Administração, haja vista a impossibilidade de efetuar as verificações posteriores referentes à lisura procedimental. Soma-se a isso a ausência de encaminhamento da relação das empresas que foram objeto de ligações telefônicas objetivando participação do certame e a consequente prestação do serviço.

Outrossim, a Fundação Saúde ao utilizar-se de contatos telefônicos com empresas do ramo, os quais resultaram no recebimento de apenas 3 cotações para a prestação do serviço, assume elevado risco de direcionamento da contratação e conseqüentemente do interesse público, ao ficar impossibilitada de comprovar a lisura do processo de contratação, sem sequer informar quais empresas foram contatadas e não tiveram interesse no envio das propostas.

Portanto, à luz de todo exposto, fica evidente a fragilidade no procedimento de contratação adotado no âmbito do contrato n.º 028/2020, cujos atos administrativos atentam contra a publicidade e transparência.

Recomendação 001: Que a Fundação Saúde, no prazo de 30 dias do recebimento desta Nota de Recomendação, a elabore norma interna que defina os ritos a serem adotados nas fases prévias à aquisição e contratação de modo a privilegiar a transparência dos atos formais adotados no âmbito das pesquisas de preço e da ampla concorrência, possibilitando a atuação do controle e a comprovação das ações efetuadas.

Constatação 002: Quantitativo de funcionários e carga horária divergentes do estipulado em contrato

Com o intuito de verificar o cumprimento do quantitativo de funcionários e carga horária disponibilizados pela contratada, avaliamos o disposto no Item 03 do Termo de Referência do contrato n.º 028/2020 e confrontamos com o documento encaminhado pela empresa prestadora dos serviços nos quais é demonstrado o faturamento de um mês de execução.

Nesse contexto, cumpre ressaltar o disposto no Item 03 do Termo de Referência que define o quantitativo de profissionais necessários para suprir a demanda dos 63 leitos das duas unidades de saúde onde serão alocados os profissionais, conforme demonstramos a seguir:

3. QUANTITATIVO SOLICITADO

No quadro abaixo estão apresentados os quantitativos de profissionais para atuação em Unidade de Terapia Intensiva:

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | |
|--|--|--|--|

| ESPECIALIDADE MÉDICA | IETAP | IEISS | TOTAL |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|
| Terapia Intensiva: Plantão 24 horas | 08 | 08 | 16 |
| Infectologia: rotina | 02 | 02 | 04 |

No quadro abaixo estão apresentados os quantitativos de profissionais para atuação em Unidade de Cuidado Intermediário:

| ESPECIALIDADE MÉDICA | IETAP | IEISS | TOTAL |
|----------------------------------|-------|-------|-------|
| Clínica Médica: Plantão 24 horas | 08 | 0 | 08 |
| Infectologia: rotina | 02 | 0 | 02 |

Destaca-se, ainda, o disposto no Termo de Referência quanto à carga horária requerida para os profissionais contratados:

Assim, considerando o total de profissionais acima e 24 horas semanais por profissional, o total de horas.homem por semana por Unidade e especialidade é apresentado no quadro abaixo:

| ESPECIALIDADE | IETAP | IEISS | TOTAL |
|------------------------------|-------|-------|-------|
| TERAPIA INTENSIVA | 192 | 192 | 384 |
| CLÍNICA MÉDICA | 192 | 0 | 192 |
| INFECTOLOGIA | 96 | 48 | 144 |
| TOTAL HORAS.HOMEM POR SEMANA | | | 720 |

Com base nesse quantitativo, efetuamos a comparação com o documento denominado de *Prestação de contas referente ao contrato n° 028/2020* (SEI 4923192), enviado pela empresa contratada, que traz a seguinte composição de profissionais:

