Aviso nº 285 - GP/TCU

Brasília, 21 de maio de 2019.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 730/2019 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento e observância da determinação contida no subitem 9.7 da referida Deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 3/4/2019, nos autos do TC-015.799/2018-2, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, que tratam de auditoria de conformidade realizada com o objetivo de avaliar a regularidade das licitações e da gestão dos contratos firmados pelo Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus – DSEI-ARP.

Atenciosamente,

(*Assinado eletronicamente*)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

A Sua Senhoria o Senhor
Deputado Federal LÉO MOTTA
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 730/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.799/2018-2.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
3.2. Responsáveis: Denis Augusto Kaxinawa (390.793.762-72); Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Purus (00.394.544/0095-65); Sérgio Ricardo Alves de Oliveira (164.759.412-04).
4. Órgão/Entidade: Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus – DSEI-ARP.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria do TCU no Estado do Acre (Secex/AC).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada com o objetivo de avaliar a regularidade das licitações e da gestão dos contratos firmados pelo Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus – DSEI-ARP,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 250, II, Regimento Interno do Tribunal, determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de noventa dias, instaure tomadas de contas especiais para a quantificação dos danos e identificação dos responsáveis, dando notícias a este Tribunal das medidas adotadas e dos resultados obtidos, em face das seguintes ocorrências:

9.1.1. contratações com sobrepreço e por outras ilicitudes relacionadas à realização dos Pregões Eletrônicos SRP 11/2012 e 6/2013 e dos instrumentos derivados desses certames, cumprindo indicar como responsáveis em cada processo as contratadas (§72 do relatório de auditoria);

9.1.2. pagamentos sem a correspondente contraprestação de serviços vinculados às Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012 e aos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, 4/2015 e 13/2015 (§103 do relatório de auditoria), bem como pelas falhas preliminarmente verificadas nos procedimentos de atestação dos serviços prestados ao DSEI-ARP por meio do Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, e 4/2015, ou mediante reconhecimento de despesas relacionadas ao fornecimento de refeições nos polos base de saúde indígena vinculados ao órgão (§152 do relatório de auditoria), pelos procedimentos de prorrogação das vigências dos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, 4/2015, e 13/2015 (§178 do relatório de auditoria); pelas adjudicações indevidas de objetos licitados nos Pregões Eletrônicos 11/2012, 19/2012 (§200 do relatório de auditoria), pelas subcontratações não autorizadas nas Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012 e nos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013 (§218 do relatório de auditoria) e pelas falhas identificadas nos termos de referência dos Pregões Eletrônicos 11/2012 e 3/2015 (§250 do relatório de auditoria);

9.1.3. naufrágios ou perda de condições de operação de embarcações adquiridas pelo DSEI-ARP entre outubro/2015 e dezembro/2016 com base nas Atas de Registro de Preços 3/2015 e 4/2015 (§127 do relatório de auditoria), bem como pelas adjudicações indevidas de objetos licitados no Pregão Eletrônico 06/2015 (§200 do relatório de auditoria), pelas falhas identificadas no termo de referência do Pregão Eletrônico 6/2015 (§250 do relatório de auditoria), e pelas falhas verificadas no processamento de impugnações e intenções de recurso manifestadas no Pregão Eletrônico 6/2015 (§309 do relatório de auditoria);

9.2. com fundamento no art. 250, II, Regimento Interno do Tribunal, determinar à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde que adote, no prazo de 180 dias, as providências cabíveis com vistas à apuração de responsabilidade pelas seguintes ocorrências:

9.5.3. a vedação à participação de pessoas punidas nos termos do art. 87, III, da Lei 8.666/1993, disposta no item 2.2.3 do edital do Pregão Eletrônico SRP 11/2012, consubstanciou disposição em desacordo com a IN SLTI/MPOG 2/2010, particularmente no tocante ao disposto no art. 40, III e § 1º (§271 do relatório de auditoria);

9.5.4. a exigência de que fosse apresentado atestado de vistoria aos locais de prestação dos serviços, sem franquear às licitantes a alternativa de apresentação de declaração de opção de não realizar a vistoria, sem prejuízo da consecução do objeto, disposta no item 9.3.4, "c", do Edital do Pregão Eletrônico SRP 11/2012 e no item 9.7.2 do Edital do Pregão Eletrônico SRP 5/2015, constituiu indevida restrição à competitividade dos referidos certames, haja vista violarem disposições contidas no art. 37, XXI, da Constituição Federal e no art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993, bem como contrariou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 3.474/2012-Plenário e 1.823/2017-TCU-Plenário) (§271 do relatório de auditoria);

9.5.5. o estabelecimento como requisito de qualificação técnica de que a licitante demonstrasse contar com nutricionista em seu quadro efetivo de funcionários capaz de assumir a responsabilidade técnica pela execução dos serviços licitados, tal como consignado no edital do Pregão Eletrônico SRP 3/2015 (item 10.3.4, alínea "d"), contrariou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 3.474/2012-Plenário, 1.816/2018-TCU-Plenário e 2.835/2016-TCU-Plenário) (§271 do relatório de auditoria);

9.5.6. o fornecimento de refeições em todos os polos-base de saúde indígena a ele vinculados após 28/2/2018, assim como de lubrificantes e óleo náutico para atender suas necessidades desde sua constituição, sem cobertura contratual constituiu situação violadora da obrigação de licitar (art. 37, XXI, da Constituição Federal), bem assim expôs os objetivos almejados pelo órgão a riscos em razão da não formalização de instrumento definidor dos direitos, obrigações e responsabilidades das partes, conforme preconizado no art. 54, § 1º, da Lei 8.666/1993 (§290 do relatório de auditoria);

9.5.7. a rejeição sumária de intenção de recurso manifestada no Pregão Eletrônico 19/2012, sem submetê-la à apreciação das autoridades competentes do órgão para decidir em definitivo os questionamentos suscitados, afrontou o art. 11, VII, do Decreto 5.450/2005 (§308 do relatório de auditoria);

9.6. determinar à Secex/AC que monitore a implementação das determinações e recomendações constantes dos subitens anteriores;

9.7. com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 14, inciso IV, e 17, § 1º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 011.243/2018-0, dando-se ciência desta deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Léo de Brito, em atenção ao Ofício nº 4/2018/CFFC-P, de 4/4/2018, alusivo à Proposta de Fiscalização e Controle 126/2017, de autoria do ilustre parlamentar;

9.8. arquivar o TC 011.243/2018-0, uma vez cumprido o objeto para o qual foi constituído;

9.9. dar ciência desta decisão ao Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus (DSEI-ARP), à Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (Sesai/MS), à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde, à Controladoria-Geral da União no Estado do Acre (CGU/AC), à Coordenação do Denasus no Estado do Acre, à Superintendência da Polícia Federal no Estado do Acre, bem como à Procuradoria da República no Estado do Acre;

9.10. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 10/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 3/4/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0730-10/19-P.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 015.799/2018-2
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão/Entidade: Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus – DSEI-ARP.
Responsáveis: Denis Augusto Kaxinawa (390.793.762-72); Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Purus (00.394.544/0095-65); Sérgio Ricardo Alves de Oliveira (164.759.412-04)
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Representação legal: não há.

Sumário: RELATÓRIO DA AUDITORIA DE CONFORMIDADE VISANDO À AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COM SOBREPREÇO, EM RAZÃO DE FRAUDES AO CARÁTER COMPETITIVO DE LICITAÇÕES, MEDIANTE CONLUIO DE LICITANTES, NOS CONTRATOS DE FRETAMENTO DE AERONAVES E DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES NOS POLOS BASE DE SAÚDE INDÍGENA. REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS SEM A CORRESPONDENTE CONTRAPRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. NÃO ADOÇÃO DE MEDIDAS IDÔNEAS À IDENTIFICAÇÃO DAS CAUSAS DE NAUFRÁGIOS DE EMBARCAÇÕES RECÉM ADQUIRIDAS NEM ACIONAMENTO DA GARANTIA PRESTADA PELAS FORNECEDORAS. NÃO OBTENÇÃO DE INSUMOS ESSENCIAIS AO DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES DE SAÚDE INDÍGENA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA DE FALHAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com alguns ajustes de forma pertinentes, a análise empreendida pela equipe de auditoria (peça 111), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre – Secex/AC:

"***I. Introdução***

I.1. Deliberação que originou o trabalho

1. Trata-se do relatório de auditoria de conformidade autorizada mediante Despacho de 17/5/2018 do Min. Augusto Nardes (Processo 015.071/2018-9). Fiscalização esta que tem como objeto licitações e contratos firmados pelo Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus (DSEI-ARP).

2. A fiscalização também decorre de Solicitação do Congresso Nacional (Processo 011.243/2018-0) formulada por meio do Ofício 4/2018/CFFC-P, de 4/4/2018, expediente pelo qual o Exmo. Sr. Deputado Federal Roberto de Lucena, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminhou a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 126/2017, de 8/8/2017.

3. Referida proposta, de autoria do Deputado Federal Léo de Brito (PT/AC), demandou do Tribunal de Contas da União (TCU) a realização de 'ato de fiscalização e controle sobre o desvio de verbas federais da saúde indígena do Estado do Acre', referindo-se a fatos apurados na Operação Abaçaí.

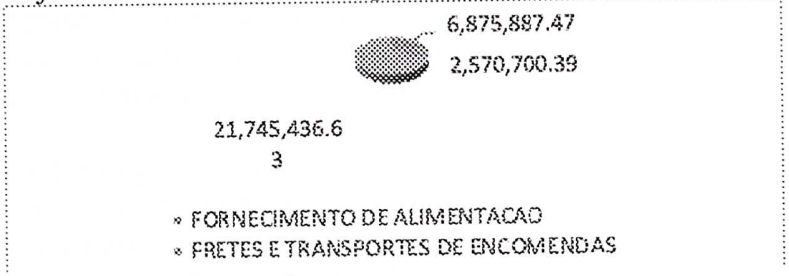
de difícil acesso, o transporte de pacientes indígenas e equipes de saúde demanda a manutenção de dispendiosa logística que inclui, além de embarcações de diversas dimensões, o fretamento de aeronaves.

17. Decerto, no caso de agravos de saúde que não podem ser resolvidos pelas EMSI, os pacientes indígenas são referenciados para a rede local do SUS ou para Rio Branco/AC. Neste último caso, os indígenas são acolhidos na Casai Rio Branco, estabelecimento onde são alojados, recebem refeições e apoio de transporte.

18. Mesmo sem contar com casas de saúde indígena nos polos base, o DSEI-ARP também fornece refeições aos pacientes indígenas e respectivos acompanhantes quando em tratamento na rede municipal do SUS.

19. Bem por isso, conforme se nota da aplicação dos recursos do DSEI-ARP por elemento da despesa no período compreendido entre os exercícios de 2015 e de 2017 (vide Gráfico 1), o fornecimento de alimentação, em conjunto com fretes e transporte, responde por 30,29% da despesa executada no período.

Gráfico 1 – Elementos de despesa do DSEI-ARP (2015-2017)



Fonte: Tesouro Gerencial

20. Sob outro prisma, de acordo com dados fornecidos pelo órgão, o número notificado de óbitos de indígenas aldeados reduziu entre os exercícios de 2016 e de 2017 de 44 para 37. Porém, o DSEI-ARP ainda enfrenta dificuldades em cumprir as ações de saúde a seu cargo.

21. Pode-se apontar como exemplo disso o acompanhamento nutricional às gestantes indígenas e a vacinação de crianças menores de cinco anos, indicadores que, conforme consignado no Relatório de Gestão da Sesai pertinente ao exercício de 2017, o DSEI-ARP realizou, respectivamente, apenas 32,46% e 47,3% das metas pactuadas.

22. Quanto à legislação aplicável, além das diretrizes traçadas na Lei 8.080, de 19/9/1990, a gestão da saúde indígena é orientada pelas normas consolidadas pelo Ministério da Saúde sobre: a) direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do SUS; b) políticas nacionais de saúde do SUS; c) redes do SUS; d) Sistemas e os subsistemas SUS; e) ações e os serviços de saúde do SUS; f) financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do SUS (Portarias de Consolidação 1, 2, 3, 4, 5 e 6, de 28/9/2017).

23. No que tange a licitações e contratos, exceto normas de governança específicas do Ministério da Saúde que determinam alçadas decisórias conforme o valor das contratações, vige a mesma legislação que rege a Administração Pública Federal.

24. Assim como nos demais distritos, o DSEI-ARP encontra-se organizado com: Serviço de Recursos Logísticos (Selog), Serviço de Orçamento e Finanças (Seofi), Serviço de Edificações e Saneamento Ambiental (Sesani) e Divisão de Atenção à Saúde Indígena (Diasi). A Casa de Saúde do Índio (Casai), vincula-se à Diasi.

