



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

**RELATÓRIO DE INSPEÇÃO NO CONTRATO COM A
COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO
PRÉ-HOSPITALAR Nº. 240001.01.04.99.293.0918**

Modalidade de Auditoria:

Auditoria Orçamentária, Contábil e Financeira

Categoria de Auditoria:

Inspeção no Contrato 1343/2015 (SACC 973617)

Objeto da Inspeção:

**Contrato da Secretaria da Saúde com a Cooperativa
de Trabalho de Atendimento Pré-Hospitalar**

Órgão Auditado:

Secretaria da Saúde - SESA

Período de Exames:

Outubro de 2015 a junho de 2018



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

**Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral,
respondendo**
Auditor de Controle Interno
Antonio Marconi Lemos da Silva

Auditores de Controle Interno
Agláio Soares Gomes
João Italo Queiroz Mendes
Carlos Eduardo Guimarães Lopes
George Dantas Nunes

Missão Institucional

Assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos, contribuindo para uma gestão ética e transparente e para a oferta dos serviços públicos com qualidade

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO NO CONTRATO COM A COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR

N.º 240001.01.04.99.293.0918

As informações pessoais constantes deste documento foram suprimidas em razão do disposto no artigo 31 da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011, bem como no artigo 30 da Lei Estadual nº 15.175, de 28/06/2012.

I - INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria especial, realizada em atendimento à Ordem de Serviço de Auditoria (OSA) nº 233/2018, de 19/07/2018, teve como objetivo geral avaliar a contratação de profissionais por meio da Cooperativa de Trabalho de Atendimento Pré-Hospitalar – COAPH, para o Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar - SAMU 192 Ceará, da Secretaria da Saúde – SESA.
2. Como objetivos específicos constam ainda os seguintes:
 - Avaliar os processos de contratação, pagamentos e controle de frequência dos profissionais contratados para o Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar – SAMU 192 Ceará, referentes ao Contrato 1343/2015 (SACC 973617), celebrado com a Cooperativa de Trabalho de Atendimento Pré-Hospitalar – COAPH.
 - Verificar se persistem no Contrato 1343/2015 as irregularidades anteriormente detectadas no Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137), que se encontra encerrado desde 12/10/2015, cuja cópia foi encaminhada a esta CGE pela SEPLAG em 05/06/2017, por meio do Ofício Nº 1000/2017-GABSEC (VIPROC 3874703/2017).
3. A metodologia utilizada nos trabalhos iniciais consistiu, basicamente, em análises de documentos e de informações disponibilizados pela SESA referentes à contratação, pagamentos e controle de frequência dos profissionais contratados para o Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar – SAMU.
4. As ocorrências e as evidências foram obtidas na extensão e na profundidade compatíveis com o tempo destinado para os trabalhos de auditoria, e estão registradas em Papéis de Trabalho produzidos a partir do exame de documentos solicitados formalmente, relativos ao processo licitatório, contratos e aditivos, processos de pagamento à COAPH, controle de frequência dos profissionais, referente à execução do Contrato 1343/2015, assim como no que tange à habilitação e à qualificação de equipamentos do SAMU 192 CEARÁ junto ao Ministério da Saúde.
5. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, ou para os quais esta Controladoria seja demandada a se pronunciar, poderão ser objeto de exame posterior.

II – VISÃO GERAL

6. A SEPLAG, por meio do Ofício Nº 1000/2017-GABSEC (VIPROC 3874703/2017), encaminhou Relatório de Inspeção da Despesa relativa ao Programa de Atendimento Pré-Hospitalar – SAMU, datado de 09/06/2015, apresentando algumas irregularidades na contratação e execução do Contrato 631/2014 (SACC 926137) celebrado com a Cooperativa de Trabalho de Atendimento Pré-Hospitalar – COAPH, cuja vigência se encontra expirada desde 12/10/2015.
7. Desta forma, tendo em vista a celebração do Contrato 1343/2015 (SACC 973617), também celebrado com a Cooperativa de Trabalho de Atendimento Pré-Hospitalar – COAPH, por meio da OSA nº233/2018 foi determinada auditoria nos processos de contratação, execução e pagamentos referentes a esse instrumento, bem como quanto ao controle de frequência dos profissionais cooperados, visando, em especial, identificar se persistem as irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção da Despesa relativa ao Programa de Atendimento Pré-Hospitalar – SAMU.
8. O SAMU 192 foi criado em janeiro de 2008, com a implantação do SAMU 192 LITORAL LESTE, tendo sido ampliado em novembro de 2011 com a implantação do SAMU 192 CEARÁ POLO I, abrangendo, além do Litoral Leste, municípios da Região Metropolitana de Fortaleza e da Região de Baturité.
9. Posteriormente, em dezembro de 2013, o serviço passou por nova ampliação e passou a atender mais 33 municípios da região do Sertão Central.
10. No mês de março de 2014 ocorreu nova ampliação do serviço, passando a atender mais 49 municípios da região do Cariri e da região Centro Sul do Estado.
11. Atualmente a área de cobertura do SAMU 192 CEARÁ abrange três das quatro macrorregiões de saúde do Estado: Macrorregião de Saúde de Fortaleza, Macrorregião de Saúde do Sertão Central e Macrorregião de Saúde do Cariri e Centro Sul, atendendo, em 2018, a 136 municípios.
12. O Contrato 1343/2015 (SACC 973617), em análise, tem por objeto, conforme estabelecido na sua Cláusula Terceira, o serviço em horas/ano, na área de Atendimento Pré-Hospitalar de urgência e emergência, nas categorias de médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e psicólogos, com formação e experiência específica para o SAMU 192 CEARÁ.

III - RESULTADOS DOS TRABALHOS

1. CONTRATAÇÃO

1.1. Análise do Processo de Pregão Eletrônico

13. Verificou-se inicialmente que por meio do Memorando nº 48/2015, de 24 de março de 2015, o diretor geral do SAMU 192 CE solicitou a abertura de processo licitatório à Secretaria da Saúde - SESA, por meio de pregão eletrônico, para a contratação, por meio de Registro de Preço, de futuras e eventuais contratações de horas de Serviços Especializados Médicos e de Saúde na Área de Atendimento Pré-Hospitalar de Urgência e Emergência.

14. A justificativa constante da minuta do termo de referência apresentou a necessidade da contratação de médicos, profissionais da enfermagem e condutores com experiência e especialização em urgência e emergência, considerando o atendimento em 128 municípios, em 55 bases regionais implantadas, cobrindo uma população de aproximadamente 4,1 milhões de habitantes. Utilizou-se ainda como justificativa para a contratação, o fato de que o contrato n.º631/2014, cujo objeto era a contratação de serviços profissionais especializados médicos e de saúde na área de atendimento pré-hospitalar de urgência e emergência, teria sua vigência expirada em 21 de maio de 2015.

15. Constatou-se, em análise ao processo Viproc 1781699/2015, que foi realizada pesquisa de preço dos serviços junto a quatro (04) cooperativas e elaborado mapa com o comparativo das propostas.

16. Registre-se, ainda, que o termo de referência do referido processo especificou o objeto em quatro grupos, quais sejam:

- Serviços Médicos: Médico intervencionista, Aeromédico, Médico regulador e Chefia de equipe (Lote 01);
- Serviços de Enfermagem: Enfermeiro intervencionista, enfermeiro aeromédico e enfermeiro regulação (Lote 02);
- Serviço de Técnico de Enfermagem (Lote 03);
- Psicólogo (item 25).

17. O Parecer da Assessoria Jurídica da SESA nº 3693/2015, de 24 de junho de 2015, certificou que o instrumento convocatório e seus anexos continham uma precisa, suficiente e clara definição do objeto do certame, sem especificações que por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitariam a competição, contendo as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento, as cláusulas da Ata de Registro de Preços, inclusive com a fixação dos prazos para fornecimento, o orçamento e a estimativa de custo realizada pela Administração licitante. Acrescentou-se, ainda, que a minuta do Edital com a referida documentação atendeu aos requisitos constantes da Lei n.º10.520/2002 e, subsidiariamente, aos dispositivos da Lei n.º 8.666/1993, encontrando-se a minuta apta para ser executada.

18. Desta forma, por meio do Ofício nº 3426/2015 da Secretaria da Saúde, de 26 de junho de 2015, o processo foi remetido para a Procuradoria Geral do Estado para a conclusão do processo de licitação na modalidade Pregão Eletrônico.

19. Verificou-se que a Portaria 465/2015 da Secretaria do Planejamento e Gestão autorizou a Secretaria da Saúde a ser Órgão Gestor de Registro de Preços na categoria de Serviço especializado de saúde, tendo essa sido publicada no DOE 22 de julho de 2015.

20. O Pregão 20150460 teve como data de acolhimento das propostas o dia 31 de julho de 2015, com a abertura das propostas e sessão de disputas de preços marcada para 13 de agosto de 2015. O Aviso de Licitação foi publicado no Diário Oficial do Estado, em jornais de grande circulação e no Diário Oficial da União, na data de 28 de julho de 2015.

21. A Cooperativa de Trabalho dos Profissionais de Saúde do Estado do Ceará Ltda. – Coosaúde impugnou o edital, solicitando a alteração do item 15.4.1 do Pregão transcrito abaixo:

15.4. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

15.4.1. Comprovação de que a empresa tem experiência em Atendimento Pré-Hospitalar de Urgência e Emergência, mediante apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado.15.4.1.1. A comprovação de aptidão acima, deverá ser compatível com a categoria correspondente a cada grupo.

22. Por meio do Ofício GABSEC nº2015/3194 da Secretaria da Saúde, foi respondida a citada impugnação, no sentido de que o edital não merecia reforma porque **o objeto trata de atendimento móvel de urgência com características peculiares**, na medida em que não era o mesmo que atendimento em unidade hospitalar. Acrescentou-se também a necessidade, além de médicos, de enfermeiros e auxiliares com formação basal de grade curricular, de profissionais com conhecimento técnico e experiência em pré-hospitalar. **Concluiu, ainda, que o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192 CE é um serviço essencialmente pré-hospitalar.**

23. Conforme item 16 do Edital do pregão, para julgamento das propostas foi adotado o critério de Menor preço por grupo, para os grupos 01, 02 e 03, e Menor preço por item, para o item 25. Três cooperativas apresentaram propostas, conforme tabelas abaixo:

Tabela 1 - Propostas Grupo 01

Item	Proposta COAPH	Quantidade anual de horas	Valor Unitário	Valor Total
MÉDICO INTERVENCIONISTA				
1	Hora de Médico Especialista em Pré Hospitalar Semana - Diurno 2ª a 6ª Feira	250.286	R\$ 105,04	R\$26.290.041,44
2	Hora de Médico Especialista em Pré Hospitalar Semana - Noturno 2ª a 5ª Feira	250.286	R\$ 104,35	R\$26.117.344,10
3	Hora 6 Noites, Sábados, Domingos Feriados, Diurnos ou Noturnos	250.286	R\$ 130,44	R\$32.647.305,84
MÉDICO AEROMÉDICO				
4	Hora de Serviço Aeromédico Semana - Diurno 2ª a 6ª Feira	5.006	R\$ 150,00	R\$ 750.900,00
5	Hora de Serviço Aeromédico Semana - Noturno 2ª a 5ª Feira	5.006	R\$ 170,00	R\$ 851.020,00
6	Hora de Serviço Aeromédico 6 Noites, Sábados, Domingos Feriados, Diurnos ou Noturnos	5.006	R\$ 190,00	R\$ 951.140,00
MÉDICO REGULADOR				
7	Hora de Médico Especialista em Pré Hospitalar Semana - Diurno 2ª a 6ª Feira	100.116	R\$ 112,25	R\$11.238.021,00
8	Hora de Médico Especialista em Pré Hospitalar Semana - Noturno 2ª a 5ª Feira	100.116	R\$ 118,83	R\$11.896.784,28
9	Hora 6 Noites, Sábados, Domingos Feriados, Diurnos ou Noturnos	100.116	R\$ 135,08	R\$13.523.669,28

COORDENAÇÃO MÉDICA CHEFIA DE EQUIPE				
10	Hora de Coordenação Médica(Chefia de Equipe) Hora Semana- Diurno 2ª a 6ª Feira	10.012	R\$ 150,00	R\$ 1.501.800,00
11	Hora de Coordenação Médica(Chefia de Equipe) Hora Semana- Noturno 2ª a 6ª Feira	10.012	R\$ 158,00	R\$ 1.581.896,00
12	Hora de Coordenação Médica (Chefia de Equipe) Plantão 6 Noites, Sábados, Domingos ou Feriados	10.012	R\$ 185,00	R\$ 1.852.220,00
Valor Total				R\$129.202.141,94

Propostas apresentadas sob Vipro 1781699/2015

Tabela 2-Propostas Grupo 02

Item	Proposta COAPH	Quantidade anual de horas	Valor Unitário	Valor Total
ENFERMEIRO INTERVENCIONISTA				
13	Hora de Enfermeiro Semana - Diurno de 2ª a 6ª Feira	250.286	R\$ 37,69	R\$ 9.433.279,34
14	Hora de Enfermeiro Semana - Noturno de 2ª a 5ª Feira	250.286	R\$ 39,79	R\$ 9.958.879,94
15	Hora de Enfermeiros de 6 Noites, Sábados, Domingos ou Feriados	250.286	R\$ 46,99	R\$11.760.939,14
ENFERMEIRO AEROMÉDICO				
16	Hora de Serviço Aeromédico Semana - Diurno 2ª a 6ª Feira	5.006	R\$ 56,59	R\$ 283.289,54
17	Hora de Serviço Aeromédico Semana - Noturno 2ª a 5ª Feira	5.006	R\$ 64,99	R\$ 325.339,94
18	Hora de Serviço Aeromédico 6 Noites, Sábados, Domingos Feriados, Diurnos ou Noturnos	5.006	R\$ 71,98	R\$ 360.331,88
ENFERMEIRO REGULAÇÃO				
19	Hora de Enfermagem - Diurno de 2ª a 6ª Feira	20.024	R\$ 42,85	R\$ 858.028,40
20	Hora de Enfermagem - Noturno de 2ª a 5ª Feira	20.024	R\$ 47,50	R\$ 951.140,00
21	Hora de Chefia de Enfermagem de 6 noites, Sábados, Domingos ou Feriados	20.024	R\$ 57,78	R\$ 1.156.986,72
Valor Total				R\$35.088.214,90