Tabela 01: Planilha enviada pela empresa

| FUNÇÃO | CARGA HORÁRIA SEMANAL | QUANTITATIVO | TOTAL DE HORAS/MÊS | VALOR DA HORA BRUTO |
|-----------------------------|-----------------------|--------------|--------------------|-----------------------|
| Plantonista Semana | 24 | 10 | 1080 | R\$ 135,20 |
| Plantonista Final de Semana | 24 | 4 | 432 | R\$ 135,20 |
| Rotina | 30 | 4 | 540 | R\$ 135,20 |
| Coordenador | 36 | 1 | 162 | R\$ 135,20 |
| Plantonista Semana | 24 | 5 | 540 | R\$ 135,20 |
| Plantonista Final de Semana | 24 | 2 | 216 | R\$ 135,20 |
| Rotina | 30 | 2 | 270 | R\$ 135,20 |
| TOTAL | | 28 | 3240 | R\$ 438.048,00 |

Fonte: Processo SEI 080007/001371/2020 (SEI 4921725)

Destarte, denota-se a existência de distorções relativas ao cargo de atuação, em razão da existência do cargo de coordenador que não estava contemplado no TR, da carga horária, que se distancia da carga horária definida no TR e conseqüentemente no quantitativo de profissionais.

Diante disso, emitimos no âmbito da NIR, por intermédio das solicitações de auditoria 007 e 008, justificativa para a divergência entre o quantitativo mencionado no termo de referência e o informado pela empresa no documento denominado de *Prestação de contas referente ao contrato nº 028/2020* (SEI 4923192).

Solicitação de Auditoria 007 - Que a Fundação Saúde apresente, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, justificativa para a divergência com relação a quantidade de funcionários alocados no contrato e sua carga horária.

Solicitação de Auditoria 008 - Que a Fundação Saúde, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, apresente conciliação entre a carga horária indicada no contrato e as efetivamente prestadas.

Em resposta a Fundação Saúde teceu o seguinte comentário:

Em primeiro lugar, informamos que a “Tabela 01” transcrita não consta do Termo de Referência, portanto, não temos conhecimento acerca dos números apresentados.

Não obstante, a resposta da FSERJ à solicitação de auditoria 007 informar que os quantitativos de postos não constam no termo referência, encontra-se no item *03. QUANTITATIVO SOLICITADO* do Termo de Referência, os dados que tiveram como base para a elaboração da tabela 01 da NIR nº 20200073/SUPSOC1/CGE/AGE por esta Controladoria Geral do Estado, tendo a equipe de auditoria consolidado os dados, conforme demonstra-se a seguir:

Tabela 02: Quantidade de Profissionais

| ESPECIALIDADE MÉDICA | IETAP | IEISS | TOTAL |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Terapia Intensiva: Plantão 24 horas | 8 | 8 | 16 |
| Infectologia: Rotina | 2 | 2 | 4 |
| Clínica Médica: Plantão 24 horas | 8 | 0 | 8 |
| Infectologia: Rotina | 2 | 0 | 2 |
| TOTAL DE FUNCIONÁRIOS | | | 30 |

Fonte: Item 3 do Termo de Referência do Processo SEI 080007/001371/2020

Segue a continuidade da resposta enviada pela FSERJ à SA 007:

Em segundo lugar, informamos que a chamada intermediação de mão de obra ou terceirização para locação de pessoas é tida como ilícita pelo Poder Judiciário, ressalvadas algumas raras hipóteses. Com efeito, a terceirização consiste na técnica empresarial conhecida pela contratação dos serviços desempenhados por empresas especializadas, permitindo, que a tomadora dos serviços se concentre na sua principal vocação. Assim, contrata-se um fim consubstanciado num serviço, e não na alocação de pessoas em postos de trabalho intermediado por uma terceira prestadora. Assim sendo, o questionamento da presente solicitação de auditoria não encontra conformidade com o ordenamento jurídico e sugere que esta Fundação Saúde tenha intermediado mão de obra ao se referir à comprovação de quantidade de funcionários como requisito essencial à contratação realizada.

Explica-se: a contratação foi de serviços especializados de assistência médico-hospitalar nas especialidades INFECTOLOGIA, MEDICINA INTENSIVA e MÉDICA INTERNA, para operar 63 (sessenta e três) leitos, conforme necessidade de material médico, plantões e recursos por leito definidos em portaria do Ministério da Saúde, para as unidades de terapia intensiva do Instituto Estadual de Doenças do Tórax Ary Parreiras (IETAP) e Instituto Estadual de Infectologia São Sebastião (IEISS).