25. Foram expedidos questionários eletrônicos a amplo número de servidores do DSEI-ARP com o intuito de avaliar percepções sobre o ambiente interno e as atividades de controle do órgão. Não obstante, apenas 26 enviaram resposta até o fim de pesquisa (íntegra das respostas à peça 27).

26. Em que pese as limitações inerentes ao reduzido tamanho da amostra, vale registrar o fato de, dentre os respondentes, 30,77% afirmarem ter recebido insuficiente capacitação para as atividades que desenvolve, ao tempo em que 78,26% percebem que nunca ou raramente a baixa produtividade, desempenho ou comprometimento de servidores são alvo de ações por parte das chefias.

38. Em razão de os achados de auditoria relatados terem se baseado em estudos de caso selecionados, em grande medida, a partir dos resultados de ações de controle efetuadas anteriormente, os resultados não podem ser extrapolados.

39. Tais achados, porém, são analisados em conjunto com a sistemática de controles internos adotada, o que permite chegar a conclusões válidas sobre fragilidades e a possibilidade de repetição dessas ocorrências em outros instrumentos não incluídos na amostra.

40. Vale registrar que o grande volume de dados e de documentos a serem analisados, bem como o fato de a baixa qualidade de alguns documentos ter impedido a conversão deles para outros formatos, prejudicou a realização de exames planejados para identificar possíveis desvios nos contratos de alimentação, especialmente na hipótese de serem utilizados dados de pacientes indígenas que, possivelmente, não se encontravam nos locais e datas onde distribuídas as refeições. Não obstante, tais testes ainda podem ser efetuados por ocasião da instrução das necessárias tomadas de contas especiais.

41. Quanto à identificação dos serviços de manutenção da frota de veículos pagos indevidamente pelo DSEI-ARP, a aplicação dos procedimentos planejados não permitiu delimitar o prejuízo associado. Espera-se que a quebra do sigilo fiscal da contratada, medida em processamento na esfera judicial, possa fornecer elementos idôneos à identificação do prejuízo associado por ocasião da instrução da respectiva tomada de contas especial.

42. Por fim, também houve limitação para verificação da adequação do controle exercido pelo DSEI-ARP sobre o consumo de combustíveis (Questão 3) imposta pela falta de tempo hábil para que a equipe de fiscalização realizasse procedimentos de verificação dos controles estabelecidos, razão pela qual a possível situação irregular prevista na Matriz de Planejamento não consta deste relatório.

I.6. Volume de recursos fiscalizados

43. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 22.455.222,95 (vide Apêndice D).

I.7. Benefícios estimados da fiscalização

44. Espera-se que a implementação das medidas propostas resulte na imputação de débito correspondente ao prejuízo causado ao DSEI-ARP por desvios, sobrepreços e falhas na gestão de contratos e atas de registro de preços fiscalizados, cujo montante preliminar identificado foi de quase um milhão de reais.

45. Além da cominação de multas e outras sanções aos responsáveis, também se espera que as medidas propostas melhorem a gestão exercida pelo DSEI-ARP sobre licitações e contratos, de sorte que o órgão logre prestar melhores ações de saúde aos indígenas aldeados em sua área de atuação mediante a otimização da aplicação dos recursos disponíveis.

II. Achados de auditoria

II.1. Serviços contratados com sobrepreço em razão de fraudes ao caráter competitivo de licitações

Situação encontrada:

46. Devido ao fato de três empresas relacionadas entre si terem apresentado propostas acima dos valores de mercado ao DSEI-ARP para fins de estimação dos preços de referência de refeições a serem fornecidas a pacientes indígenas e acompanhantes em seus polos base de saúde, objeto do Pregão SRP 11/2012, o preço máximo admitido no certame foi estabelecido acima do valor de mercado.

47. Tal circunstância permitiu a celebração de atas de registro de preços e contratos com sobrepreço de até 53%, respectivamente, em 3/12/2012 e 28/11/2013, bem como a concretização do consequente prejuízo decorrente da execução dos referidos instrumentos até o encerramento desta fiscalização, que, estima-se, pode superar dois milhões de reais.

48. Por sua vez, conforme apurado pela CGU/AC em ação conjunta com a Polícia Federal, em face da falta de real competição entre duas das três licitantes que participaram da fase pública do Pregão SRP 6/2013, o DSEI-ARP contratou, em 13/8/2013, o serviço de fretamento de aeronaves ao custo inicial de R$ 1.510,00 a hora/voo, malgrado fosse possível à licitante que se absteve de participar da fase de lances realizar o serviço por, ao menos, 90% desse valor. Distorção essa que causou um

57. Como visto, em ambas as situações, empresas participantes das licitações contribuíram para a concretização das contratações com sobrepreço.
58. No primeiro caso, distorcendo os valores de mercado adotados como preços máximos na contratação das refeições fornecidas a indígenas e pacientes nos polos base de saúde indígena vinculados ao DSEI-ARP.
59. Na licitação dos fretamentos de aeronaves, deixando de apresentar proposta independente em patamar condizente com sua realidade operacional, visto ter realizado os voos pela contratada a um custo menor do que o obtido no pregão do qual participou.
60. Os prejuízos identificados, portanto, não decorrem da mera subcontratação dos serviços, mas sim da diferença entre os preços que poderiam de ter sido alcançados nos certames não fosse o comportamento fraudulento de parte das licitantes e a falta de diligência dos gestores do DSEI-ARP.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

61. Sobrepreços em razão de fraudes ao caráter competitivo mediante conluio entre licitantes foram constatados nas Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012 e nos Contratos 20/2013, 30 e 31/2013, instrumentos derivados dos Pregões Eletrônicos SRP 11/2012 e 06/2013.

Critérios:

62. Por seu turno, a análise das situações evidenciadas foi realizada a luz dos comandos normativos e jurisprudenciais descritos na Tabela 2.

Tabela 2 – Comandos normativos e jurisprudenciais adotados / Achado 1

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
Art. 3º da Lei 8.666, de 21/6/1993	A licitação, além de visar garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e promover o desenvolvimento sustentável, busca selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.
Art. 90 da Lei 8.666, de 21/6/1993	Tipifica como crime sujeito a pena mínima de dois anos de detenção, frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.
Art. 96 da Lei 8.666, de 21/6/1993	Tipifica como crime sujeito a pena mínima de três anos de detenção fraudar licitação instaurada para aquisição bens ou mercadorias, elevando arbitrariamente os preços, bem como tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato.
Art. 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942	O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.
Art. 5º do Decreto 5.450, de 31/5/2005	Assenta que a licitação na modalidade de pregão é condicionada a, dentre outros princípios básicos, a eficiência e ao princípio correlato da competitividade.
Art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450, de 31/5/2005	Dispõe que o termo de referência deve conter, dentre outros elementos, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado.
Art. 21, §§ 2º e 3º, do Decreto 5.450, de 31/5/2005	Condiciona a participação em pregões eletrônicos à manifestação de que a interessada cumpre os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório.
Item 4.2, 'd', dos Editais dos Pregões Eletrônicos SRP 11/2012 e 06/2013	Estabelece como requisito para participar do certame que a proposta tenha sido elaborada de forma independente.
Item 8.5.3 do Edital do Pregão SRP 11/2012	Dispositivo segundo o qual deveriam ser desclassificadas as propostas acima do valor definido no Termo de Referência.
Item 4.4 do Edital do Pregão Eletrônico SRP 6/2013	A apresentação da proposta implica plena aceitação, por parte do licitante, das condições estabelecidas no edital e seus anexos, bem como obrigatoriedade do cumprimento das disposições neles contidas
Acórdão 1455/2018-Plenário, Relator Benjamin Zymler (enunciado)	Os licitantes, sob risco de responderem por superfaturamento, têm a obrigação de oferecer preços que reflitam os paradigmas de mercado, ainda que os valores fixados pela Administração no orçamento-base do certame se situem além daquele patamar.
Acórdão 2018/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas (voto)	Em cenários onde estão presentes outros indícios de fraude, a apresentação de propostas com custos unitários idênticos aos contidos no orçamento estimativo da licitação denota uma participação apenas formal, com o intuito de conferir uma aparência de legitimidade ao processo, evidenciando a atuação em conluio para fraudar o certame, com a simulação de uma suposta competição, de fato

acima do mercado em mais de 50%.

66. Por sua vez, no Pregão Eletrônico SRP 6/2013, o sobrepreço verificado nos fretamentos de aeronaves realizados pelo DSEI-ARP se deveu ao fato da Ortiz Taxi Aéreo LTDA (CNPJ 05.011.693/0001-31) não apresentar proposta independente em patamar condizente com sua realidade operacional, visto ter realizado os voos pela Contratada a um custo menor do que o obtido no pregão do qual participou.

67. Também neste caso, os gestores do DSEI-ARP falharam ao não questionar o fato de a Ortiz Taxi Aéreo LTDA sequer ter participado da fase de lances do Pregão Eletrônico SRP 6/2013, limitando-se a apresentar proposta correspondente ao valor máximo admitido, e, posteriormente, realizar os voos a serviço da contratada, haja vista ser intuitivo que a empresa de taxi aéreo recebia por estes serviços valores menores do que o melhor preço obtido na licitação.

Efeitos/Consequências do achado:

68. A apuração do prejuízo decorrente do sobrepreço no fornecimento de refeições a pacientes indígenas e acompanhantes nos polos de saúde indígena vinculados ao DSEI-ARP nas Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012, derivadas do Pregão Eletrônico SRP 11/2012, apenas no período compreendido entre dez/2012 e maio/2013 resultou em dano ao erário no montante de R$ 178.943,21 do total de R$ 652.257,71 pagos pelo DSEI-ARP às contratadas (dados analíticos, Apêndice E).

69. Noutras palavras, cerca de 27,43% de tudo o que foi gasto com o fornecimento de refeições a pacientes indígenas e acompanhantes nos polos vinculados ao DSEI-ARP no referido período foi indevido, porque faturado a custos individuais acima dos de mercado em decorrência de fraude no processamento do Pregão SRP 11/2012.

70. Caso mantido o mesmo padrão de consumo e tendo em conta o fato de ter sido apurado que as ordens bancárias emitidas até ago/2018 em favor das beneficiárias dos preços registrados pelo fornecimento de refeições alcançou o montante de R$ 8.521.619,45, somente o prejuízo associado ao sobrepreço no fornecimento de refeições a pacientes indígenas e acompanhantes nos polos pode ultrapassar dois milhões de reais.

71. Por sua vez, a falta de competição entre a vencedora do Pregão Eletrônico SRP 6/2013, L & L Andrade LTDA – ME (CNPJ 03.687.245/0001-27), e a empresa de táxi aéreo que participou da fase pública do certame, Ortiz Taxi Aéreo LTDA (CNPJ 05.011.693/0001-31), implicou prejuízo decorrente do sobrepreço no fretamento de aeronaves para atender as necessidades do DSEI-ARP entre jul/2013 e ago/2017, no montante de, ao menos, 10% do total da despesa associada Pregão Eletrônico SRP 6/2013 e ao Contrato 20/2013 (R$ 4.084,482,70), ou seja, R$ 408.448,27.

Proposta de encaminhamento:

72. Tendo em vista os fatos apurados, bem como aspectos de racionalidade processual, com base no disposto no art. 47 da Lei 8.443, de 16/7/1992, propõe-se a autuação de processos de tomadas de contas especiais para a quantificação dos danos, identificação e punição dos responsáveis pelas contratações com sobrepreço e por outras ilicitudes relacionadas à realização dos Pregões Eletrônicos SRP 11/2012 e 6/2013 e dos instrumentos derivados destes certames, cumprindo indicar como responsáveis em cada processo as contratadas.

73. Propõe-se, ainda, dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao DSEI-ARP, a Sesai, a Corregedoria-Geral do MS, a CGU/AC, a Coordenação do Denasus no Estado do Acre, a Superintendência da Polícia Federal no Estado do Acre, bem como a Procuradoria da República no Estado do Acre, destacando que, caso tais órgãos tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia dos demais elementos de informação que subsidiaram as conclusões desta fiscalização.

II.2. Pagamentos sem a correspondente contraprestação em serviços

Situação encontrada:

74. Devido a fraudes praticadas pelas contratadas, em conluio ou não com agentes vinculados ao DSEI-ARP, bem como em razão da insuficiente capacitação dos servidores do órgão, houve falhas nos procedimentos de fiscalização e de atestação dos serviços objetos dos instrumentos descritos na Tabela 3, ocasionando pagamentos sem a correspondente contraprestação em serviços. Tais fatos,

este fim.

81. Embora também não tenha sido possível identificar os serviços de manutenção veicular vinculados ao Contrato 2/2013 não realizados, mas pagos pelo DSEI-AARP à Contratada R. S. Spiguel – EPP, tendo em conta depoimentos e laudos constantes de inquérito em curso na Polícia Federal, constatou-se que determinados valores faturados não corresponderam às peças e reparos realizados.