Item	Proposta COOSAÚDE	Quantidade anual de horas	Valor Unitário	Valor Total
ENFERMEIRO INTERVENCIONISTA				
13	Hora de Enfermeiro Semana - Diurno de 2ª a 6ª Feira	250.286	R\$ 35,90	R\$ 8.985.267,40
14	Hora de Enfermeiro Semana - Noturno de 2ª a 5ª Feira	250.286	R\$ 34,00	R\$ 8.509.724,00
15	Hora de Enfermeiros de 6 Noites, Sábados, Domingos ou Feriados	250.286	R\$ 35,00	R\$ 8.760.010,00
ENFERMEIRO AEROMÉDICO				
16	Hora de Serviço Aeromédico Semana - Diurno 2ª a 6ª Feira	5.006	R\$ 39,40	R\$ 197.236,40
17	Hora de Serviço Aeromédico Semana - Noturno 2ª a 5ª Feira	5.006	R\$ 42,00	R\$ 210.252,00
18	Hora de Serviço Aeromédico 6 Noites, Sábados, Domingos Feriados, Diurnos ou Noturnos	5.006	R\$ 43,50	R\$ 217.761,00

ENFERMEIRO REGULAÇÃO				
19	Hora de Enfermagem - Diurno de 2ª a 6ª Feira	20.024	R\$ 38,50	R\$ 770.924,00
20	Hora de Enfermagem - Noturno de 2ª a 5ª Feira	20.024	R\$ 39,90	R\$ 798.957,60
21	Hora de Chefia de Enfermagem de 6 noites, Sábados, Domingos ou Feriados	20.024	R\$ 48,00	R\$ 961.152,00
Valor Total				R\$29.411.284,40

Item	Proposta COOPEN	Quantidade anual de horas	Valor Unitário	Valor Total
ENFERMEIRO INTERVENCIONISTA				
13	Hora de Enfermeiro Semana - Diurno de 2ª a 6ª Feira	250.286	R\$ 31,00	R\$7.758.866,00
14	Hora de Enfermeiro Semana - Noturno de 2ª a 5ª Feira	250.286	R\$ 37,20	R\$9.310.639,20
15	Hora de Enfermeiros de 6 Noites, Sábados, Domingos ou Feriados	250.286	R\$ 38,75	R\$9.698.582,50
ENFERMEIRO AEROMÉDICO				
16	Hora de Serviço Aeromédico Semana - Diurno 2ª a 6ª Feira	5.006	R\$ 34,72	R\$ 173.808,32
17	Hora de Serviço Aeromédico Semana - Noturno 2ª a 5ª Feira	5.006	R\$ 41,66	R\$ 208.549,96
18	Hora de Serviço Aeromédico 6 Noites, Sábados, Domingos Feriados, Diurnos ou Noturnos	5.006	R\$ 43,40	R\$ 217.260,40
ENFERMEIRO REGULAÇÃO				
19	Hora de Enfermagem - Diurno de 2ª a 6ª Feira	20.024	R\$ 31,00	R\$ 620.744,00
20	Hora de Enfermagem - Noturno de 2ª a 5ª Feira	20.024	R\$ 37,20	R\$ 744.892,80
21	Hora de Chefia de Enfermagem de 6 noites, Sábados, Domingos ou Feriados	20.024	R\$ 40,69	R\$ 814.776,56
Valor Total				R\$ 29.548.119,74

Propostas apresentadas sob Vipro 1781699/2015

Tabela 3- Propostas Grupo 03

Item	Proposta COAPH	Quantidade anual de horas	Valor Unitário	Valor Total
TÉCNICO DE ENFERMAGEM				
22	Hora de Técnico de Enfermagem – Diurno de 2ª a 6ª Feira	750.858	R\$13,99	R\$10.504.503,42
23	Hora de Técnico Enfermagem - Noturno de 2ª a 5ª Feira	750.858	R\$14,49	R\$10.879.932,42
24	Hora de Técnico de Enfermagem de 6 noites, Sábados, Domingos ou Feriados	750.858	R\$16,29	R\$12.231.476,82
Valor Total				R\$33.615.912,66

Item	Proposta COOSAÚDE	Quantidade anual de horas	Valor Unitário	Valor Total
TÉCNICO DE ENFERMAGEM				
22	Hora de Técnico de Enfermagem - Diurno de 2ª a 6ª Feira	750.858	R\$13,89	R\$10.429.417,62
23	Hora de Técnico Enfermagem - Noturno de 2ª a 5ª Feira	750.858	R\$14,50	R\$10.887.441,00
24	Hora de Técnico de Enfermagem de 6 noites, Sábados, Domingos ou Feriados	750.858	R\$16,30	R\$12.238.985,40
Valor Total				R\$33.555.844,02

Propostas apresentadas sob Vipro 1781699/2015

Tabela 4 – Propostas Item 25

Item	Proposta COAPH	Quantidade anual de horas	Valor Unitário	Valor Total
PSICÓLOGO				
25	Hora de Psicologia Semana - Diurno de 2ª a 6ª Feira	10.012	R\$ 32,55	R\$ 325.890,60
Valor Total				R\$ 325.890,60

Item	Proposta COOSAÚDE	Quantidade anual de horas	Valor Unitário	Valor Total
PSICÓLOGO				
25	Hora de Psicologia Semana - Diurno de 2ª a 6ª Feira	10.012	R\$ 32,20	R\$ 322.386,40
Valor Total				R\$ 322.386,40

Propostas apresentadas sob Vipro 1781699/2015

24. Inicialmente, o resultado do pregão teve as seguintes empresas arrematantes: Grupo 01 - Cooperativa de Trabalhadores de Atendimento Pré-hospitalar – COAPH; e Grupo 02, Grupo 03 e item 25 - Cooperativa de Trabalho Profissionais de Saúde do Estado do Ceará Ltda - COOSAÚDE. Dessa forma, foi enviado pela PGE Ofício n.º 3732/2015 para a SESA, a fim de que se procedesse à emissão de parecer conclusivo acerca da aceitabilidade das propostas comerciais e dos documentos técnicos específicos.

25. Entretanto, o Parecer conclusivo da SESA indicou que as declarações de capacidade técnica encaminhadas pela COOSAÚDE não atenderam à exigência contida no item 14.3 do edital, motivo pelo qual foram julgadas insuficientes para atestar a capacidade técnica em urgência e emergência pré-hospitalar móvel.

26. Por meio do Ofício 0460/2015, o pregoeiro (PGE) solicitou que fosse feita uma reanálise do parecer, considerando que o conjunto dos atestados técnicos poderia atender ao edital. Foi sugerido ainda que a SESA/SAMU-CE diligenciasse junto aos órgãos emissores dos atestados técnicos apresentados.

27. Em resposta, a SESA, por meio do Ofício nº181/2015/SAMU, informou que a análise e o parecer foram pautados no entendimento de que seriam conclusivos e que após reexame permaneceram ratificados todos os seus termos, ressaltando que, embora a COOSAÚDE tenha apresentado documento oriundo do Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH, a certidão apresentada não comprovava que a COOSAÚDE tenha prestado efetivamente serviço de atendimento de urgência e emergência pré-hospitalar móvel.

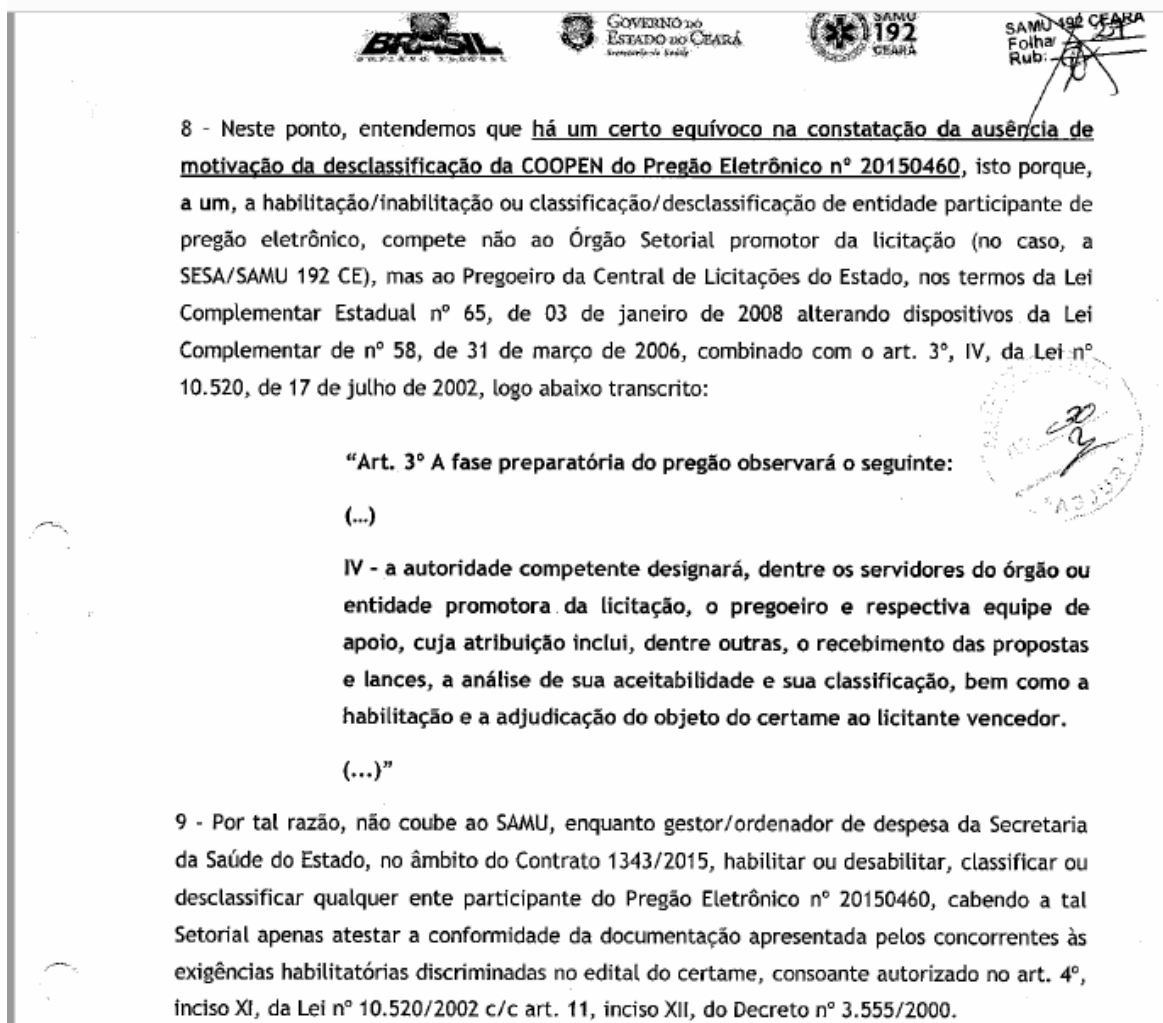
28. Nada obstante, foi diligenciado junto ao ISGH por meio do Ofício 186/2015/SAMU–CE, de 24 de setembro de 2015, no sentido de que esse enviasse documentação comprobatória de que a Cooperativa prestou serviços na área de enfermagem com profissionais de nível médio e superior nas unidades hospitalares e pré-hospitalares e **em especial com a atuação em serviço pré-hospitalar móvel**.

29. O Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH esclareceu que os serviços prestados pela COOSAÚDE se referiam às unidades de pronto atendimento – UPAS, nas categorias de Enfermeiros e Técnicos de Enfermagem e às Unidades Hospitalares, no Hospital Geral Dr. Waldemar Alcântara – HGWA e Hospital Regional do Cariri, também nas categorias mencionadas, enfatizando que Cooperativa não prestou serviços na modalidade pré-hospitalar móvel (urgência e emergência).

30. Registre-se, que a Cooperativa de Trabalho dos Profissionais de Enfermagem (COOPEN) teve sua proposta desclassificada, entretanto não restou comprovado no processo analisado o motivo da sua desclassificação, bem como não localizado no processo analisado a documentação exigida para qualificação técnica, conforme item 15.4.1 do Edital.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constan, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:



8 - Neste ponto, entendemos que há um certo equívoco na constatação da ausência de motivação da desclassificação da COOPEN do Pregão Eletrônico nº 20150460, isto porque, a um, a habilitação/inabilitação ou classificação/desclassificação de entidade participante de pregão eletrônico, compete não ao Órgão Setorial promotor da licitação (no caso, a SESA/SAMU 192 CE), mas ao Pregoeiro da Central de Licitações do Estado, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 65, de 03 de janeiro de 2008 alterando dispositivos da Lei Complementar de nº 58, de 31 de março de 2006, combinado com o art. 3º, IV, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, logo abaixo transcrito:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

(...)”

9 - Por tal razão, não coube ao SAMU, enquanto gestor/ordenador de despesa da Secretaria da Saúde do Estado, no âmbito do Contrato 1343/2015, habilitar ou desabilitar, classificar ou desclassificar qualquer ente participante do Pregão Eletrônico nº 20150460, cabendo a tal Setorial apenas atestar a conformidade da documentação apresentada pelos concorrentes às exigências habilitatórias discriminadas no edital do certame, consoante autorizado no art. 4º, inciso XI, da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 11, inciso XII, do Decreto nº 3.555/2000.

BRASIL
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SAMU 192 CEARÁ
SAMU 192 CEARÁ
Folha 01
Rubrica

10 - A dois, a desclassificação da COOPEN fora efetivamente motivada, ou seja, referida entidade foi desclassificada pela circunstância da Recusa da sua proposta nos itens que participou (Grupos 13 a 24 do Pregão Eletrônico 20150460), sendo o motivo, registrado pelo pregoeiro no sistema operacional da licitação, conforme cópia integral da Ata respectiva, em anexo), *verbis*: e transcrição abaixo:

“A arrematante deixou de apresentar a comprovação de que tem experiência em atendimento Pré-Hospitalar de Urgência e Emergência e a

SAMU 192 CEARÁ
Rua da Paz nº 29 e 30 - Centro Eusébio - Ce
Fone: (85) 3433 7434



Certidão Negativa de Falência em descumprimento aos subitens 15.4.1.¹ e 15.5.1² respectivamente do edital”.

11 - Destarte, incorreu a COOPEN, portanto, na tenaz da Cláusula 16.3.1³ do Edital Licitatório, isto em consonância com o narrativo das ações da licitação, que constam nos documentos extraídos do sistema *comprasnet* (disponível na página <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/Pregao/ata0.asp>, acesso em 17/10/2018).

Análise da CGE

Conforme disposto nos parágrafos 30 e 31 do Relatório Preliminar de Inspeção, a Cooperativa de Trabalho dos Profissionais de Enfermagem (COOPEN) teve sua proposta desclassificada, entretanto não restou comprovado **no processo analisado (Viproc 1781699/2015)** o motivo da sua desclassificação. A auditoria não questionou acerca da competência pela desclassificação da proposta da referida Cooperativa.

O Motivo determinante da desclassificação foi apresentado pelo auditado, conforme parágrafo 10 da manifestação supra, restando sanada a pendência apontada preliminarmente.

31. Considerando a desclassificação das Cooperativas COOSAÚDE e COOPEN, o Parecer técnico emitido pelo SAMU/SESA atestou a Cooperativa de Atendimento Pré-Hospitalar – COAPH como empresa arrematante do Grupo 02. Os pareceres técnicos emitidos pelo SAMU/SESA procederam no mesmo sentido em relação ao Grupo 03 e item 25, respectivamente, atestando que a COAPH atendeu todas as exigências do edital.

32. O pregão 20150460 foi homologado em 8 de outubro de 2015, tendo como empresa vencedora de todos os Lotes e item 25 a Cooperativa de Atendimento Pré-Hospitalar COAPH, no valor global para registro de preço de R\$ 198.232.160,10 (cento e noventa e oito milhões, duzentos e trinta dois mil, cento e sessenta reais e dez centavos).

33. Finalmente, das análises efetuadas no processo do Pregão Eletrônico Nº 20150460, restou comprovada a não repetição das constatações dos itens 2, 3, 4 e 9.3 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014, referentes à inexigibilidade sem justificativa da contratação e sem justificativa do preço, bem como da insuficiência de dotação orçamentária na contratação, tendo em vista que o certame atual foi o Pregão Eletrônico Nº 20150460, atendendo aos requisitos necessários, inclusive quanto à dotação orçamentária.

1.2. Análise do Contrato e Termos Aditivos

1.2.1 Cláusula Contratual em Desacordo com o Edital de Pregão

34. Como resultado do Pregão 20150460, a ata de Registro de Preços n.º 396/2015 foi publicada no Diário Oficial do Estado na data de 20 de outubro de 2015, tendo como empresa fornecedora a Cooperativa de Atendimento Pré-Hospitalar - COAPH. A ata registrou validade de 12 meses, a contar da assinatura em 15 de outubro de 2015. Na mesma data, foi celebrado o Contrato 1343/2015, com vigência de 12 meses, cujo objeto é a contratação de serviço em horas/ano na Área de Atendimento Pré-Hospitalar de Urgência, nas categorias de médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e psicólogos com formação e experiência específica para o SAMU 192 Ceará.

35. É obrigação da COAPH apresentar à SESA/SAMU, sempre por meio de ofício, a relação dos funcionários que executarão os serviços, objeto do Contrato, procedendo de igual forma nos casos de substituições.

36. Conforme cláusula 11.16, a COAPH deve efetuar ainda a reposição dos funcionários nos postos em caráter imediato em eventual ausência, desde que não exceda 48 (quarenta e oito) horas ininterruptas, inclusive final de semana e feriados. Entretanto, esta auditoria verificou que tal disposição difere da minuta do contrato anexa ao Edital, conforme segue:

9.16. Efetuar a reposição dos funcionários nos postos em caráter imediato em eventual ausência, não sendo permitida a prorrogação da jornada de trabalho (dobra), inclusive final de semana e feriado.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constatam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

ITEM 1.2.1 - CLÁUSULA CONTRATUAL EM DESACORDO COM O EDITAL DO PREGÃO

12 - Questiona o órgão de Controle Interno da CGE o porquê de haver divergências entre o Contrato nº 1343/2015 (Cláusula 9.6) e a previsão editalícia correspondente (Cláusula 11.16), a respeito da reposição de profissionais e prorrogação de jornada de trabalho.

13 - Verifica-se que, no ANEXO IV do Edital Licitatório (Minuta do Contrato), a redação pertinente ao caso ora em evidência, é a seguinte:

11.16. Efetuar a reposição dos funcionários nos postos em caráter imediato em eventual ausência, não sendo permitida a prorrogação da jornada de trabalho (dobra), inclusive final de semana e feriado.

Grifos constantes do original

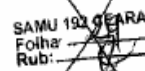
14 - Por seu turno, a Cláusula 11.16 do Contrato original (ANEXO), que trata da mesma obrigação, versa o seguinte:

¹ 15.4. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA
15.4.1. Comprovação de que a empresa tem experiência em Atendimento Pré-hospitalar de Urgência e Emergência, mediante apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado.

² 15.5. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA
15.5.1. Certidão negativa de falência, recuperação judicial ou extrajudicial, expedida pelo distribuidor judicial da sede da pessoa jurídica ou certidão negativa de execução patrimonial expedida no domicílio da pessoa física.

³ 16.3. Serão desclassificadas as propostas comerciais:
16.3.1. Em condições ilegais, omissões, ou conflitos com as exigências deste edital. 16.3.2. Com preços superiores aos praticados no mercado, ou comprovadamente inexequíveis.

SAMU 192 CEARÁ



11.16. Efetuar a reposição dos funcionários nos postos em caráter imediato em eventual ausência, desde que não exceda 48 (quarenta e oito) horas ininterruptas, inclusive final de semana e feriado.

Grifos não constantes do original

15 - De fato, as redações das Cláusulas em alusão se afiguram distintas, contudo, não se pode afirmar que sejam divergentes, eis que acabam por refletir complementariedade da situação de contingência pela falta ao serviço. A situação que ora se cogita é a de que seja defeso ao contratado repor funcionários, em caráter imediato, na hipótese de ausência, prorrogando ininterruptamente a jornada de trabalho de um determinado funcionário individualizado, por período superior ao limite da sua jornada.

16 - A "dobra de jornada" se tipifica como o fato de uma prorrogação da jornada de trabalho regular, pelo mesmo período. No caso do funcionário plantonista de 12 horas de labor contínuo, a "dobra de plantão" corresponde à prorrogação desta jornada, perfazendo um total de 24 (vinte e quatro horas) de trabalho ininterrupto.

17 - Tal prática de "dobra de jornada" é historicamente condenada tanto pelos Órgãos e Conselhos de Classe das categorias profissionais e pelo Poder Judiciário, não só em função da falta de previsão legal clara e específica para a matéria, mas também por causar risco à saúde e segurança do trabalhador, na medida em que lhe priva de tempo razoável para seu descanso.

§ 4º Na hipótese de procedência de ação anulatória de cláusula de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, quando houver a cláusula compensatória, esta deverá ser igualmente anulada, sem repetição do indébito.

§ 5º Os sindicatos subscritores de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho deverão participar, como litisconsortes necessários, em ação individual ou coletiva, que tenha como objeto a anulação de cláusulas desses instrumentos."

SAMU 192 CEARÁ
Rua da Paz nº 29 e 30 - Centro Eusébio - Ce
Fone: (85) 3433 7434



da prestação dos serviços, tanto no tocante ao quadro próprio de servidores, quanto no quadro suplementar de prestadores de serviços.

22 - No presente caso do SAMU 192 CE, a organização dos serviços de atendimento pré-hospitalar atenta-se pela organização das escalas de prestadores, de modo tal que ocorra o mínimo risco de haver desfalque em eventuais ausências de profissionais. Uma das medidas que favorece a esta organização é senão a imposição obrigacional em contrato, ao administrador dos serviços (no caso, a Cooperativa de Trabalho), de fazer cumprir a legalidade, ou seja, de aparelhar os serviços dos seus cooperados de forma que haja a reposição de funcionários ausentes em tempo razoável (até 48 horas), para que funcionários em final de cumprimento do seu plantão regular de 12 horas não sejam compelidos a prorrogar a sua jornada de trabalho, evitando-se, assim, as "dobras de plantão".

23 - Diante de tais considerações, tem-se que as Cláusulas em questão, a rigor, não se configuram como divergentes, mas complementares, eis que, na Cláusula 11.16 do Contrato, resta definido um prazo limite para a reposição dos funcionários nos postos em caráter imediato em eventual ausência (48 horas ininterruptas), inclusive final de semana e feriado, ao passo que na Cláusula 11.16 do ANEXO IV do Edital Licitatório (Minuta do Contrato), a determinação é no sentido da proibição da prorrogação da jornada de trabalho (dobra).

24 - Posto isto, conclui-se que a COAPH está obrigada a organizar o serviço de modo que haja reserva de contingência de funcionários à disposição dos serviços ministrados no SAMU 192 CE, a fim de que não venha a ocorrer desfalques na assistência às unidades móveis. Esta reserva de contingência deve ser suficiente para suportar o limite de 48 horas para a reposição dos funcionários já escalados, sendo vedado que estes funcionários escalados, a despeito da proibição da “dobra de plantão”, tenham prorrogada a sua jornada regular de 12 horas.

25 - Ficando demonstrado que na redação das cláusulas em questão não subsiste divergência, mas tão somente redação distinta, entendemos que não se retira do contrato a vinculação com as obrigações e condições impostas no instrumento convocatório. Em caráter excepcional, a doutrina pátria tem admitido a disparidade entre o conteúdo da minuta do contrato e do contrato propriamente dito, “quando, por exemplo, a modificação se fizer necessária para melhor atender aos interesses públicos, trazer benefícios ou favorecer a Administração Pública, assim como quando dela não decorrer prejuízo (restrições) à

SAMU 192 CEARÁ
Rua da Paz nº 29 e 30 - Centro Eusébio - Ce
Fone: (85) 3433 7434

Análise da CGE

A manifestação do auditado sustenta-se em três pilares, quais sejam: que as redações do edital da licitação e do contrato são complementares (distintas, mas não divergentes); que a Reforma trabalhista (Lei 13.467 de 2017) possibilitou a negociação da jornada de trabalho; e que em casos excepcionais admite-se a disparidade entre o conteúdo da minuta e do contrato propriamente dito.

Esta auditoria entende que as redações do edital e do contrato são efetivamente divergentes e ferem o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que a redação do edital vedou explicitamente a “dobra” da jornada. Este princípio pode ser verificado no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/93: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada”. No mesmo sentido, conforme assevera o Tribunal de Contas da União:

Defina o objeto de forma precisa, suficiente e clara, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame, em atendimento aos arts. 3º, inciso II, e 4º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 c/c art.8º, inciso I do Decreto nº 3.555/2000. Acórdão 531/2007 Plenário.

Ademais, embora se admita alterações no instrumento convocatório para atender o interesse público, “a dobra da jornada” não constitui vantagem ou garantia para a Administração Pública por colocar em risco o bem-estar dos profissionais e dos usuários do serviço público.

Deve-se considerar, ainda, o lapso temporal de quase dois anos entre a assinatura do Contrato 1343/2015, em 15 de outubro de 2015, e a promulgação da Reforma Trabalhista (Lei 13.467 de 13 de julho de 2017), bem como não se vislumbra, na manifestação do auditado, Acordo ou Convenção Coletiva que albergue as categorias profissionais e as jornadas de trabalho em consonância com a alteração contida na cláusula 11.16 do Contrato 1343/2015.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.001 – Abster-se de celebrar contrato divergente do previsto no Edital, conforme preceitua o artigo 41 da Lei de Licitações.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.002 – Realizar gestão junto aos cooperados em conformidade com as normas de higiene e segurança do trabalho, inclusive evitando a dobra da jornada.

1.2.2 Análise das Dotações Orçamentárias do Contrato

37. O regime de execução do objeto é empreitada por preço global, sendo as despesas decorrentes do contrato provenientes dos seguintes recursos orçamentários: Unidade Orçamentária: 24200784.10.302.037; Fonte de Recurso: 00/01; Projeto Finalístico: 2404010022014G; MAPP: 98; Região: 01; Ação: 28865; Dotação: 07942; Elemento de Despesa: 339034/001.

38. A auditoria constatou que em 09 de março de 2016 foi publicado no Diário Oficial do Estado o Apostilamento nº. 0111/2016, que incluiu a seguinte dotação orçamentária ao Contrato n.º 1343/2015: Unidade Orçamentária 24200784.10.302.057; Fonte de Recurso 00/91; Projeto Finalístico 2404010182016G; MAPP 98; Região 03; Ação 22489; Dotação 9773 (00)-9774 (91); Elemento de Despesa 339034.

39. Desta forma restou comprovada a inclusão no Contrato da FONTE 91, sanando o que fora apontado no **item 5** do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014.

1.2.3 Ausência de Cláusula de Reajuste

40. A cláusula quinta do contrato fixou o valor contratual global em R\$46.161.016,52 (quarenta e seis milhões, cento e sessenta e um mil, dezesseis reais e cinquenta dois centavos) sujeito a reajustes e respeitada a periodicidade anual do contrato nos termos da legislação vigente.

41. Entretanto, não se constatou os critérios de reajuste explicitados no edital de licitação, contrariando o que exige Lei n.º 8.666/1993:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

42. Acrescente-se ainda que a cláusula quinta do contrato não especificou o índice de reajuste, contrariando o disposto na Lei n.º 8.666/1993:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

43. No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União assevera:

O estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93, ainda que a vigência prevista para o contrato não supere doze meses. Acórdão 2205/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministra Ana Arraes.

44. Acrescente-se, ainda, que esta auditoria não constatou o estabelecimento de data base e índice referência na cláusula de reajuste no contrato celebrado.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Viproc 8486801/2018. Constan, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:



32 - A escolha do índice, na esteira da jurisprudência especializada, deve recair ao que reflita o menor percentual, dentre os produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa. A propósito:

“Podem ser usados como parâmetros para o reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor percentual.” (Consulta nº 761.137, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 24/09/08, presidida pelo Conselheiro Elmo Braz; presentes o Cons. subst. Gilberto Diniz, Cons. Simão Pedro Toledo, Cons. Eduardo Carone Costa, Cons. Wanderley Ávila e Cons. Adriene Andrade, que aprovaram, por unanimidade, o parecer exarado pelo relator) GRIFOS NOSSOS

33 - Vê-se, portanto, que a ausência de cláusula de reajuste, no edital e no contrato administrativo, não invalidam os mesmos, nem malferem o direito constitucional⁸ do prestador de serviços ter assegurado a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença, podendo os índices e datas-bases de reajustes se guiarem pelos parâmetros acima discorridos. Nesta esteira, a doutrina de JOEL DE MENEZES NIEBUHR⁹ e MARÇAL JUSTEN FILHO¹⁰.

Análise da CGE

Verificou-se que a manifestação da auditada é no sentido de que a ausência de cláusulas de reajuste não invalida o edital. Porém, resta claro que a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666 de 1993) é cristalina em suas disposições (artigos 40 e 55), bem como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para o qual o estabelecimento de critérios de reajuste é imposição ao gestor:

O estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93, ainda que a vigência prevista para o contrato não supere doze meses.
Acórdão 2205/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministra Ana Arraes.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.003 – Estipular nos editais e contratos a data base e o índice de reajuste na forma disposta nos artigos 40 e 55 da Lei 8666/1993.

1.2.4 Análise dos Reajustes Contratuais

45. Por meio do Vipro 6009008/2016, de 12 de setembro de 2016, o SAMU solicitou à SESA a prorrogação do contrato pelo período de 12 meses. No mesmo sentido, a COAPH demonstrou interesse em prorrogar o contrato, solicitando como índice de reajuste o INPC de 9,62%. A SRU/SESA, entretanto, sugeriu como percentual de reajuste 8,7%, como já aplicado a outras cooperativas.
46. A divisão Financeira do SAMU registrou em despacho, na data de 21 de setembro de 2016, que o limite financeiro de custeio era insuficiente e não comportava o aumento de despesa. Acrescentou que, como os servidores públicos não obtiveram reajustes nos vencimentos salariais desde 01/01/2015, era favorável à prorrogação do contrato, porém sem reajuste do valor unitário da hora trabalhada.
47. A COAPH então, por meio do Ofício 0110/2016, solicitou reajuste ao contrato em 10,51%, considerando o INPC acumulado em quinze meses, a ser reajustado a partir de janeiro de 2017.
48. O Parecer Jurídico da Assessoria Jurídica da SESA Nº 7097/2016, que analisou a solicitação da COAPH, atestou que o contrato poderia ser prorrogado por 12 meses, por haver previsão legal e comprovada vantagem financeira.
49. O primeiro termo aditivo ao contrato 1343/2015 foi celebrado na data de 10 de outubro de 2016, prorrogando o contrato por mais 12 meses e prevendo o reajuste a partir de janeiro de 2017, considerando o INPC dos últimos quinze meses.
50. Conforme processo 0597709/2017, a COAPH, por meio do Ofício 004/2017, de 27 de janeiro de 2017, informou os valores conforme previsto no artigo 2º, parágrafo único do aditivo ao Contrato nº 1343/2015, apresentando planilha com o percentual de reajuste de 10,62%.
51. A Superintendência de apoio à Gestão da Rede de Unidades da Saúde/SRU/SESA autorizou, no processo 0597709/2017, o reajuste no percentual apresentado. No mesmo sentido, o parecer jurídico considerou que o contrato poderia ser reajustado por haver previsão legal.
52. O segundo termo aditivo ao Contrato 1343/2015 foi celebrado na data de 21 de fevereiro de 2017, reajustando os valores das horas do contrato em 10,62%, acrescentando ao contrato o valor de R\$4.902.299,95 (quatro milhões, novecentos e dois mil, duzentos e noventa e nove reais e noventa e cinco centavos), passando de R\$46.161.016,52 (quarenta e seis milhões, cento e sessenta e um mil, dezesseis reais e cinquenta dois centavos) para o total de 51.063.316,47 (cinquenta e um milhões, sessenta e três mil, trezentos e dezesseis reais e quarenta e sete centavos).
53. Esta auditoria realizou o recálculo a fim de verificar percentual sugerido (10,62%), com base no §2º da cláusula 2ª (segunda) do 1º(primeiro) termo aditivo, que previa a aplicação do reajuste a partir de janeiro de 2017 considerando o INPC dos últimos quinze meses, conforme calculadora do cidadão do sítio institucional do Banco Central, comprovando dessa forma a correção do índice utilizado pela SESA.

Ilustração 1- Calculadora do Cidadão

Resultado da Correção pelo INPC (IBGE)

Dados básicos da correção pelo INPC (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	07/2015
Data final	09/2016
Valor nominal	Correção de valores: TR R\$ 100,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,1062371
Valor percentual correspondente	10,6237100 %
Valor corrigido na data final	R\$ 110,62 (REAL)

[Fazer nova pesquisa](#) [Imprimir](#)

54. Vale ressaltar que o mês usado como referência para o cálculo do reajuste foi o da assinatura do primeiro aditivo (outubro/2016), retroagindo quinze meses até o mês de julho/2015, mês de apresentação da proposta, mas os valores das horas trabalhadas reajustadas só entraram em vigor em janeiro de 2017.

55. O SAMU/CE solicitou à SESA, por meio do processo 6327410/2017, a elaboração do terceiro aditivo para prorrogação contratual pelo período de 12 meses a partir de 15 de outubro de 2017, tendo a ASJUR da SESA emitido o Parecer N.º 6644/2017 considerado que, como o objeto contratual seria de natureza contínua, o contrato poderia ser reajustado por haver previsão legal.

56. A COAPH demonstrou interesse em prorrogar o contrato, solicitando como índice de reajuste para o terceiro aditivo o INPC de 2,72% a partir de janeiro de 2018, tendo o SAMU/SESA, sido favorável à proposta apresentada pela COAPH.

57. O terceiro termo aditivo ao Contrato 1343/2015 foi celebrado na data de 10 de outubro de 2017, prorrogando o contrato por mais 12 meses e prevendo o reajuste a partir de janeiro de 2018, considerando o INPC de 2,72%. Ressalte-se que não restou comprovado para esta auditoria a correção da utilização do índice de reajuste apresentado pelo terceiro aditivo.

Manifestação da auditada

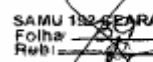
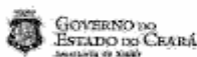
A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Viprocedimento 8486801/2018. Constam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

44 - O Terceiro Termo Aditivo, avençado com o reajuste contratual da ordem de 2,72%, foi firmado com base do requerimento do próprio contratado (COAPH) pela aplicação do refe-

¹¹ in Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003. págs. 584 e 602

¹² in Aspectos jurídicos da licitação. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 96

SAMU 192 CEARÁ
Rua da Paz nº 29 e 30 - Centro Eusébio - Ce
Fones: (85) 3433 7434



rido percentual (conforme relatado no Relatório Preliminar de Inspeção), tendo as partes, então, entabulado, de boa fé, um percentual / índice menor que os aplicados nos Aditivos anteriores, ou que refletissem percentuais menores que os apontados, no período, pelos índices inflacionários usualmente praticados em contratos administrativos.

45 - Entende-se que o fato de ter o contratado indicado expressamente o percentual de reajustamento, e tendo este ratificado as demais cláusulas contratuais originárias, impede-nos de rever o valor apontado no terceiro aditivo de ofício, pela preclusão lógica do ato, e também porque o interesse na base adotada na manutenção da equação econômico-financeira para o período de prorrogação contratual a vigorar no exercício de 2018, partiu do próprio contratado, nada impedindo, contudo, ulterior requerimento de reajuste de preços pelo contratado, o que redundaria na composição de um quarto termo aditivo.

Análise da CGE

A Auditada afirmou que o índice de reajuste de 2,72% constante do terceiro termo aditivo do contrato fora firmado com base na indicação do próprio contratado. Cabe ressaltar que não restou comprovada para esta auditoria a correção da utilização do índice de reajuste (INPC) de 2,72% apresentado pelo Contratado, uma vez que não foi estipulada, no terceiro aditivo, a data-base relativa ao referido índice.

Tal situação constitui uma evidente fragilidade no procedimento, considerando que não se comprovou que o percentual solicitado correspondia ao índice em questão (INPC), em desconformidade com os artigos 40 e 55 da Lei n.º 8.666 de 1993, conforme já citado no item 1.2.3.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.004 – Estipular a data base e o índice de reajuste que reflitam a variação efetiva do custo dos serviços, ou a adoção de índices específicos que apresentem pertinência com esses, por meio de termo aditivo.

2. PAGAMENTOS

58. Para as constatações deste item, foram analisados os processos 1022397/2018 (07/02/2018), 1163446/2018 (15/02/2018), 1805863/2018 (07/03/2018), 1859050/2018 (08/03/2018), 2666034/2018 (06/04/2018), 2696251/2018 (09/04/2018), 3179919/2018 (24/04/2018), 3640896/2018 (10/05/2018), 3707451/2018 (14/05/2018), 4401232/2018 (06/06/2018), 4415390/2018 (06/06/2018) e 5510183/2018 (09/07/2018), solicitados por meio da Requisição de Material nº. 01 – SESA, de 19/07/2018, referentes a pagamentos efetuados no âmbito do Contrato nº1343/2015.

2.1. Fragilidades nos Processos de Pagamentos

59. Da análise efetuada pela auditoria nos processos objetos da Requisição de Material nº. 01 – SESA, foram constatadas as fragilidades apresentadas no **QUADRO 01**:

QUADRO 01
Fragilidades Constatadas nos Processos de Pagamento

PROCESSO	OBJETO	Nº EMPENHO	FRAGILIDADES
1022397/2018	Pgto. Serviços prestados em jan/2018	659	* Nota de Liquidação sem assinatura do Ordenador de Despesa.
1163446/2018	Pgto. Serviços prestados em jan/2018	1165	* Nota de Liquidação sem assinatura do Ordenador de Despesa.
1805863/2018	Pgto. Serviços prestados em fev/2018	8571	* Nota de Liquidação sem as assinaturas do Ordenador de Despesa e do Responsável pela Emissão; * Ausência Nota de Pagamento.
1859050/2018	Pgto. Serviços prestados em fev/2018	4623	* Nota de Liquidação sem assinatura do Ordenador de Despesa.
2666034/2018	Pgto. Serviços prestados em mar/2018	13545	* Nota de Liquidação sem assinatura do Ordenador de Despesa.
2696251/2018	Pgto. Serviços prestados em mar/2018	9251	* Ausência Nota de Liquidação; * Ausência Nota de Pagamento.
3179919/2018	Pgto. Serviços prestados no evento Maloca Dragão 2018	20069	* Nota de Liquidação sem as assinaturas do Ordenador de Despesa e do Responsável pela Emissão; * Ausência Nota de Pagamento.
3640896/2018	Pgto. Serviços prestados em abr/2018	14227	* Nota de Liquidação sem assinatura do Ordenador de Despesa; * Ausência Nota de Pagamento.
3707451/2018	Pgto. Serviços prestados em abr/2018	16887	* Nota de Liquidação sem as assinaturas do Ordenador de Despesa e do Responsável pela Emissão; * Ausência Nota de Pagamento.
4401232/2018	Pgto. Serviços prestados em mai/2018	22091 e 22093	* Ausência Nota de Liquidação; * Ausência Nota de Pagamento.
4415390/2018	Pgto. Serviços prestados em mai/2018	19451 e 19452	* Ausência Notas de Liquidação; * Ausência Notas de Pagamento.
5510183/2018	Pgto. Serviços prestados em jun/2018	24604 e 24605	* Ausência Nota de Liquidação NE 24604; * Nota de Liquidação 24901 sem as assinaturas do Ordenador de Despesa e do Responsável pela Emissão; * Ausência Notas de Pagamento.

Fonte: processos constantes da resposta à Requisição de Material nº 01

60. Por meio da Requisição de Material nº. 06 – SESA, de 06/08/2018, a auditoria solicitou as notas de liquidação e de pagamento ausentes nos processos conforme **QUADRO 01**, tendo sido atendida, ressalvando apenas quanto à ausência da assinatura do responsável pela emissão nas notas de liquidação referentes às notas de empenhos nºs. 9251, 19451, 22091, 22093.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Viproc 8486801/2018. Constatam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

“Estabeleça o regime de execução contratual de acordo com o critério de apuração do valor a ser pago ao particular, observando os conceitos fixados no art. 6º, inciso VIII, alíneas a e b, da Lei n. 8.666/1993”. Acórdão 125/2005 Plenário

53 - Decerto que é da competência do Órgão beneficiário da prestação dos serviços contratados, a fiscalização das ações do contratado, inclusive cumprimento das obrigações legais, trabalhistas e tributárias. Tais obrigações devem ser, pois, passíveis de averiguação pela Administração, sob pena de cominação de condicionantes à realização dos pagamentos devidos, e até mesmo a imputação de inexecução contratual. Para a constituição dos processos de pagamento, são suficientes para atestar os serviços efetivamente prestados, além da documentação relativa à regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, também as comprovações das ações dos profissionais junto às unidades de execução dos serviços (demonstrativos de escalas de frequência), subscritos pela supervisão da COAPH, com a verificação do fiscal do contrato. A comprovação dos pagamentos realizados aos cooperados determina-se como obrigação trabalhista devida pelo contratado, que, embora podendo constituir-se como fator de inexecução contratual, não se perfaz como elemento fundamental para a integralização dos processos de pagamento efetuados à COAPH.

54 - Para frisar que as obrigações trabalhistas denotam-se como atributos da fiscalização do contrato, faz-se importante citar trechos do Acórdão nº 2632/2007-Plenário, o Tribunal de Contas da União:

Análise da CGE

A manifestação do Auditado não guarda correspondência com o que fora apontado nesse item do relatório.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.005 – Instruir os processos de pagamento com assinatura do Ordenador de Despesas e Notas de liquidação e pagamento.

2.2. Ausência de Comprovação de Pagamento dos Cooperados nos Processos de Pagamentos

61. Ademais, a cláusula Décima Primeira – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA, item 11.23, do Contrato nº. 1343/2015, exige que a COAPH efetue o pagamento dos funcionários (cooperados) até o quinto dia útil do mês subsequente à quitação da fatura. Não foi encontrada documentação nos processos analisados que comprove o referido pagamento.

62. Em resposta à Requisição de Material nº. 05 – SESA, de 03/08/2018, que solicitava a apresentação dos comprovantes de pagamento dos cooperados referentes aos serviços prestados no mês de junho de 2018, a COAPH informou, por meio do Ofício Nº. 153, de 08/08/2018, apenso ao processo nº. 6473427/2018, que *“a disponibilização de comprovante de pagamento somente poderá ser efetivada com a anuência e autorização de cada cooperado que produz no SAMU-CE, tendo em vista que estes comprovantes de pagamento, por terem informações de valores recebidos referentes às horas produzidas, não são públicas”* (sic).

63. Inicialmente vale ressaltar que a COAPH tinha a obrigação de ter apresentado à equipe de auditoria os documentos solicitados, conforme dispõe o parágrafo 2º do inciso II do art. 3º da Lei Estadual nº13.325, de 14/07/2003 (DOE de 15/07/2003), transcrito a seguir:

O agente público ou privado que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à realização das atividades de auditoria, fiscalização e avaliação da gestão pública, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

64. Registre-se que o vínculo da COAPH com o Estado se dá mediante contrato administrativo de prestação de serviços, fruto de processo licitatório e, portanto, na forma do disposto art. 7º do VI da Lei Federal da Transparência Nº 12.527 de 18/11/2011, trata-se de informação pública e não sigilosa.

65. Nesse sentido o Tribunal de Contas da União assim se manifestou:

Inclua nos contratos, nas licitações realizadas para a execução indireta de serviços, com fundamento nos arts. 54, § 1o, in fine, e 55, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993, cláusula em que a empresa contratada obriga-se a pagar os salários lançados em sua proposta, bem assim que autorize a contratante fiscalizar periodicamente o efetivo pagamento dos valores salariais lançados na proposta contratada, mediante a verificação das folhas de pagamento referentes aos meses de realização dos serviços, de cópias das carteiras de trabalho dos empregados, dos recibos e dos respectivos documentos bancários, entre outros meios de fiscalização cabíveis.

Acórdão 2281/2008 Plenário

66. Isto posto, nada obstante o entendimento da COAPH, a auditoria entende que deve ser cumprida na íntegra o que dispõe no contrato, devendo assim ser encaminhados os comprovantes de pagamento dos cooperados referentes aos serviços prestados no mês, para que a SESA só então realize o pagamento em favor da COAPH, sob pena de responder solidariamente caso a Cooperativa não repasse os valores aos cooperados.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constatam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

50 - Tem-se, portanto, que a segurança jurídica na contratação pública reside no fato de os contratos deverem ser seguidos estritamente pelas partes, ressalvadas as condições legais protetivas dos bens e interesses da coletividade.

51 - Desta maneira, o regime jurídico aplicável aos contratos administrativos orienta-se pelas disposições contratuais norteadas e informadas pelas disposições legais. Não cabe, por isto, imputar ao poder público contratante obrigação que legalmente se imputa ao contratado, como na hipótese do art. 71 da Lei nº 8.666/93. Saliente-se que, no presente caso auditado, as obrigações trabalhistas ou civis decorrentes da execução contratual (pagamentos pelos serviços prestados pelos cooperados da COAPH) era da própria Cooperativa. O art. 66 da Lei nº 8.666/93 prescreve que, nos contratos administrativos, cada parte arcará com as consequências da inexecução à qual der causa e o art. 71 vede a transferência de encargos à administração pública, que se obriga, na forma dos arts. 58 e 67 do mesmo diploma, ao dever de fiscalização dos contratos firmados mediante licitação, o que se deu no caso, já que os serviços eram prestados conforme necessidade do SAMU 192 CE, e pagos quando constatado o cumprimento dos parâmetros previstos no contrato. Neste diapasão, o TCU proferiu a seguinte recomendação:

SAMU 192 CEARÁ
Rua da Paz nº 29 e 30 - Centro Eusébio - Ce
Fone: (85) 3433 7434

EM TEMPO

104 - Relativamente ao Item 2.2 do Relatório Preliminar em pauta - Ausência de Comprovação de Pagamento dos Cooperados nos processos de pagamento, entendemos que cabe à SESA manifestação sobre o assunto. Juntamos, ANEXO, Ofício nº. 461/2018-SAMU 192 CE, emitido à COAPH constando solicitação de comprovantes de pagamento aos cooperados referente a 06/2018, o qual até presente data não foi atendido.

Análise da CGE

Esta Auditoria considerou o item 2.1 da Manifestação do Auditado como resposta deste item (2.2) por guardar consonância nos objetos.

Dentre várias alegações, o auditado aduz que “Para a constituição dos processos de pagamento, são suficientes para atestar os serviços efetivamente prestados, além da documentação relativa à regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, também as comprovações das ações dos profissionais junto às unidades de execução dos serviços (demonstrativos de escalas de frequência), subscritos pela supervisão da COAPH, com a verificação do fiscal do contrato”. E mais, que “a comprovação dos pagamentos realizados aos cooperados determina-se como obrigação trabalhista devida pelo contratado”, seguindo artigo 71 da Lei nº 8.666 de 1993. Abaixo transcreve-se o referido artigo:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu

pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

Acrescenta o auditado "... que embora podendo constituir-se como fato de inexecução contratual, não se perfaz como elemento fundamental para a integralização dos processos de pagamento efetuados à COAPH".

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional, em sede da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16, em 2010, o art. 71 da Lei nº 8.666 de 1993, dispondo em seu parágrafo primeiro pela impossibilidade de transferência à Administração Pública das verbas trabalhistas inadimplidas pela empresa prestadora de serviços. A Suprema corte corroborou tal entendimento no julgamento do Recurso Extraordinário 760931(2017). Entretanto, havendo omissão da Administração Pública na fiscalização dos contratos, há ensejo para a responsabilidade subsidiária, senão vejamos:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu, nesta quinta-feira (30), o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760931, com repercussão geral reconhecida, que discute a responsabilidade subsidiária da administração pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa terceirizada. Com o voto do ministro Alexandre de Moraes, o recurso da União foi parcialmente provido, confirmando-se o entendimento, adotado na Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC) 16, que veda a responsabilização automática da administração pública, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos. Notícias STF em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=339613>

No mesmo sentido, dispõe o enunciado da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho com nova redação após julgamento da ADC 16:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora (grifo nosso). A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Ao encontro do que foi exposto, determinou o Tribunal de Contas da União:

EMENTA: o TCU determinou à FUNASA que fiscalizasse a execução de um contrato, principalmente com relação às "obrigações da contratada", ao "pagamento", às "penalidades" e à "rescisão", lembrando que o fiscal do contrato (art. 67 da Lei nº 8.666/1993) tem responsabilidade solidária com a empresa por possíveis danos causados pela execução irregular do contrato, conforme art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/1992 (item 1.1, TC-021.481/2007-0, Acórdão nº 380/2008-TCU-1ª Câmara).

Registre-se, ainda, que a auditoria solicitou o pronunciamento da Secretaria da Saúde que se limitou, nesse caso, a reproduzir o pronunciamento do SAMU, que inclusive observa, em sua nota "EM TEMPO", entender que "cabe à SESA manifestação sobre o assunto".

A Auditoria entende, portanto, que a SESA tem poder-dever de fiscalizar a execução contratual, inclusive as obrigações da contratada, relativas a questões trabalhistas, de pagamento ou previdenciárias, sob pena de responder solidariamente, caso a Cooperativa não repasse os valores aos cooperados.

Corroborando com esse entendimento, registra-se que o recém editado Decreto Nº 32.906, de 21 de dezembro de 2018, em seu art. 17, § 3º, estabeleceu que os pagamentos aos cooperados devem ser publicizados na plataforma Ceará Transparente, obrigação essa que aponta para a necessidade de a contratante exigir da contratada os comprovantes de pagamento aos cooperados quando essa apresentar os documentos para o pagamento.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.006 – Exigir os comprovantes de pagamento aos cooperados em obediência ao disposto no Termo Contratual e na legislação vigente.

2.3. Pagamento Sem Observar os Ajustes na Frequência

67. No processo nº. 3640896/2018, o presidente da COAPH solicita o empenho e pagamentos dos serviços prestados do período Abril/2018 no valor de R\$4.754.412,40 (quatro milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e doze reais e quarenta centavos).

68. A fls. 135, do processo em comento, o Assessor Técnico do Núcleo Financeiro/SRU aponta correções necessárias de inconsistências detectadas na frequência de alguns cooperados.

69. Entretanto, observou-se que o valor pago foi o mesmo solicitado, ou seja, os ajustes recomendados não foram realizados, o que inclusive poderia alterar o valor pago, assim como ocorreu em outros processos analisados.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constan, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

ITEM 2.3 - PAGAMENTO SEM OBSERVAR OS AJUSTES NA FREQUÊNCIA

54 - Pondera o Órgão de Auditoria Interna da CGE sobre a ausência dos ajustes no pagamento da fatura referente ao mês de abril/2018, considerando a ocorrência da solicitação de empenho e pagamento de despesa originada de correções nas folhas de frequências de alguns cooperados.

55 - Sobre este tópico, esclarecemos que, consoante constatação da fiscalização contratual, os serviços prestados por alguns profissionais cooperados foram faturados a menor no mês em

SAMU 192 CEARÁ
Rua da Paz nº 29 e 30 - Centro Eusébio - Ce
Fone: (85) 3433 7434



evidência, e que o ajuste para correção desta impropriedade na execução do contrato foi realizado posteriormente, com o pagamento realizado à COAPH, com base no ressarcimento à Cooperativa dos valores realmente devidos àqueles profissionais, conforme discriminado no Processo de pagamento complementar VIPROC 5886639/2018 (ANEXO).

Análise da CGE

A SESA/SAMU manifestou-se no sentido de que os serviços foram faturados a menor no mês em questão e que o ajuste da impropriedade foi realizado posteriormente, conforme VIPROC 5886639/2018(ANEXO).

A auditoria verificou o referido processo, cuja solicitação do empenho era no valor bruto de R\$14.650,65(quatorze mil seiscentos e cinquenta reais e sessenta e cinco centavos) no qual consta ainda declaração/requerimento dos profissionais que não assinaram a frequência referente à produção do mês de abril, bem como pedido de ressarcimento motivado pelo “valor/hora lançado equivocado”.

De acordo com informações do Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC, o pagamento foi realizado em 19 de setembro de 2018 (Nota de Pagamento 047834).

Como cabe à SESA/SAMU a fiscalização da frequência dos referidos profissionais, a Auditoria aceita a justificativa da manifestação, expondo ainda a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Acompanhe e fiscalize, nos termos dos arts. 58, inciso III, e 67, caput, ambos Lei nº 8.666/1993, o cumprimento dos contratos firmados, observando, no caso de contratos que visem à prestação de serviços com execução baseada em horas trabalhadas, se o controle da frequência dos colaboradores reflete a quantidade de horas efetivamente trabalhadas. Acórdão 304/2006 Plenário

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.007 – Acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços, verificando o controle de frequência, de modo a realizar o ajuste/correção no mês de competência.

2.4. Pagamento a Técnicos Não Pertencentes ao SAMU 192 CEARÁ

70. Constatou-se que alguns processos de pagamentos se referem à prestação de serviços de técnicos (médicos, psicólogos, enfermeiros e técnicos de enfermagem) que não pertencem aos quadros do SAMU 192 CEARÁ, mas de outras unidades da SESA, como Centro de Distribuição, HGF, GABSEC, VAPT-VUPT, dentre outras, conforme descrito no **QUADRO 02**.

QUADRO 02
Processos de Pagamento a Técnicos Não Pertencentes ao SAMU 192 CEARÁ

PROCESSO	DATA	OBJETO	Nº EMPENHO	VALOR EMPENHO (R\$)
1163446/2018	15/02/2018	Pgto. Serviços prestados em jan/2018	1165	312.088,43
1805863/2018	07/03/2018	Pgto. Serviços prestados em fev/2018	8571	281.448,23
2666034/2018	06/04/2018	Pgto. Serviços prestados em mar/2018	13545	365.240,86
3707451/2018	14/05/2018	Pgto. Serviços prestados em abr/2018	16887	373.133,65
4401232/2018	06/06/2018	Pgto. Serviços prestados em mai/2018	22091	54.565,05
			22093	221.776,92

71. Os pagamentos são solicitados por meio de memorandos, assinados pelo Secretário da Saúde, "*informação suprimida*", justificando que por não dispor de contrato com cooperativa ou saldo para a realização dos serviços, se faz necessária a utilização dos contratos das Unidades da SESA, solicitando assim a inclusão do pagamento dos serviços prestados na folha do SAMU, até que seja concluído o processo objetivando a contratação de cooperativa.

72. A auditoria, por meio da Requisição de Material nº. 04 – SESA, de 02/08/2018, solicitou justificativa para o pagamento em comento, não tendo havido manifestação da auditada.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constan, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

58 - Com efeito, o pagamento de profissionais que prestaram serviços fora do âmbito objetado no Contrato nº 1343/2015, decorreu de ordem de autoridade superior (Gabinete da Secretaria da Saúde), atendendo às determinações contidas nos MEMORANDOS específicos (documentos ANEXO).

59 - Na avaliação do SAMU, as solicitações do Sr. Secretário da Saúde, acima mencionadas, foram interpretadas como medidas de busca da melhor adequação às finalidades de interesse público, visto que o GABSEC/SESA motivou seus atos justificando extrema necessidade - e não mera conveniência, em função de fatos imprevisíveis, inevitáveis e supervenientes à vigência contratual.

60 - Há, na doutrina pátria, entendimento segundo o qual a motivação pertinente do ato, com estrita vinculação ao interesse público, determinando-se pela avaliação esgotável das particularidades do caso, não necessariamente violaria os princípios regentes das licitações e

65 - Posto isto, esclarecemos que o SAMU, ao atender às solicitações do Sr. Secretário da Saúde pelo pagamento de serviços executados fora do âmbito do atendimento nas suas unidades específicas, interpretou que o GABSEC/SESA necessitou, em situação de larga contingência, realizar alterações qualitativas e excepcionabilíssimas na execução contratual, do que deduzimos que tenha motivação suficiente para isto, e que tenha observado os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, a bem do interesse público.

Análise da CGE

Registre-se inicialmente que apesar da solicitação da auditoria de que a resposta fosse da SESA, aquela Secretaria se limitou a repassar para o SAMU explicar a irregularidade de utilização de profissionais da COAPH para prestarem serviços em locais diferentes do objeto do referido contrato, que é o Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar Móvel para o SAMU 192 Ceará.

Aduz ainda a auditada, que “a Lei n.º 8.666/93 através do seu art. 65 autoriza a alteração contratual, tendo em vista a adequada execução do pactuado, levando-se em consideração as diretrizes do interesse público”. Porém, o Memorando não é o dispositivo adequado para promover qualquer tipo de alteração contratual, pois se constitui basicamente num instrumento de comunicação interna. O meio adequado para alteração de contrato é o termo aditivo, seja unilateralmente ou por acordo entre as partes. Portanto, a manifestação do auditado não encontra respaldo no referido artigo da Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/93) bem como no Contrato firmado.

Registre-se, ainda, entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o assunto:

*Execute somente serviços e respectivos quantitativos que tenham previsão no contrato e aditamentos na forma da Lei. **Acórdão 1891/2008 Plenário.***

Desta forma, no caso em discussão nem mesmo a alteração contratual seria permitida, uma vez que alteraria o objeto do contrato, que no caso é o **Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar Móvel para o SAMU 192 Ceará.**

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.008 – Abster-se de efetuar pagamento aos cooperados que executem funções não previstas nos objetos dos contratos.

2.5. Pagamentos de Plantão no Instituto Dr. José Frota – IJF

73. Em análise à folha de pagamento de junho de 2018, esta auditoria constatou que os técnicos de enfermagem “informação suprimida”, “informação suprimida”, “informação suprimida”, “informação suprimida”, “informação suprimida”, “informação suprimida”, “informação suprimida” e “informação suprimida”, prestaram serviços no Instituto Dr. José Frota – IJF, unidade vinculada à Prefeitura Municipal de Fortaleza, que possui um serviço SAMU próprio.

74. Registre-se, ainda, que não foram identificados pagamentos de plantões a médicos e enfermeiros naquele local.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constatam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

67 - Esclareça-se que os profissionais acima discriminados, que prestaram serviços no IJF, o fizeram em função do elevado número de ocorrências com pacientes encaminhados à sobredita unidade de saúde, principalmente traumas. Tal fato ocasionou uma grande retenção de materiais (como, por exemplo, pranchas, colares, head block, ked's, colar cervical, macas, colchões, imobilizadores e talas moldáveis), ficando a equipe de técnicos de enfermagem responsável pelo acolhimento dos pacientes, guarda dos materiais e posterior reenvio as bases do SAMU 192 CE, a postos naquela unidade para prestar os seus serviços profissionais, permitindo, desta maneira, a liberação mais eficiente das ambulâncias para outras ocorrências.

68 - Neste tópico, fica evidenciado que não se trata, a rigor, de hipótese de alteração da execução do objeto contratual, mas do dimensionamento das atividades e da organização do serviço de atendimento móvel pré-hospitalar, ou seja, a modificação do regime de operacionalização contratual, sem maiores consequências na execução regular do pactuado.

73 - Arrematando o entendimento em torno da alteração consensual do contrato administrativo, o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁸:

“Alteração por acordo das partes pode acontecer nas seguintes situações:

- quando for conveniente substituir a garantia efetuada para a execução do contrato;
- quando for necessária a modificação:
- do regime de fornecimento do bem, de execução da obra ou de prestação do serviço, pela constatação técnica de que os termos originais do contrato não se aplicam mais;
- da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias que surgirem após a assinatura do contrato, devendo ser mantido o valor inicial atualizado;
- para restabelecer a relação inicialmente pactuada, que objetive a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato; • esse tema está detalhado, de forma resumida, no item “Equilíbrio Econômico-financeiro”. *Grifado*

74 - Vislumbra-se, pois, que as condições evidenciadas no presente tópico atenderam às premissas legais, de sorte que as mesmas vieram a modificar, justificadamente, em uma parcela quantitativa dos profissionais cooperados, o modo e o local da prestação dos serviços, sem prejuízo da manutenção das especificações técnicas do contrato.

Análise da CGE

A Auditada afirma não se tratar de hipótese de alteração de execução do objeto, mas de modificação do regime de operacionalização contratual, com fulcro no art. 65, II, “b” da Lei n.º 8.666/1993. Entretanto, verifica-se que o artigo em questão, conforme já exposto, trata da forma de alteração do contrato (caput), com as devidas justificativas, e não por mera liberalidade de uma das partes, seja da Administração Pública, seja do Contratado.

Portanto, a atuação dos profissionais em plantão no Instituto Dr. José Frota- IJF necessitaria de previsão Contratual.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.009 – Abster-se de utilizar cooperado em localidades não previstas em contrato.

2.6. Pagamentos a Funções Não Previstas no Contrato

75. O Contrato nº. 1343/2015 prevê, para as categorias de médicos e enfermeiros, as funções de Intervencionista, Aeromédico, Regulador e Chefe de Equipe, essa última somente para a categoria de médicos.

76. Observou-se, nos processos analisados, o pagamento a médicos e enfermeiros executando as funções de Coordenador de Base, Assessoria e Operacional, funções estas não previstas em contrato.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Consta, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

ITEM 2.6 - PAGAMENTOS EM FUNÇÕES NÃO PREVISTAS NO CONTRATO

75 - Desde a constituição do SAMU Pólo I, emergiu-se a necessidade da obtenção de mão de obra adequada para atuação eficaz nos serviços de urgência e emergência prestados em unidades móveis, a qual somente foi possível mediante a contratação de Cooperativa de profissionais especializados, e, especialmente no tocante ao presente Item do Relatório de Inspeção, pela via licitatória.

77 - Cumpre ressaltar que o contínuo aperfeiçoamento dos serviços de saúde, acompanhando as tendências e inovações no campo biológico e tecnológico, faz exsurgir novas funcionalidades no campo das atividades profissionais de atendimento móvel pré-hospitalar, o que estabelece o imperativo da reorganização profissional dentro do SAMU, situação esta muitas vezes não condizente com a morosidade da burocracia e da estrutura do sistema aplicado à Administração Pública.

78 - Por tal motivo, vale para o presente tópico as mesmas justificativas apresentadas no Item 2.4 do presente documento, valendo assinalar que a necessidade premente e indeclinável de se valer de certas funções essenciais ao atendimento de excelência da população, instou o SAMU a realizar alterações qualitativas e excepcionabilíssimas na execução contratual, havendo, dadas as evidências acima, motivação suficiente para isto, resguardados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, a bem do interesse público.

79 - Não obstante, para conferir maior adequação do caso em questão às premissas e regras de direito administrativo, no tocante ao maior dimensionamento e especificação do objeto contratual, cuidamos em solicitar aos Órgãos competentes da SESA a abertura de processos licitatórios com objetivo de criação de funções necessárias e exigidas pelo Ministério da Saúde (Portarias nº. 1010/2012 e nº. 2048 de 2002 ANEXAS) em relação aos serviços de atendimento móvel pré-hospitalar, conforme se depreende das cópias dos Memos respectivos, **(ANEXO)**. Os mesmos demonstram a necessidade de estrutura formal do SAMU 192 Ceará, que atenda às necessidades dos serviços, incluindo responsáveis por áreas técnicas/administrativas e necessárias para o desenvolvimento pleno das atividades.

Análise da CGE

A manifestação do auditado expõe as mesmas justificativas do item 2.4, ressaltando a “necessidade premente e indeclinável de se valer de certas funções essenciais ao atendimento de excelência da população”, resguardados os princípios da finalidade e interesse público.

Entretanto, segundo determinação do TCU:

*Abstenha-se de realizar pagamentos de serviços de natureza continuada que não estejam devidamente suportados em contrato em vigor, tendo em vista o que dispõe o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/1993. **Acórdão 1299/2008 Plenário***

Conforme exposto, o meio adequado para alteração do contrato é o termo aditivo, seja unilateralmente ou por acordo entre as partes e os pagamentos devem ser necessariamente feitos a funções previstas em contrato.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.010 – Abster-se de efetuar o pagamento de funções não previstas em contrato.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.011 – Efetuar procedimento licitatório visando à criação das funções exigidas pelo Ministério da Saúde, caso necessário.

2.7. Dotação Orçamentária Utilizada nos Pagamentos Divergente da Prevista no Contrato

77. Foi publicado no Diário Oficial do Estado – DOE, em 09/03/2016, o apostilamento nº. 0111/2016 ao Contrato 1343/2015, que inclui a dotação orçamentária (código reduzido) 9773 (fonte 00) e 9774 (fonte 91).

78. Verificou-se que nos pagamentos à COAPH, realizados de janeiro a julho de 2018, vinham sendo utilizadas as dotações orçamentárias 8344 (fonte 00) e 8345 (fonte 91), ou seja, fontes divergentes daquelas previstas no apostilamento.

79. No intuito de sanar a inconsistência detectada, a SESA elaborou o apostilamento nº. 0483/2018, de 08/08/2018, incluindo, ao Contrato retromencionado, as dotações 8344, 8345 e 17945 (fonte 00).

80. Tal desconformidade já havia sido apontada no item 6 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137), devendo a SESA se pronunciar sobre o assunto.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Viproc 8486801/2018. Constam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

ITEM 2.7 - DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA UTILIZADA NOS PAGAMENTOS DIVERGENTE DA PREVISTA NO CONTRATO

80 - No que concerne ao presente tópico, fica claro que o caso é de equívoco na produção da forma do ato, logo depois corrigido, com o apostilamento devido. A mesma situação ocorreu no Item 2.8, já sanado.

81 - Assim sendo, não resta dúvida que a inconsistência em questão não chegou sequer a configurar um vício material propriamente dito, e sim mero equívoco procedimental, insuficiente para apontar ilegalidade dos efeitos das condutas administrativas, má-fé da SESA, tampouco prejuízo ao erário, isto porque é inteiramente possível o saneamento a mesma, a exemplo de outras, sem prejuízo das finalidades a que se prestaram. Impõe-se, portanto, serem relevados os atos tidos por irregulares no Relatório do Órgão de Controle Interno da CGE, na forma do art. 55 da Lei 9.784/99, que faz valer o instituto da A convalidação, também conhecida como aperfeiçoamento ou sanatória, é forma de aproveitamento dos atos administrativos com vícios sanáveis, operando efeito retroativo até a data da realização do ato que se quer corrigir. É tal instituto admitido como aplicável aos atos viciados, na forma do art. 55 da Lei 9.784/99, logo abaixo transcrito:

“Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração”.

82 - Aqui cabe destacar que o não aproveitamento dos efeitos produzidos pelos atos tidos por viciados vem sendo superada pela ideia da preservação dos seus efeitos, isto porque, num exercício de ponderação de valores, muitas vezes se deve primar pelo Princípio da Segurança Jurídica e da Boa-fé do administrador em detrimento do Princípio da Estrita Legalidade e do formalismo excessivo.

83 - Não procedida a convalidação, pode o ato viciado ser **estabilizado**, a fim de que, em nome da segurança jurídica das relações administrativas e dos princípios da economicidade e da supremacia do interesse público, tenha seus efeitos albergados no plano fático.

Análise da CGE

Verificou-se que a SESA elaborou o apostilamento nº. 0483/2018, de 08/08/2018, incluindo, ao Contrato retromencionado, as dotações 8344, 8345 e 17945 (fonte 00). A auditoria constatou, portanto, que a pendência foi sanada.

2.8. Pagamento da COAPH Sem Utilizar Fonte de Recursos 91

81. Verificou-se que, apesar de no Contrato 1343/2015 e no processo licitatório constar apenas a utilização fontes de recursos 00 (Recursos Ordinários) e 01 (Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados) para os pagamentos referentes ao Contrato com a COAPH, foi efetuado o apostilamento nº. 0111/2016 incluindo a fonte finalística 91.

82. Esta auditoria confirmou que a SESA vem utilizando também, a partir de junho de 2018, a fonte 91 para os pagamentos dos profissionais cooperados.

83. Desta forma, restou comprovada, também nesse item, a regularização do que fora apontado no item 5 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137).

2.9. Divergências Entre os Serviços Efetivamente Prestados e os Faturados

84. Esta auditoria constatou, em análise aos pagamentos efetuados em junho de 2018 para os profissionais Técnicos de Enfermagem, que ocorreram diferenças entre os valores registrados no sistema de controle biométrico e os valores faturados e pagos, conforme demonstra o **QUADRO 03**:

QUADRO 03
“informação suprimida”

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

ITEM 2.9 - DIVERGÊNCIAS ENTRE OS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS E OS FATURADOS

84 - Pondera o Órgão de Controle Interno da CGE que sejam justificadas as divergências encontradas no controle de frequência de determinados cooperados, apesar de as horas faturadas correspondentes terem registrado frequência maior.

85 - Neste ponto, cabível esclarecer que, muito embora o SAMU 192 CE se valha do ponto biométrico como mecanismo de registro de frequência e organização do serviço, há casos em que subsiste a necessidade da permanência do profissional para o exercício de atividade extraordinária à sua jornada ou horário pré-estabelecido para sua atuação em certa hora e local, e o mesmo, por si, ou pelo seu supervisor, acaba não tendo o cuidado e o controle adequados para registrar a jornada extra de trabalho no ponto biométrico, ou mesmo quando a necessidade de permanência seja atendida tão somente depois que o funcionário já tenha registrado seu ponto de entrada e de saída.

86 - Para tanto, em tais situações, existem os meios físicos de controle da frequência (como o formulário eventual e excepcional de ponto manual), meios estes aceitáveis na constatação da execução efetiva dos serviços, mormente quando haja o devido atesto por parte dos agentes responsáveis pela fiscalização contratual.

87 - Com base nisto, apresentamos, ANEXO, justificativa individual para os profissionais discriminados no presente tópico, com as devidas anuências dos responsáveis pela verificação da prestação dos serviços.

88 - Independentemente das nuances que norteiam a superação dos livros e folhas de ponto manual, estas não estão alijadas do nosso ordenamento jurídico, e, apesar das suas fragilidades, ainda se apontam como métodos do controle de frequência utilizados na administração pública, especialmente em situações contingenciais, na forma do Decreto-Lei nº 200/67. Veja-se o que nos informa reputado normativo:

ANEXO

ITEM 2.9 – Divergências entre os serviços Efetivamente prestados e os Faturados

1. Relativamente aos profissionais abaixo descritos, esclarecemos que a equipe do plantão anterior **encontrava-se em ocorrência**, impossibilitando o registro dos profissionais na viatura na qual foram escalados

NOME	DATA	TOTAL REGISTRADAS	HORAS FATURADAS
"informação suprimida"	10/06/2018	06:32:27	12:00:00
	24/06/2018*	02:01:27	11:46:41
	01/06/2018	10:19:19	11:55:09
	14/06/2018	07:37:56	11:58:19
*	Não ha registro de plantão para profissional na data mencionada		

2. No que se refere aos profissionais abaixo, esclarecemos que o excedente de horas registradas foi ocasionado pelo deslocamento dos profissionais das bases descentralizadas para a base regional. **Vale salientar que o citado excedente gerado pelo deslocamento não foi faturado para efeito de pagamento.**

"informação suprimida"	03/06/2018	14:16:50	11:56:37
	18/06/2018	14:21:25	11:58:25
	19/06/2018	17:55:01	11:58:05
	08/06/2018	14:15:11	11:56:51
	02/06/2018	13:02:32	11:59:03
	08/06/2018	12:59:16	11:58:39

“informação suprimida”

08/06/2018	12:59:16	11:58:39
11/06/2018	12:58:09	11:58:07
23/06/2018	12:59:47	11:58:46
25/06/2018	12:56:49	11:59:39
29/06/2018	13:40:42	11:58:50
05/06/2018	14:12:14	11:57:42
15/06/2018	13:04:28	11:58:24
01/06/2018	14:33:25	11:59:59
16/06/2018	14:24:25	11:59:59
23/06/2018	14:03:38	11:57:44
18/06/2018	06:09:21	12:00:00
15/06/2018	14:24:13	11:56:29
25/06/2018	14:14:28	11:55:54
05/06/2018	14:18:09	11:59:59

Análise da CGE

O Anexo da Manifestação referente a este item informa que: 1) os profissionais com horas faturadas a maior foram impossibilitados de registrar o ponto, pois a equipe do plantão anterior encontrava-se em ocorrência na viatura. 2) o faturamento de horas a menor se deu por conta do deslocamento dos profissionais das bases descentralizadas para a base regional.

O auditado salienta que o registro a maior (item 2) não foi faturado para efeito de pagamento dos profissionais.

Acrescentou ainda que a profissional “informação suprimida” não possuía registro de plantão para a data de 24 de junho de 2018. Como cabe à SESA/SAMU a fiscalização da frequência dos referidos profissionais, a Auditoria aceita a justificativa da manifestação

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.012 – Acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço, verificando o controle de frequência, de modo a realizar o ajuste/correção no mês de competência.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.013 – Realizar o ajuste/correção da situação da profissional Antonia Daria da Silva, relativo ao dia 24 de junho de 2018.

2.10. Pagamentos de Plantão “Dobrado” em Desacordo com o Contrato

85. O Contrato nº. 1343/2015 prevê, em sua cláusula 11.16, como obrigação da COAPH :

“11.16. Efetuar a reposição dos funcionários nos postos em caráter imediato em eventual ausência, desde que não exceda 48 (quarenta e oito) horas ininterruptas, inclusive final de semana e feriado”.

86. Esta auditoria constatou, em análise da folha de junho de 2018, o pagamento de plantão superior a 48 horas para os casos apontados no **QUADRO 04**:

QUADRO 04
Plantões Superiores a 48 horas
“informação suprimida”

87. Desta forma, restou comprovada a repetição do que foi apontado no item 10 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137).

88. Registre-se, ainda, que não foi detectada a exorbitância nos valores pagos por plantão aos profissionais, que foi apontado no item 12 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137), tendo em vista que, à exceção dos dois casos acima, não foram encontrados casos de plantões superiores a quarenta e oito horas na forma prevista no contrato.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constatam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

ITEM 2.10 - PAGAMENTOS DE PLANTÃO “DOBRADO” EM DESACORDO COM O CONTRATO

90 - Constatou o órgão de Controle Interno da CGE a ocorrência de pagamentos de plantões superiores a 48 horas a dois cooperados, na análise da folha de junho de 2018.

91 - Tal como já se discorreu no presente documento, acerca do Item 1.2.1, a “dobra de jornada” se tipifica como o fato de uma prorrogação da jornada de trabalho regular, pelo mesmo período. No caso do funcionário plantonista de 12 horas de labor contínuo, a “dobra de plantão” corresponde à prorrogação desta jornada, perfazendo um total de 24 (vinte e quatro horas) de trabalho ininterrupto.

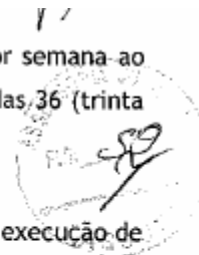
92 - A “dobra de jornada” traz por consequência não só risco à saúde e segurança do trabalhador, na medida em que lhe priva de tempo razoável para seu descanso, mas também a obrigação da remuneração normal do serviço prorrogado de duas jornadas, ininterruptamente, inclusive quando não compensado o descanso de 36 horas, e até o patamar de 100% do valor da hora normal, caso haja habitualidade. Vejamos a jurisprudência do TST¹⁹:

RECURSO DE REVISTA - HORAS EXTRAORDINÁRIAS - ACORDO DE COMPENSAÇÃO - VALIDADE - JORNADA 12X36 - DOBRA HABITUAL DA JORNADA (DUAS VEZES POR SEMANA) - PREJUÍZO DA CONCESSÃO REGULAR DAS FOLGAS DE 36 HORAS - INAPLICABILIDADE DOS INCISOS III E IV DA SÚMULA Nº 85 DO TST. Não se há de falar em pagamento somente do adicional de horas extraordinárias, conforme previsto nos itens III e IV da Súmula nº 85 desta Corte, quando constatada pelo Tribunal Regional a dilatação habitual do

¹⁹ PROC. Nº TST-RR-21022/2002-005-09-00.6

SAMU 192 CEARÁ

trabalho prestado, mediante a dobra da jornada duas vezes por semana ao longo de todo o contrato de trabalho, com o descumprimento das 36 (trinta e seis) horas destinadas ao descanso.



93 - No presente tópico, há de se convir que a ocorrência de dobra de plantão na execução de serviços de apenas dois profissionais (que serão/foram pagos do modo devido), não retrata a realidade da organização e programação regular da escala de serviços praticada no SAMU, refletindo mera excepcionalidade, que continua sendo combatida pela gestão da referida Unidade, com o fortalecimento da fiscalização das obrigações contratuais a cargo da COAPH.

ITEM 2.11 - AUSÊNCIA DE ORDENS DE SERVIÇO

Análise da CGE

Acrescenta o auditado que a ocorrência de dobra de plantão na execução de serviços de apenas dois profissionais não retrata a realidade da organização e programação da escala de serviços praticada no SAMU.

Conforme já citado no item 1.2.1, “a dobra da jornada” não constitui vantagem ou garantia para a Administração Pública por colocar em risco o bem-estar dos profissionais e dos usuários do serviço público.

É cediço registrar que tal situação afronta o estabelecido em contrato, em sua cláusula 11.16.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.014 – Realizar gestão junto à contratada e aos cooperados visando coibir a prática de “dobra da jornada”.

2.11. Ausência de Ordens de Serviço

89. Cláusula Décima Segunda do Contrato de Gestão – OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE, prevê que a SESA deve “*solicitar a execução do objeto à CONTRATADA através da emissão de Ordem de Serviço*”. Entretanto, não foram localizadas, nos processos de pagamento analisados, as respectivas Ordens de Serviço.

90. Desta forma, restou comprovada a repetição do que fora apontado nos itens 9.1 e 9.2 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137).

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

ITEM 2.11 - AUSÊNCIA DE ORDENS DE SERVIÇO

94 - Entende o Órgão de Controle Interno da CGE que a SESA deve se manifestar sobre a ausência de ordens de serviço nos processos de pagamento, nos termos contratuais.

95 - Neste ponto, forçoso destacar que a FORMA contratual vincula a prática da execução respectiva, porém, não inviabiliza ou invalida a MATERIALIZAÇÃO do método não estritamente o método praticado, desde que não haja desconfiguração e descontextualização das obrigações fundadas na avença.

96 - Reprise-se que a Lei de Licitações preconiza que poderá haver a alteração da execução do contrato administrativo (art. 65), sempre quando existir necessidade de modificação da ordem, forma e local da prestação dos serviços, sem prejuízo da manutenção das especificações técnicas do objeto licitado, por questão de conveniência técnica, justificada pela melhor aplicabilidade dos benefícios perquiridos na contratação.

97 - De mais a mais, quando o objeto contratual trata de serviços contínuos da mesma natureza, o princípio da razoabilidade sugere a desnecessidade de sistemática e reiterada emissão de ordens de serviço, sob pena de implementação de rigorismo excessivo impertinente à eficiência que se espera das ações da Administração Pública.

Análise da CGE

Novamente o auditado aduz em sua manifestação sobre a possibilidade de alteração da execução contratual com base no art. 65 da Lei n.º 8.666 de 1993 (Lei de Licitações), porém, conforme já exposto, o artigo em questão trata da forma de alteração do contrato, com as devidas justificativas, e não por mera liberalidade de uma das partes, à margem do originalmente contratado, senão vejamos o seguinte Acórdão do Tribunal de Contas da União:

Por óbvio, tanto a Contratada quanto a Contratante deverão seguir o instrumento firmado por ambos, conforme disposto no art. 54 da Lei de Licitações, atentando para o § 1º deste artigo, a seguir transcrito: "...§ 1º 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."

Acórdão 1947/2007 Plenário (Relatório do Ministro Relator)

E mais:

Faça constar justificativa para a realização dos aditamentos contratuais, em cumprimento ao disposto no art. 65, caput, da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 3667/2009 Segunda Câmara

Acrescenta o auditado que a emissão de ordens de serviço pode implementar rigorismo excessivo impertinente à eficiência das ações que se espera da Administração Pública. Porém, como a Administração Pública tem a prerrogativa de alterar unilateralmente a execução contratual (**por meio de termo aditivo**), cabe a gestão da SESA/SAMU promover a alteração que julgar pertinente, respeitando os ditames da Lei e os direitos do contratado, sem negligenciar o dever de prestar contas.

A auditoria entende, ainda, que a execução da cláusula décima segunda do contrato não constitui rigorismo excessivo impertinente às ações da Administração Pública.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.015 – Emitir as ordens de serviço em cumprimento à cláusula décima segunda do contrato.

3. CONTROLE DE FREQUÊNCIA

91. O controle de frequência dos profissionais do SAMU se dá através de sistema de biometria, onde o profissional registra suas entradas e saídas, incluindo a foto, sistema esse que capta também a localização do profissional através de rastreamento nas ambulâncias.

92. O sistema gera relatórios que possibilitam confirmar qual a carga horária de plantão que cada profissional cumpriu ao longo do mês, permitindo também checar com os valores cobrados pela cooperativa.

93. Nada obstante o controle de frequência executado pelo SAMU, a auditoria constatou, em análise ao pagamento da fatura de prestação de serviços referente ao mês de maio/2018, que ocorreu registro de frequência manual dos profissionais do **Quadro 05**.

QUADRO 05

"informação suprimida"

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

ITEM 3 - CONTROLE DE FREQUÊNCIA

98 - Em consonância com o já anteriormente assinalado neste documento (ITEM 2.9), há casos os meios físicos de controle da frequência (como o formulário eventual e excepcional de ponto manual), são aceitáveis na constatação da execução efetiva dos serviços, mormente

SAMU 192 CEARÁ
Rua da Paz nº 29 e 30 - Centro Eusébio - Ce
Fone: (85) 3433 7434



quando se detecte ocorrência anormais, decorrentes de caso fortuito ou força maior, devidamente atestados por parte dos agentes responsáveis pela fiscalização contratual.

99 - No presente tópico, cumpre destacar que o registro da frequência manual no período referente ao mês de maio de 2018, ocorreu em virtude de falhas técnicas apresentadas no sistema de biometria. Todavia, os serviços efetivamente prestados foram atestados do modo devido.

Análise da CGE

A SESA/SAMU manifesta-se no sentido de que a constatação do presente item foi decorrente de falhas técnicas, porém os serviços foram efetivamente prestados e atestados. A auditoria aceita a justificativa apresentada, considerando a plausibilidade de ocorrências de falhas técnicas e a quantidade pequena de profissionais constante desse item.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.016 – Acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço, verificando o controle de frequência, de modo a realizar o ajuste/correção no mês de competência.

94. Além disso, constatou-se que o Diretor Operacional, o Diretor Médico e o Diretor de Enfermagem do SAMU, cargos exigidos pelo Ministério da Saúde, são ocupados por cooperados do Contrato 1343/2015, recebendo por serviços prestados em regime de plantão.

95. Desta forma, restou comprovada a persistência das irregularidades apontadas nos itens 9.5 e 11 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137), no sentido de que existem profissionais trabalhando em atividades administrativas, sendo pagos por regime de plantão.

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

EM TEMPO

104 - Relativamente ao Item 2.2 do Relatório Preliminar em pauta - Ausência de Comprovação de Pagamento dos Cooperados nos processos de pagamento, entendemos que cabe à SESA manifestação sobre o assunto. Juntamos, ANEXO, Ofício nº. 461/2018-SAMU 192 CE, emitido à COAPH constando solicitação de comprovantes de pagamento aos cooperados referente a 06/2018, o qual até presente data não foi atendido.

105 - Relativamente ao Item 3 - do Relatório Preliminar de Auditoria - Controle de Frequência, parágrafo 110, entendemos que as atividades técnicas e administrativas do SAMU 192 CE estão similar com as Portarias 1010/2012 e Portaria 2048/2002 do Ministério. Além disso, a SAMU 192 CE solicitou abertura de licitações (documentos ANEXOS) para regularização das atividades (ver justificativa apresentada no item 2.6).

Análise da CGE

A auditoria entende que a ocupação dos cargos gerenciais exigidos pelo Ministério da Saúde não encontra previsão no Contrato 1343/2015, sobretudo a título de plantão. Conforme a melhor jurisprudência do Tribunal de Contas da União, já exposta por esta auditoria:

Abstenha-se de realizar pagamentos de serviços de natureza continuada que não estejam devidamente suportados em contrato em vigor, tendo em vista o que dispõe o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 1299/2008 Plenário

Bem como:

Execute somente serviços e respectivos quantitativos que tenham previsão no contrato e aditamentos na forma da Lei.

Acórdão 1891/2008 Plenário.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.017 – Abster-se de efetuar o pagamento de funções sem respaldo contratual.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.018 – Realizar o procedimento licitatório visando à criação das funções exigidas pelo Ministério da Saúde, caso necessário.

96. Considerando o registro de ponto biométrico, com horários de entrada e saída, não se observou a repetição ao apontado no item 8 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137), que tratava de ausência de biometria e de horários de entrada e saída.

97. Finalmente, quanto ao item 13 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137), não foram detectadas repetições dos problemas de incompletude das informações nas folhas de ponto analisadas referentes aos meses de maio e junho de 2018.

4. Outras Ocorrências

4.1. Serviços Habilitados e Qualificados

98. Verificou-se que o SAMU 192 CEARÁ possui 61 bases habilitadas junto ao Ministério da Saúde. A habilitação de uma base compreende requisitos mínimos exigidos pelo Ministério da Saúde para funcionamento de uma Unidade do SAMU, habilitação esta que possibilita receber recursos do SUS (Fonte 91) mensalmente, conforme disposto no Anexo I.

99. Da mesma forma, a base do Eusébio é também base qualificada, outro tipo de certificação do Ministério da Saúde para estruturas mais completas, registrando que em função da qualificação também recebe recursos do SUS (Fonte 91), só que em valores diferenciados.

100. Pela habilitação junto ao Ministério da Saúde, a cada base habilitada na categoria Unidade de Saúde Básica (USB) a SESA recebe a importância de R\$13.125,00 (treze mil, cento e vinte e cinco reais) e na categoria Unidade de Saúde Avançada (USA) recebe o valor de R\$38.500,00 (trinta e oito mil e quinhentos reais). Registre-se que uma mesma base pode receber qualificação de USA e USB, dependendo da complexidade das ambulâncias que possuir, podendo possuir mais de uma.

101. São atualmente 18 bases habilitadas com categoria USB concomitante com a categoria USA, sendo que, dentre essas, Eusébio e Juazeiro do Norte são habilitadas também na categoria de Central de Regulação (CRU), onde a primeira recebe a importância de R\$131.600,00 (cento e trinta e um mil e seiscentos reais) e a segunda R\$110.600,00 (cento e dez mil e seiscentos reais) por esse tipo de categoria. Registre-se que a diferença de valor é determinada pela densidade populacional atendida.

102. Registre-se, ainda, que as bases de Caucaia e Maracanaú também são habilitadas na categoria Motolância, por atenderem de moto, recebendo R\$7.000,00 (sete mil reais) cada base.

103. Com relação à base CIOPAER Fortaleza, conforme Anexo I, a mesma encontra-se habilitada na categoria USA, recebendo por isso a importância de R\$38.500,00 (trinta e oito mil e quinhentos reais) e qualificada também na categoria USA, recebendo por essa qualificação a importância de R\$9.721,00 (nove mil reais, setecentos e vinte e um reais).

104. Finalmente, a base do Eusébio possui também qualificação na categoria Central de Regulação (CRU), em virtude de ser a base por onde entram todas as ligações do número 192, recebendo, cumulativamente às demais classificações, a importância de R\$33.229,00 (trinta e três mil duzentos e vinte e nove reais).

105. Esta auditoria constatou que a SESA vem recebendo mensalmente, do Fundo Nacional da Saúde, a importância de R\$1.923.150,00 (um milhão, novecentos e vinte e três mil, cento e cinquenta reais), que corresponde ao somatório da planilha do Anexo I.

106. Desta forma, restou comprovada a não repetição do apontado nos itens 7 e 9.4 do Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137), visto que a SESA vem recebendo do Fundo Nacional de Saúde o pagamento mensal de R\$1.923.150,00,

Manifestação da auditada

A auditada manifestou-se a partir da fls. 26 do Processo Vipro 8486801/2018. Constam, nos autos, as justificativas elencadas pela SESA/SAMU acerca das desconformidades inicialmente apontadas, conforme disposto a seguir:

60
ACJUR

4.1 SERVIÇOS HABILITADOS E QUALIFICADOS

100 - A equipe de Auditoria da CGE fez um levantamento da estrutura do SAMU 192 Ceará, e os recursos correspondentes ao funcionamento das unidades de atendimento, verificando que o mesmo possui 61 bases habilitadas junto ao Ministério da Saúde, além da base do Eusébio, qualificada como de espécie mais completa.

101 - Denota-se no presente tópico, que a preocupação da CGE consiste em fomentar o aperfeiçoamento do programa SAMU no Estado do Ceará, a fim de que todas as bases sejam qualificadas, nos termos dos requisitos estabelecidos pelo Ministério da Saúde, a fim de que o atendimento móvel pré-hospitalar se torne ainda mais robusto, e, por via de consequência, haja maior aporte de recursos no Fundo Estadual de Saúde (FUNDES).

102 - Atendendo ao escopo da CGE, o SAMU 192 Ceará vem adotando medidas concretas para a maior qualificação das suas bases descentralizadas, consoante se depreende da documentação **ANEXA**, de onde se extrai, de um lado, a ação da Direção Geral no sentido de requerer maior quantitativo de ambulâncias, solução de pendências de custeio e de frota, habilitação de USB's e qualificação de USA's, bem como as qualificações dos veículos disponíveis a dar suporte operacional ao atendimento prestado pelos profissionais. De outro lado, enumere-se o esforço do Gabinete da SESA, buscando do Ministério da Saúde a análise ágil das demandas voltadas ao maior angariamento de recursos e à melhoria estrutural do SAMU local.

Análise da CGE

A auditada manifesta-se no sentido de que o SAMU 192 vem adotando medidas para maior qualificação de sua base de acordo com documentação anexa.

A auditoria constatou, no anexo, a existência do Ofício Nº 238/2018 (sem assinatura do Secretário) solicitando a publicação das Portarias de Custeio do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Estado do Ceará, junto ao Ministério da Saúde, e Pesquisa Processual acerca de Transferência de Recursos.

Verificou-se, ainda, a solicitação do Diretor Geral do SAMU junto ao Secretário da Saúde referente ao envio de 127 ambulâncias a fim de finalizar a renovação da frota, bem como a intercessão junto ao Ministério da Saúde para Publicação das Portarias de Habilitação de Unidades e Qualificação de Ambulâncias.

Recomendação nº 240001.01.04.99.293.0918.019 – Realizar gestão visando qualificar todas as bases junto ao Ministério da Saúde.

III – CONCLUSÃO

107. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, foram registradas recomendações neste Relatório, relativamente aos itens a seguir relacionados, para os quais a SESA deverá adotar providências:

- 1.2.1 Cláusula Contratual em Desacordo com o Edital de Pregão;**
- 1.2.3 Ausência de Cláusula de Reajuste**
- 1.2.4 Análise dos Reajustes Contratuais;**
- 2.1 Fragilidades nos Processos de Pagamentos;**
- 2.2 Ausência de Comprovação de Pagamento dos Cooperados nos Processos de Pagamentos;**
- 2.3 Pagamento Sem Observar os Ajustes na Frequência;**
- 2.4 Pagamento a Técnicos Não Pertencentes ao SAMU 192 CEARÁ;**
- 2.5 Pagamentos de Plantão no Instituto Dr. José Frota – IJF;**
- 2.6 Pagamentos a funções não previstas no Contrato;**
- 2.9 Divergências Entre os Serviços Efetivamente Prestados e os Faturados;**
- 2.10 Pagamentos de Plantão “Dobrado” em Desacordo com o Contrato;**
- 2.11 Ausência de Ordens de Serviço;**
- 3 Controle de Frequência;**
- 4.1 Serviços Habilitados e Qualificados.**

108. Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão da SESA, para a elaboração de Plano de Ação para Sanar Fragilidades (PASF), com a finalidade de dar cumprimento às recomendações apresentadas, definindo-se responsáveis, recursos e prazos necessários à sua implementação.

109. Além disso, tendo em vista que o presente trabalho foi originado das constatações apresentadas no Relatório de Inspeção de Despesa no Contrato 631/2014 (SACC 926137), que se encontra encerrado desde 12/10/2015, cuja cópia foi encaminhada a esta CGE pela SEPLAG em 05/06/2017, por meio do Ofício Nº 1000/2017-GABSEC (VIPROC 3874703/2017), sugerimos que cópia deste Relatório de Auditoria seja encaminhada à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG).

110. Finalmente, tendo em vista o disposto no §3º do Art. 190-A da Constituição Estadual de 1989, o responsável pelo Controle Interno deverá dar ciência das irregularidades ou ilegalidades constatadas ao Tribunal de Contas do Estado - TCE, sob pena de responsabilidade solidária, ciência essa que poderá se dar por meio do encaminhamento de cópia do presente Relatório de Auditoria.

Fortaleza, 19 de dezembro de 2018.

Agláio Soares Gomes
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 1634341-2

Revisado por

Carlos Eduardo Guimarães Lopes
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 1617211-1

João Ítalo Queiroz Mendes
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 3000701-8

Revisado e aprovado em 18/01/2019 por:

George Dantas Nunes
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 161727.1-5

ANEXO I

CUSTEIOS RECEBIDOS																
MUNICÍPIOS	HABILITADAS								QUALIFICADAS							
	USA	VALOR	USB	VALOR	MOTOLÂNCIA	VALOR	CRU	VALOR	USA	VALOR	USB	VALOR	MOTOLÂNCIA	VALOR	CRU	VALOR
EUSÉBIO	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00			1	R\$ 131.600,00							1	R\$ 33.229,00
AQUIRAZ	0		1	R\$ 13.125,00												
ARACATI	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
BEBERIBE	0		1	R\$ 13.125,00												
CASCADEL	0		1	R\$ 13.125,00												
CHOROZINHO	0		1	R\$ 13.125,00												
HORIZONTE	0		1	R\$ 13.125,00												
ICAPUI	0		1	R\$ 13.125,00												
PACAJUS	0		1	R\$ 13.125,00												
PINDORETAMA	0		1	R\$ 13.125,00												
CAUCAIA	1	R\$ 38.500,00	4	R\$ 52.500,00	1	R\$ 7.000,00										
SÃO G. AMARANTE	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
GENERAL SAMPAIO	0		1	R\$ 13.125,00												
ITAPAJÉ	0		1	R\$ 13.125,00												
PARAIPABA	0		1	R\$ 13.125,00												
PARACURU	0		1	R\$ 13.125,00												
PENTECOSTE	0		1	R\$ 13.125,00												
TRAIRI	0		1	R\$ 13.125,00												
ITAPIPOCA	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
MARACANAÚ	1	R\$ 38.500,00	3	R\$ 39.375,00	1	R\$ 7.000,00										
ARACOIABA	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
BATURITÉ	0		1	R\$ 13.125,00												
CAPISTRANO	0		1	R\$ 13.125,00												
MARANGUAPE	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
PACATUBA	0		1	R\$ 13.125,00												
REDENÇÃO	0		1	R\$ 13.125,00												
OCARA	0		1	R\$ 13.125,00												
GUAIUBA	0		1	R\$ 13.125,00												
CANINDÉ	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
BOA VIAGEM	0		1	R\$ 13.125,00												
QUIXERAMOBIM	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
OLONÓPOLE	0		1	R\$ 13.125,00												
SENADOR POMPEU	0		1	R\$ 13.125,00												
PEDRA BRANCA	0		1	R\$ 13.125,00												
QUIXADÁ	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
RUSSAS	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
JAGUARUANA	0		1	R\$ 13.125,00												
MORADA NOVA	0		1	R\$ 13.125,00												
LIMOEIRO DO NORTE	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
ALTO SANTO	0		1	R\$ 13.125,00												
JAGUARIBE	0		1	R\$ 13.125,00												
TABULEIRO DO NORTE	0		1	R\$ 13.125,00												
TAUÁ	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
CEDRO	0		1	R\$ 13.125,00												
ORÓS	0		1	R\$ 13.125,00												
IGUATÚ	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
ACOIARA	0		1	R\$ 13.125,00												
JUCÁS	0		1	R\$ 13.125,00												
MOMBAÇA	0		1	R\$ 13.125,00												
SABOIEIRO	0		1	R\$ 13.125,00												
BREJO SANTO	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
JATI	0		1	R\$ 13.125,00												
PENA FORTE	0		1	R\$ 13.125,00												
CRATO	1	R\$ 38.500,00	1	R\$ 13.125,00												
ASSARÉ	0		1	R\$ 13.125,00												
CAMPO SALES	0		1	R\$ 13.125,00												
SALITRE	0		1	R\$ 13.125,00												
FARIAS BRITO	0		1	R\$ 13.125,00												
VÁRZEA ALEGRE	0		1	R\$ 13.125,00												
JUAZEIRO DO NORTE	1	R\$ 38.500,00	4	R\$ 52.500,00			1	R\$ 110.600,00								
CIOPAER FORTALEZA	1	R\$ 38.500,00	0	R\$ 0,00					1	R\$ 9.721,00						
TOTAL	19	R\$ 731.500,00	68	R\$ 892.500,00		R\$ 14.000,00		R\$ 242.200,00		R\$ 9.721,00						R\$ 33.229,00