Neste sentido, o parecer nº 52/2020/FS/DJUR é claro ao especificar que o projeto básico deve consubstanciar um *serviço*, e não uma intermediação de mão de obra, o qual se define pelo atendimento de 63 leitos conforme requisitos técnico-sanitários de materiais e recursos humanos, definidos em normativas do Ministério da Saúde e a carga da sociedade contratada para atendimento.

Portanto, o serviço se definiu por leitos e pela necessidade de plantão e não pelo quantitativo de médicos, o que desvirtuaria o próprio conceito de terceirização.

Solicitação de Auditoria 008 – Não havendo carga horária, propriamente dito, porquanto a intermediação de mão de obra é vedada, mas prestação de serviços definidos por plantões, conforme necessidades assistenciais de atendimento por leito, não há divergência entre o contrato e o serviço efetivamente prestado.

A tabela que é informada é totalmente compatível quando se considera o mês com 4,5 semanas ou seja $720h * 4,5 = 3.240h$.

Pelo exposto, destaca-se que apesar de a Fundação Saúde informar que a contratação foi de serviços médicos e não de mão de obra, o termo de referência indica o quantitativo de funcionários para operacionalizar o serviço, contudo, no documento informado pela empresa o quantitativo e a carga horária estão divergentes do especificado no termo de referência e no contrato.

Cabe destacar ainda que, não foi enviado pela FSERJ comprovação de cumprimento da carga horária dos funcionários vinculados à prestação do serviço.

Por fim constata-se descumprimento por parte da Fundação Saúde de requisitos estipulados no termo de referência do processo SEI 080007/001371/2020 e do contato n.º 028/2020.

Recomendação 002: Que a Fundação Saúde emita e encaminhe a esta CGE, no prazo de 15 dias do recebimento desta Nota de Recomendação, Nota Técnica conclusiva quanto ao eventual prejuízo na cobertura dos 63 leitos pela inclusão de cargo de coordenador sem previsão contratual.

Recomendação 003: Que a Fundação Saúde, no prazo de 15 dias do recebimento desta Nota de Recomendação, promova o ajuste ao estabelecido no Termo de Referência e contrato ou elabore um termo aditivo que retrate o efetivamente contratado, se for o caso.

Constatação 004: Ausência de composição detalhada da planilha de custos

Com o objetivo de analisar a composição dos custos relacionados ao contrato nº 028/2020 examinou-se o processo administrativo e não localizamos na proposta enviada pela empresa vencedora do certame a indicação da composição dos custos da contratação de modo a fomentar a transparência da contratação.

Acrescenta-se a isso o disposto no Parecer nº 85/2020/SES/SUBJUR emitido pela Subsecretaria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde (SEI 4553668), que corrobora a necessidade de inclusão na instrução processual de planilha por parte da contratada discriminando os gastos específicos, de modo a perfazer o valor total da contratação, acrescenta-se ainda o documento acostado pela Diretoria Jurídica da FSERJ (SEI 473495), em que requisita a descrição pormenorizada da composição de custos do contrato nº 028/2020, conforme segue.

O valor desembolsado é relativo à prestação de serviços médico-hospitalares, por hora e por plantão. Assim, cf. despachos 4654651 e proposta 4058346, o valor é calculado por hora de prestação de serviços médicos, relacionado o valor às necessidades e horários de plantões 24h. Entende-se corresponder, portanto, ao valor unitário.