82. Além de empregar peças recondicionadas ou paralelas na realização dos serviços e fraudar as cotações dos preços sobre os quais deveria incidir desconto contratual, empregados e prestador de serviços da contratada reportaram que peças não substituídas, de fato, chegaram a ser inclusas nos orçamentos cobrados do DSEI-ARP.

83. Corroborando tais depoimentos, de acordo com laudos elaborados por peritos do Setor Técnico-Científico da Superintendência da Polícia Federal no Estado do Acre (SETEC/SR/PF/AC), peças faturadas pela Contratada e pagas pelo DSEI-ARP não foram confirmadas.

84. Por sua vez, no caso da despesa relacionada ao preparo e fornecimento de refeições a pacientes indígenas e acompanhantes abrigados na Casai Rio Branco, objeto do Contrato 4/2015, o exame da documentação que fundamenta os pagamentos efetuados à contratada D. S. Maia Lima – ME indica que, em diversos meses de competência, o número de refeições pagas foi superior ao distribuído.

85. Conforme já havia sido apurado pela CGU/AC por ocasião da Operação Abaçaí, a fraude ocorria mediante a inserção de dados falsos nos controles diários e mensais das refeições distribuídas na Casai com a participação de agentes a serviço do DSEI-ARP.

86. Embora os exames realizados já tenham identificado superfaturamento quantitativo correspondente a R$ 127.806,10 (vide Apêndice F), o completo dimensionamento do prejuízo decorrente dos pagamentos de refeições não servidas na Casai Rio Branco e a identificação dos períodos das ocorrências dependem de análises complementares a serem efetuadas em processo de tomadas de contas especial a ser instaurado.

87. Por fim, ao examinar os pagamentos realizados pelo DSEI-ARP a M. A. S. Moreno – ME pelos serviços de lavagem de roupa da Casai Rio Branco no período de jan/2016 a maio/2017, equipe de fiscalização da CGU/AC concluiu que parte dos serviços faturados não foram realizados.

88. Além de constatar que o ateste nas notas fiscais era realizado pelo fiscal designado sem que fosse realizado qualquer procedimento capaz de certificar as peças de roupas efetivamente lavadas em cada período faturado, bem como expressivo aumento no valor mensal das despesas, os exames então realizados levaram a equipe da CGU/AC a concluir pela incompatibilidade entre as quantidades de itens computados nos serviços prestados e as peças de roupa existentes na Casai Rio Branco, especialmente tolhas de banho, lençóis sem elástico e travesseiros.

89. Diante disso, considerando não ter sido lavada nenhuma toalha de banho em algodão, nenhum travesseiro comum com forro em algodão, e somente 50% do quantitativo de lençóis sem elástico consignado nas faturas avaliadas, a CGU/AC estimou ter ocorrido um prejuízo de R$ 62.659,11 no período avaliado.

90. Decerto, com base em observação direta realizada sobre a prestação do serviço de lavagem de roupas da Casai Rio Branco no período compreendido entre 27 e 31/8/2018, verificou-se a ocorrência das mesmas falhas identificadas pela equipe da CGU/AC nos procedimentos de fiscalização e de ateste.

91. Não obstante, também em face de limitações de auditoria, não foi possível promover novo cotejo entre os itens consignados nas faturas correspondentes ao período recente e as peças de roupa pertencentes ao DSEI-ARP disponibilizadas aos pacientes indígenas e acompanhantes abrigados na Casai Rio Branco. Averiguação essa a ser efetuada em processo de tomada de contas especial a ser instaurado para apurar o dano e responsáveis pelos pagamentos indevidos.

92. Por fim, cumpre registrar que, a despeito das irregularidades constatadas pela Polícia Federal e CGU/AC no âmbito da Operação Abaçaí, os Contratos 4/2015 e 13/2015, pertinentes ao fornecimento de refeições e lavagem de roupas da Casai Rio Branco, seguem vigentes.

f) Extrato de observação direta realizada sobre a prestação dos serviços de lavagem de roupas da Casai Rio Branco entre os dias 27 a 31/8/2018 (Evidência 33);
g) Extrato de observação direta realizada sobre o fornecimento de refeições na Casai Rio Branco em 26/7/2018 (Evidência 30);
h) Extrato de observação direta realizada sobre o fornecimento de refeições nos polos base de saúde indígena de Extrema (25/7/2018) e Santa Rosa do Purus (12/7/2018) (Evidências 31 e 32);
i) Plano de Capacitação DSEI-ARP 2018 (Evidência 45);
j) Relatório de Operação Especial 497712, emitido CGU/Regional/AC em 18/9/2017 (Evidência 2);
k) Relatório de Auditoria Denasus 175539, homologado em 4/10/2017 (Evidência 35);
l) Termos de depoimentos e laudos periciais acostados ao Inquérito da Polícia Federal 408/2016 (Evidências 44 e 51);
m) Informação Policial 53/2017 Delinst/DRCOR/SR/PF/AC (Evidência 51);
n) 3º Termo Aditivo do Contrato 4/2015 (Evidência 71);
o) 3º Termo Aditivo do Contrato 13/2015 (Evidência 70);
p) Ofício 304/2018/CORREG/MS, de 8/8/2018 (Evidência 56).

Causas da ocorrência do achado:

96. Dentre as causas identificadas para a ocorrência de pagamentos indevidos na execução dos serviços vinculados aos instrumentos descritos na Tabela 3, destacam-se fraudes praticadas pelas contratadas, em conluio ou não com agentes vinculados ao DSEI-ARP, bem como a insuficiente capacitação dos servidores do órgão.
97. Decerto, os superfaturamentos quantitativos perpetrados pelas contratadas não teriam passado despercebidos pelo órgão caso tivessem sido previstos e implementados mecanismos de controle que propiciassem rastrear os serviços efetivamente prestados para fins de ateste e pagamento.
98. Por conseguinte, mediante a prática de condutas dolosas ou com culpa grave, os fiscais dos contratos e os ordenadores das despesas do DSEI-ARP contribuíram de modo decisivo para que serviços não prestados fossem indevidamente pagos pelo órgão.

Efeitos/Consequências do achado:

99. Os constatados pagamentos pelo DSEI-ARP sem a devida contraprestação em serviços causaram prejuízo ao erário de difícil delimitação, malgrado testes complementares, possíveis de serem realizados por ocasião da instrução de processos de tomadas de contas especiais, possam permitir apropriada estimação do dano decorrente.
100. Sob outro prisma, os pagamentos indevidos consubstanciaram relevante desperdício de recursos públicos que o órgão poderia ter empregado para manter em adequado funcionamento suas atividades, como a disponibilização de número mínimo de peças de roupa de cama aos pacientes indígenas e acompanhantes abrigados na Casai Rio Branco.
101. Ademais, tais ocorrências violaram princípios caros a Administração Pública Federal, como a moralidade e a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Proposta de encaminhamento:

102. Diante dos fatos mencionados, propõe-se determinar:
a) à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas apurar responsabilidades pelas ocorrências de pagamentos sem a correspondente contraprestação em serviços vinculados às Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012 e aos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, 4/2015 e 13/2015, todos firmados pelo DSEI-ARP, pois se manter inerte configura situação contrária ao disposto nos arts. 143 da Lei 8.112, de 11/12/1990, e 87 da Lei 8.666, de 21/6/1993;
b) ao DSEI-ARP com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para sua implementação, com vistas a: I) previsão e implementação de mecanismos de controle de execução contratual que propiciem ao órgão a possibilidade de rastrear os serviços efetivamente prestados pelas empresas contratadas para fins

Federal, o órgão esclareceu que não logrou resgatar a embarcação porque 'já estava com a madeira muito deteriorada', bem como em razão do acúmulo de areia em seu interior. O que indica ter havido perda total da embarcação.

110. Por outro lado, malgrado não se tenha conseguido determinar o momento em que passaram a integrar o patrimônio do DSEI-ARP, tampouco as características precisas dos bens, verificou-se que o Polo Base de Saúde Indígena de Santa Rosa do Purus chegou a contar com duas embarcações em madeira adquiridas por meio das Atas de Registro de Preços 3 e 4/2015 a um custo de R$ 178.760,00 ou R$ 245.500,00 cada, a depender se de dezesseis ou dezoito metros de comprimento, respectivamente.

111. Não obstante, conforme relatos informais obtidos pela equipe de fiscalização ao inspecionar tais bens, uma das embarcações havia naufragado em maio/2018, enquanto permanecia aportada na sede do município. O outro barco, embora não tenha naufragado, aguardava a realização de reparos para readquirir condições de uso.

112. Ainda de acordo com o que foi então informado, ambos os barcos inspecionados haviam sido retirados do leito do rio para reparos. O primeiro, em maio/2018 e o segundo, em jul/2018.

113. Assim sendo, mesmo na hipótese de as embarcações inspecionadas em Santa Rosa do Purus/AC figurarem entre as primeiras recebidas pelo DSEI-ARP (vide Tabela 5), à época do referido naufrágio ou da mencionada perda das condições de uso, tais bens detinham não mais de dois anos e meio de utilização.

114. Vale acrescentar que as sete embarcações em madeira adquiridas pelo órgão com base nas Atas de Registro de Preços 3 e 4/2015, conforme já havia sido constatado em auditoria realizada pelo Denasus em 2017, não foram inscritas no competente órgão da Marinha devido à alegada falta de recursos do DSEI-ARP para 'a quitação de taxas'.

115. Apurou-se que o principal embaraço para a obtenção da indispensável inscrição das embarcações na Marinha do Brasil teria sido a necessidade de apresentar laudos subscritos por engenheiro naval, exigência que teria exsurgido, segundo informado pelo DSEI-ARP ao Denasus, após a elaboração do termo de referência que norteou as aquisições.

116. Esclarecimentos apresentados em 7/8/2018 pelo Agente da Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental (CFAOC) em Boca do Acre/AM, Capitão-Tenente Gerson Garcia de Carvalho, reportam que os sinistros envolvendo as embarcações recém adquiridas pelo DSEI-ARP não haviam chegado ao conhecimento da Autoridade Marítima, razão pela qual solicitou ao órgão competente a abertura de inquérito a fim de identificar as causas e possíveis responsáveis, conforme determinado no art. 33 da Lei 2.180, de 5/2/1954.

117. Por meio de portaria editada em 15/3/2018, a atual gestão do DSEI-ARP chegou a designar três servidores do órgão para constituírem comissão com o objetivo de apurar a má utilização e/ou possíveis irregularidades no processo de aquisição de barcos em madeira destinados a Polos Base de Manoel Urbano-AC, Santa Rosa do Purus-AC, Boca do Acre-AM e Pauiní-AM.

118. Contudo, tal comissão sequer iniciou seus trabalhos em razão do posterior reconhecimento de que a competência para determinar as apurações figuraria entre as atribuições de órgão encartado na estrutura da sede do Ministério da Saúde, em Brasília.

119. O fato de as embarcações utilizadas pelo órgão no transporte de pacientes indígenas e equipes de saúde desde out/2015 não atenderem todas as exigências para a obtenção da necessária inscrição na Marinha do Brasil torna duvidoso se os bens possuíam padrões mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, quando do recebimento deles, conforme exigido no Termo de Referência do Pregão SRP 6/2015.

120. Por fim, embora ainda sejam desconhecidas as reais causas dos naufrágios, o dano já verificado também poderia ter sido elidido mediante o acionamento das fornecedoras das embarcações sinistradas ou dependente de reparos, porquanto o Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão SRP 6/2015 (item 1.5) dispôs que as embarcações deveriam ter prazo de garantia mínimo de dois anos para reparos em razão da deterioração do material empregado na construção (madeira, pintura,

124. Não foi possível identificar os motivos pelos quais o DSEI-ARP deixou de adotar medidas administrativas tempestivas para a caracterização ou elisão do dano decorrente de naufrágios de embarcações adquiridas pelo DSEI-ARP entre out/2015 e dez/2016 com base nas Atas de Registro de Preços 3 e 4/2015, especialmente o não acionamento da garantia integrante das propostas das fornecedoras.

Efeitos/Consequências do achado:

125. Como já assinalado, a não adoção de medidas administrativas para a caracterização ou elisão do dano decorrente de naufrágios de embarcações adquiridas pelo DSEI-ARP entre out/2015 e dez/2016 com base nas Atas de Registro de Preços 3 e 4/2015, indígenas aldeados assistidos pelo órgão passaram a ter maiores dificuldades em receber serviços básicos de saúde, situação que, além de causar prejuízo ao erário de ao menos R$ 178.760,00, prejudicou a realização de ações de saúde preventiva nas aldeias indígenas situadas nas áreas às quais as embarcações fora de operação estavam dedicadas.