No entanto, de modo a conferir ainda mais transparência ao presente procedimento, sugere-se (i) seja solicitado e acostado, junto ao setor competente e à prestadora de serviços, planilha com o valor por

hora médica, com a descrição pormenorizada da folha de pagamento de cada médico e eventual valor embutido a título de taxa de administração da prestadora, correlacionando, por exemplo, o número de médicos com o número de leitos e de plantões; OU (ii) seja atestado a inviabilidade desta quantificação por razões técnicas, nos termos da Promoção 01/2017 – HBR). **[grifo nosso]**

Não podemos com isso evidenciar os percentuais que compõe os custos da chamada “Prestação de Contas”, enviada pela empresa e acosta ao processo pela FSERJ doc. SEI 4921725, conforme segue:

Valor do contrato – R\$ 438.048,00

Impostos – 17,53%

Custos ADM – 4,12%

Custo Operacional – 68,83%

Fluxo de caixa – 3%

Resultado Financeiro – 6.50%

Com isso requisitamos por intermédio da SA 009 a composição detalhada dos custos que integram os valores por horas contratadas.

Solicitação de Auditoria 009: Que a Fundação Saúde apresente, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, planilha detalhada com a composição das rubricas do custo do contrato.

Em resposta, a FSERJ informa que:

Como já enfatizado, a prestação é de serviços médicos, portanto, não há custos unitários de bens, insumos ou outros a compor a referida planilha de custos, mas precificação por hora trabalhada, assim como se procede na contratação de qualquer serviço que envolva atividade humana (palestras, aulas, conferências etc).

Assim sendo, os valores desembolsados são calculados por hora de prestação de serviços médicos, relacionado o valor às necessidades e horários de plantões 24h. Assim, a sociedade contratada ofereceu o valor de R\$ 135,20 por hora médica, correspondendo à R\$ 97.344,00 por semana e R\$ 438.048,00 por mês para o período de 180 (cento e oitenta) dias, referente, portanto, à proposta por preço unitário (4058346), embutidos os custos administrativos, operacionais e tributários.

Ainda, o valor foi detalhado na planilha (4923192), (5436321) e na Nota Fiscal no qual a empresa informa que:

“Serviços exercido pelos sócios-profissão regulamentada, IN 971 de 2009 art.120

Conforme o exposto pela Fundação Saúde a contratação se dá por hora médica, no valor de 135,20, contudo, não temos evidência da composição pormenorizada dos custos relacionados à contratação de serviços médicos e indicados de forma genérica no processo, com as seguintes rubricas: Impostos – 17,53%; Custos ADM – 4,12%; Custo Operacional – 68,83%; Fluxo de caixa – 3% e Resultado Financeiro – 6,50%.

Dessas rubricas, denota-se que o custo efetivo da hora-homem trabalhada está representado pelo custo operacional (68,83%), e o restante trata-se de custos sobressalentes imputados pela empresa contratada sem que houvesse justificativa para tanto, tais como fluxo de caixa, resultado financeiro (ou lucro) da contratada, custos administrativos e **até mesmo capital de giro para o fluxo de caixa da contratada, o que se reputa ser cobrança excessiva no tocante à prestação de serviços.**

Ainda nesse contexto, em consulta ao processo de pagamento (SEI-080007/002245/2020) verificou-se na NF 86-E a indicação da cobrança de impostos que monta o percentual de 9,15% da nota fiscal, portanto, montante diverso ao percentual de impostos indicado pela empresa que é de 17,53%, é importante ressaltar que não sabe-se a composição desse percentual informado pela empresa, pois, não consta no processo administrativo e também não foi informado na solicitação de auditoria expedida pela equipe de auditoria. Demonstra-se na tabela abaixo o comparativo entre os valores dos impostos dispostos na Nota fiscal e o percentual indicado pela empresa na planilha enviada à FSERJ.

Tabela 03: Comparativo entre percentuais de imposto

| Documento | Valor mensal | % Impostos | \$ Impostos |
|---------------------|--------------|------------|------------------|
| Nota Fiscal | 438.048,00 | 9,15% | 40.081,39 |
| Planilha da empresa | 438.048,00 | 17,53% | 76.789,81 |
| Diferença | | | 36.708,42 |

Fonte: Elaboração própria

De acordo com o demonstrado na tabela acima a diferença entre o valor de impostos cobrado na Notas Fiscal e o informado na planilha pela empresa UTI SERVIÇOS MÉDICOS LTDA é de R\$ 36.708,42 mensais.

Cabe destacar que o conhecimento e divulgação da composição desses percentuais privilegiaria a transparência nesta contratação de serviços e nas futuras que a FSERJ tenha necessidade em realizar.

Recomendação 004: Que a Fundação Saúde, no prazo de 15 dias do recebimento desta Nota de Recomendação, solicite a empresa a apresentação da composição efetiva dos percentuais das compõem a hora trabalhada no âmbito do contrato nº 028/2020, a fim de comprovar que os valores cobrados são realmente devidos, em especial à incidência dos impostos e custo Administrativo

Recomendação 005: Que a FSERJ emita e encaminhe a esta CGE, no prazo de 30 dias após o recebimento desta Nota de Recomendação, Nota Técnica conclusiva acerca dos custos efetivamente consumidos pela empresa contratada no âmbito do Contrato n.º 028/2020 com a finalidade de demonstrar se os valores que estão sendo cobrados são realmente devidos, informando ainda as medidas a serem adotadas pela FSERJ no sentido de buscar a elisão do recurso público despendido neste contrato.

Recomendação 006: Que a FSERJ, no prazo de 30 dias após o recebimento desta Nota de Recomendação, busque a repactuação do contrato com base nos custos efetivamente incidentes, em especial ao Fluxo de Caixa e demais valores que não possuam a devida comprovação, como a incidência de impostos que não sejam recolhidos em decorrência do contrato em tela, buscando seu respectivo ressarcimento, se for o caso.

Constatação 005: Ausência de critérios de medição do serviço prestado

Realizou-se pesquisa ao termo de referência do processo SEI 080007/001371/2020 (SEI 4024639), com o objetivo de verificar a existência de critérios de medição e pagamento dos serviços prestados, em observância ao determinado no item V, parágrafo 1º, do artigo 4º-E da lei 13.979/20, que versa sobre requisitos mínimos que devem compor o termo de referência no caso de aquisições e contratações que levem em consideração o normativo supramencionado.

Art. 4º-E - Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà:

V - critérios de medição e pagamento; **[grifo nosso]**

Após análise efetuada verificou-se que não consta no termo de referência e no contrato critérios de medição e pagamento definidos pela Fundação Saúde, com isso requisitamos por meio das solicitações de auditoria 011 e 012 parâmetros definidos pela FSERJ de medição dos serviços prestados e os documentos comprobatórios da prestação do serviço.

Solicitação de Auditoria 011 - Que a Fundação Saúde apresente, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, os critérios de medição e pagamento no âmbito do contrato nº 028/2020.

Solicitação de Auditoria 012 - Que a Fundação Saúde, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, os seguintes documentos relativos ao contrato nº 028/2020: Escala semanal dos plantões, contra cheque, registro ponto eletrônico, listagem de funcionários; com nome completo, CPF e sua alocação.

Em sua resposta a FSERJ disse que:

Solicitação de auditoria 011 - A medição foi realizada por hora médica, embutida nesta os custos administrativos, operacionais e tributários. O próprio Termo de Referência descreve que o serviço foi baseada no número de leitos de terapia intensiva e de cuidado intermediário para uma carga horária por profissional de 24 horas semanais, de acordo com a Resolução nº 7, de 24 de fevereiro de 2010, que dispõe sobre os requisitos mínimos para funcionamento de Unidades de Terapia Intensiva e dá outras providências, e da Portaria nº 895, de 31 de março de 2017, que institui o cuidado progressivo ao paciente crítico ou grave com os critérios de elegibilidade para admissão e alta, de classificação e de habilitação de leitos de Terapia Intensiva adulto, pediátrico, UCO, queimados e Cuidados Intermediários adulto e pediátrico no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

Com efeito, o funcionamento de leitos segue regulamentação técnico-sanitária específica que exige um quantitativo material e humano específico.

O pagamento se dá através de relatórios de atividade realizadas e fiscalizadas e com o devido atesto pelo setor responsável da Unidades atendidas.