Proposta de encaminhamento:

126. Diante dos fatos mencionados, propõe-se determinar:

a) à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas apurar responsabilidades pela não adoção de medidas administrativas tempestivas para a caracterização ou elisão do dano decorrente de naufrágios de embarcações adquiridas pelo DSEI-ARP entre out/2015 e dez/2016 com base nas Atas de Registro de Preços 3 e 4/2015, pois permanecer inerte contraria o disposto nos arts. 143 da Lei 8.112, de 11/12/1990, e 87 da Lei 8.666, de 21/6/1993;

b) ao DSEI-ARP com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, plano de ação com vistas a promover a inscrição das embarcações adquiridas pelo DSEI-ARP com base nas Atas de Registro de Preços 3 e 4/2015 no competente órgão da Marinha, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para sua implementação.

127. Por razões de economia processual e de racionalidade administrativa, a par da atuação correcional do Ministério da Saúde, propõe-se a instauração de processo de tomadas de contas especial para a quantificação dos danos e punição dos responsáveis pelos naufrágios ou perda de condições de operação de embarcações adquiridas pelo DSEI-ARP entre out/2015 e dez/2016 com base nas Atas de Registro de Preços 3 e 4/2015.

128. Propõe-se, ainda, dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao DSEI-ARP, a Sesai, a Corregedoria-Geral do MS, a CGU/AC, ao Denasus, a Superintendência da Polícia Federal no Estado do Acre, bem como a Procuradoria da República no Estado do Acre, destacando que, caso tias órgãos tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia dos demais elementos de informação que subsidiaram as conclusões desta fiscalização.

129. Por fim, convém recomendar ao DSEI-ARP, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de se associar a outros órgãos e entidades locais, em especial os integrantes do Fórum de Prevenção e Combate à Corrupção no Estado do Acre (Focco/AC), a fim de viabilizar a participação de seus servidores em eventos de capacitação voltados à gestão de licitações e contratos.

II.4. Recebimento de serviços prestados em desacordo com o contratado

Situação encontrada:

130. Em face do não desenvolvimento e aplicação de procedimentos de fiscalização idôneos à verificação do cumprimento de todas as exigências pactuadas, serviços objetos dos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, e 4/2015, foram recebidos pelo DSEI-ARP em desacordo com o contratado, o que levou à percepção de vantagens indevidas pelas prestadoras dos serviços que, além de causar prejuízo ao erário, prejudicou o atendimento a indígenas aldeados e a satisfação dos beneficiários das refeições servidas na Casai Rio Branco e nos polos de saúde indígena vinculados ao órgão.

131. Malgrado não tenham sido efetuados exames sobre todo o período de vigência dos referidos

Tabela 7 – Exigências não atendidas pela contrata D. S. Maia Lima – ME

Item do TR	Descrição sumária da exigência	Situação encontrada
17.1.13	Substituir imediatamente empregado ausente	Funcionária em férias desfalcava a equipe dedicada à execução dos serviços.
9.2, 1'	Manter os serviços sob a responsabilidade técnica de nutricionista.	Embora a contratada mantenha uma nutricionista em sua equipe (CRN7 6882), não providenciou a anotação de responsabilidade técnica junto ao conselho de nutrição.
10.1.2	Preparar as refeições com gêneros de primeira qualidade.	São utilizados produtos de marcas de pouca tradição e menor preço.
10.1.6	Fornecer, junto com as refeições, material descartável necessário	Não são distribuídos guardanapos, por exemplo.
10.1.12	Fornecer as refeições de acordo com cardápio aprovado pela nutricionista do DSEI-ARP.	As opções de proteína e acompanhamentos eram diferentes do cardápio aprovado.
11.4	Fornecer roupas de copa e de mesa	Não havia toalhas sobre as mesas do refeitório.
12.1, 'a'	Responsabilizar-se pelas despesas com água e energia elétrica necessárias ao preparo das refeições.	Não há medidores individuais que permitam aferir e cobrar da contratada a água e a energia elétrica consumidas no preparo das refeições.
10.3, 'a'	Coletar diariamente amostras das preparações para eventuais análises laboratoriais.	No dia observado, não foi feito devido à falta do material necessário à coleta e ao armazenamento.
5.3.4, 'c'	Ofertar peixe ao menos três vezes por semana.	De acordo com indígenas entrevistados, pratos à base de peixes são ofertados de uma a duas vezes por semana.
5.3.4, obs. 1	Ofertar alguma sobremesa todos os dias.	De acordo com indígenas entrevistados, apenas frutas (banana, laranja, e.g.) são ofertadas até duas vezes por semana.

Fonte: Elaboração própria com base em informações coletadas in loco no dia 26/7/2018

143. Ademais, conforme se extrai de sucessivas notificações promovidas pela gestão da Casai Rio Branco, o fornecimento de refeições no estabelecimento com qualidade inferior à exigida tem sido uma constante, havendo, inclusive, relato de intoxicação alimentar que teria acometido quase metade dos pacientes indígenas e acompanhantes abrigados na instituição, somente não investigado pela falta de amostras da alimentação distribuída no dia da ocorrência.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

144. Serviços recebidos pelo DSEI-ARP, embora prestados em desacordo com exigências contratuais, foram verificados na execução dos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, e 4/2015, ajustes que tiveram por objeto a manutenção da frota de veículos pertencente ao órgão, bem como o fornecimento de refeições nos polos de saúde indígena e na Casai Rio Branco, respectivamente.

Critérios:

145. A apreciação dos fatos relatados teve em conta as disposições normativas e diretrizes jurisprudenciais consignadas na Tabela 8.

Tabela 8 – Disposições normativas e diretrizes jurisprudenciais adotadas / Achado 4

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
Art. 37, caput, da Constituição Federal	A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
Art. 54, § 1º, da Lei 8.666, de 21/6/1993	Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.
Art. 66 da Lei 8.666, de 21/6/1993	O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.
Art. 87 da Lei 8.666, de 21/6/1993	Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar sanções ao contratado.
Termos de Referência dos	Detalham a forma e os requisitos a serem exigidos na prestação dos serviços de

26/7/2018 (Evidência 30);
i) Extrato de observação direta realizada sobre o fornecimento de refeições nos polos base de saúde indígena de Extrema (25/7/2018) e Santa Rosa do Purus (12/7/2018) (Evidências 31 e 32);
j) Plano de Capacitação DSEI-ARP 2018 (Evidência 45);
k) Relatório de Operação Especial 497712, emitido CGU/Regional/AC em 18/9/2017 (Evidência 2);
l) Relatório de Auditoria Denasus 175539, homologado em 4/10/2017 (Evidência 35);
m) Informação Policial 53/2017 Delinst/DRCOR/SR/PF/AC (Evidência 51).

Causas da ocorrência do achado:

147. Dentre as causas identificáveis para o recebimento de serviços em desacordo com o pactuado com as fornecedoras nos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, e 4/2015, destaca-se o não desenvolvimento e aplicação de procedimentos de fiscalização idôneos à verificação do cumprimento de todas as exigências contratuais.

148. Decerto, os exames realizados permitiram identificar que o DSEI-ARP não adota, ainda que por amostragem, procedimento que demande dos fiscais dos contratos a demonstração de se ter verificado o cumprimento das exigências editalícias e contratuais quando da liquidação das faturas.

Efeitos/Consequências do achado:

149. Os verificados recebimentos de serviços em desacordo com o pactuado nos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, e 4/2015 levaram à percepção de vantagens indevidas pelas fornecedoras, visto elas receberem valores correspondentes a objetos de melhor qualidade ou pelo cumprimento de obrigações acessórias não atendidas, circunstâncias que causaram prejuízo ao erário de difícil apuração em face de as planilhas de custo das contratações não detalharem as despesas estimadas para o atendimento de cada exigência prevista nos respectivos termos de referência.

150. Tais ocorrências também prejudicaram o atendimento a indígenas aldeados, porque veículos pertencentes ao DSEI-ARP eram submetidos à manutenção com frequência em razão da baixa qualidade das peças utilizadas nos reparos, bem como afetaram negativamente a satisfação dos beneficiários das refeições servidas na Casai Rio Branco e nos polos vinculados ao órgão pelo fato de itens dos cardápios previstos não serem servidos, ou serem ofertados com frequência menor que a pactuada.

Proposta de encaminhamento:

151. Diante dos fatos apurados, propõe-se determinar ao DSEI-ARP, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de sessenta dias, apresente plano de ação com vistas à previsão e implementação de procedimentos de fiscalização idôneos à verificação do cumprimento de todas as exigências contratuais em cada período faturado pelas fornecedoras de serviços de natureza continuada, conforme exigido no art. 47 da IN SGI/MPDG 5, de 25/5/2017, ou norma que lhe suceda, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para sua implementação.

152. Por razões de economia processual e de racionalidade administrativa, com base no art. 47 da Lei 8.443, de 16/7/1992, propõe-se a instauração de processos de tomadas de contas especiais para a apuração das falhas preliminarmente verificadas nos procedimentos de atestação dos serviços prestados ao DSEI-ARP por meio do Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, e 4/2015, ou mediante reconhecimento de despesas relacionadas ao fornecimento de refeições nos polos base de saúde indígena vinculados ao órgão, bem assim os prejuízos decorrentes.

153. Propõe-se, ainda, recomendar ao DSEI-ARP, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de se associar a outros órgãos e entidades locais, em especial os integrantes do Fórum de Prevenção e Combate à Corrupção no Estado do Acre (Focco/AC), a fim de viabilizar a participação de seus servidores em eventos de capacitação voltados à gestão de licitações e contratos.

154. Por fim, convém dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao DSEI-ARP, a Sesai, a Corregedoria-Geral do MS, a CGU/AC, ao Denasus, a Superintendência da Polícia Federal no Estado do Acre, bem como a Procuradoria da República no Estado do Acre, destacando que, caso tias

Pregão SRP 11/2012 foi feita com base em cotações apresentadas por empresas vinculadas à contratada S. C. Pereira, chegando o DSEI-ARP a, posteriormente, considerar preços ofertados por empresa sem atuação em ramos de atividades relacionados ao objeto contratado.

167. Houve também cotação apresentada por D. S. Maia Lima – ME, considerada para fins de demonstrar a vantajosidade dos Contratos 30 e 31/2013 por ocasião da celebração Quarto Termo Aditivo de ambos os ajustes, igualmente inidôneo à correta estimação dos preços de mercado em razão de registrar o mesmo valor para todas as refeições a serem servidas nos diferentes polos.

168. Além disso, a cotação por ela apresentada continha preços em patamar muito superior ao por ela praticado no Contrato 4/2015, instrumento pelo qual fornecia refeições na Casai Rio Branco.

169. Por fim, também se constatou que cotações apresentadas por ocasião da celebração do Quinto e do Sexto Termo Aditivo ao Contrato 31/2013, embora firmadas por empresas com atuação no ramo de alimentação, foram expressas em documentos contendo semelhanças de formatos, de diagramação e iguais erros de ortografia, que indicam terem sido produzidos por uma mesma pessoa.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

170. Indevidas prorrogações de vigência foram constatadas nos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, 4/2015, e 13/2015, instrumentos pelos quais o DSEI-ARP obteve serviços de manutenção da sua frota de veículos, fornecimento de refeições a pacientes indígenas e acompanhantes, e lavagem de roupas da Casai Rio Branco.

Critérios:

171. A análise das situações evidenciadas foi realizada a luz dos comandos normativos e jurisprudenciais descritos na Tabela 9.

Tabela 9 – Comandos normativos e jurisprudenciais adotados / Achado 5

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
Art. 37, caput, da Constituição Federal	Dentre outros, a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade e da eficiência.
Art. 57, II, da Lei 8.666, de 21/6/1993	A duração dos contratos relativos à prestação de serviços continuados pode seu prorrogada com vista à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração.
Art. 299 do Código Penal	Dispõe que inserir em documento público declaração diversa da que devia ser escrita com o fim de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante constitui crime punível com pena de um a cinco anos de reclusão e multa.
Art. 30-A da IN SLTI/MPOG 2, de 30/4/2008	As prorrogações dos contratos de serviços de prestação continuada devem ser feitas no interesse da Administração e desde que observados, dentre outros requisitos, a regular prestação do serviço e a manutenção da vantajosidade dos preços praticados.
Item 3, Anexo IX, da IN SG/MPDG 5, de 26/5/2017	As prorrogações dos contratos de serviços de prestação continuada devem ser feitas no interesse da Administração e desde que observados, dentre outros requisitos, a regular prestação do serviço e a manutenção da vantajosidade dos preços praticados.
Prática C3.4 do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidade da Administração Pública, editado pelo TCU	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Evidências:

172. Os documentos que embasaram as análises foram:

a) Extrato de Análise do Processo 25033.000015/2012-13, autos onde instruído o Pregão SRP 11/2012, bem como a gestão das Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012 e dos Contratos 30/2013 e 31/2013 (Evidência 3);

b) Extrato de Análise do Processo 25033.000103/2013-46: autos onde instruído o Pregão SRP 3/2015 e a gestão do Contrato 4/2015 (Evidência 13);

c) Extrato de Análise do Processo 25033.000035/2013-46: autos onde instruído o Pregão Eletrônico SRP 5/2015 e a gestão do Contrato 13/2015 (Evidência 14);

Estado do Acre, bem como a Procuradoria da República no Estado do Acre, destacando que, caso tais órgãos tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia dos demais elementos de informação que subsidiaram as conclusões desta fiscalização.