Solicitação de auditoria 012 - A escala semanal de plantões, o planejamento, acompanhamento e execução de serviços, é ferramenta de atribuições exclusiva da Comissão de Fiscalização na qual realiza atesto para fins de pagamento.

Quanto aos demais dados já consta esclarecimentos na solicitação de Auditoria 009

Assim verifica-se a ausência no termo de referência elaborado pela Fundação Saúde de critérios objetivos para a medição dos serviços prestados e o posterior pagamento, não recebemos e nem localizamos dos autos qualquer documentação emitida pela fiscalização do contrato que efetue o controle da prestação do serviço, já que os documentos inseridos no processo com as informações das escalas de médicos, dos pacientes atendidos, é da empresa contratada, não tendo a comissão de fiscalização emitido análise no que se refere aos dados apresentados.

Outrossim, em resposta da FSERJ à SA 008 é informado que a carga horaria semanal é compatível com o especificado em contrato se for considerado o mês com 4,5 semanas, entretanto, no que se refere ao faturamento, **a medição tem que ser feita em horas efetivamente trabalhadas por profissional e não em consideração genérica do tempo possível de trabalho, o que denota que não vem sendo realizada a verificação exata dos valores devidos mensalmente.**

Diante disso, constatou-se a inexistência de critérios definidos pela Fundação Saúde que mensurem de forma objetiva a medição e critérios utilizados para pagamento dos serviços prestados no âmbito do contrato nº 028/2020 que teve como objeto a contratação de serviços médicos, sendo faturado mensalmente valor diverso ao efetivamente praticado em razão de considerar que o mês possui 4,5 semanas.

Recomendação 007: Que a Fundação Saúde emita e encaminhe a esta CGE, no prazo de 15 dias do recebimento desta Nota de Recomendação, Nota Técnica conclusiva, consubstanciada no recálculo dos meses de execução contratual, avaliando de forma individualizada o cumprimento da carga horária dos funcionários alocados no Contrato n.º 028/2020, que reflita ou não a correspondência com os valores faturados, sem prejuízo da instauração de respectiva Tomada de Contas no caso de verificação de dano ao erário em razão da inação administrativa sobre o faturamento a maior decorrente da ausência de fiscalização do contrato em tela, se esses recursos não puderem ser recuperados pela Fundação.

Recomendação 008: Que a Fundação Saúde, no prazo de 30 dias do recebimento desta Nota de Recomendação, crie norma interna definindo uma Comissão Permanente de Contratos que seja responsável pela definição dos critérios mínimos de medição e pagamento nas contratações efetivadas pelo órgão a serem realizadas pelas Comissões de Fiscalização.

Constatação 006: Ausência de parecer circunstanciado

Avaliou-se o processo SEI 080007/001371/2020 com o intuito verificar o cumprimento dos itens A e B, da cláusula sétima do contrato nº 028/2020, que dispõem sobre a emissão de parecer circunstanciado pela comissão de fiscalização.

CLÁUSULA SÉTIMA: DA EXECUÇÃO, DO RECEBIMENTO E DA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

O contrato deverá ser executado fielmente, de acordo com as cláusulas avençadas, nos termos do Projeto Básico, do cronograma de execução e da legislação vigente, respondendo o inadimplente pelas consequências da inexecução total ou parcial.

PARÁGRAFO SEGUNDO – O objeto do contrato será recebido em tantas parcelas quantas forem ao do pagamento, na seguinte forma:

- a) provisoriamente, após parecer circunstanciado da comissão a que se refere o parágrafo primeiro, que deverá ser elaborado no prazo de 48 (quarenta e oito) horas após a entrega do serviço;
- b) definitivamente, mediante parecer circunstanciado da comissão a que se refere o parágrafo primeiro, após decorrido o prazo de 5 (cinco) dias, para observação e vistoria, que comprove o exato cumprimento das obrigações contratuais. **[grifos nossos]**

Com isso emitimos a solicitação de auditoria 010 com o objetivo de obter o parecer emitido pela fiscalização do contrato que dê suporte aos valores pagos, conforme segue:

Solicitação de Auditoria 010 - Que a Fundação Saúde apresente, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, parecer circunstanciado emitido pela comissão de fiscalização que dê suporte aos valores faturados.