II.6. Adjudicação de objetos a licitantes que não demonstraram atender exigências editalícias

Situação encontrada:

181. Devido à equívoca avaliação e ao falho monitoramento do possível saneamento das documentações apresentadas para fins de habilitação de licitantes e de aceitação de propostas, ocorreu indevida adjudicação de objetos licitados nos Pregões Eletrônicos 11/2012, 19/2012 e 06/2015, porque vencedoras dos referidos certames não se desincumbiram de demonstrar o atendimento de determinadas exigências editalícias.

182. A despeito dos vícios identificados, os procedimentos licitatórios foram homologados em 29/11/2012 (Pregão 11/2012), 22/3/2013 (Pregão 19/2012) e 13/4/2015 (Pregão 06/2015).

183. A prática dos referidos atos de gestão permitiu a contratação de empresas que não demonstraram atender exigências dispostas nos editais dos certames, o que violou o direito público subjetivo das demais licitantes de participarem de pregões com fiel observância do procedimento estabelecido em seus instrumentos convocatórios (arts. 4° e 41 da Lei 8.666, de 21/6/1993), bem assim feriu os princípios da moralidade, da isonomia e da competitividade aplicáveis a todas as licitações públicas (Constituição Federal Art. 37, caput, e inciso XXI).

184. Veja-se que, conforme apurado em fiscalização promovida por equipe do Denasus, malgrado a sessão do Pregão Eletrônico SRP 11/2012 tenha sido realizada no dia 14/11/2012, o documento apresentado pela Consultec Comércio e Serviços EIRELI - ME concernente ao registro da empresa na vigilância sanitária estava vencido em 31/12/2011, bem assim seu alvará de funcionamento previa que a atividade licenciada era somente a de locação de mão de obra temporária, malgrado o objeto da licitação correspondesse ao fornecimento de refeições.

185. Ademais, como também destacado pelo Denasus, o documento referente à inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da referida licitante, bem como seu respectivo Contrato Social, não contemplava na descrição de suas atividades econômicas compatibilidade com o objeto da licitação, referindo como atividade preponderante da empresa o comércio de materiais/produtos.

186. Falha igualmente detectada pela equipe de fiscalização do Denasus foi o fato de as propostas das empresas vencedoras do Pregão Eletrônico SRP 11/2012 terem sido aceitas em desacordo com o previsto no instrumento convocatório (Constatação 486692).

187. Segundo então apurado, as propostas das licitantes vencedoras não foram encaminhadas conforme determinado no Item 8.3 e Anexo II do Edital do Pregão Eletrônico SRP 11/2012, que compreendia a Planilha de Custos e Formação de Preços.

188. Por seu turno, com base no cotejo entre a documentação apresentada e as exigências editalícias, constatou-se que, embora tenha sido estabelecido como requisito de qualificação técnica (Item 9.3.4, 'c', do Edital do Pregão Eletrônico SRP 11/2012) a apresentação de atestado 'de vistoria assinado pelo servidor responsável', ambas as contratadas se limitaram a apresentar declarações de que estavam cientes de que as refeições seriam fornecidas nas localidades onde situados os polos de saúde indígena vinculados ao DSEI-ARP

189. Decerto, franquear às licitantes vencedoras do certame a alternativa de apresentação de declaração como opção à realização da vistoria, sem prever essa faculdade no edital da licitação, constituiu violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

190. Ainda com base nos exames realizados pelo Denasus, verificou-se que o objeto da Pregão Eletrônico 19/2012 foi adjudicado em 22/3/2013, a R. S. Spiguel - EPP (CNPJ 05.533.768/0001-44), malgrado constasse de consulta ao Sistema de Cadastramento de Fornecedores (Sicaf), realizada em 21/3/2013, que a Certidão Negativa do INSS da referida licitante estava vencida desde 3/3/2013.

191. Por seu turno, além de o Denasus ter verificado a falta de demonstração nos autos de que a Ômega Comércio e Serviços LTDA ME mantinha regularidade fiscal junto ao INSS por ocasião da conclusão do Pregão Eletrônico SRP 06/2015, também se constatou que a referida fornecedora não

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
	acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido, nos termos do artigo 17, inciso II, da Lei 6.938/1981, e da Instrução Normativa IBAMA 31, de 03/12/2009, e legislação correlata, e Portaria Interministerial 292, de 28/04/89, dos Ministros da Fazenda, da Saúde e do Interior, e da Instrução Normativa IBAMA 05, de 20/10/92.
Itens 9.5.2 do Edital do Pregão SRP 11/2012; 9.1.2 do Edital do Pregão SRP 06/2015; e item 9.5.2 do Edital do Pregão SRP 19/2012	Caso o Pregoeiro não obtenha demonstração do atendimento a quesitos de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, econômica ou técnica, o licitante será convocado a encaminhar, no prazo de 24 horas, documento válido que comprove o atendimento das exigências editalícias, sob pena de inabilitação, ressalvado o disposto quanto à comprovação da regularidade fiscal das microempresas, empresas de pequeno porte e das sociedades cooperativas, conforme art. 43, § 1º da LC 123, de 2006 c/c art. 34 da Lei 11.488/2007.
Acórdão 2730/2015-TCU-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas (enunciado)	Insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.

Evidências:

195. Vale registrar o fato de as análises das situações ora relatadas serem sustentadas por informações obtidas dos seguintes documentos:

a) Extrato de Análise do Processo 25033.000015/2012-13: autos onde instruído o Pregão SRP 11/2012, Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012, bem como a gestão dos Contratos 30 e 31/2013 (Evidência 3);

b) Extrato de Análise do Processo 25033.000244/2013-69: autos onde instruído o Pregão SRP 6/2015 e a gestão das respectivas Atas de Registro de Preços (Evidência 17);

c) Análise da execução do Contrato 2/2013 – manutenção preventiva e corretiva de veículos do DSEI-ARP (Evidência 15);

d) Relatório de Auditoria Denasus 175539, homologado em 4/10/2017 (Evidência 35);

e) Editais dos Pregões Eletrônicos SRP 11/2012, 19/2012 e 6/2015 (Evidências 4, 28 e 36);

f) Termos de Adjudicação e Homologação dos Pregões Eletrônicos 11/2012, 19/2012 e 6/2015 (Evidências 7, 37 e 38)

g) Excertos do Processo 25033.000244/2013-69 (Evidência 73);

h) Ofício 209/2018/SUPES-IBAMA, de 16/8/2018 (Evidência 61).

Causas da ocorrência do achado:

196. Dentre as causas identificáveis para a indevida adjudicação de objetos licitados nos Pregões Eletrônicos 11/2012, 19/2012 e 06/2015 a fornecedoras que não se desincumbiram de demonstrar atender todas as exigências editalícias destaca-se a equívoca avaliação e o falho monitoramento do possível saneamento das documentações apresentadas para fins de habilitação de licitantes e de aceitação de propostas apresentadas.

197. Ademais, a homologação dos certames igualmente contribuiu para a concretização das falhas procedimentais evidenciadas.

198. Decerto, caso tivesse sido dispensado à verificação da regularidade dos atos praticados nos referidos procedimentos licitatórios o zelo esperado de gestores de média diligência, as referidas licitações não teriam sido concluídas como foram, haja vista os vícios presentes consubstanciarem falhas graves e de fácil identificação (Art. 27 do Decreto 5.450, de 31/5/2005).

Efeitos/Consequências do achado:

199. A prática dos atos de adjudicação e de homologação dos Pregões Eletrônicos 11/2012, 19/2012 e 06/2015 a despeito das falhas identificadas permitiu a contratação de empresas que não demonstraram atender exigências dispostas nos editais dos certames, fatos que violaram o direito público subjetivo das demais licitantes de participarem de pregões com fiel observância do procedimento estabelecido em seus instrumentos convocatórios (arts. 4º e 41 da Lei 8.666, de 21/6/1993), bem assim feriram os princípios da moralidade, da isonomia e da competitividade

209. Assim sendo, considerando informações obtidas direta ou indiretamente, tem-se que em seis dos sete polos de saúde indígena vinculados ao DSEI-ARP as refeições são fornecidas diretamente por estabelecimentos locais cujas qualificações para a execução dos serviços não foram apreciadas pelo órgão contratante, conforme Tabela 11.

Tabela 11 – Subcontratadas para fornecimento de refeições a paciente indígenas nos polos

Polo Base	Subcontratada		
	CNPJ	Nome Empresarial	Nome Fantasia
Assis Brasil	14.338.987/0001-63	GILBERTO FERREIRA MACHADO	-
Boca do Acre	84.664.861/0001-64	MARIA LIGIA PERDIGÃO PANTOJA - ME	Hotel Pantanal
Extrema	-	-	Restaurante Progresso
Manoel Urbano	19.463.208/0001-75	MARIA ODETE DA SILVA SOUZA	Restaurante São Francisco
Santa Rosa do Purus	19.013.891/0001-49	ANTONIO N. SALDANHA – ME	Restaurante da Dona Francisca
Sena Madureira	05.780.162/0001-03	R.M.CUNHA & SILVA LTDA - ME	Aquarela Restaurante

Fonte: Elaboração própria com base inspeções realizadas e no Relatório de Auditoria Denasus 175539

210. Por fim, registre-se que os valores percebidos pelos estabelecimentos locais em contrapartida ao cumprimento dos objetos vinculados às Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012 e aos Contratos 30 e 31/2013 são inferiores aos contratados pelo DSEI-ARP, chegando a apenas 54% no caso do almoço e jantar fornecido em Santa Rosa do Purus/AC.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

211. Subcontratações sem autorização editalícia ou contratual foram constatadas na execução dos serviços afetos às Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012 e aos Contratos 30 e 31/2013, bem como ao Contrato 2/2013. Tais instrumentos, como já registrado, tiveram por objeto o fornecimento de refeições a pacientes indígenas e acompanhantes nos polos base de saúde indígena vinculados ao DSEI-ARP e a manutenção da frota de veículos pertencente ao órgão.

Critérios:

212. A análise das situações evidenciadas foi realizada a luz dos comandos normativos e jurisprudenciais descritos na Tabela 12.

Tabela 12 – Comandos normativos e jurisprudenciais adotados / Achado 7

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
Art. 41 da Lei 8.666, de 21/6/1993.	A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.
Art. 55, XI e XIII, da Lei 8.666, de 21/6/1993	Os contratos administrativos devem conter cláusula que disponha sobre a vinculação ao edital de licitação, bem como a obrigação do contratado de manter-se em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.
Art. 67, da Lei 8.666, de 21/6/1993	A execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, agente a quem incumbe anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, ou submetendo os fatos aos seus superiores quando não possuir competência para decidir a respeito.
Art. 78, I, da Lei 8.666, de 21/6/1993	O não cumprimento de cláusulas contratuais constitui motivo para a rescisão do contrato.
Art. 87 da Lei 8.666, de 21/6/1993	Dispõe que pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado sanções que vão desde a advertência até a declaração de inidoneidade.
Art. 422 do Código Civil	Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.
Art. 21, § 2º, do Decreto 5.450, de 31/5/2005	Para participação no pregão eletrônico, o licitante deverá manifestar, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências do instrumento

mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para sua implementação.

218. Por razões de economia processual e de racionalidade administrativa, propõe-se que eventuais responsabilidades pelas subcontratações não autorizadas nas Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012 e nos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, também sejam apreciadas no âmbito dos processos de tomadas de contas especiais a serem instaurados com vistas à apuração dos prejuízos decorrentes de serviços não prestados.

219. Propõe-se, ainda, dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao DSEI-ARP, a Sesai, a Corregedoria-Geral do MS, a CGU/AC, ao Denasus, a Superintendência da Polícia Federal no Estado do Acre, bem como a Procuradoria da República no Estado do Acre, destacando que, caso tais órgãos tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia dos demais elementos de informação que subsidiaram as conclusões desta fiscalização.

220. Por fim, convém recomendar ao DSEI-ARP, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de se associar a outros órgãos e entidades locais, em especial os integrantes do Fórum de Prevenção e Combate à Corrupção no Estado do Acre (Focco/AC), a fim de viabilizar a participação de seus servidores em eventos de capacitação voltados à gestão de licitações e contratos com vistas a qualificá-los e mantê-los atualizados sobre as melhores práticas na área.

II.8. Falta de notificações formais e de aplicação de sanções às contratadas

Situação encontrada:

221. Em decorrência do não desenvolvimento e aplicação de procedimentos de fiscalização idôneos à verificação do cumprimento de todas as exigências pactuadas, diversas situações em que fornecedoras de bens e prestadoras de serviços do DSEI-ARP não se desincumbiram de demonstrar o cumprimento de obrigações assumidas não foram tempestivamente notificadas às contratadas, não havendo registros de sanções aplicadas pelos inadimplementos.

222. Ocorrências desse jaez foram verificadas nas Atas de Registro de Preço 3 e 4/2015, bem como nos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, 4/2015 e 13/2015

223. A falta de diligência dos gestores do DSEI-ARP no monitoramento do cumprimento de obrigações assumidas pelas contratadas expôs o órgão a, dentre outros riscos: a) responder por eventual inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias das prestadoras dos serviços; b) não dispor de garantia contratual para suportar prejuízos advindos da execução do contrato bem como multas devidas pelas contratadas; e, c) manter relacionamento com prestadoras de serviço que deixaram de preencher todas as condições de habilitação.

224. Não se olvida que houve durante a gestão dos referidos instrumentos a expedição de algumas notificações às contratadas para que demonstrassem o cumprimento de obrigações acessórias assumidas. Contudo, conforme apurado pelo Denasus em auditoria realizada entre os meses de abril e jul/2017, mesmo à míngua de documentos que demonstrassem a regularização das pendências identificadas, o DSEI-ARP deixou de aplicar as devidas sanções às prestadoras de serviços inadimplentes.

225. Por seu turno, embora não se tenha realizado exames sobre toda a gestão dos instrumentos fiscalizados, conforme rol de situações irregulares indicadas na Tabela 13 a partir dos apontamentos exemplificativos colacionados no relatório da mencionada auditoria realizada pelo Denasus, as falhas apuradas ocorreram ao longo de todo o período compreendido entre nov/2013 e fev/2017.

Tabela 13 – Eventos sem demonstração do cumprimento de obrigações acessórias

Fornecedora	Instrumento	Ocasião	Pendência
R. S. Spiguel	Contrato 2/2013	OB 800073 e 800074, de 11/02/15	Certidão de Regularidade Municipal vencida em 6/2/2015.
R. S. Spiguel	Contrato 2/2013	OB 081155 e 801156, de 23/12/15	Certidão de Regularidade Municipal vencida em 18/12/2015.
R. S. Spiguel	Contrato 2/2013	OB 800302 e 800303, de 29/04/16	Certidão de Regularidade Municipal vencida em 23/4/2016.
Consultec Com. e	Contrato	Celebração do	Demonstração da prestação da garantia.

Fornecedora	Instrumento	Ocasião	Pendência
P. L. Rodrigues Bandeira - ME	Ata RP 3/2015	OB 801050, de 27/12/2016	Regularidade fiscal relativa à Receita Federal e INSS vencidas em 30/11/2015, Receita Estadual em 14/10/2015, Receita Municipal em 10/10/2015, e a Qualificação Econômico-Financeira em 30/6/2015.
Ômega Com. e Serv. LTDA	Ata RP 4/2015	OB 800284, de 13/11/2015	Regularidade fiscal relativa à Receita Federal e INSS vencidas em 6/10/2015.
Ômega Com. e Serv. LTDA	Ata RP 4/2015	OB 800544, de 18/7/2016	Regularidade fiscal relativa à Receita Federal e INSS vencidas em 11/7/2016, Receita Municipal vencida em 21/6/2016, e a Qualificação Econômico-Financeira vencida em 30/6/2016.

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Auditoria Denasus 175539

226. Decerto, nos termos do art. 3º, § 4º, inciso I, da IN - SLTI/MPOG 2, de 11/10/2010, a cada pagamento, a Administração deve realizar consulta ao Sicaf para verificar a manutenção das condições de habilitação da contratada e, constatando situação de irregularidade, deve adverti-la por escrito para que, no prazo de cinco dias úteis, regularize sua situação ou apresente defesa.

227. Cabe destacar que a IN SLTI/MPOG 2, de 30/8/2008, dispôs que a não manutenção das condições de habilitação, sem prejuízo das demais sanções, pode dar ensejo à rescisão contratual (art. 34-A). Tal diretriz, por si só, impediria as prorrogações das vigências dos contratos.

228. No mesmo sentido, a IN SG/MPDG 5, de 26/5/2017, além de repetir igual regra (vide item 8 do Anexo VIII-B), é expressa em exigir a demonstração de que a contratada mantém as condições iniciais de habilitação como uma das condições a serem atendidas para possibilitar as prorrogações contratuais (vide Item 3 do Anexo IX).

229. Quanto à prestação de garantias contratuais, elas devem ser apresentadas antes ou, no máximo, logo após a celebração dos contratos para que possam atender a finalidade a que se destinam.

230. Nesse sentido, veja-se que o Item 14 do Edital do Pregão SRP 11/2012, certame que precedeu os Contratos 30 e 31/2013, estabeleceu que a prestação da garantia pela contratada devia ser comprovada no prazo de até quinze dias da celebração do ajuste. Já o Item 18 do Edital SRP 3/2015, licitação que precedeu o Contrato 4/2015, dispôs que a comprovação da prestação da garantia deveria ocorrer antes da celebração do contrato.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

231. Como registrado, situações em que fornecedoras de bens e prestadoras de serviços do DSEI-ARP não se desincumbiram de demonstrar o cumprimento de obrigações acessórias ajustadas foram verificadas nas Atas de Registro de Preço 3 e 4/2015 e nos Contratos 2/2013, 30 e 31/2013, 4/2015 e 13/2015. Ocorrências essas que não foram tempestivamente notificadas pelo órgão às contratadas, não havendo registros da aplicação de sanções pelos inadimplementos verificados.

Critérios:

232. A análise das situações evidenciadas foi realizada a luz dos comandos normativos e jurisprudenciais descritos na Tabela 14.

Tabela 14 – Comandos normativos e jurisprudenciais adotados / Achado 8

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
Art. 41 da Lei 8.666, de 21/6/1993.	A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.
Art. 55, XI e XIII, da Lei 8.666, de 21/6/1993	Os contratos administrativos devem conter cláusula que disponha sobre a vinculação ao edital de licitação, bem como a obrigação do contratado de manter-se em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.
Art. 67, da Lei 8.666, de 21/6/1993	A execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, agente a quem incumbe anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, ou submetendo os fatos aos seus superiores quando não possuir competência para decidir a respeito.
Art. 78, I, da Lei 8.666,	O não cumprimento de cláusulas contratuais constitui motivo para a rescisão do

notificadas, não recebendo sanção pela inadimplência, o órgão se expôs aos riscos de: a) responder por eventual inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias das prestadoras dos serviços; b) não dispor de garantia contratual para suportar prejuízos advindos da execução do contrato bem como multas devidas pelas contratadas; e, c) manter relacionamento com prestadoras de serviço que deixaram de preencher todas as condições de habilitação.

Proposta de encaminhamento:

238. Diante dos fatos mencionados, propõe-se determinar ao DSEI-ARP, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de sessenta dias, apresente plano de ação com vistas à previsão e implementação de procedimentos de fiscalização idôneos à verificação do cumprimento de todas as exigências contratuais em cada período faturado pelas fornecedoras de serviços de natureza continuada, conforme exigido no art. 47 da IN SGI/MPDG 5, de 25/5/2017, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para sua implementação.

239. Propõe-se, ainda, dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao DSEI-ARP, a Sesai, a Corregedoria-Geral do MS, a CGU/AC, ao Denasus, a Superintendência da Polícia Federal no Estado do Acre, bem como a Procuradoria da República no Estado do Acre, destacando que, caso tais órgãos tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia dos demais elementos de informação que subsidiaram as conclusões desta fiscalização.

240. Por fim, convém recomendar ao DSEI-ARP, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de se associar a outros órgãos e entidades locais, em especial os integrantes do Fórum de Prevenção e Combate à Corrupção no Estado do Acre (Focco/AC), a fim de viabilizar a participação de seus servidores em eventos de capacitação voltados à gestão de licitações e contratos.

II.9. Falta de indicação precisa dos objetos licitados

Situação encontrada:

241. Em face da insuficiente capacitação dos agentes responsáveis pela condução dos processos licitatórios do DSEI-ARP, os estudos técnicos que fundamentaram a elaboração dos Pregões Eletrônicos 11/2012, 3/2015 e 6/2015 foram deficientes, o que levou à elaboração termos de referência sem indicação precisa dos objetos, conforme art. 9°, I, do Decreto 5.450, de 31/5/2018, prejudicando tanto a formulação de propostas pelas licitantes, como a fiscalização do cumprimento dos objetos.

242. A despeito de tais falhas, os Pregões Eletrônicos 11/2012, 3/2015 e 6/2015 foram processados e homologados, respectivamente, em 29/11/2012, 23/2/2015 e 13/4/2015.

243. Decerto, o exame dos editais e dos termos de referência que nortearam o processamento dos referidos certames e do Pregão 5/2015 permitiu identificar, dentre outras falhas decorrentes de estudos técnicos deficientes, as arroladas na Tabela 15.

Tabela 15 – Falhas relevantes identificadas em termos de referência de pregões do DSEI-ARP

Item	Pregão	Dispositivo	Síntese da falha identificada
01	11/2012	TR	Não estipulou limites à cobrança de refeições servidas a crianças, deixando as licitantes sem saber se poderiam cobrar igual valor para todas as refeições servidas, independentemente faixa etária dos beneficiários.
02	11/2012	4 do TR	Previu o fornecimento de mamadeiras a crianças menores de um ano ou portadoras de necessidades especiais, sem qualquer outro detalhamento que permitisse estimar adequadamente os custos com o cumprimento do objeto.
03	11/2012	8.1 do TR	O dispositivo não precisou a forma como as refeições deviam ser servidas, bem como foi lacônico ao indicar os locais de prestação dos serviços, limitando-se a referir 'restaurantes das localidades, preferencialmente próximos aos polos-base', pois poderia indicar raio máximo de distância a partir de determinado ponto.
04	11/2012	10.4 do TR	Estabelece que o preparo das refeições deveria observar as

Item	Pregão	Dispositivo	Síntese da falha identificada
17	06/2015	10.1 do TR	Os valores indicados como 'valores médios totais' são superiores aos estimados para aquisição dos bens informados no item 1.3 do mesmo Termo de Referência.
18	06/2015	1.6 do TR	Critérios de recebimento e de aceitação do objeto não apontam balizas seguras para a recusa de embarcações sem condições de uso para o fim a que se destinavam, pois não precisou as normas técnicas que deveriam ser atendidas.
19	06/2015	4.1 do TR	Estabeleceu que a entrega dos bens deveria ocorrer no prazo de trinta dias contados da conclusão 'dos serviços de construção', sem apontar qualquer estimativa de tempo para conclusão da etapa de fabricação das embarcações licitadas.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

244. Termos de referências elaborados com base em estudos técnicos deficientes foram identificados nos Pregões Eletrônicos 11/2012, 3/2015, 5/2015 e 6/2015, certames que tiveram por objeto o fornecimento de refeições nos polos de saúde indígena vinculados ao órgão e na Casai Rio Branco, lavagem de roupas da Casai Rio Branco, bem como a aquisição de embarcações em madeira.

Critérios:

245. A análise das situações evidenciadas foi realizada a luz dos comandos normativos e jurisprudenciais descritos na Tabela 16.

Tabela 16 – Comandos normativos e jurisprudenciais adotados / Achado 9

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
Art. 3º da Lei 8.666, de 21/6/1993	A licitação, além de visar garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e promover o desenvolvimento sustentável, busca selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.
Art. 3º, II, da Lei 10.520, de 17/7/2002	Além de outros requisitos, os termos de referência dos pregões devem indicar o objeto licitado de forma precisa, suficiente e clara.
Art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450, de 31/5/2005	O termo de referência, dentre outros requisitos, deve propiciar avaliação do custo pela administração, definir métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.
Art. 2º, III, do Decreto 2.271, de 7/7/1997	As contratações de serviços pela Administração Pública Federal devem ser instruídas com o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.
Súmula TCU 177	A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação [...].
Boas Práticas, Item 3.1.4 Do Referencial para Avaliação de Governança em Política Públicas, Brasília: TCU, 2014	Garantia da adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário.