Em sua resposta a Fundação Saúde teceu os seguintes comentários:

Solicitação de auditoria 010 - A emissão de parecer circunstanciado é de competência exclusiva da Comissão de Fiscalização nomeada pela Diretoria Técnica Assistencial conforme Doc. Sei (5896307).

Conforme pronunciamento supra, não recebemos o parecer circunstanciado solicitado. Destaca-se que a Solicitação de Auditoria tem como destinatário a Fundação Saúde como um todo e não uma área específica e, por isso, a Comissão de Fiscalização referida deveria ter sido objeto de questionamento para o encaminhamento dos requisitados pareceres.

Em consequência ao não recebimento do documento solicitado, efetuamos o exame nos processos de pagamento do contrato n.º 028/2020 (SEI-080007/002245/2020), (SEI-080007/003252/2020) e (SEI-080007/004022/2020), constatou-se que o recebimento provisório do objeto contratual não é precedido da avaliação criteriosa da comissão de fiscalização, mediante metodologia normatizada, que se traduza a opinião fundamentada em Parecer Circunstanciado, verificou-se acostado ao processo documento com a nomenclatura de Relatório Mensal (SEI 5436355 e 5436486), em que constam pronunciamento dos fiscais do contrato, com a declaração que segue:

[...] Em cumprimento ao capítulo V, do título II, do decreto 46.600/2016, este fiscal acompanhou e fez as devidas inspeções por ocasião da execução da prestação dos serviços da empresa supracitada, no mês de maio do corrente ano, bem como fez registros das inspeções realizadas, não encontrando por parte da contratada qualquer irregularidade e/ ou alteração digna de anotação.

Cabe destacar que não localizamos no processo o registro das inspeções informadas no relatório mensal, tampouco qualquer outro documento em que constasse relatório detalhado da fiscalização, conforme o disposto no parágrafo segundo, da cláusula sétima do contrato nº 028/2020, e que o faturamento se deu com base em uma teórica 4,5 semanas mensais e não sobre o quantitativo exato de horas executadas.

Assim conclui-se que, o relatório mensal emitido pela comissão de fiscalização e inserido nos processos de pagamento não guarda paridade com o especificado no contrato, pois, não identificamos análise minuciosa da prestação do serviço, que seria característica do parecer circunstanciado.

Recomendação 009: Que a Fundação Saúde, no prazo de 15 dias do recebimento desta Nota de Recomendação, emita Nota Técnica com análise da comissão de fiscalização dos meses de execução contratual que atendam as disposições contratuais.

Recomendação 010: Que a Fundação Saúde, no prazo de 30 dias do recebimento desta Nota de Recomendação, apresente norma interna de fiscalização dos contratos que atendam às exigências contratuais de fiscalização e as disposições do Decreto n.º 45.600/2016, especialmente no que se refere à atuação da fiscalização no decorrer de suas atribuições e o detalhamento da metodologia a ser aplicada para a avaliação da qualidade e aceite do objeto executado por meio dos Pareceres Circunstanciados.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com objetivo de conferir maior efetividade às ações de controle, esta CGE ainda admite manifestação da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro - FSERJ quanto à 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 nº 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 Fundação Saúde.



Documento assinado eletronicamente por **Renato Martinez Geraci, Superintendente**, em 25/08/2020, às 13:58, 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 **Carlos Roberto Melo de Sousa, Auditor do Estado**, em 25/08/2020, às 14:02, 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 **Viviane Miranda Silva do Nascimento, Auditor do Estado**, em 25/08/2020, às 23:23, 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 **7451159** e o código CRC **98E7AA41**.

Referência: Processo nº SEI-320001/001696/2020

SEI nº 7451159

Av. Erasmo Braga, 118, 13º andar - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20020-000
Telefone: (21) - 2333-1814