Evidências:

246. Vale registrar o fato de as análises das situações ora relatadas serem sustentadas por informações obtidas dos seguintes documentos:

a) Extrato de Análise do Processo 25033.000015/2012-13: autos onde instruído o Pregão SRP 11/2012, Atas de Registro de Preços 20 e 21/2012, bem como a gestão dos Contratos 30 e 31/2013 (Evidência 3);

b) Extrato de Análise 25033.000103/2013-46: autos onde instruído o Pregão SRP 3/2015 e a gestão do Contrato 4/2015 (Evidência 13);

c) Extrato de Análise do Processo 25033.000244/2013-69: autos onde instruído o Pregão SRP 6/2015 e a gestão das respectivas Atas de Registro de Preços (Evidência 17);

11/2012), sem franquear às licitantes a alternativa de apresentação de declaração de opção de não realizar a vistoria, sem prejuízo da consecução do objeto.

257. Por seu turno, o edital do Pregão SRP 3/2015, cujo objeto foi a contratação do fornecimento de refeições a pacientes indígenas e acompanhantes abrigados na Casai Rio Branco, exigiu como requisito de qualificação técnica (Item 10.3.4, alínea 'd') que a licitante demonstrasse contar com nutricionista em seu quadro efetivo de funcionários capaz de assumir a responsabilidade técnica pela execução dos serviços licitados.

258. Decerto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União se firmou no sentido de que o estabelecimento de requisito de qualificação técnica desse jaez restringe indevidamente o caráter competitivo do certame (vide Acórdãos 3474/2012-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 1816/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Substituto André de Carvalho e 2835/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

259. Por fim, a apresentação de atestado de vistoria sem franquear outra opção também constou do item 9.7.2 do edital do Pregão SRP 5/2015, certame que objetivou a contratação de serviços de lavagem de roupas da Casai Rio Branco.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

260. Termos e condições que restringiram ou dificultaram, injustificadamente, a participação de possíveis interessadas em contratar com o DSEI-ARP constaram dos editais dos Pregões Eletrônicos 11/2012, 3/2015 e 5/2015, certames que tiveram por objeto o fornecimento de refeições nos polos de saúde indígena vinculados ao órgão e na Casai Rio Branco, bem como serviços de lavagem de roupas.

Critérios:

261. Por seu turno, a análise das situações evidenciadas foi realizada a luz dos comandos normativos e jurisprudenciais descritos na Tabela 17.

Tabela 17 – Comandos normativos e jurisprudenciais adotados / Achado 10

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
Art. 37, XXI, da Constituição Federal	*Os processos de licitação pública devem assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, [...] somente permitidas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*
Art. 3º da Lei 8.666, de 21/6/1993	*Dentre outros princípios, a licitação busca selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.*
Art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666, de 21/6/1993	*Veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.*
Art. 40, III e § 1º da IN SLTI/MPOG 2, de 11/10/2010	*A suspensão temporária, conforme o inciso III do art. 87 da Lei 8.666/1993 impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos, no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção.*
Acórdãos 3474/2012-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e 2835/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler	*É irregular a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante restringe indevidamente o caráter competitivo de certames.*
Acórdão 1823/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues	*A exigência de atestado de visita técnica sem a devida motivação e sem franquear às licitantes a alternativa de apresentação de declaração de opção de não realizar a vistoria, sem prejuízo da consecução do objeto, está em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e com o art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993.*
Componente L1 do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidade da Administração Pública, Brasília: TCU, 2014	*Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias.*

269. As situações encontradas comprometeram o caráter competitivo dos Pregões Eletrônicos SRP 11/2012, 3/2015 e 5/2015 e tiveram o potencial de limitar a seleção das propostas mais vantajosas para o órgão.

Proposta de encaminhamento:

270. Diante dos fatos apurados, propõe-se recomendar ao DSEI-ARP, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de se associar a outros órgãos e entidades locais, em especial os integrantes do Fórum de Prevenção e Combate à Corrupção no Estado do Acre (Focco/AC), a fim de viabilizar a participação de seus servidores em eventos de capacitação voltados à gestão de licitações e contratos.

271. Por outro lado, tendo em conta a ausência de elementos de informação que indiquem ter ocorrido prejuízo concreto em razão das identificadas exigências indevidas, convém dar ciência ao DSEI-ARP sobre as seguintes falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) a vedação à participação de pessoas punidas nos termos do art. 87, III, da Lei 8.666/1993, disposta no item 2.2.3 do edital do Pregão Eletrônico SRP 11/2012 consubstanciou disposição em desacordo com a IN SLTI/MPOG 2, de 11 de outubro de 2010, particularmente no tocante ao disposto no art. 40, III e § 1º;

b) a exigência de que fosse apresentado atestado de vistoria aos locais de prestação dos serviços, sem franquear às licitantes a alternativa de apresentação de declaração de opção de não realizar a vistoria, sem prejuízo da consecução do objeto, disposta no item 9.3.4, 'c', do Edital do Pregão Eletrônico SRP 11/2012 e no item 9.7.2 do Edital do Pregão Eletrônico SRP 5/2015, constituiu indevida restrição à competitividade dos referidos certames, haja vista violarem disposições contidas no Art. 37, XXI, da Constituição Federal e no Art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666, de 21/6/1993, bem como contrariou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (e.g., Acórdãos 3474/2012-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 1823/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues);

c) o estabelecimento como requisito de qualificação técnica que a licitante demonstrasse contar com nutricionista em seu quadro efetivo de funcionários capaz de assumir a responsabilidade técnica pela execução dos serviços licitados, tal como consignado no edital do Pregão Eletrônico SRP 3/2015 (Item 10.3.4, alínea 'd'), contrariou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (vide Acórdãos 3474/2012-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 1816/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Substituto André de Carvalho e 2835/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

272. Propõe-se, ainda, dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao DSEI-ARP, a Sesai, a Corregedoria-Geral do MS, a CGU/AC, a Coordenação do Denasus no Estado do Acre, a Superintendência da Polícia Federal no Estado do Acre, bem como a Procuradoria da República no Estado do Acre, destacando que, caso tais órgãos tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia dos demais elementos de informação que subsidiaram as conclusões desta fiscalização.

II.11. Despesas realizadas sem cobertura contratual

Situação encontrada:

273. Devido à falta de provisão tempestiva de serviços e materiais de consumo necessários ao desenvolvimento das ações de saúde a seu cargo, o DSEI-ARP se viu na contingência de obter o fornecimento de refeições, bem como de lubrificantes e óleo náutico, sem cobertura contratual, o que, além de violar a obrigação de licitar (Art. 37, XXI, da Constituição Federal), expôs os objetivos almejados pelo órgão a riscos em razão da não formalização de instrumentos definidores dos direitos, obrigações e responsabilidades das partes, conforme preconizado no art. 54, § 1º, da Lei 8.666/1993.

274. Quanto aos períodos das ocorrências, conforme apurado pelo Denasus, o fornecimento de refeições no Polo-Base de Saúde Indígena de Manoel Urbano, passou a ser realizado sem cobertura contratual desde o fim da vigência do Contrato 30/2013, fato ocorrido em 28/11/2016.

275. Dentre as justificativas então apresentadas, figura a informação de que o coordenador do DSEI-

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
Art. 60, Parágrafo único, da Lei 8.666, de 21/6/1993	É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea 'a' desta Lei, feitas em regime de adiantamento.
Art. 60, da Lei 4.320, de 17/3/1964	É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
Art. 51 do Regimento Interno do Min. da Saúde	Compete aos Distritos Sanitários Especial Indígenas: I - planejar, coordenar, supervisionar, monitorar, avaliar e executar as atividades do Subsistema de Atenção a Saúde Indígena do SUS, nas suas áreas de atuação, observadas as práticas de saúde e as medicinas tradicionais, e, II - desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil relativas aos créditos sob a gestão específica de cada Distrito Sanitário Especial Indígena.
Boas Práticas, Item 3.1.4 Do Referencial para Avaliação de Governança em Política Públicas, Brasília: TCU, 2014	Identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013; GAO, 2005)
Acórdão 2279/2009-TCU-Plenário, Relator Min. Raimundo Carreiro (enunciado)	A execução de serviços sem cobertura contratual, mas autorizados pela Administração, gera o dever de indenizar.

Evidências:

285. As análises das situações onde constatadas despesas realizadas sem cobertura contratual no âmbito do DSEI-ARP se fundamentam nos seguintes documentos:

a) Relatório de Auditoria Denasus 175539, homologado em 4/10/2017 (Evidência 35);

b) Extrato de entrevista realizada com o proprietário do Restaurante Progresso, responsável pelo fornecimento de refeições aos pacientes indígenas assistidos pelo Polo-Base de Saúde Indígena de Extrema (26/7/2018) (Evidência 23);

c) Resposta a requisição do polo-base de Manoel Urbano (7/8/2018) (Evidência 74);

d) Ofício 588/2018/ARP/DSEI/SESAI/MS, de 30/7/2018 (Evidência 40);

e) Relação de contratos vigentes informados pelo DSEI-ARP em ago/2018 (Evidência 41);

f) Contratos 30 e 31/2013 (Evidência 12);

g) Quinto e Sexto Termos Aditivos ao Contrato 31/2013 (Evidência 63);

h) Listagem das ordens bancárias emitidas em favor de S. C. Pereira pelo fornecimento de refeições nos polos-base de saúde indígena vinculados ao DSEI-ARP (Evidência 64).

Causas da ocorrência do achado:

286. Dentre as causas identificáveis para o fornecimento de refeições em todos os polos base de saúde indígena vinculados ao DSEI-ARP, assim como de lubrificantes e óleo náutico para atender às necessidades do órgão, sem cobertura contratual, destaca-se o fato de a gestão do órgão ter deixado de identificar e promover provisão tempestiva de serviços e materiais de consumo necessários ao desenvolvimento das ações de saúde a seu cargo.

Efeitos/Consequências do achado:

287. O fornecimento de refeições em todos os polos base de saúde indígena vinculados ao DSEI-ARP, assim como de lubrificantes e óleo náutico para atender às necessidades do órgão, sem cobertura contratual constitui situação violadora da obrigação de licitar (Art. 37, XXI, da Constituição Federal) que pode ter levado o DSEI-ARP a obter serviços e insumos de quem não detinha condições de oferecer a proposta mais vantajosa para a administração, bem assim expôs os objetivos almejados pelo órgão a riscos em razão da não formalização de instrumento definidor dos direitos, obrigações e responsabilidades das partes, conforme preconizado no art. 54, § 1º, da Lei 8.666, de 21/6/1993.

288. Decerto, a celebração de negócio jurídico por meio do instrumento adequado, ainda que mediante contratação emergencial, teria o condão de evidenciar os direitos e deveres de ambas as

299. São nesse sentido, dentre outras decisões, os Acórdãos 2883/2013-TCU-Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz; 2627/2013-Plenário, Relator Min. Valmir Campelo; e, 5847/2018-TCU-1ª Câmara, Relator Min. Walton Alencar.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

300. Foi constatado inadequado processamento de impugnações e intensões de recursos nos Pregões Eletrônicos 19/2012 e 6/2015, certames que tiveram por objeto serviços de manutenção de veículos e aquisição de embarcações em madeira, respectivamente.

Critérios:

301. As situações evidenciadas foram apreciadas tendo em conta comandos normativos e jurisprudenciais descritos na Tabela 19.

Tabela 19 – Comandos normativos e jurisprudenciais adotados / Achado 12

Identificação	Descrição do comando normativo ou jurisprudencial
Art. 5º, LV, da Constituição Federal	Garante aos litigantes em processos administrativos o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.
Art. 3º da Lei 8.666, de 21/6/1993	A licitação deve ser processada de acordo com, dentro outros, o princípio da legalidade.
Art. 2º, Parágrafo Único, VII, da Lei 9.784, de 29/1/1999	Os processos administrativos devem observar formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados.
Art. 11, VII, do Decreto 5.450/2005	Cabe ao pregoeiro receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão.
Art. 27 do Decreto 5.450, de 31/5/2005	Constatada a regularidade dos atos praticados no curso do processamento dos pregões eletrônicos, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório.
Acórdãos 602/2018-Plenário, Relator Min. Vital do Rego; 5847/2018-TCU-1ª Câmara, Relator Min. Walton Alencar	No pregão, eletrônico ou presencial, o juízo de admissibilidade das intenções de recurso deve avaliar tão somente a presença dos pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), sem adentrar, antecipadamente, no mérito da questão.
Acórdão 170/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler (enunciado)	Aresto de onde se extrai que nas situações em que disponha de todos os elementos fáticos para apuração da responsabilidade e quantificação do dano ou nas quais tais evidências possam ser buscadas e analisadas por suas unidades técnicas, o TCU deve utilizar a competência que lhe foi deferida pelo art. 47 da Lei 8.443/1992, isto é, proceder à conversão do processo de fiscalização em tomada de contas especial, e não expedir determinação para que o órgão da Administração instaure o referido procedimento.
Boas Práticas, Item 3.1.4 Do Referencial para Avaliação de Governança em Política Públicas, Brasília: TCU, 2014	Garantia da adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário.

Evidências:

302. Vale registrar o fato de as análises das situações ora relatadas serem sustentadas por informações obtidas dos seguintes documentos:

a) Atas dos Pregões Eletrônicos 19/2012 e 6/2015 (Evidências 75 e 76);

b) Extrato de Análise do Processo 25033.000244/2013-69: autos onde instruído o Pregão SRP 6/2015 e a gestão das respectivas Atas de Registro de Preços (Evidência 17);

c) Extrato de Análise do Processo 25033.000103/2013-46: autos onde instruído o Pregão SRP 3/2015 e a gestão do Contrato 4/2015 (Evidência 13);

d) Extratos de entrevistas realizadas com o Pregoeiro do DSEI-ARP (12/7/2018), com representantes da Diasi (26/6/2018) e com o fiscal do contrato de fornecimento de refeições na Casai Rio Branco (26/6/2018) (Evidências 20 e 29);

e) Relatório de Auditoria Denasus 175539, homologado em 4/10/2017 (Evidência 35);

f) Plano de Capacitação DSEI-ARP 2018 (Evidência 28).

Causas da ocorrência do achado:

303. Dentre as causas identificáveis para o inadequado processamento de impugnações e intensões de recursos nos Pregões Eletrônicos 19/2012 e 6/2015, destaca-se a insuficiente capacitação dos

provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública.

314. Quanto às dificuldades enfrentadas pelas equipes de saúde nos polos vinculados ao DSEI-ARP, cabe destacar a precária comunicação com os indígenas assistidos pelo órgão, haja vista que os aparelhos de rádio das aldeias se encontram sem condições de uso por falta de manutenção, havendo em poucas delas outros meios de comunicação à distância, como telefones públicos e internet.

315. Veja-se que a falta de meios adequados de comunicação, além de embaraçar o rápido acionamento de ações de resgate aos indígenas em situações de urgência e emergência, também prejudica a coordenação das ações dos Agentes Indígena de Saúde (AIS) e Agentes Indígena de Saneamento (Aisan) baseados nas aldeias pelos polos-base de saúde.

316. Por seu turno, a comunicação entre a Casai Rio Branco, a sede do DSEI-ARP e os polos de saúde indígena também sofre limitações, haja vista que estes últimos não dispõem de serviços de telefonia fixa desde mar/2018, o que obriga a utilização dos celulares particulares de colaboradores.

317. Outra dificuldade é deslocamento das equipes de saúde e pacientes nos polos dependentes do transporte fluvial, pois, segundo relatado, essa atividade é dificultada em face da falta de embarcações, ou de embarcações adequadas à navegação nos períodos de baixo no nível das águas dos rios utilizados para acessar as aldeias, assim como de motores de rabeta em condições de uso.

318. Há casos, como do polo de Manoel Urbano, nos quais cessão de embarcação pela prefeitura local é que tem permitido o transporte de equipes de saúde, pacientes e demais insumos entre a sede da unidade e as aldeias indígenas assistidas.

319. Tais arranjos, embora assegurem a continuidade das ações de saúde indígena no curto prazo, expõem o órgão ao risco de, a qualquer momento, ver-se sem meios de transporte para acessar as aldeias caso o ente local perca as condições de manter seu apoio.

320. Em que pese não se olvide que a escassez de recursos constitua inegável embaraço à gestão do órgão, apurou-se que a expansão da rede de atendimento nas aldeias mediante a construção de Unidades Básicas de Saúde Indígena (UBSI) a partir de 2015 trouxe consigo despesas para as quais o DSEI-ARP não se programou adequadamente.

321. Dificuldade comum relatada pelos representantes de polos é o fato de o DSEI-ARP ainda não ter promovido a contratação de serviços de limpeza e conservação para as UBSI, o que obriga os profissionais das equipes multidisciplinares de saúde a realizarem a faxina das unidades, encargo que reduz o tempo disponível para realizar atendimentos à população indígena.

322. Também decorrente da implantação das UBSI foi o aumento do consumo de óleo diesel em razão da necessidade de grupos geradores permanecerem acionados durante doze horas diárias para preservar insumos médicos dependentes de refrigeração.

323. Segundo relatado à equipe de fiscalização, a despeito disso e do aumento do valor dos combustíveis, as cotas de consumo atribuídas a cada polo não foram reajustadas.

324. Por conseguinte, o transporte de pacientes, o funcionamento de miniestações de tratamento d'água, bem como dos geradores de energia utilizados para manter refrigerados os insumos utilizados pelas equipes multidisciplinares de saúde indígena nos barcos foram prejudicados pela falta da quantidade necessária de óleo diesel.

325. No caso do Polo de Saúde Indígena de Extrema, houve o relato de outras restrições, tais como: veículo próprio fora de operação por falta de manutenção; necessidade de manutenção no prédio da UBSI; baixa qualidade dos materiais, equipamentos e insumos adquiridos pelo órgão; não funcionamento de autoclaves necessárias à esterilização de instrumentos utilizados na UBSI; falta de refletor para exames preventivos, tubo de oxigênio e toner para impressoras.

326. Por fim, fato registrado apenas pela equipe de Santa Rosa do Purus, foi a falta de freezers, oportunidade em que foi ressaltado já ter havido, inclusive, a necessidade de obter tais aparelhos por empréstimos de moradores locais para assegurar a realização de campanhas de vacinação.

<u>Objetos nos quais o achado foi constatado</u>:

327. Recursos disponibilizados às Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena (EMSI) dos polos

do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, plano de ação com vistas a suprir seus polos-base de saúde indígena dos bens e serviços apontados pelos integrantes das EMSI como necessários à regular prestação de ações de saúde aos indígenas aldeados, especialmente, meios de comunicação e de transporte com as aldeias, limpeza e conservação das UBSI, combustíveis, óleo náutico e lubrificantes, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para sua implementação.

334. Propõe-se, ainda, dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao DSEI-ARP, a Sesai, a Corregedoria-Geral do MS, a CGU/AC, a Coordenação do Denasus no Estado do Acre, a Superintendência da Polícia Federal no Estado do Acre, bem como a Procuradoria da República no Estado do Acre, destacando que, caso tais órgãos tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia dos demais elementos de informação que subsidiaram as conclusões desta fiscalização.

III. Análise dos comentários dos gestores

335. Nos termos do item 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, versão preliminar deste relatório foi enviada aos gestores do Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus (DSEI-ARP) visando obter comentários sobre as ocorrências apuradas (vide peças 30 e 31).

336. Não obstante, não houve a apresentação de qualquer pronunciamento acerca dos fatos e das conclusões consignados neste documento.

IV. Conclusão

337. Com base nos procedimentos aplicados e descritos nesse relatório e na matriz de planejamento (peça 28), exceto pelas irregularidades descritas nos itens II.1 à II.13, não foram encontradas evidências que levem a crer que as licitações realizadas e a gestão dos contratos firmados pelo DSEI-ARP não estejam em conformidade com as normas que regem o tema no âmbito da Administração Pública Federal.

338. As principais constatações identificadas neste trabalho foram:

339. Questão 1 - Serviços contratados com sobrepreço em razão de fraudes ao caráter competitivo de licitações (item II.1);

340. Questão 2 - Pagamentos sem a correspondente contraprestação em serviços (item II.2); e não adoção de medidas idôneas à identificação das causas de naufrágios de embarcações recém adquiridas, nem acionamento da garantia prestada pelas fornecedoras (II.3);

341. Questão 3 - Não obtenção de insumos essenciais ao desenvolvimento das ações de saúde indígena (II.13).

342. Considerando as irregularidades constatadas, bem assim a necessidade de identificar adequadamente os responsáveis e a extensão do dano ao erário preliminarmente apurado, propôs-se, em suma, a autuação de processos de tomadas de contas especiais para cada uma das licitações fiscalizadas, bem assim determinar ao DSEI-ARP a apresentação de plano de ação contendo as medidas que o órgão pretende adotar para corrigir as situações irregulares e evitar a repetição de ocorrências semelhantes.

343. Vale destacar que os achados relatados não têm o condão de impactar o julgamento das prestações de contas da Secretaria de Saúde Indígena (Sesai), haja vista que as irregularidades constatadas estão associadas a atos de gestão de agentes vinculados diretamente ao DSEI-ARP e/ou fraudes praticadas pelas empresas contratadas e demais licitantes.

344. Espera-se que a implementação das medidas propostas resulte na imputação de débito correspondente ao prejuízo causado ao DSEI-ARP por desvios, sobrepreços e falhas na gestão de contratos e atas de registro de preços fiscalizados, cujo valor histórico preliminar identificado foi de quase um milhão de reais.

345. Além da cominação de multas e de outras sanções aos responsáveis, também se espera que as medidas propostas contribuam para o aperfeiçoamento da gestão exercida pelo DSEI-ARP sobre licitações e contratos, de sorte que o órgão logre prestar melhores ações de saúde aos indígenas aldeados em sua área de atuação mediante a otimização da aplicação dos recursos disponíveis.

contratadas (§ 102);
III) inscrição das embarcações adquiridas com base nas Atas de Registro de Preços 3 e 4/2015 no competente órgão da Marinha (§ 126);
IV) previsão e implementação de procedimentos de fiscalização idôneos à verificação do cumprimento de todas as exigências contratuais em cada período faturado pelas fornecedoras de serviços de natureza continuada, conforme exigido no art. 47 da IN SGI/MPDG 5, de 25/5/2017, ou norma que lhe suceda (§§ 151, 217 e 238);
V) formalização de contratos para o fornecimento de refeições em todos os seus polos-base de saúde indígena, assim como de lubrificantes e óleo náutico para atender às necessidades do órgão, em conformidade com o disposto nos arts. 60 e 54, § 1º, da Lei 8.666/1993 (§ 289); e,
VI) suprir seus polos-base de saúde indígena dos bens e serviços apontados pelos integrantes das EMSI como necessários à regular prestação de ações de saúde aos indígenas aldeados, especialmente, meios de comunicação e de transporte com as aldeias, limpeza e conservação das UBSI, combustíveis, óleo náutico e lubrificantes (§ 333).
346.3. com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus (DSEI-ARP), que avalie a conveniência e a oportunidade de se associar a outros órgãos e entidades locais, em especial os integrantes do Fórum de Prevenção e Combate à Corrupção no Estado do Acre (Focco/AC), a fim de viabilizar a participação de seus servidores em eventos de capacitação voltados à gestão de licitações e contratos (§§ 105, 129, 153, 220, 240, 249, 270, 307);
346.4. dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena do Alto Rio Purus (DSEI-ARP) sobre as seguintes falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes;
a) as prorrogações das vigências dos Contratos 2/2013, 4 e 13/2015, sem que os serviços deles objeto fossem regularmente prestados, violaram disposições contidas tanto no art. 30-A da IN SLTI/MPOG 2, de 30/4/2008, quanto no item 3, Anexo IX, da IN SGMPDG 5, de 26/5/2017 (§ 179);
b) as prorrogações das vigências dos Contratos 30 e 31/2013, sem que os serviços deles objeto fossem regularmente prestados e com base em inidônea apuração da manutenção da vantajosidade dos preços ajustados, violaram disposições contidas tanto o art. 30-A da IN SLTI/MPOG 2, de 30/4/2008, quanto o item 3, Anexo IX, da IN SGMPDG 5, de 26/5/2017 (§ 179);
c) a vedação à participação de pessoas punidas nos termos do art. 87, III, da Lei 8.666/1993, disposta no item 2.2.3 do edital do Pregão Eletrônico SRP 11/2012 consubstanciou disposição em desacordo com a IN SLTI/MPOG 2, de 11 de outubro de 2010, particularmente no tocante ao disposto no art. 40, III e § 1º (§ 271);
d) a exigência de que fosse apresentado atestado de vistoria aos locais de prestação dos serviços, sem franquear às licitantes a alternativa de apresentação de declaração de opção de não realizar a vistoria, sem prejuízo da consecução do objeto, disposta no item 9.3.4, 'c', do Edital do Pregão Eletrônico SRP 11/2012 e no item 9.7.2 do Edital do Pregão Eletrônico SRP 5/2015, constituiu indevida restrição à competitividade dos referidos certames, haja vista violarem disposições contidas no Art. 37, XXI, da Constituição Federal e no Art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993, bem como contrariou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (e.g., Acórdãos 3474/2012-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 1823/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton A. Rodrigues) (§ 271);
e) o estabelecimento como requisito de qualificação técnica de que a licitante demonstrasse contar com nutricionista em seu quadro efetivo de funcionários capaz de assumir a responsabilidade técnica pela execução dos serviços licitados, tal como consignado no edital do Pregão Eletrônico SRP 3/2015 (Item 10.3.4, alínea 'd'), contrariou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (vide Acórdãos 3474/2012-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 1816/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Substituto André de Carvalho e 2835/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler) (§ 271);

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de abril de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator