



SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER - RJ
Município - UF: Rio de Janeiro - RJ
Relatório nº: 201602906
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201602906, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na supra-referida, no período de 01/01/2015 a 30/06/2016.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na sede da Unidade Gestora no Rio de Janeiro/RJ, no período de 22/09/2016 a 14/11/2016, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando o acompanhamento das recomendações que dependiam de análise da CGU, constantes do Plano de Providências do INCA. Foi, também, realizada análise de atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, 01/01/2015 a 30/06/2016, relacionados à área de licitação e contratos, incluindo os controles internos e o acompanhamento dos contratos firmados com a Fundação de Apoio. Cabe destacar que houve restrição imposta aos nossos exames, ou seja, não foram apresentadas as documentações e informações solicitadas por essa equipe de auditoria, dificultando que a equipe analisasse as providências porventura adotada pela Unidade em face de recomendações expedidas anteriormente, bem como em relação a novos fatos constatados no presente trabalho, conforme registro nos seguintes itens do presente relatório: 1.1.1.1, 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4, 2.1.1.5, 2.1.1.6, 2.1.2.1, 3.2.1.1 e 3.2.1.2.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS



1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao atendimento da recomendação ID n° 64279, referente ao Relatório de Auditoria n° 201108811.

Fato

Foi objeto de análise dessa equipe de auditoria verificar o atendimento à Recomendação ID n.º 64279 do Relatório n° 201108811, constante no PPP do INCA, a qual se encontra transcrita na tabela a seguir:

Quadro 1: Recomendação ID n° 64279

Constatação 48: Recomendação 64279 do Relatório n° 201108811.	“Informar os resultados alcançados com o processo administrativo disciplinar instaurado, referente aos servidores que não entregaram a declaração de bens e rendas de 2010, ano-base 2009, exigidas pela Lei n.º 8.730/93 e conforme disposto no art 5º do Decreto n.º 5.483/2005”.
---------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Sistema Monitor

Inicialmente, essa equipe de auditoria solicitou informações sobre a recomendação em tela, por meio do item 3 da Solicitação de Auditoria n.º 201602906-01, especificamente sobre os resultados alcançados com o processo administrativo disciplinar instaurado, referente aos servidores que não entregaram a declaração de bens e rendas de 2010, ano-base 2009, exigidas pela Lei n.º 8.730/93 e conforme disposto no art 5º do Decreto n.º 5.483/2005. E, ainda, o andamento/status atual do PAD instaurado, bem como o resultado do mesmo, devendo ser apresentada toda a documentação comprobatória que desse suporte à análise dessa equipe de auditoria.

Tendo em vista que não houve informação prestada pela Unidade, foram novamente solicitados esclarecimentos ao INCA sobre a aludida recomendação, por meio do Item 2 da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/019, reiterada por meio dos Itens 1 e 2 da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/022. Logo, o mencionado questionamento apresentou o conteúdo que se segue:

“Considerando que, em resposta da unidade à última atualização do PPP, o INCA informou que já tenha contactado alguns servidores, bem como recebido algumas Autorizações-Declarações de Rendas exigidas pela Lei 8.730/1993. Contudo, como não houve a informação do andamento/status atual do PAD instaurado, bem como do resultado do mesmo. E, ainda, considerando que o INCA informou a realização de uma auditoria pelo próprio Instituto nesse tema, a qual verificou um incremento das declarações pendentes, em resposta da unidade à última atualização do PPP. Informar, assim, quanto ao exercício de 2015, se houve a entrega de todas as declarações de bens e rendas dos servidores pertinentes do Instituto de 2016, ano-base 2015, exigidas pela Lei n.º 8.730/93 e pelo art 5º do Decreto n.º 5.483/2005”, uma vez que não consta no Relatório de Gestão da Unidade tal informação. E, em caso negativo, justificar. Por fim, informar o quantitativo do total das declarações de bens e rendas dos servidores do Instituto de 2016, destacando o número das que foram devidamente



entregues/disponibilizadas ao Instituto e o número das que não foram devidamente entregues/disponibilizadas ao INCA.”

Haja vista que até a data de conclusão deste relatório de auditoria, o INCA não apresentou as mencionadas informações requeridas, tampouco houve a disponibilização de documentação comprobatória do andamento/status atualizado do PAD instaurado, considera-se que a Recomendação ID n.º 64279, referente ao Relatório n.º 201108811, permanece pendente de atendimento pelo INCA.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao atendimento às recomendações expedidas pela CGU nos Relatórios de Auditoria n.º 244027 e n.º 201108818, relativas ao Contrato n.º 151/2008, com vistas ao atendimento aos Acórdãos n.º 3048/2015 - TCU - Plenário e n.º 4929/2013 - TCU - 2ª Câmara.

Fato

Por meio do Acórdão n.º 3048/2015 - TCU – Plenário, o Tribunal de Contas da União – TCU expediu a seguinte recomendação à CGU:

“1.6.1 recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, na sua Auditoria de Gestão das Contas do Inca de 2015, questão que lhe permita se posicionar conclusivamente sobre os achados consignados nos seus Relatórios de Auditoria n.º 244.027 e n.º 201108818, referentes às Contas Anuais do Inca de 2009 e 2010, respectivamente, versando sobre divergências de valores detectadas nos pagamentos contratuais, no âmbito do Contrato n.º 151/2008, celebrado com a Fundação Ary Frauzino (FAF).”

Em relação à recomendação específica da CGU sobre o Contrato n.º 151/2008, o TCU expediu, por meio da determinação 1.6.3 do Acórdão n.º 4929/2013 - TCU - 2ª Câmara, a seguinte determinação à CGU:

1.6.3. determinar à Controladoria-Geral da União - CGU que, no prazo de 180 dias, avalie conclusivamente os cálculos realizados pelo INCA em atendimento às recomendações 01 e 02 contidas no item 2.1.1.2 do Relatório de Auditoria do Relatório de Auditoria n.º 244.027, bem como em cumprimento à determinação desta Corte contida no item 1.4.1 do Acórdão n.º 785/2012 - 2ª Câmara, adotando, caso fique efetivamente caracterizado o dano ao erário, providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, na forma do art. 8º da Lei 8.443/1992. Caso a avaliação dos cálculos realizados pelo INCA aponte para a ocorrência de dano ao erário, a tomada de contas especial a ser instaurada deverá abranger todo o período contratual, não somente o exercício de 2009, considerando que a metodologia adotada pelo Instituto para pagar as parcelas mensais do contrato foi a mesma para todos os exercícios de vigência contratual.”

A princípio, esclarece-se que não houve Auditoria Anual de Contas no INCA em relação ao exercício de 2015, tendo em vista que a UJ não foi relacionada pelo TCU como unidade que teria as Contas de 2015 julgadas.



A CGU expediu nove recomendações referentes ao Contrato n.º 151/2008, firmado entre o INCA e a Fundação Ary Frauzino – FAF, cujo resultado do monitoramento está detalhado a seguir.

Em relação ao atendimento das recomendações do Item 2.1.1.2 do Relatório CGU n.º 244027, a CGU considera a Recomendação 001 parcialmente atendida, tendo em vista o ressarcimento ao erário no valor de R\$ 172.838,42 no exercício de 2010, que se refere à cobrança indevida de contratados sem frequência no mês ou em licença médica. Para o restante do débito não houve comprovação. A recomendação 002, cujo teor foi objeto da determinação 1.4.1 do Acórdão TCU n.º 785/2012 - 2ª Câmara, também não foi atendida pelo INCA. O Item 2.1.1.1 deste Relatório trata especificamente das providências para atendimento das Recomendações 001 e 002 do Item 2.1.1.2 do Relatório CGU n.º 244.027.

A Recomendação 003 do Item 2.1.1.2 do Relatório CGU n.º 244027 foi considerada atendida pela CGU no exercício de 2010 no acompanhamento do Plano de Providências Permanente, quando o INCA apresentou procedimento mensal de conferência no âmbito do Contrato n.º 151/2008. As Recomendações 004 e 005 tiveram seu monitoramento finalizado pela CGU, de acordo com os critérios definidos pela Orientação SFC n.º 02/2015/DC/SFC/CGU-PR, de 25/05/2015.

Em relação às recomendações do Item 1.1.2.1 do Relatório CGU n.º 201108811, as recomendações n.º 001, n.º 002 e n.º 003 não foram atendidas até o encerramento dessa Ação de Controle, conforme descrito no Item 2.1.1.2 deste Relatório. A Recomendação 004 foi atendida. O Ministério da Saúde autorizou a realização de dois concursos públicos para preenchimento de 583 vagas, com o objetivo de substituir a mão-de-obra terceirizada, que foi considerada irregular pelo Tribunal de Contas da União. Os concursos foram realizados entre os exercícios de 2014 e 2016.

Ressalta-se que os apontamentos relacionados ao pagamento de encargos e benefícios de profissionais que não estiveram à disposição do INCA, em decorrência de afastamentos como férias e licenças médicas no mês, bem como a cobrança por parte da FAF pela contratação de servidores do quadro de pessoal permanente do INCA foram também identificados no Contrato n.º 151/2011, que sucedeu ao Contrato n.º 151/2008, conforme descrito nos Itens 2.1.1.4 e 2.1.1.5 deste Relatório.

Resume-se, no quadro a seguir, a situação do atendimento às recomendações da CGU referentes ao Contrato n.º 151/2008.

Quadro 2 – Resultado do monitoramento das recomendação da CGU sobre o Contrato n.º 151/2008

Recomendação	Situação Atual
001 do Item 2.1.1.2 do Relatório n. 244027	Parcialmente atendida
002 do Item 2.1.1.2 do Relatório n. 244027	Não atendida
003 do Item 2.1.1.2 do Relatório n. 244027	Atendida
004 do Item 2.1.1.2 do Relatório n. 244027	Monitoramento finalizado
005 do Item 2.1.1.2 do Relatório n. 244027	Monitoramento finalizado
001 do Item 1.1.2.1 do Relatório n. 201108811	Não atendida



002 do Item 1.1.2.1 do Relatório n. 201108811	Não atendida
003 do Item 1.1.2.1 do Relatório n. 201108811	Não atendida
004 do Item 1.1.2.1 do Relatório n. 201108811	Atendida

Fonte: Plano de Providências Permanente e resposta às Solicitações de Auditoria.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao atendimento às recomendações constantes do Plano de Providências Permanente, relacionadas ao levantamento do dano e ressarcimento ao Erário pelos serviços não prestados ou não previstos no Contrato n.º151/2008, registradas no Relatório de Auditoria n.º 244027.

Fato

No Plano de Providências Permanente do INCA, constam as seguintes recomendações expedidas no Item 2.1.1.2 do Relatório CGU n.º 244027, relacionadas ao levantamento do dano e ao ressarcimento ao Erário pelos serviços não prestados ou não previstos no âmbito do Contrato n.º 151/2008:

Quadro 3: Recomendações do Item 2.1.1.2 do Relatório CGU n.º 244027

Constatação	Recomendação
Divergências de valores nos pagamentos contratuais realizados à FAF, ocasionadas por cobranças sem respaldo contratual, decorrentes de acréscimos de cargos não previstos no contrato, sem formalização de termos aditivos e planilhas de quantitativos e preços, no valor de R\$ 248.540,91 (duzentos e quarenta e oito mil, quinhentos e quarenta reais e noventa e um centavos); e cobranças a maior, em desacordo com o previsto na planilha de preços da contratada, no valor de R\$ 304.429,92 (trezentos e quatro mil, quatrocentos e vinte e nove reais e noventa e dois centavos)	<p>Recomendação 001: Providenciar para que a contratada, no âmbito do contrato n.º 151/2008, realize a devolução do montante estimado de R\$ 304.429,92 (trezentos e quatro mil, quatrocentos e vinte e nove reais e noventa e dois centavos), decorrente de valores cobrados a maior, em relação ao custo total de cargos da Planilha de Serviços, Quantitativos e Preços do Contrato, e de valores de encargos e benefícios dos profissionais com frequência zero, referente ao mês de outubro de 2009.</p> <p>Recomendação 002: Efetuar a conferência, por cargo, dos custos lançados nas planilhas apresentadas para pagamento do contrato n.º 151/2008, para todo o exercício de 2009, a fim de identificar os valores cobrados a maior, em relação ao custo total de cargos da Planilha de Serviços, Quantitativos e Preços do Contrato, e os valores de encargos e benefícios dos profissionais com frequência zerada, e providenciar a devolução, mantendo as memórias de cálculo arquivadas no processo n.º 25410.002135/2007, à disposição dos órgãos de controle.</p>

Fonte: Sistema Monitor

A Recomendação 001 trata dos pagamentos à Fundação Ary Frauzino para Pesquisa e



Controle do Câncer - FAF, por intermédio do Contrato n.º 151/2008, com cobranças de valor a maior, em desacordo com o previsto na planilha de preços da contratada, no valor de R\$ 304.429,92. Esse valor, apurado pela CGU à época, refere-se aos pagamentos de outubro de 2009, devido a:

- a) encargos e benefícios incidentes sobre uma parte da mão-de-obra não disponibilizada no referido mês (profissionais com frequência zero), para a qual o INCA tem arcado com os custos dos encargos e benefícios, apesar de não haver execução de serviços por esses profissionais - R\$ 72.656,41; e
- b) valor cobrado a maior, em relação ao custo total de cargos da Planilha de Serviços, Quantitativos e Preços do Contrato - R\$ 231.773,51.

Até a última atualização do Plano de Providências do INCA, realizada em julho de 2016, a Recomendação 001 não havia sido plenamente atendida. Houve o ressarcimento ao erário no valor de R\$ 172.838,42 no exercício de 2010, que consiste na cobrança indevida de contratados da FAF sem frequência ou em licença médica.

Quanto ao restante do débito apontado pela CGU, no mês de outubro de 2009, a que se refere a Recomendação 001, não houve comprovação do ressarcimento ao Erário.

Por meio do Ofício n. 394/GAB-INCA, de 30/04/2015, analisado no âmbito do Plano de Providências Permanente, o Gestor não comprovou o ressarcimento dos valores restantes e solicitou que fosse aguardado o posicionamento definitivo do TCU sobre o tema no Processo TC n. 007.752-2008-2. Considerando que o tema atinente à Recomendação 001 está inserida no processo de substituição da terceirização de mão-de-obra irregular no INCA, cuja regularização se encontra em curso, o prazo para atendimento da referida recomendação havia sido prorrogado.

Tendo em vista que a última manifestação do INCA a respeito do cumprimento da Recomendação 001 é datada de 30/04/2015 e que o mencionado TC n. 007.752.2008-2 foi encerrado pelo Tribunal de Contas da União, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/001, reiterada pela Solicitação de Auditoria n. 201602906/007, foi requerido ao gestor apresentar informações atualizadas sobre providências adotadas para atendimento da recomendação, bem como encaminhar documentação comprobatória do ressarcimento ao Erário. Até o encerramento da presente Ação de Controle, não foi apresentada manifestação.

Dessa forma, a recomendação 001 não foi plenamente atendida e permanecerá sendo monitorada pela CGU.

Considerando que o dano ao erário no valor de R\$ 304.429,92 foi calculado pela CGU, à época, em relação aos valores cobrados do INCA no mês de outubro de 2009, a CGU expediu a Recomendação 002 para que a UJ efetuasse a conferência dos valores cobrados durante todo o exercício de 2009. Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906-014, reiterada pela Solicitação de Auditoria n.º 201602906/019, foi solicitado ao gestor apresentar as medidas implementadas pela Unidade, em cumprimento à Recomendação 002 do Relatório de Auditoria n.º 244.027. Até o encerramento desta Ação de Controle também não houve manifestação do gestor.

Importante destacar que o TCU exarou, por meio do Item 1.4.1 do Acórdão n.º 785-2012-2ª Câmara, determinação ao INCA para atendimento do teor da referida recomendação, em específico, expedida pela CGU:

“1.4.1. determinar ao Diretor Geral do Inca que realize, no prazo de 60 dias, a contar



da ciência desta deliberação, a conferência, por cargo, dos custos lançados nas planilhas apresentadas para pagamento do Contrato 151/2008, para todo o exercício de 2009, a fim de identificar os valores cobrados a maior, em relação ao custo total de cargos da Planilha de Serviços, Quantitativos e Preços dos Contratos, e os valores de encargos e benefícios dos profissionais com frequência zerada, providenciando a devolução dos valores pagos à maior e manter as memórias de cálculo arquivadas no Processo 25410.002135/2007, à disposição dos órgãos de controle."

No Relatório de Gestão do INCA relativo ao exercício de 2014, consta a informação de que foi expedido o Ofício n.º 263, de 04/05/2012, em que a Direção do INCA informa ao TCU que foi instituído grupo de trabalho para análise dos valores apontados pela CGU e que foi providenciado o ressarcimento de R\$ 172.838,42, entendendo não haver mais valores a ressarcir do referido Contrato.

Conforme já descrito, o valor ressarcido se refere à parte do valor indevido apurado pela CGU no mês de outubro de 2009, restando pendente, portanto, a complementação do valor apontado para o referido mês, bem como a apuração para o restante do exercício de 2009, conforme recomendado pela CGU e ratificado pelo TCU.

Convém destacar que o apontamento da CGU foi expedido no início da vigência do Contrato n.º 151/2008, assinado em 30/09/2008, tendo vigorado até 31/12/2011, o que permitiu ao Instituto tempo hábil para realizar os ajustes necessários durante a vigência do referido Contrato.

Dessa forma, transcorridos seis anos desde a expedição das referidas recomendações ao INCA e já estando o Contrato n.º 151/2008 encerrado, a UJ não adotou providências para o atendimento das Recomendações 001 e 002 do Item 2.1.1.2 do Relatório n.º 244027, bem como não cumpriu o determinado pelo TCU no Acórdão n.º 785-2012- 2ª Câmara.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

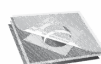
Avaliação quanto ao atendimento às recomendações ID's n.ºs 7204, 7205 e 64280 constantes do Plano de Providências Permanente, relacionadas ao levantamento do dano e ressarcimento ao erário dos serviços não prestados ou não previstos no âmbito do Contrato n.º151/2008.

Fato

No Plano de Providências Permanente, constam as seguintes recomendações expedidas no Item 1.1.2.1 do Relatório CGU n.º 20118818, relacionadas ao levantamento do dano e ao ressarcimento ao erário dos serviços não prestados ou não previstos no âmbito do Contrato n.º 151/2008:

Quadro 4: Recomendações do Item 1.1.2.1 do Relatório CGU n.º 20118818

	<p>- 7204: “Providenciar junto à Fundação Ary Frauzino (FAF) a devolução ao erário dos valores referentes aos casos analisados, compreendendo o cálculo desde o início do contrato n.º 151/2008, em outubro de 2008, até a data atual.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Constatação: 50 – Recomendações: 7204, 7205 e 64280 do Relatório 201108818.

1.1.2.1 - CONSTATAÇÃO: (050)

Pagamentos indevidos, por intermédio do contrato n.º 151/2008 com a Fundação Ary Frauzino para Pesquisa e Controle do Câncer (FAF), a servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança no INCA, submetidos ao regime de integral dedicação ao serviço, no montante de R\$ 5,2 milhões, de outubro de 2008 a maio de 2010, sendo R\$ 2,7 milhões referentes à criação e à contratação de cargos já existentes na estrutura do Instituto.

- **7205:** “Confrontar as planilhas de cobrança da FAF com a relação dos servidores do quadro de pessoal permanente do INCA, identificando os servidores que figuram nas planilhas da FAF e estão sendo remunerados em duplicidade (via SIAPE e via contrato n.º 151/2008), promovendo o ressarcimento pela FAF dos valores apurados.

- **64280:** “Adotar providências para que os pagamentos relativos ao Contrato n.º 151/2008 somente sejam realizados mediante a efetiva contraprestação do serviço pela contratada, não liquidando despesas referentes a valores de cobranças referentes a servidores do quadro de pessoal permanente, requisitados e nomeados para cargos em comissão, que são remunerados/gratificados via SIAPE”.

Fonte Sistema Monitor

No Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º 201108811, foi constatado que havia pagamentos contratuais indevidos realizados à Fundação Ary Frauzino, no âmbito do contrato n.º 151/2008, que tem por objeto a prestação de serviços de apoio à pesquisa, ensino/extensão e desenvolvimento institucional, conforme consta do processo n.º 25410.002135/2007.

Uma vez que da análise dos documentos apresentados, evidenciou-se, à época, que o contrato n.º 151/2008, mantido com a FAF, abrangia cargos já existentes na estrutura do INCA, não havendo justificativa para a criação, contratação e realização de pagamentos para esses cargos por intermédio desse contrato, uma vez que as remunerações dos cargos públicos da Administração Pública Federal já são efetivadas via Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE).

Para análise dessas ocorrências, selecionou-se uma amostra composta por 26 ocupantes de cargos em comissão ou função de confiança no INCA, sendo evidenciado em todos os casos o pagamento sem incremento da força de trabalho do Instituto e sem a prestação dos serviços contratados junto à FAF, no âmbito do Contrato n.º 151/2008. Esses foram identificados, por meio de amostragem não probabilística por julgamento, abrangendo o período de outubro de 2008 a maio de 2010, verificou-se que houve a realização de pagamentos em duplicidade a servidores ou ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança no INCA, totalizando o valor de R\$5,2 milhões, considerando o período de outubro de 2008 a maio de 2010. Assim, foram expedidas, à época, as recomendações n.ºs: 7204, 7205 e 64280.

Em relação recomendação n.º 7204, cabe destacar que, em 30/04/2015, o INCA, por meio do Ofício n. 394/GAB-INCA, de 30/04/2015, analisado no âmbito do monitoramento do Plano de Providências Permanente, o Gestor não comprovou o ressarcimento dos valores restantes e solicitou que fosse aguardado o posicionamento definitivo do TCU sobre o tema no Processo TC n. 007.752-2008-2. A recomendação em tela foi expedida pela



CGU, contudo considerando que está inserida na substituição da terceirização de mão-de-obra irregular no INCA, cuja regularização se encontra em curso, foi prorrogado o atendimento da recomendação para 07/01/2017.

Tendo em vista que a última manifestação do INCA a respeito do referido ressarcimento é datada de 30/04/2015 e que o mencionado TC n. 007.752.2008-2 se encontra encerrado pelo Tribunal de Contas da União, assim, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/001, reiterada pela Solicitação de Auditoria n. 201602906/007, foi requerido ao gestor apresentar informações atualizadas sobre providências adotadas para atendimento da recomendação, bem como encaminhar documentação comprobatória do ressarcimento ao erário.

Contudo, o instituto não apresentou nenhuma medida que já tenha sido implementada pela Unidade, e nem mesmo disponibilizou documentação correlata.

Considera-se que a Recomendação 7204 ainda não foi atendida pelo INCA.

Considerando que o dano ao erário no valor de R\$ R\$5,2 milhões foi calculado pela CGU em relação aos valores cobrados do INCA entre os meses de outubro de 2008 a maio de 2010, para fins de sistematizar o fato relatado, a CGU também expediu a Recomendação 7205, a qual trouxe a orientação para que o instituto efetuasse a confrontação das planilhas de cobrança da FAF com a relação dos servidores do quadro de pessoal permanente do INCA, identificando os servidores que figuram nas planilhas da FAF. De modo que assim, não mais ocorresse a remuneração em duplicidade dos valores cobrados durante todo o contrato supracitado.

Logo, como até o encerramento deste Relatório não houve nenhuma manifestação do INCA em relação ao Item 8 da Solicitação de Auditoria n.º 201602906-01, reiterada pelo Item 1 da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/07 e nem mesmo a disponibilização de nenhuma documentação correlata. E, haja vista que o instituto não apresentou nenhuma medida que já tenha sido implementada pela Unidade, considera-se que a Recomendação 7205 ainda não foi atendida pelo INCA.

Já, no tocante à Recomendação n.º 64280, ressalta-se que esta derivou do fato de o INCA e a FAF, em comum acordo, terem estabelecido um Plano de Classificação de Cargos, com tabela de remuneração própria, a qual não legitima os gestores do Instituto a utilizar os recursos do Tesouro para praticar os valores ali estabelecidos, realizando pagamento a servidor público, em cargo efetivo ou em comissão, por meio de contrato administrativo com a Fundação. E, considerando que tais servidores já eram remunerados, em conformidade com a lei, via SIAPE, configurou-se, assim, que a FAF recebeu pagamentos por meio do Contrato n.º 151/2008 sem tenha ocorrido, de fato, a efetiva contraprestação do serviço.

Logo, como o INCA, até o encerramento deste Relatório, não apresentou a sua manifestação quanto a esse questionamento, formalizado por meio do Item 8 da Solicitação de Auditoria n.º 201602906-01, reiterado pelo Item 1 da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/07. E, ainda, não disponibilizou a documentação correlata, considera-se que a Recomendação 64280 ainda não foi atendida pelo INCA.

Ademais, cabe destacar o Item 9.2.5 do Acórdão do Tribunal de Contas da União n.º 3045/2015 – Plenário, o qual tratou do monitoramento e determinações expedidas em consequência de auditoria cujo objeto foi a relação entre os hospitais federais públicos federais localizados no município do Rio de Janeiro e suas fundações de apoio, no âmbito do Processo n.º 007.752/2008-2, abaixo transcrito:

“9.2.5. suspendam, imediatamente, o pagamento de complementação salarial ou de produtividade realizado por meio das respectivas fundações de apoio aos servidores de seus quadros de pessoal, por falta de amparo legal e por contrariar os arts. 37, inciso X, e 169, § 1º, da Constituição Federal.”

Por fim, decorrente da análise do posicionamento do TCU, em relação à determinação específica deste subitem 9.2.5 do Acórdão 1.193/2006-TCU-Plenário, cabe esclarecer que as considerações do TCU se basearam em análises de documentos comprobatórios relativos ao período do ano de 2011. De outro modo, as recomendações da CGU supracitadas foram embasadas em análises pela equipe de auditoria, à época, de documentos pertinentes ao fato, referentes ao período de outubro de 2008 a maio de 2010. De modo que, ainda que tenha sido dada como atendido o subitem 9.2.5 do Acórdão 1.193/2006-TCU-Plenário, tal fato em nada interfere e nem mesmo ocasiona necessidade de revisão das recomendações emitidas pela CGU.

Logo, em relação à realização de pagamentos em duplicidade a servidores ou ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança no INCA, que totalizou o valor de R\$5,2 milhões, considerando o período de outubro de 2008 a maio de 2010, tratados nas recomendações n.ºs 7204, 7205 e 64280, estas continuam pendentes de atendimento pelo INCA há seis anos.

Pois, de fato, o INCA não providenciou junto à Fundação Ary Frauzino (FAF) a devolução ao Erário dos valores referentes aos casos analisados, compreendendo o cálculo desde o início do contrato n.º 151/2008, em outubro de 2008, até a data em que houve a ocorrência de tais fatos.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Evolução da situação da substituição das terceirizações irregulares no INCA, contratados por intermédio da Fundação Ary Frauzino para Pesquisa e Controle do Câncer - FAF.

Fato

O Contrato n.º 151/2011 entre o INCA e a FAF, assinado em 22/12/2011, foi destinado à disponibilização de mão-de-obra assistencial e administrativa para apoio às ações do INCA. O referido contrato foi firmado para dar continuidade às ações já realizadas por meio do Contrato n.º 151/2008, que expirou em 21/12/2011, nos mesmos termos e com contratação dos mesmos profissionais.

A terceirização de mão-de-obra contratada pelo INCA por intermédio da FAF foi considerada irregular pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 1.193/2006, bem como pelo Ministério Público do Trabalho, que firmou Termo de Conciliação Judicial para substituição dos empregados terceirizados do Governo Federal, inclusive do INCA. Considerando os argumentos apresentados pela Direção do INCA sobre a impossibilidade de suspensão imediata dos serviços prestados pelos profissionais contratados sob risco de inviabilizar o atendimento à população, foi concedido prazo pelo Tribunal de Contas da União para regularização até 31 de dezembro de 2012. Este prazo, no entanto, não foi cumprido pelo INCA e o assunto vem sendo monitorado pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público do Trabalho, em conjunto com o Ministério da Saúde e o Ministério do Planejamento.

O Contrato n.º 151/2011 foi firmado por doze meses e teve sua vigência prorrogada até 31 de agosto de 2016, que foi o prazo máximo concedido pelo Ministério Público do Trabalho para substituição dos terceirizados. Embora irregular, as prorrogações realizadas no referido Contrato foram consentidas pelo Ministério Público do Trabalho e monitoradas pelo Tribunal de Contas da União, considerando os argumentos apresentados pela Direção do INCA ano a ano, quanto à impossibilidade de substituição dessa mão-de-



obra nos prazos acordados. O Quadro a seguir resume os acordos, com base na documentação constante no processo administrativo n.º 25410.004340/2011-70.

Quadro 5: Monitoramento da substituição dos empregados terceirizados no INCA

Substituição da mão-de-obra terceirizada	Evento
Até 31/12/2012	Acórdão 2.681/2011
Até 31/12/2013	Aditivo ao Termo de Conciliação Judicial firmado com o MPT, datado de 04/12/2012.
Até 31/03/2015	Ofício n.º 015/2014-DTB/PGU/AGU, de 28/03/2014.
Até 30/06/2015 – 558 empregados; Até 31/08/2015 – 25 empregados.	Documento assinado em 16/12/2014 e homologado pelo Juiz do Trabalho.
Até 31/12/2015 – 518 empregados; Até 31/08/2016 – 65 empregados.	Em 08/09/2015, o MPT prorrogou o prazo para término da substituição dos terceirizados.

Fonte: Processo n.º 25410.004340/2011-70

Desde o início da vigência do Contrato anterior, n.º 151/2008, observa-se redução do quantitativo de empregados contratados pela FAF e disponibilizados ao INCA. Em 2008 eram 1.213 empregados e ao final do Contrato n.º 151/2008, esse número reduziu para 834. Durante a vigência do Contrato n.º 151/2011, o quantitativo continuou a ser reduzido, conforme resumo a seguir:

Quadro 6: Quantitativo de empregados terceirizados por intermédio do Contrato n.º 151/2011:

Ano (ref. dezembro)	N.º de empregados
2011	834
2012	712
2013	583
2014	566
2015	300
2016 *	65

Fonte: Processo n.º 25410.004340/2011-70

*Posição de 31/08/2016.

A partir de 2015, há redução substancial no quantitativo de empregados terceirizados, devido à realização de dois concursos públicos autorizados pelo Ministério do Planejamento para substituição dos empregados terceirizados, em cumprimento à determinação do Tribunal de Contas da União. Foram oferecidas 553 vagas para diversos cargos assistenciais e administrativos e 25 para pesquisador, tendo sido nomeados 518 servidores aprovados nos respectivos concursos públicos. O ingresso dos servidores recém-empossados ocorreu a partir de julho de 2015 até início do exercício de 2016.

Tendo em vista que a finalidade dos concursos públicos realizados em 2015 era a substituição da mão-de-obra terceirizada, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/005, reiterada pela Solicitação de Auditoria n.º 201602906/010, solicitamos ao gestor correlacionar os trabalhadores da FAF que foram substituídos por candidatos nomeados, após a aprovação dos últimos concursos públicos do INCA, realizados em 2015 e 2016. Até o encerramento da fase de apuração da presente ação de controle, a informação não foi apresentada.

O Contrato n.º 151/2011 teve sua vigência prorrogada até 31 de agosto de 2016, que foi



o prazo máximo concedido pelo Ministério Público do Trabalho para substituição dos terceirizados. Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/017, reiterada pela Solicitação de Auditoria n.º 201602906/021, foi solicitado ao gestor informar se existem profissionais das áreas assistencial e administrativa contratados por intermédio da FAF exercendo atividades no INCA nos meses de setembro e outubro de 2016. Até o encerramento da fase de apuração da presente ação de controle, a informação não foi apresentada. Dessa forma, não foi possível avaliar a situação atual da substituição dos empregados terceirizados contratados pelo INCA por intermédio da FAF.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Pagamento a cinco servidores do INCA por intermédio do Contrato FAF n.º 151/2011, no valor de R\$ 219.071,92, com sobreposição de jornada de trabalho ou carga horária excessiva, caracterizando-se como pagamento salarial indevido.

Fato

Os pagamentos contratuais realizados à FAF em 2015 e 2016, no âmbito do Contrato FAF n.º 151/2011, foram avaliados para que fosse verificado se ainda havia a ocorrência de situações de pagamentos salariais indevidos em duplicidade para servidores do INCA.

Cabe destacar que tal fato já havia sido identificado no âmbito do Contrato n.º 151/2008 pelo Controle Interno (CGU), fato que ocasionou as recomendações abaixo transcritas, as quais foram tratadas na constatação n.º 50 do Relatório de Auditoria n.º 244027.

“Constatação: 50– Recomendações: 7204, 7205 e 64280 do Relatório 201108818:

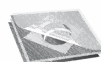
- **7204:** *“Providenciar junto à Fundação Ary Frauzino (FAF) a devolução ao erário dos valores referentes aos casos analisados, compreendendo o cálculo desde o início do contrato n.º 151/2008, em outubro de 2008, até a data atual;*

- **7205:** *“Confrontar as planilhas de cobrança da FAF com a relação dos servidores do quadro de pessoal permanente do INCA, identificando os servidores que figuram nas planilhas da FAF e estão sendo remunerados em duplicidade (via SIAPE e via contrato n.º 151/2008), promovendo o ressarcimento pela FAF dos valores apurados.*

- **64280:** *“Adotar providências para que os pagamentos relativos ao Contrato n.º 151/2008 somente sejam realizados mediante a efetiva contraprestação do serviço pela contratada, não liquidando despesas referentes a valores de cobranças referentes a servidores do quadro de pessoal permanente, requisitados e nomeados para cargos em comissão, que são remunerados/gratificados via SIAPE”.*

Desse modo, esse trabalho, de fato, objetivou verificar se tais situações não mais se replicavam no âmbito do Contrato n.º 151/2011.

Para tanto, foi solicitado ao INCA que fossem apresentadas a essa equipe de auditoria a planilha dos servidores do INCA, bem com a planilha de faturamento dos contratados FAF alocados no contrato n.º 151/2011, no período de janeiro de 2012 a agosto de 2016, por meio dos Itens 3 e 4 da Solicitação de Auditoria n.º 201602906-03.



Decorrente da análise (confrontação) da planilha dos servidores do INCA com a planilha de faturamento dos contratados FAF alocados no contrato nº 151/2011, no período de janeiro de 2012 a agosto de 2016, verificou-se, inicialmente, a ocorrência de 100 servidores que figuravam nas duas planilhas.

Contudo, a maioria dos servidores ingressou no INCA, a partir de julho de 2015, proveniente da aprovação em concurso público regido pelo Edital nº04 de 13 de Outubro de 2014, para as carreiras de Desenvolvimento Tecnológico e de Gestão, Planejamento e Infraestrutura, cujo resultado foi homologado pelo Edital nº 11 de 26 de Março de 2015, e para a carreira de Pesquisa, no cargo de Pesquisador por 5(cinco) editais, tendo os pesquisadores sido nomeados pelo edital nº 652 de 11 de agosto de 2015 – DOU de 13 de agosto de 2015. Cabendo a ressalva de que os mencionados editais e concursos não foram objeto do escopo da presente auditoria.

Assim, observou-se a data de ingresso de cada um desses servidores no Instituto, bem como a data em que os mesmos constaram da planilha de faturamento da FAF, no Contrato nº 151/2011. Como resultado, verificou-se que cinco servidores do INCA estavam percebendo suas remunerações, por alguns meses, conjuntamente com os pagamentos relativos ao Contrato FAF nº 151/2011, conforme o detalhamento que segue no quadro abaixo:

Quadro 7: Valores percebidos pelos servidores INCA, no âmbito do Contrato FAF nº 151/2011:

CPF:	Data ingresso no concurso INCA	Cargo INCA	Cargo FAF	Planilha FAF/mês e ano de referência	Planilha FAF/mês e ano de referência	Planilha FAF/mês e ano de referência	Total:
***.521.647-**	24/09/2015	Pesquisador WI	Pesquisador Pleno	R\$14.129,99 (novembro 2015)	R\$14.129,99 (dezembro 2015)	-----	R\$28.259,98
***.289.067-**	28/08/2015	Tecnologista LII	Analista Técnico Assistencial Sênior	R\$20.031,34 (outubro 2015)	R\$20.031,34 (novembro 2015)	R\$20.031,34 (dezembro 2015)	R\$60.094,02
***.406.147-**	17/09/2015	Técnico OI	Assessor de Programas de Pesquisas Nível IV	R\$24.186,42 (novembro 2015)	R\$24.186,42 (dezembro 2015)	-----	R\$48.372,84
***.369.761-**	29/04/2016	Tecnologista LI	Analista Técnico Assistencial Sênior	R\$20.031,34 (junho de 2016)	R\$20.031,34 (julho de 2016)	R\$20.031,34 (agosto de 2016)	R\$60.094,02
***.868.276-**	31/08/2015	Pesquisador GII	Analista Técnico Assistencial Pleno	R\$7.417,02 (outubro 2015)	R\$7.417,02 (novembro 2015)	R\$7.417,02 (dezembro 2015)	R\$22.251,06
							R\$219.071,92

Fonte: Planilha de Faturamento da FAF de 2012-2016.

Assim, foram solicitados esclarecimentos ao INCA sobre o fato acima relatado, por meio do Item 1 da Solicitação de Auditoria nº 201602906-018.

A justificativa apresentada pelo INCA não traduziu qualquer esclarecimento objetivo em relação ao fato apontado, conforme Memorando nº 142/2016-CONPREV/INCA, de 30 de novembro de 2016, abaixo transcrito:



Em atendimento à solicitação feita através da Auditoria nº 201602906-018 – Controladoria Geral da União (CGU), abaixo informamos os questionamentos realizados:

A resposta em relação a este item, encontra-se em anexo através da Carta FdoC nº 0419/2016 da Fundação do Câncer, datada de 29/11/16, no seu Item de Auditoria nº 201602906-018 – Item I – Anexo V”.

Cabe ressaltar que a manifestação apresentada pelo INCA foi, de fato, uma informação da própria FAF, a qual não justifica e nem mesmo traduz qualquer esclarecimento objetivo para o fato apontado. Pois, as documentações comprobatórias disponibilizadas foram, de fato, apenas as folhas de frequência dos servidores supracitados, o que não justifica e nem se relaciona ao assunto tratado nesse item desse relatório.

Posteriormente, o INCA apresentou em sua manifestação a informação de que a complexidade dos projetos em execução neste contrato, faz-se necessária uma constante atualização das informações entre as áreas envolvidas em diversos endereços, setores e fluxos de trabalho. Ademais, afirma que, quanto às servidoras de CPFs: ***.289.067-** e ***.369.761-**, não houve sobreposição de jornada de trabalho e nem tampouco a complementação salarial ou de produtividade. Já, quanto a servidora de CPF: ***.406.147-**, não foi possível verificar a compatibilidade de horários. E, por fim, quanto aos servidores de CPF's: ***.521.647-** e ***.868.276-**, constatou-se que há incompatibilidade de horários, verificados por meio da confrontação entre as respectivas folhas de frequências do INCA e da Fundação Nacional do Câncer, bem como pela informação constante, na própria manifestação da Unidade.

Entretanto, destaca-se que tais servidores, independentemente da questão da compatibilidade de horários, perceberam a sua remuneração pelo cargo público que ocupam (via Siape), além de terem recebido os valores apontados no quadro acima, por meio do Contrato FAF nº 151/2011.

Ademais, cabe ressaltar que, com exceção do servidor de CPF: ***.868.276-**, os demais servidores supracitados apresentam uma carga horária de 80 horas semanais, estando em desacordo com o citado Parecer GQ-145/98 da AGU, que trata da limitação da carga horária semanal de 60 horas, nas hipóteses de acumulação de cargos públicos, Logo, à luz desse entendimento, embora tenha havido a comprovação de compatibilidade de horário para os servidores de CPF's: ***.289.067-** e ***.369.761-**, verificou-se que essas servidoras estiveram submetidas a jornadas de trabalho que chegaram aproximadamente a 80 horas semanais, ou seja, elevadas o suficiente para poder comprometer o adequado desempenho dos cargos

Assim, conclui-se que houve pagamentos salariais indevidos em duplicidade, realizado por meio do Contrato FAF nº 151/2011 aos três servidores do INCA acima descritos, embora haja falta de amparo legal, bem como contrarie os arts. 37, inciso X, e 169, § 1º, da Constituição Federal. De modo que, o INCA deu causa ao pagamento indevido a esses servidores, em um montante de R\$98.883,88.

Causa

Fragilidades nos controles internos praticados no âmbito do Contrato FAF n.º 151/2011, já que não foi realizada a confrontação da fatura dos contratados da FAF com a lista dos servidores do INCA, a fim de se verificar a ocorrência de possíveis de pagamentos

salariais indevidos em duplicidade, o que motivou a ocorrência de cinco casos de pagamentos salariais indevidos em duplicidade aos servidores do INCA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906-023, foram solicitadas justificativas à Direção do INCA sobre os fatos apontados. A resposta foi apresentada por meio do Ofício n.º 025/Gab.INCA, de 19/01/2017, que encaminhou em anexo documentos e manifestação de grupo de trabalho instituído pela Direção do INCA pela portaria n.º 001, de 02/01/2017, com o objetivo de dar cumprimento às manifestações solicitadas pela referida Solicitação de Auditoria.

O INCA se manifestou, por meio do Ofício nº 25 GAB/INCA, de 19 de janeiro de 2016, conforme transcrição resumida que se segue:

“ Solicitação de Auditoria: 2016.02906-23

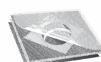
Processo nº 00218.100363/2016-74

Diante dos apontamentos levantados por esse r. Órgão de Controle de Contas, nas Solicitações de Auditorias e principalmente na 201602906-023 – CGU-Regional/Rio de Janeiro, de 23/12/2016, conduzido nesta Instituição, encaminhamos para conhecimento, as respostas levantadas pela Administração deste Instituto, através do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria nº 001, de 02 de janeiro de 2017 (Anexo I), para dar cumprimento às manifestações específicas para cada fato apontado pela Auditoria relativos ao Contrato nº 151/2011, firmado entre o INCA e a Fundação Ary Frauzino para Pesquisa e Controle do Câncer (Fundação do Câncer).

Preliminarmente, cumpre esclarecer que antes de iniciarmos o relato das providências, julgamos de fundamental importância para o melhor entendimento dos fatos, tanto os apontados nas Solicitações de Auditorias da CGU, quanto nos aqui indicados, um amplo esclarecimento com relação ao histórico, a natureza e às especificidades do Contrato 151/2011, firmado entre o Instituto Nacional de Câncer e a Fundação do Câncer. Esta contextualização dos fatos geradores e dos processos de elaboração e execução do referido Contrato, no nosso entendimento, permitirá uma avaliação mais balizada dos fatos ocorridos.

(...) III. O Contrato 151/2011.

Pelo exposto, fica patente que a motivação do Contrato 151/2011 não se assemelha à usual constatação da necessidade de determinado serviço, por parte de uma instituição, com as consequentes medidas administrativas para o processo de sua efetivação, ou seja, licitação, dispensa ou inexigibilidade. Ao contrário disto, este Contrato surge no meio de um histórico já consolidado há vários anos, de uma parceria cujos resultados são notoriamente reconhecidos e positivos, inclusive ressaltados no próprio Acórdão do TCU. Cabe esclarecer que aqui não se está obstando a justa e correta atuação do Tribunal de Contas da União. O que se pretende, é apenas enfatizar as características específicas e atípicas deste contrato em particular, relativamente às contratações de serviços, ordinariamente levadas a efeito na administração pública.



Nesse quadro complexo, de intrincado relacionamento e dependência organizacional foi que se instituiu o Contrato 151/2011 (encerrado em 31 de agosto/2016). A princípio, de forma tácita, o entendimento foi de que, embora de modo provisório, até a efetiva substituição dos contratados, as condições remuneratórias e de trabalho dos profissionais arrolados nos projetos seriam mantidas.

Foi com esta percepção e este entendimento que se deu à elaboração, execução e fiscalização do referido contrato 151/2011. O motivo foi o de sempre garantir a continuidade dos trabalhos e a excelência no atendimento, numa condição crítica, lastreada por um contrato de extrema complexidade, por tudo o que ele envolve e significa.

IV. Respostas as Solicitações de Auditoria - CGU

Informamos que o Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria nº 001 de 02 de janeiro de 2017, é composto por profissionais das mais diversas áreas, e se dedicou à apuração dos fatos indicados e no encaminhamento das providências cabíveis à conformação das imprecisões identificadas.

(...) Com relação ao item apurado, cumpre informar que os pagamentos através do contrato 151/2011 não foram realizados a título de complementação salarial ou produtividade. Informamos que devido à complexidade dos projetos em execução neste contrato, se faz necessária uma constante atualização das informações entre as áreas envolvidas em diversos endereços, setores e fluxo de trabalho. Nos casos dos funcionários da Fundação que ingressaram no INCA no concurso de 2014 temos a relatar:

*Em relação a funcionária L. N. P., CPF ***.289.067-**, foi observado que trabalhou pela Fundação no período de out a dez/2015 no Plantão de 19h às 07h (2ª, 4ª e 6ª + compl) conforme folha de ponto, já pelo INCA trabalhou como servidora no regime diarista de 08h às 17h, conforme folha de ponto.*

Não houve sobreposição de jornada de trabalho conforme observado nos registros de frequência do INCA e da Fundação, nem tão pouco a complementação salarial ou de produtividade. A manutenção do vínculo com a Fundação se deu por necessidade institucional a fim de garantir a manutenção da qualidade do atendimento do Serviço Pediátrico decorrente do ingresso de novos servidores que necessitavam de treinamentos específicos e integração na rotina e nos complexos processos e fluxos de trabalho da assistência pediátrica oncológica. (Anexo III)

*Comparando-se os registros de frequência da funcionária A. D. P., CPF ***.369.761-**, foi observado que trabalhou pela Fundação no período de junho a 01 de agosto/2016 no Plantão de 07h às 19h (2ª, 4ª e 6ª + compl) conforme folha de ponto e pelo INCA, a servidora trabalhou como plantonista de **07h às 19h** às 3ª e 5ª e na 6ª em plantão noturno, de 19h às 7:00 hs, realizando assim um plantão institucional de 24 horas, sendo 12 h pelo INCA e 12 h pela Fundação.*



Não houve sobreposição de jornada de trabalho conforme observado nos registros de frequência do INCA e da Fundação, nem tão pouco a complementação salarial ou de produtividade. A manutenção do vínculo com a Fundação se deu por necessidade institucional a fim de garantir a manutenção da qualidade do atendimento à população considerando o processo de substituição em andamento em que profissionais com vários anos de experiência no INCA estavam sendo substituídos por novos servidores. Neste caso, no cargo de anestesista, cumpre informar que nem todos os profissionais devolvidos à Fundação, ao término do contrato em 31 de agosto de 2016, puderam ser substituídos por servidores, em função de não termos tido candidatos aprovados em número suficiente no concurso realizado em 2014.(Anexo III)

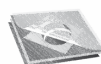
*A partir dos registros de frequência da funcionária L. M. DE C. CPF ***.406.147-**, foi observado que nos meses de nov e dez/2015, a servidora apresentou pela Fundação do Câncer uma jornada de trabalho de 40 horas semanais como diarista, de 7:00 às 17:00 hs, enquanto que no Inca, seu resumo de frequência mensal consta como integral diarista, sem registro de horário.*

A servidora fez concurso público para o cargo de nível médio de Técnico O-I perfil: Técnico Anatomia Patológica para ter exercício na Divisão de Anatomia Patológica – DIPAT, tendo entrado em efetivo exercício em 17/09/2015, conforme consta na Carta de Apresentação em que foi informado ser sua jornada semanal de 40 horas de 2ª à 6ª de 8:00 às 17:00. A profissional trabalhava no INCA contratada através da Fundação em cargo de nível superior como Assessor de Programas de Pesquisa, pois tinha formação em Biologia com pós-graduação.

O cargo era exercido na Divisão de Pesquisa Experimental e Translacional onde continuou desenvolvendo suas atividades, após sua entrada em efetivo exercício no cargo público de técnico em Anatomia Patológica. A profissional foi mantida nessa Divisão por necessidade institucional, a fim de promover a integração de nova servidora concursada, transferindo as atividades que anteriormente lhe eram atribuídas no cargo que exercia pela Fundação. A servidora encontra-se de licença médica desde 04/01/2016 com retorno previsto para 27/01/2017. Como se pode observar, a mesma não obteve avaliação de seu estágio probatório devido ao afastamento prolongado.(Anexo III)

*A partir dos registros de frequência da funcionária C. E. A. R. H., CPF ***.521.647-**, foi observado que nos meses de nov e dez/2015, a servidora apresentou folha de frequência da Fundação do Câncer com sua jornada de trabalho de 40 horas semanais como diarista de 9:00 às 19:00 hs, enquanto que na frequência mensal referente ao seu cargo de Assistente de Pesquisa G-I no INCA consta frequência integral com jornada de 40 horas semanais como diarista de 7:30 às 16:30 hs.*

A servidora fez concurso público para nível superior de Pesquisador Adjunto W-I perfil Oncovirologia, tendo, no ato, da entrada em efetivo exercício sido encaminhada a Coordenação de Pesquisa conforme consta de sua Carta de Apresentação, sendo a mesma devolvida a Coordenação de Gestão de Pessoas com confirmação de sua data de efetivo exercício na Divisão de Pesquisa Experimental e Translacional do Centro de Transplante de Medula Óssea no laboratório de Oncovirologia integrado da Divisão de



Pesquisa Experimental e Translacional, a quem responde tecnicamente e por tanto responsável pela sua avaliação de Estágio Probatório em cujo período avaliativo de 28/07/2015 a 07/12/2016, teve seu período de 24/09/2015 a 07/12/2016 avaliado conforme consta em sua ficha de avaliação. A servidora informou, por telefone em 15/1/2017, que ao entrar em efetivo exercício pelo INCA ficou aguardando ser chamada pela Fundação do Câncer para ser desligada de seu vínculo no INCA por esta Fundação, o que só se deu em dezembro de 2015. Relatou que era de seu conhecimento que sua frequência mensal seria encaminhada pelo diretor do Centro de Transplante de Medula Óssea - CEMO para o RH do INCA referente ao seu cargo público de Pesquisador Adjunto. Informou ainda que foi chamada recentemente, no final de 2016, por sua chefia, para assinar folha de ponto da Fundação do Câncer referente aos meses de novembro e dezembro sendo informada que a intenção era regularizar sua situação. Relatou ainda que cumpriu sua jornada de trabalho referente ao cargo público de Pesquisador Adjunto W-I conforme consta da ficha de frequência enviada a Coordenação de Gestão de Pessoas do INCA e pela qual teve sua avaliação de desempenho realizada pelo coordenador da Divisão de Pesquisa Experimental e Translacional.(Anexo III)

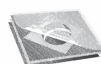
*A partir dos registros de frequência do funcionário L. M. DE C. CPF ***.868.276-**, foi observado que nos meses de nov e dez/2015, o servidor apresentou frequência pela Fundação do Câncer com jornada de trabalho de 20 horas semanais cumprida em dias da semana alternados - de 3ª e 6ª de 8:00 às 17:00 e 2ª de 13:00 às 17:00, enquanto que na folha de frequência mensal do INCA consta como diarista com 40 horas semanais cumpridas de 2ª a 6ª das 8:00 às 17:00 hs.*

O servidor fez concurso público para o cargo nível superior de Assistente de Pesquisa G-I - perfil Cancerologia Clínica com Ênfase em Câncer de Pulmão para ter efetivo exercício na unidade Hospitalar I a partir de 31/08/2015, conforme consta em sua carta de apresentação tendo fixado sua jornada de trabalho como diarista de 2ª a 6ª 8:00 às 17:00.

Em reunião com o grupo de trabalho que está elaborando a resposta a esta auditoria em 15/01/2017, o servidor informou que se encontrava de licença sem vencimentos pela FAF, licença que era renovada a cada ano no mês de setembro. Como entrou em efetivo exercício em seu cargo público em 31/08/2015 e não renovou sua licença, entendeu que seria desligado automaticamente do seu vínculo com a Fundação. Além disso, teve a informação pelo Núcleo de Pessoal do HC-I quando solicitou orientação quanto a sua situação da Fundação, de que seria chamado por esta para resolver sua situação. Era de seu conhecimento que sua frequência referente ao cargo público de Assistente de Pesquisa G-I - perfil Cancerologia Clínica com Ênfase em Câncer de Pulmão estaria sendo encaminhada por sua chefia imediata ao RH do INCA. Podemos verificar no item assiduidade da avaliação de desempenho referente ao período de 28/07/2015 a 07/12/2016 de seu estágio probatório que teve sua frequência integral.(Anexo III)".

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cabe ressaltar que a manifestação preliminar apresentada pelo INCA foi, de fato, uma informação da própria Fundação do Câncer Ary Frauzino, a qual não justifica e nem mesmo traduz qualquer esclarecimento objetivo ao fato apontado. Pois, as



documentações comprobatórias disponibilizadas foram as folhas de frequência dos servidores supracitados, o que não justifica e nem se relaciona ao assunto tratado nesse item desse relatório.

Posteriormente, o INCA afirma que, quanto às servidoras de CPF's: ***.289.067-** e ***.369.761-**, não houve sobreposição de jornada de trabalho e nem tampouco a complementação salarial ou de produtividade.

É fato que os documentos analisados não demonstram a ocorrência de jornada de trabalho sobreposta, mas deve-se perceber que as circunstâncias fáticas atuam como limitadoras das acumulações constatadas. Uma vez que, em um dos casos, a servidora, por três vezes na semana, inicia sua jornada em um dia e só a conclui 33 horas depois, das quais apenas três horas seriam dedicadas ao repouso e descanso, enquanto a outra servidora atua em plantões de 12x12 horas ao longo dos cinco dias da semana, sendo que no último dia ainda ficaria por mais 12h em outro plantão, só saindo do serviço no sábado. Dessa forma, as evidências apontam que elas estiveram submetidas a jornadas de trabalho que chegaram aproximadamente a 80 horas semanais, ou seja, elevadas o suficiente para pôr em risco, quiçá comprometer, o adequado desempenho dos cargos.

O argumento apresentado na resposta da Direção do INCA menciona que a manutenção do vínculo da servidora de CPF ***289.067-** se justificaria pela garantia da manutenção da qualidade do atendimento do serviço pediátrico, uma vez que novos servidores necessitavam de treinamentos específicos e integração na rotina e nos complexos processos e fluxos de trabalho da assistência pediátrica oncológica. Contudo, é justamente a qualidade do atendimento que pode ter sido comprometida, além dos citados treinamentos, uma vez que esse papel seria desempenhado durante seu plantão de 19h as 07h, horário pouco comum para os serviços descritos.

Para a situação da servidora de CPF ***.369.761-**, a direção do Instituto informou que manteve o vínculo com a FAF a fim de garantir a manutenção da qualidade do atendimento à população, considerando o processo de substituição dos profissionais com vários anos de experiência no INCA. Neste caso, também deve-se lembrar que a servidora atuava como plantonista de 12h, tanto no cargo público que exercia, como no contrato com a FAF, ou seja, seus plantões aconteceram todos os dias de segunda a quinta, com descanso de 12h, enquanto na sexta ela realizaria plantões de 24h ininterruptos.

Isto posto, embora não sejam dois cargos públicos, a analogia é imperiosa, até mesmo pelo fato de que ambos são exercidos em ambiente governamental. Por isso, menciona-se o Parecer da Advocacia Geral da União (Parecer AGU GQ – 145/98), que defende um limite de 60 horas semanais para dois cargos públicos. Adicionalmente, podemos citar acórdãos do TCU que, apesar de considerarem viável a acumulação, exigem que cada caso seja objeto de comprovação para aferir a compatibilidade e a qualidade das atividades exercidas pelos servidores que acumulam cargos que implicam em longas jornadas de trabalho, a saber: Acórdãos TCU n.º3.294/2006; 1.008/2013; 1.176/2014;

Portanto, considerando as excessivas jornadas de trabalho retromencionadas, compete ao INCA apurar, com vistas a comprovar, a compatibilidade de horários e a ausência de prejuízo às atividades exercidas em cada um dos cargos acumulados, de forma a comprovar que não houve o pagamento indevido, em caso de ter havido, de fato, a ocorrência dos dois pressupostos supracitados.

Cabe destacar que tais servidoras perceberam a sua remuneração pelo cargo ocupado (via Siape), além de terem recebido os valores de R\$60.094,02, cada uma, por meio do



Contrato FAF nº 151/2011 (referente a três meses). Sendo que, se tivesse havido a incompatibilidade de horário entre essas duas relações de trabalho relatadas, tal fato seria um agravante da situação, pois, assim, configuraria a não contraprestação do serviço prestado, em relação ao pagamento percebido no âmbito do Contrato FAF nº 151/2011. comprovar a compatibilidade de horário entre as duas relações de trabalho, uma vez que, no Inca, seu resumo de frequência mensal consta como integral diarista, sem registro de horário. Assim, o valor de pagamento indevido em duplicidade apurado foi o de R\$48.372,84.

Ademais, quanto ao servidor de CPF: *****.521.647-****, constatou-se, por meio da folha de frequência da Fundação do Câncer, que esta possuía uma jornada de trabalho de 40 horas semanais como diarista de 9:00 às 19:00 hs, enquanto que na frequência mensal referente ao seu cargo de Assistente de Pesquisa G-I no INCA consta frequência integral com jornada de 40 horas semanais como diarista de 7:30 às 16:30 h. Tal fato, por si só, caracteriza a incompatibilidade de horários nos serviços prestados, e, conseqüentemente, que não houve a efetiva contraprestação dos serviços devidamente prestados, nas duas relações de trabalho dessa servidora. Logo, houve a duplicidade de remuneração indevida deste, no valor de R\$28.259,98.

Por fim, quanto ao servidor de CPF: *****.868.276-****, constatou-se, pela análise da folha de frequência pela Fundação do Câncer, que este apresentava uma jornada de trabalho de 20 horas semanais cumprida em dias da semana alternados - de 3ª e 6ª de 8:00 às 17:00 e 2ª de 13:00 às 17:00, nos meses de novembro e dezembro de 2015. E, ao mesmo tempo, na folha de frequência mensal do INCA, este consta como diarista com 40 horas semanais cumpridas de 2ª a 6ª das 8:00 às 17:00 hs. Tal fato, por si só, caracteriza a incompatibilidade de horários nos serviços prestados, e, conseqüentemente, que não houve a efetiva contraprestação dos serviços devidamente prestados, nas duas relações de trabalho desse servidor. Logo, houve a duplicidade de remuneração indevida deste servidor, no valor de R\$22.251,06.

Ademais, cabe ressaltar que, com exceção do servidor de CPF: *****.868.276-****, os demais servidores supracitados apresentam uma carga horária de 80 horas semanais, estando em desacordo com o citado Parecer GQ-145/98 da AGU, que trata da limitação da carga horária semanal de 60 horas, nas hipóteses de acumulação de cargos públicos. De fato, revela-se coerente o limite de 60 (sessenta) horas semanais, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizarem os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos. A acumulação de cargos constitui exceção, devendo ser interpretada de forma restritiva, de forma a atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições.

Por fim, cabe ressaltar que tal situação já havia sido verificada, no âmbito do Contrato FAF nº 151-2008 pela própria CGU-RJ (Constatação 50 do Relatório Anual de Contas nº 201108818 – Recomendações nºs 7204, 7205 e 64280), bem como pelo Tribunal de Contas da União, tendo sido amplamente tratada no Item 9.2.5 do Acórdão do TCU nº 1.193/2006 – Plenário, resultado de auditoria cujo objeto foi a relação dos hospitais públicos federais localizados no Município do Rio de Janeiro com as fundações de apoio, cuja transcrição é a que se segue:

"9.2.5. suspendam, imediatamente, o pagamento de complementação salarial ou de produtividade realizado por meio das respectivas fundações de apoio aos servidores de



seus quadros de pessoal, por falta de amparo legal e por contrariar os arts. 37, inciso X, e 169, § 1º, da Constituição Federal."

Assim, conclui-se que foram detectadas três situações de pagamentos salariais indevidos em duplicidade acima descritos, replicando a ocorrência do que já havia sido amplamente tratada pelos órgãos de controle, no âmbito do Contrato nº 151/2008. Logo, houve o pagamento indevido a esses servidores, totalizando um montante de R\$98.883,88.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar junto à Fundação Ary Frauzino (FAF) a devolução ao Erário dos valores referentes aos casos de pagamentos salariais indevidos, no âmbito do contrato FAF nº 151/2011, relacionados aos três servidores de CPFs: ***.406.147-**, ***.521.647-** e ***.868.276-**, compreendendo o valor total apurado de R\$98.883,88.

Recomendação 2: Apurar, por meio dos devidos processos administrativos, a razoabilidade de horários e a ausência de prejuízo às atividades exercidas em cada um dos cargos acumulados, relacionados às servidoras de CPF: ***289.067-** e ***.369.761-**, nos exercícios de 2015 e 2016, de forma a comprovar que não houve o pagamento indevido, no valor de R\$120.188,04.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Pagamento de despesas com encargos administrativos no Contrato n.º 151/2011, ao longo de 2016, sem respaldo legal, além do pagamento por serviços não prestados ou não comprovados.

Fato

Na análise da execução do Contrato n.º 151/2011, ao longo do exercício de 2016, foram identificados pagamentos indevidos à contratada por despesas sem respaldo legal, por serviços não prestados ou sem comprovação da efetiva prestação do serviço e dos valores cobrados pela contratada. Detalham-se a seguir as falhas identificadas:

- a) Cobrança de encargos administrativos de 15% sobre as despesas com os empregados contratados, sem comprovação do amparo legal.

Consta da planilha de custos do citado Contrato a cobrança de encargos administrativos no percentual de 15% incidentes sobre o somatório dos salários, benefícios e encargos sociais dos empregados disponibilizados ao Instituto. Não consta do Processo Administrativo n.º 25410.004340/2011-70 detalhamento desse custo e análise do INCA sobre o amparo legal para essa cobrança na ocasião da formalização da contratação, bem como nas sucessivas prorrogações de prazo de vigência. O custo com essa rubrica foi o seguinte:

Quadro 8: Total de encargos administrativos do Contrato n.º 151/2011

Ano	Encargos Administrativos
2012	8.967.797,42
2013	8.599.515,87



2014	8.194.139,54
2015	7.024.535,55
2016	888.697,29
Total	33.674.685,67

Fonte: Planilha das despesas mensais do Contrato n.º 151/2011, apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/005

A FAF é entidade privada sem fins lucrativos, conforme finalidade estabelecida em seu estatuto:

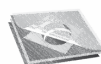
“[...] *colaborar, pelos meios adequados, com o INSTITUTO NACIONAL DO CANCER e com todas as pessoas e entidades interessadas no desenvolvimento de atividades voltadas ao combate ao câncer, a saber: [..]*”

Por isso, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/021, foi solicitado ao gestor informar se a FAF é registrada e credenciada como fundação de apoio do INCA, conforme previsto no Decreto n.º 7.423/2010 ou informar se há outra relação jurídica específica entre as partes. Em resposta, por meio do Ofício n.º 717/Gab.INCA, de 02/12/2016, foi encaminhada a Carta FdoC n.º 419/06, emitida pela FAF em 29/11/2016, que esclarece que a mesma é entidade filantrópica e de assistência social credenciada junto ao Conselho Nacional de Assistência Social e se considera parceira do INCA. Foram relacionados diversos contratos firmados entre o INCA e a FAF, contudo o gestor não informou se a referida Entidade é credenciada como como Fundação de Apoio do Instituto.

A respeito do amparo legal para cobrança de encargos administrativos, dado que esse tipo de terceirização é irregular, não há parâmetro legal que suporte tal cobrança. Considerando que o serviço prestado é locação de mão-de-obra, ainda que especializada, pode-se tomar por base esse tipo de cobrança em contratos regidos pela Instrução Normativa SLTI n.º 02/2008, alterada pela Instrução Normativa SLTI n.º 07/2011, em que custos administrativos estão inseridos nos custos indiretos da contratação. Nos casos de serviços de vigilância e limpeza, o custo indireto limite aceito é 6% e 3%, respectivamente. Embora a natureza dos serviços em questão seja distinta, os custos com manutenção da sede, pessoal administrativo, supervisão dos serviços, seguros e materiais de escritório utilizados, entre outros, são de mesma natureza. Nesse sentido, a cobrança de 15% de encargos administrativos no Contrato n.º 151/2011 não tem previsão legal e, utilizando por analogia, serviços legais de locação de mão-de-obra, o percentual cobrado pela FAF e aceito pelo INCA é significativamente superior ao limite previsto para custos administrativos na terceirização de mão-de-obra.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/015, foi solicitado ao gestor apresentar o amparo legal para cobrança de 15% de encargos administrativos. A resposta foi apresentada pelo Fiscal do Contrato n.º 151/2011, por meio do Memorando n.º 140/2016 CONPREV/INCA, de 30/11/2016, enviado à CGU por meio do Ofício n.º 717/Gab.INCA, de 02/12/2016: “*Os encargos administrativos de 15% foram contemplados na proposta do Grupo D, e teve o aceite por parte da Contratante (INCA) e não houve objeção da CJU-RJ em seu relatório em relação a esse item.*”

O Contrato n.º 151/2011 foi assinado pelo então Diretor do INCA, CPF n.º ***.486.237-**. Na manifestação apresentada pelo Fiscal do Contrato, não foi apresentado o amparo legal e, de fato, no processo administrativo não consta contestação do INCA a respeito da cobrança de encargos administrativos de 15%, prevista na Planilha de Custos da referida



contratação.

- b) Pagamento de despesas com benefício, encargos fiscais e administrativos de empregados não disponibilizados ao INCA em decorrência de usufruto de férias.

Nos meses de maio e junho de 2016, selecionados por amostra para análise da execução do Contrato n.º 151/2011, houve pagamento de benefícios, encargos sociais e administrativos a empregados não disponibilizados ao INCA em decorrência de férias. Nesses casos, a Planilha de “Recursos Humanos disponibilizados no mês”, apresentada pela FAF para efeito de cobrança do valor contratado no mês discrimina nominalmente os empregados de férias, com frequência zerada e não pagamento do salário do mês. Os benefícios, encargos sociais e administrativos referentes a esse empregado não disponibilizados são cobrados do INCA. O Instituto optou por não prever a reposição da mão-de-obra em caso de afastamentos, por entender que o serviço qualificado do empregado contratado não poderia ser repostado por outro empregado. Nesse sentido, quando o empregado contratado não é disponibilizado ao INCA, o serviço assistencial ou administrativo contratado não é prestado, não cabendo, portanto, o pagamento de despesas sem contraprestação do serviço.

Essa falha já foi identificada pela CGU nos Relatórios de Auditoria n.º 244027 e 2011108818 no que tange ao Contrato n.º 151/2008, que antecedeu o Contrato n.º 151/2011 para disponibilização de mão-de-obra terceirizada ao INCA.

Quadro 9: Empregado com frequência zerada em maio de 2016

Empregado	Dias	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Encargos administrativos	Total
***.084.017-**	0	0	421,88	2916,79	500,80	3.939,47

Fonte: resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/005

Quadro 10: Empregados com frequência zerada em junho de 2016

Empregado	Dias	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Encargos administrativos	Total
***.470.327-**	0	0	421,88	2.712,20	470,11	3.604,19
***.858.707-**	0	0	421,88	3.889,05	646,64	4.957,57
***.319.536-**	1	190,03	436,6	2.927,78	533,16	4.087,57
***.534.587-**	2	351,09	451,31	2.922,28	558,70	4.283,39

Fonte: resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/005.

Nota: foram inseridos na relação os empregados ***.319.536-** e ***.534.587-**, devido à frequência próxima a zero.

- c) Pagamento de despesas relativas a salários, encargos fiscais e administrativos de profissionais em usufruto de férias sem comprovação de registro de frequência ou que não prestaram serviços dos meses selecionados.

Foram analisados os faturamentos referentes aos meses de maio e junho de 2016, em que foram disponibilizados 64 profissionais ao INCA nos respectivos meses.

Ressalte-se que a documentação relativa aos pagamentos do Contrato n.º 151/2011 não está organizada em processo administrativo autuado com páginas sequencialmente



numeradas e rubricadas, em desacordo com a Lei n.º 9.784/1999.

De acordo com a documentação apresentada em relação aos pagamentos referentes aos meses de maio e junho de 2016, verificou-se que a conferência realizada pelo fiscal do contrato para atesto dos serviços prestado é realizada com base em planilhas elaboradas pela contratada que detalham, individualmente, os empregados disponibilizados ao INCA no mês e os respectivos valores cobrados referentes a salários, benefícios, encargos sociais e os encargos administrativos mencionados no subitem anterior. A planilha denominada “Recursos humanos disponibilizados ao INCA no mês” apresenta, ainda, o quantitativo de dias trabalhados pelo empregado no mês. O total da despesa da planilha confere com o valor da Nota Fiscal emitida pela contratada. Não constam da documentação os registros de frequência dos empregados disponibilizados ao INCA.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/009, reiterada pela Solicitação de Auditoria n.º 201602906/012, foi solicitada a apresentação dos registros de frequência dos 64 empregados contratados nos meses de maio e junho de 2016, de modo a verificar a efetiva prestação do serviço que havia sido cobrado pela contratada, conforme detalhamento na citada planilha.

Dos 64 empregados disponibilizados ao INCA, segundo a contratada, somente foram apresentados os registros de frequência de 45 empregados em maio de 2016 e de 47 empregados em junho de 2016. Dessa forma, não há comprovação do serviço prestado de 19 empregados em maio de 2016 e de 18 empregados em junho de 2016.

Comparando-se os registros de frequência de maio e de junho de 2016 que foram apresentados, verificou-se que houve cobrança por serviços não prestados. Os profissionais relacionados nos quadros abaixo encontravam-se em período de férias no mês ou parte do mês, sendo que foram cobrados do INCA os valores integrais referentes a salários, benefícios e encargos.

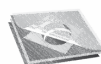
Quadro 11: Cobrança indevida por serviços não prestados – maio de 2016

Nome	Dias cobrados	Dias trabalhados	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Encargos Adm	Total
***.439.577-**	30	0	10.388,06	1.114,50	5.916,00	2.612,78	20.031,34
***.302.627-**	30	0	7.827,23	1.114,50	4.457,61	2.009,90	15.409,24
***.804.337-**	30	5	10.388,06	1.114,50	5.916,00	2.612,78	20.031,34

Quadro 12: Cobrança indevida por serviços não prestados – junho de 2016

Nome	Dias cobrados	Dias trabalhados	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Encargos Adm	Total
***.240.437-**	30	18	10.388,06	1.114,50	5.916,00	2.612,78	20.031,34

- d) Pagamento de horas extras sem conferência do efetivo serviço prestado além da jornada de trabalho contratada.



Na documentação apresentada como contracheque, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 2016029/06/009, foram identificados pagamentos de horas extras sem conferência dos registros de frequência. Os registros de frequência dos empregados relacionados no quadro a seguir não foram disponibilizados nos meses de maio e junho de 2016. Dessa forma, os pagamentos foram realizados sem a conferência da efetiva prestação de serviço adicional.

Quadro 13: pagamento de horas extras sem conferência dos registros de frequência.

Contrato n.º 151/2011	Maió/2016	Junho/2016
***.907.107-**	733,80	366,9
***.470.327-**	440,28	330,21
***.174.017-**	990,63	440,28
***.140.487-**	256,83	293,52
Total	2.421,54	1.430,91

Fonte: documentação apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/009

- e) Divergências de valores relativos a salários, benefícios e encargos sociais entre os valores constantes dos contracheques e os valores cobrados do INCA.

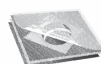
A análise dos valores cobrados do INCA nos meses de maio e junho de 2016 é realizada pelo fiscal do contrato com base na planilha apresentada pela contratada, conforme já descrito, sem conferência dos registros de frequência e dos valores pagos aos contratados a título de salários, benefícios e encargos sociais. Nesse sentido, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/009, foi solicitado ao gestor apresentar os contracheques dos empregados contratados pela FAF que foram disponibilizados ao INCA em maio e junho de 2016, conforme relação constante da planilha de “Recursos Humanos disponibilizados ao INCA no mês”.

Em análise amostral do pagamento de dez contratados por intermédio do Contrato n.º 151/2011, no mês de maio de 2016, verificou-se divergência significativa entre os valores constantes da Planilha de "Recursos Humanos Disponibilizados em Maio/2016", constantes do processo de pagamento e os valores da documentação apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 2016029/06/009, como contracheque de todos os dez contratados selecionados na amostra, conforme exposto nos quadros a seguir.

Quadro 14: divergências entre os contracheques e os valores cobrados do INCA com base na Planilha de Recursos Humanos disponibilizados ao INCA no mês de maio de 2016:

***.573.969-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	7.542,11	1.114,50	4.295,23	12.951,84
Contracheque	8.070,06	0	0	8.070,06
Diferença				-4.881,78
***.429.257-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total

Planilha disponibilizada pela FAF	6.973,68	1.114,50	3.971,51	12.059,69
Contracheque	6.764,46	176,00	0	6.940,46
Diferença				-5.119,23
***.179.747-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	6.973,68	1.114,50	3.971,51	12.059,69
Contracheque	6.764,46	176,00	0	6.940,46
Diferença				-5.119,23
***.981.987-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.388,06	1.114,50	5.916,00	17.418,56
Contracheque	10.146,62	578,62	-	10.725,24
Diferença				-6.693,32
***.439.577-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.388,06	1.114,50	5.916,00	17.418,56
Contracheque	10146,62	7244,59	0	17.391,21
Diferença				-27,35
***.369.761-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.388,06	1.114,50	5.916,00	17.418,56
Contracheque	10146,62	176,00	0	10.322,62
Diferença				-7.095,94
***.620.607-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	7.288,49	1.114,50	4.150,80	12.553,79
Contracheque	7338,83	176,00	0	7.514,83
Diferença				-5.038,96



***.240.437-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.388,06	1.114,50	5.916,00	17.418,56
Contracheque	10.146,62	679,27	0	10.825,89
Diferença				-6.592,67
***.522.997-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.388,06	1.114,50	5.916,00	17.418,56
Contracheque	10.146,00	176,00	0	10.322,00
Diferença				-7.096,56
***.223.427-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.388,06	1.114,50	5.916,00	17.418,56
Contracheque	10.960,28	176,00	0	11.136,28
Diferença				-6.282,28

Fonte: Processo Administrativo n.º 25410.004340/2011-70 e resposta à Solicitação de Auditoria n.º 2016029/06/009.

Em análise amostral do pagamento de dez contratados por intermédio do Contrato n.º 151/2011, no mês de junho de 2016, verificou-se divergência significativa entre os valores constantes da Planilha de "Recursos Humanos Disponibilizados em junho/2016", constantes do processo de pagamento os valores constantes da documentação apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 2016029/06/009, como contracheque de todos os dez contratados selecionados na amostra.

Quadro 15: divergências entre os contracheques e os valores cobrados do INCA no mês de junho de 2016:

***.618.117-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	6.973,68	1.114,50	3.971,51	12.059,69
Contracheque	6.764,46	176,00	0,00	6.940,46
Diferença				-5.119,23

***.002.307-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	5.266,46	863,37	2.999,25	9.129,08
Contracheque	5.073,34	176,00	0,00	5.249,34
Diferença				-3.879,74
***.804.337-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.388,06	1.114,50	5.916,00	17.418,56
Contracheque	10.146,62	176,00	0,00	10.322,62
Diferença				-7.095,94
***.084.157-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.388,06	1.114,50	5.916,00	17.418,56
Contracheque	10.146,62	176,00	0,00	10.322,62
Diferença				-7.095,94
***.958.427-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	9.160,77	1.114,50	5.217,06	15.492,33
Contracheque	9.802,00	0,00	0,00	9.802,00
Diferença				-5.690,33
***.147.910-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.800,70	1.114,50	6.151,00	18.066,20
Contracheque	10.555,38	176,00	0,00	10.731,38
Diferença				-7.334,82
***.133.257-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.525,52	1.114,50	5.994,28	17.634,30



Contracheque	10.282,79	176,00	0,00	10.458,79
Diferença				-7.175,51
***.721.627-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.025,39	1.114,50	5.709,46	16.849,35
Contracheque	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Diferença				-6.101,12
***.820.207-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	4.242,10	863,37	2.415,88	7.521,35
Contracheque	4.058,65	176,00	0,00	4.234,65
Diferença				-3.286,70
***.655.427-**	Salário	Benefícios	Encargos Sociais	Total
Planilha disponibilizada pela FAF	10.822,46	1.114,50	6.163,39	18.100,35
Contracheque	10.960,28	704,00	0,00	11.664,28
Diferença				-6.436,07

Fonte: Processo Administrativo n.º 25410.004340/2011-70 e resposta à Solicitação de Auditoria n.º 2016029/06/009.

As despesas referente aos meses de maio e junho de 2016 foram cobradas pela FAF por meio das s Notas Fiscais n.º 273, de 03/06/2016 e n.º 276, de 04/07/2016, atestadas pelo Fiscal do Contrato e pagas pelas ordens bancárias n.º 2016OB04845 e 2016OB05256, respectivamente.

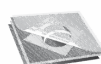
Por meio das Solicitações de Auditoria n.º 201602906/015 e n.º 201602906/017, foram solicitados esclarecimentos para as cobranças indevidas:

- a) Cobrança de encargos administrativos de 15% sobre as despesas com os empregados contratados sem amparo legal.

Foi apresentada informação quanto à relação jurídica entre o INCA e a FAF.

- b) Pagamento de despesas com benefício, encargos fiscais e administrativos de empregados não disponibilizados ao INCA no mês em decorrência de usufruto de férias.

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/009, foi apresentado o Memorando



n.º 122/2016 CONPREV/INCA, de 26/10/2016, emitido pelo Fiscal do Contrato n.º 151/2011, em que afirma o seguinte:

“Conforme informado através do Ofício 852/Gab.INCA encaminhado e convencionado com a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU) por intermédio do Relatório Final do Grupo de Trabalho, os questionamentos inerentes aos itens 2 a 5, são devidamente esclarecidos e justificados através dos itens b e b.1 e no Anexo I da Nota I respectivamente. Ratificamos que o contrato não se constitui em um instrumento para a prestação de serviço por posto de trabalho, e sim, para execução de projetos específicos através de mão-de-obra especializada, a serem desenvolvidos por diversas áreas desta Instituição.”

Em anexo: Ofício n.º 852/Gab.INCA, de 09/09/2010 e Ata de Reunião do mencionado grupo de trabalho.

- c) Pagamento de despesas com profissionais relativas a salários, encargos fiscais e administrativos de profissionais em usufruto de férias sem comprovação de registro de frequência ou que não prestaram serviços dos meses selecionados.

Não houve manifestação para o pagamento de despesas relacionadas a profissionais para os quais não foram apresentados os registros de frequência, embora tenha sido solicitada por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/015.

Em relação ao pagamento dos salários dos empregados que se encontravam em férias, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/015, foi apresentado Ofício n.º 321/2016, emitido pelo Fiscal do Contrato, notificando a FAF para recolhimento dos valores devidos dos empregados que se encontravam em férias no prazo de 5 dias. Não foi apresentado, até o momento, o comprovante da restituição dos valores devidos.

- d) Pagamento de horas extras sem conferência do efetivo serviço prestado além da jornada de trabalho contratada.

Foi apresentado o Memorando n.º 122/2016 CONPREV/INCA, de 26/10/2016, emitido pelo Fiscal do Contrato n.º 151/2011, em que afirma o seguinte:

“As horas extras são atividades laborais que não podemos precisar quando irá acontecer, sendo assim, elas já estão contempladas e pactuadas na proposta através da planilha de encargos sociais do Grupo B. Esclarecemos que os pagamentos das horas extras ocorrem no mês subsequente ao trabalhado, por isso apresentamos as frequências referentes aos meses de abril e maio de 2016, conforme verificado nos contracheques.

- e) Divergências de valores relativos a salários, benefícios e encargos sociais entre os valores constantes dos contracheques e os valores cobrados do INCA.

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/015, por meio do Ofício n.º 717/Gab.INCA, de 02/12/2016, foi encaminhada a Carta assinada pela FAF FdoC n.º 419/16, de 29/11/2016, com o seguinte esclarecimento:

“O contrato supracitado contempla diversas categorias profissionais, cujas datas-base se diferenciam. Os reajustes salariais para recomposição das perdas salariais não possuem regularidade ou tempestividade para efeito de pleito de reequilíbrio financeiro. O reequilíbrio financeiro em razão da variação normal do custo, só ocorre em periodicidade igual ou superior a um ano, razão pelo qual o contrato supracitado possui data-base de 2014, estando o pleito para reajuste em andamento. Considera-se para efeito do reajuste de preço dos salários o percentual estabelecido para a categoria



preponderante representada pelos Sindicatos dos Hospitais Clínicas e Casas de Saúde do Município do Rio de Janeiro e Sindicatos dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Rio de Janeiro.

Por esses aspectos há diferenças entre os salários praticados e faturados, hora a maior, hora a menos, não havendo prejuízo para o Contratante e o empregado.”

Quanto à cobrança de benefícios e encargos da mão-de-obra não disponibilizada ao INCA, embora o fiscal do contrato afirme que foi *convencionado com a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU- Regional/RJ)*, a informação não procede. A recomendação a respeito dessa cobrança indevida no Contrato anterior de mesma natureza, Contrato n.º 151/2008, foi mantida e permanece sendo acompanhada pelo Plano de Providências Permanente.

A ausência de conferência mensal dos empregados disponibilizados e das despesas apresentadas pela contratada demonstram falhas na fiscalização do contrato, como as identificadas na amostra analisada.

No que tange ao pagamento por serviços não prestados, ou seja, cobrança de salários dos empregados em férias, o fiscal do contrato informou que já notificou a contratada para recolhimento da diferença no valor de R\$ 31.288,68, referente aos quatro empregados citados pela CGU. Convém ressaltar, no entanto, que a análise da CGU foi amostral, sendo necessária a análise de todo o período da vigência contratual, conferência essa que deve fazer parte da rotina de fiscalização de contratos que envolvam terceirização de empregados.

Quanto às despesas sem comprovação da prestação de serviços, ou seja, dos empregados para os quais não foram apresentados os registros de frequência nos meses de maio (no total de 19) e no mês de junho de 2016 (No total de 18 empregados). Ressalte-se que, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/009, foram apresentados relatórios sobre escalas de trabalho, assinados pelo responsável administrativo da área, contudo não são registros de frequência e não foram considerados como tal pela equipe de auditoria.

Em relação aos registros de frequência apresentados em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/015, com o objetivo de comprovar a realização de horas extras, são confusos, com plantões até superiores a 24 horas, com entradas sem registros de saídas e sem preenchimento da coluna específica para registro de horas extras. Dessa forma, não foi possível a essa equipe de auditoria avaliar a documentação apresentada como sendo comprovação dos registros de realização de horas extras que foram pagas pelo INCA. Cabe destacar que o relatório elaborado pelo fiscal do contrato, constante da documentação relativa ao pagamento das notas fiscais de prestação de serviços dos meses de maio e junho de 2016, não menciona o pagamento de horas extras e sua comprovação. Essas despesas também não estão discriminadas na planilha da FAF “Recursos Humanos disponibilizados no mês”, elaborada pela FAF.

No que tange aos esclarecimentos apresentados pela própria contratada quanto às divergências nos valores dos salários, benefícios e encargos sociais cobrados do INCA e constantes dos contracheques dos empregados, não elucida o fato. O contrato em questão não possui valor fixo, sua remuneração mensal é variável, de acordo com as despesas comprovadamente realizadas pela contratada com os empregados disponibilizados, a cada mês, ao INCA. Questões relacionadas à reequilíbrio financeiro do contrato são tratadas por meio de apostilamentos, que constam do processo administrativo do Contrato n.º 151/2011. Esses apostilamentos não foram verificados pela CGU, que baseou sua análise



na verificação da comprovação do pagamento por serviços efetivamente prestados pela contratada. As divergências de valores cobrados ao INCA e constantes dos contracheques dos empregados na amostra analisada não fornecem segurança ao gestor de que a remuneração do contrato é exatamente pelo serviço contratado dos profissionais disponibilizados, não sendo possível realizar os pagamentos à contratada sem essa comprovação do que efetivamente está sendo custeado.

Nesse sentido, as falhas na fiscalização da execução do contrato n.º 151/2011 e a constatação, na amostra analisada, de que estão sendo custeadas pelo INCA despesas sem a efetiva comprovação da realização do objeto contratado e dos valores cobrados pela contratada ou sem a efetiva prestação do serviço contratado, demonstram fragilidades nos controles instituídos pelo INCA. Cabe destacar que falhas na execução do Contrato anterior de mesma natureza junto à FAF, n.º 151/2008, já haviam sido identificadas pela CGU.

Causa

Aceitação de despesas sem amparo legal na planilha de custos do Contrato n.º 151/2011 e falhas recorrentes na fiscalização de contratos de terceirização de mão-de-obra, identificadas pela CGU nos Contratos n.º 151/2008 e n.º 151/2011.

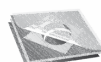
Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906-023, foram solicitadas justificativas à Direção do INCA sobre os fatos apontados. A resposta foi apresentada por meio do Ofício n.º 025/Gab.INCA, de 19/01/2017, que encaminhou em anexo documentos e manifestação de grupo de trabalho instituído pela Direção do INCA pela portaria n.º 001, de 02/01/2017, com o objetivo de dar cumprimento às manifestações solicitadas pela referida Solicitação de Auditoria.

A manifestação do Grupo de Trabalho é extensa e trata, primeiramente do histórico da relação entre o INCA e a FAF, a qual denomina de “parceria na gestão conjunta dos recursos financeiros, humanos e materiais disponíveis no desenvolvimento das atividades e projetos voltados ao combate do câncer no país”. Especificamente sobre os fatos apontados, a manifestação apresentada foi a seguinte:

- a) Cobrança de encargos administrativos de 15% sobre as despesas com os empregados contratados sem amparo legal.

“Os encargos administrativos foram incluídos no Projeto Básico que faz parte do Contrato 151/2011 tendo como finalidade o sustento da administração do Contrato, bem como, prover os recursos financeiros que sejam suficientes para fazer face às despesas recorrentes no Contrato, como treinamentos e especialização dos profissionais envolvidos na prestação do serviço de excelência oncológica, que sempre norteou a parceria INCA/MS x Fundação Ary Franzino. Para que possamos discernir sobre a cobrança de Encargos Administrativos do contrato 151/2011 é preciso entender que a relação INCA/MS x FAF não é uma simples relação de contratação de mão de obra. [...] Especificamente com relação à cobrança da Taxa de Administração ou Encargos Administrativos do Contrato 151/2011, cumpre



*ressaltar que **inexiste ilegalidade na cobrança da taxa administrativa (encargos administrativos), livremente pactuado pelas partes.***

A "taxa de administração" ou "Encargos Administrativos", é o instituto jurídico que viabiliza as contratações para prestação e continuidade plenos dos serviços públicos, para que se atenda ao princípio da eficiência. Sua natureza jurídica, muito embora aplicada aos contratos públicos, é originalmente privada e deve seguir as normas particulares de conveniência e oportunidade das Empresas, para o oferecimento de seus serviços, visando a atender dentro da melhor expectativa ao interesse público.

No direito público, especialmente nos contratos administrativos, a taxa de administração reflete com exatidão um equilíbrio contratual, a que a Empresa terceirizada faz jus pelo fiel adimplemento de suas obrigações.

O Direito Administrativo reconhece-a como legítima, vez que do contrário, estaria-se enriquecendo indevidamente aos cofres públicos, em detrimento de empresas que lhes prestassem serviços.

A taxa de administração, portanto, é uma fonte de equilíbrio no contrato, incidente sobre o valor de "venda" de determinado labor ou produto, a fim de que o particular se sinta compensado pela contratação com a Administração Pública.

Sua sistemática de incidência é bastante simples. Particularmente em relação ao contrato 151/2011, em que a Contratada junta as planilhas de composição de preços: apresentando tudo aquilo que compõe os seus custos, somando salários, vantagens decorrentes de leis e normas trabalhistas; outras espécies de remuneração; encargos e emolumentos; tributos devidos pela execução do objeto contratual; enfim, todas as formas de suas despesas.

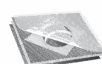
Sobre esse montante, que estará sobre sua responsabilidade, aplica um percentual que acha gratificante o bastante para que consiga executar o objeto contratual dentro da melhor expectativa, sob penas de lei. Esse percentual foi ajustado livremente entre as partes, conferindo-lhe legalidade.

Sendo assim, uma vez estipulado o valor global que deverá mensalmente receber do Poder Público, após analisada sua proposta e planilha de composição de preço, não poderá alterar esses preços, salvo nas hipóteses legais e fatos imprevisíveis.

O conteúdo do contrato é a vontade das partes expressa no momento de sua formalização. Daí a necessidade de cláusulas que fixem com fidelidade o objeto do ajuste e definam com precisão os direitos, obrigações, encargos e responsabilidades dos contratantes.

*Os valores cobrados a título de **Taxa de Administração ou Encargos Administrativos** têm por finalidade remunerar a atividade de gerenciamento exercida pela contratada. Portanto, tem referida **taxa** por finalidade custear as despesas com a **administração** do contrato. A **taxa de administração**, desde que prevista no pacto, é legal e se prolonga em todo o curso da contratação.*

A planilha apresentada demonstrava com perfeição o percentual de "encargos administrativos", a qual incidiria sobre os valores dos custos (expressos, por exemplo, na folha de pagamentos). Os encargos foram livremente pactuados pelas



partes, procedimento legítimo e legal, com espeque na legislação pertinente e tribunais pátrios.

O Contrato 151/2011 não é uma mera contratação de prestação de serviços de mão de obra, não se confundindo com a contratação de serviços de limpeza, segurança e recepção de um órgão federal, estamos falando da contratação de pesquisadores, doutores, médicos e profissionais do ramo da oncologia da mais alta qualificação.

Essa especificidade nos leva a crer na singularidade dessa contratação e o custeio para a manutenção dessa mão de obra especializada, justificando-se a inclusão dos encargos administrativos na forma como pactuada entre as partes no Contrato 151/2011.”

[grifos no original]

b) Pagamento de despesas com benefício, encargos fiscais e administrativos de empregados não disponibilizados ao INCA no mês em decorrência de usufruto de férias.

“O Instituto optou por não prever a reposição da mão-de-obra em caso de afastamentos, em decorrência de férias, por entender que o serviço qualificado do empregado contratado não poderia ser repostado por outro empregado dada a alta especialização envolvidas neste tipo de contratação. Apenas para ilustrar como já descrito acima.

Nesse sentido, quando a Fundação do Câncer apresentou sua proposta deixou claro essa metodologia na “Nota 1” na folha 62 e no item “detalhamento da proposta” na folha 73 do processo explicado a seguir:

Mensalmente é realizado o provisionamento de valores para o pagamento das férias, 13º (décimo terceiro) salário e verbas rescisórias.

No que tange aos funcionários com frequência zerada em período de férias, dos quais foram cobrados somente encargos e benefícios, foi utilizada a metodologia de rateio em 12 meses para todos os encargos sociais dos Grupos “A” e “B” e benefícios inerentes ao contrato.

Assim como no conceito contábil, a “provisão” pela metodologia de rateio considera para cada mês transcorrido 1/12 (um doze avos) de obrigação para a empresa e conseqüentemente 1/12 (um doze avos) de direito para o funcionário.”

O custo anual dos encargos foi dividido em 12 meses. Desta forma, no período do gozo de férias a cobrança dos encargos permanece.

O Anexo IV demonstra efetivamente essa metodologia.”

c) Pagamento de despesas com profissionais relativas a salários, encargos fiscais e administrativos de profissionais em usufruto de férias sem comprovação de registro de frequência ou que não prestaram serviços dos meses selecionados.

“Com relação ao item apurado, cumpre informar que os pagamentos através do contrato 151/2011, os processos administrativos de pagamento que todas as providências necessárias para o correto arquivamento dos pagamentos estão sendo tomadas, tendo sido aberto o processo nº 25410.000371/2016, onde as notas fiscais serão colocadas em ordem cronológicas de pagamento, devidamente carimbadas e assinadas, de acordo com a Lei n.º 9.784/1999, conforme explicado pela Divisão Orçamentária e Financeira no Memo/DOF/COAD/INCA nº 001/2017 em Anexo V.

Ainda no item nº 02 C) da Solicitação de Auditoria 2016.02906-23 no tocante a apresentação dos registros de frequência dos 64 empregados contratados nos meses

de maio e junho de 2016, de modo a verificar a efetiva prestação do serviço que havia sido cobrado pela contratada, conforme detalhamento na planilha de “Recursos humanos disponibilizados ao INCA no mês”. Estamos completando as informações prestadas através das folhas de ponto individual dos 19 empregados em maio de 2016 e de 17 empregados em junho de 2016, conforme Anexo VI.

[...]

Temos a considerar que efetivamente constatamos a cobrança indevida de benefícios no caso dos funcionários com frequência zerada, no período compreendido maio/2016, no valor total de R\$ 31.288,68, importância esta já ressarcida ao erário no dia 29/12/2016, conforme Anexo VII.”

d) Pagamento de horas extras sem conferência do efetivo serviço prestado além da jornada de trabalho contratada.

“Os enfermeiros sujeitos a escalas de serviços de revezamento fazem jus a uma folga correspondente à diferença entre o número de horas trabalhadas e a carga horária prevista na Convenção Coletiva de Trabalho, ficando a critério da empresa a conversão desta folga no pagamento de horas extras com o adicional de 50% (cinquenta por cento). As horas extras no âmbito do contrato nº 151/2011, são remuneradas com base no valor hora do salário do profissional e integram o item 09 “Horas extras obrigatórias” do Grupo “B” da planilha de custos/encargos e formação de preços que compõe a proposta de serviços, no percentual de 1,15% (um virgula quinze por cento).”

e) Divergências de valores relativos a salários, benefícios e encargos sociais entre os valores constantes dos contracheques e os valores cobrados do INCA.

“Os cargos previstos no Contrato nº 151/2011 estão distribuídos em 12 categorias profissionais, sendo 11 com representação específica (ex. Enfermeiros, Médicos), e os demais representados pela categoria preponderante, ou seja, pelo Sindicato dos Empregados em Estabelecimento de Serviços de Saúde do Rio de Janeiro.

Essa diversidade acarreta o acompanhamento de 12 datas-bases, sendo estas destinadas a correção salarial e a revisão das condições de trabalho fixadas em acordo, convenção ou dissídio coletivo.

Os acordos e convenções quando pactuados são em momentos diferentes, sendo na maioria das vezes retroativos à data-base.

Como dito acima o reajuste dos salários são firmados através de instrumentos pactuados pelos sindicatos representantes de cada categoria e podem ocorrer dentro do prazo previsto ou não.

Haja vista as convenções coletivas do Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro pendentes desde 2011.

E a inexistência o acordo ou convenção coletiva durante a vigência do contrato inviabiliza a repactuação dos preços.

Assim sendo, identificam-se divergências salariais para os profissionais cujas categorias não pactuaram o reajuste.

Sendo essa diferença provisionada para o desembolso retroativo quando do estabelecimento do acordo ou convenção coletiva pendentes. Anexo IX.”

Análise do Controle Interno

Em relação à justificativa para cobrança de encargos administrativos de 15% sobre o

valor da folha de pagamentos dos recursos humanos disponibilizados ao INCA, não foi apresentado o amparo legal para a referida cobrança, bem como não consta da documentação apresentada o detalhamento que justifique o percentual pactuado de 15% sobre o total das despesas com remuneração da mão-de-obra alocada no INCA. A referida cobrança estava prevista na planilha de custos de formação de preços do Contrato n.º 151/2011, contudo sem memórias de cálculo a respeito desse percentual aceito pela Direção do INCA quando da assinatura do Contrato n.º 151/2011.

A cobrança de encargos administrativos está prevista na contratação de serviços de locação de mão de obra autorizados por lei, em percentuais significativamente inferiores, contudo o gestor argumenta que o Contrato em questão não é nessa natureza. Nesse sentido, a própria irregularidade da contratação permite apenas que sejam firmadas analogias com tipos de contratação que envolvam fornecimento de mão de obra.

Por outro lado, o fato de essa cobrança ter sido acordada entre a Direção do INCA e a FAF não confere legalidade, haja vista não se tratar de contrato administrativo entre pessoas jurídicas privadas. Por envolver recursos públicos, o Acordo requer que qualquer despesa cobrada seja legalmente devida e comprovadamente necessária à execução do Objeto contratado. Dessa forma, não procede a afirmativa utilizada como justificativa pelo gestor a respeito do amparo legal: *“Sobre esse montante, que estará sobre sua responsabilidade, aplica um percentual que acha gratificante o bastante para que consiga executar o objeto contratual dentro da melhor expectativa, sob penas de lei. Esse percentual foi ajustado livremente entre as partes, conferindo-lhe legalidade.”*

Quanto a referência a *“treinamentos e especialização dos profissionais envolvidos na prestação do serviço de excelência oncológica”*, estavam previstos no Bloco 1 da Planilha de Custos despesas com *“Participação em eventos, seminários e congressos”* e *“viagens e deslocamentos a serviço”*, ou seja, essa despesa não estava incluída nos encargos administrativos”. Ademais, o fornecimento de mão-de-obra qualificada dos profissionais do referido Contrato é de responsabilidade da Contratada, não sendo razoável transferir o custo dessa qualificação para o contratante.

Dessa forma, sem a demonstração do amparo legal e sem o detalhamento da composição da rubrica *“encargos administrativos”* no percentual de 15% sobre o somatório de salários, benefício e encargos, considera-se indevida a referida despesa, que somou R\$ 33.674.685,67 ao longo da vigência do Contrato n.º 151/2011.

Quanto ao pagamento de benefícios, encargos sociais e encargos administrativos dos empregados com frequência zerada em decorrência de usufruto de férias, a memória de cálculo dos pagamentos apresentada demonstrou cobrança de valores indevidos. Em relação aos encargos sociais, verificou-se que parte dessas despesas se refere a provisionamentos devidos, tais como décimo terceiro salário, abono de férias e verbas rescisórias. Estão sendo cobrados do INCA como encargos, no entanto, despesas variáveis nos percentuais estimados na Planilha de Custo do Contrato, sem comprovação da ocorrência do fato gerador do gasto para o empregado em específico. Esses são os casos, por exemplo, dos valores cobrados como encargos sociais dos empregados em férias nas rubricas *“adicional noturno”*, *“abono pecuniário”*, *“horas extras”*, *“férias sobre adicional noturno e horas extras obrigatórias”* e *“13º salário sobre adicional noturno e horas extras obrigatórias”*. Dessa forma, de acordo com a metodologia de cálculo apresentada, foram cobrados e pagos, de forma indevida, encargos sociais de empregados em férias com base em valores estimados para o conjunto de empregados, além das provisões legais.



Verificou-se também que é realizada provisão de 1/12 para férias, considerada como encargo social, ou seja, quando o empregado da FAF está de férias e não prestou serviço no INCA, embora o salário do mesmo seja apresentado como zerado, o custo dessa despesa é cobrado do INCA na forma de provisionamento mensal como encargos social, em decorrência da opção de não reposição da mão-de-obra.

Em relação aos registros de frequência que não constavam da documentação referente aos pagamentos de maio e junho de 2016 e que haviam sido solicitados por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/009, com prazo de resposta para 26 de outubro de 2016, reiterada por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/012, foram apresentados apenas em 19 de janeiro de 2017. Dessa forma, a análise da execução contratual considerou apenas os registros de frequência que haviam sido apresentados quando solicitados (46 no mês de maio e 47 no mês de junho). Não foram analisados os registros de frequência de dezenove empregados referentes a maio de 2016 e de dezoito referentes a junho de 2016, apresentados em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/023 – que solicitou justificativa para fatos identificados pela CGU, entre os quais, o pagamento de despesas sem a comprovação da prestação do serviço, devido à intempestividade na apresentação da documentação.

Não foi apresentada justificativa para os pagamentos realizados sem comprovação dos registros de frequência dos empregados disponibilizados ao INCA.

Em relação à cobrança por serviços não prestados nos meses de maio e junho, de acordo com análise das folhas de frequência que haviam sido apresentadas em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/009, o gestor apresentou a Guia de Recolhimento da União paga em 03/01/2017, no valor de R\$ 31.288,68. Esse valor se refere à cobrança indevida de salários de empregados que se encontravam em usufruto de férias, sem reposição do profissional.

Quanto ao esclarecimento acerca do pagamento de horas extras, o Acordo Coletivo de Trabalho de enfermeiros apresentado, no caso específico de regime de trabalho de plantões de 12h por 36h de folga, prevê a possibilidade de conversão da folga de 12h por mês em pagamento de horas extras com acréscimo de 50% no valor da hora contratada. Verificou-se que os registros de frequência dos referidos enfermeiros citados no Quadro 13 já haviam sido apresentados em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/015. Os registros de frequência até superiores a 24 horas de trabalho ininterrupto não estão previstos no Acordo Coletivo de Trabalho e divergem da escala de trabalho prevista para o profissional. No caso dos enfermeiros ***.907.107-** e ***.174.017-**, os registros também não indicam o cumprimento integral da jornada de trabalho contratada. Ressalte-se que não foi apresentada memória de cálculo dos valores pagos a título de horas extras nos meses de maio e junho de 2016. Nesse sentido, a documentação apresentada não respalda o referido pagamento e há necessidade de depuração dos valores pagos.

No que tange às diferenças nos valores cobrados do INCA e constantes dos contracheques na amostra do pagamento de 10 empregados nos meses de maio e junho de 2016, demonstrada nos Quadros 14 e 15, os esclarecimentos apresentados relatam que as diferenças são decorrentes de provisionamentos realizados pela contratada devido à diversidade de categorias funcionais e seus acordos coletivos de trabalho, que são firmados em datas diferentes e preveem pagamentos retroativos. Essa informação, no entanto, não justifica a cobrança de valores diferentes dos contracheques dos empregados disponibilizados ao INCA. Alterações contratuais decorrentes de revisão dos Acordos



Coletivos de Trabalho foram tratadas no Contrato n.º 151/2011 por apostilamentos específicos para essa finalidade, dessa forma, não cabe à contratada realizar provisionamentos inseridos nos valores de salários e benefícios.

Dessa forma, a análise amostral da execução do Contrato n.º 151/2011 demonstrou cobrança de encargos administrativos de 15% sem respaldo legal e sem detalhamento de sua composição, bem como a cobrança indevida de valores estimativos de custos variáveis e de despesas sem comprovação da efetiva ocorrência do fato gerador. As divergências não justificadas entre os valores dos contracheques dos empregados e os cobrados do INCA na amostra selecionada, indicam a necessidade de rigoroso levantamento dos valores pagos a maior durante toda a vigência do referido Contrato.

Recomendações:

Recomendação 1: Exigir da contratada o detalhamento descritivo dos custos envolvidos e cobrados na rubrica "encargos administrativos". Caso não fique demonstrada a despesa com encargos administrativos, no montante de R\$ 33.674.685,67 na vigência do Contrato n.º 151/2011, exigir da Contratada o ressarcimento dos valores não comprovados.

Recomendação 2: Instaurar processo administrativo para apurar os valores indevidos cobrados do INCA por meio do Contrato n.º 151/2011 a título de salários, benefícios, encargos fiscais e administrativos, divergentes dos contracheques dos empregados durante o exercício de 2016, adotando providências para ressarcimento ao Erário.

Recomendação 3: Instaurar processo administrativo para apurar a fidedignidade dos valores cobrados do INCA ao longo de 2016, em relação ao Contrato n.º 151/2011, mediante comprovação da prestação dos serviços, adequação e conferência dos registros de frequência dos empregados disponibilizados ao Instituto, adotando providências para ressarcimento ao Erário.

Recomendação 4: Realizar levantamento do pagamento de horas extras em 2016, obtendo-se comprovação da efetiva realização da carga horária contratada e das horas excedentes, fazendo constar do processo administrativo n.º 25410.004340/2011-70 o resultado da avaliação, memória de cálculo individualizada dos pagamentos e as providências para ressarcimento ao Erário.

Recomendação 5: Na fiscalização de contratos de serviços de locação de mão-de-obra, abster-se de atestar a realização do objeto apenas com base em documentos produzidos pela contratada, sendo necessária a verificação da efetiva prestação do objeto contratado por meio de inspeções físicas, conferência de registros de frequência e documentos que comprovem a aderência dos valores pagos aos contratados.

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Remuneração a servidores do Ministério da Saúde por meio do Contrato FAF n.º 151/2011, sem comprovação da compatibilidade de horário.

Fato

Na análise dos recursos humanos disponibilizados ao INCA pela Fundação Ary Frauzino para Pesquisa e Controle do Câncer – FAF, por intermédio do Contrato n.º 151/2011,



foram identificados seis profissionais da área assistencial, já remunerados por, no mínimo, 40 horas semanais por cargos efetivos exercidos no Ministério de Saúde, conforme relacionado no quadro a seguir:

Quadro 16: Servidores do Ministério da Saúde contratados pela FAF por meio do Contrato n.º 151/2011

CPF	Unidade de lotação no Ministério da Saúde - MS	CARGA HORÁRIA MS	CARGA HORÁRIA FAF ²
***.140.487-** ⁽¹⁾	CEDIDA AO HOSPITAL MATERNIDADE CARMELA DUTRA	40H	40H
***.470.327-**	HOSPITAL FEDERAL DE IPANEMA	40H	40H
***.582.297-**	INTO (20H) E FIOCRUZ (40H)	60H	24H
***.228.427-**	DOIS CONTRATOS DE 20H NO INTO	40H	20H
***.362.597-**	INTO (20H) E HOSPITAL FEDERAL DOS SERVIDORES (20H)	40H	30H
***.613.187-**	HOSPITAL FEDERAL DE BONSUCESSO	40H	40H
¹ Cessão com ônus para o Ministério da Saúde			
² Carga horária do Contrato n.º 151/2011			

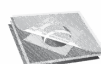
Comparando-se os registros de frequência do servidor público ***.470.327-** no Hospital Federal de Ipanema - HFI, apresentados por meio do Ofício n.º 2070/2016/GABDIR/HFI/RJ, de 17/11/2016, com os registros de frequência como contratado da FAF e disponibilizado ao INCA por intermédio do Contrato n.º 151/2011, observou-se sobreposição na jornada de trabalho. Há períodos em que o servidor estaria nos dois locais, de acordo com os registros de frequência assinados pelo próprio.

Em relação à servidora ***.582.297-**, foram identificadas sobreposições na jornada de trabalho em 2016 entre os períodos da jornada no INCA (por meio da FAF) e no Instituto Fernandes Figueira - IFF, unidade da FIOCRUZ, conforme os registros de frequência apresentados por meio do Ofício AUDIN n.º 028/2016, de 17/11/2016. No confronto da jornada no INCA e no INTO, de acordo com os registros de frequência apresentados por meio do Ofício n.º 2578/2016 de 23/11/2016, foram identificadas sobreposições entre a jornada no INCA (por meio da FAF) e no INTO nos meses de abril e maio de 2016, além da ocorrência de faltas em plantões do INTO. Em 2015, não foram identificadas sobreposições de jornada de trabalho da servidora, com base nos registros das folhas de frequência.

Não foram apresentados os registros de frequência dos servidor ***.228.427-** na jornada de trabalho contratada pela FAF e disponibilizada ao INCA, solicitada pela Solicitação de Auditoria n.º 201602906/015. Não foi possível, dessa forma, comparar as jornadas de trabalho no INCA e nos contratos do INTO.

Em relação ao servidor ***.362.597-**, em exercício do Hospital Federal dos Servidores do Estado – HFSE e no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia- INTO, 20 horas em cada local de trabalho, além de 30 horas semanais como contratado da FAF, foram identificados períodos de sobreposição da jornada de trabalho nos registros de frequência assinados pelo servidor no HFSE e na FAF. Não foram identificadas coincidências de jornada de trabalho com o INTO, em relação aos demais, contudo houve incidências de faltas em todos os plantões do INTO nos meses de setembro a dezembro de 2015. Ressalte-se que o servidor ainda possuía dois vínculos junto ao Município de Cachoeira de Macacu no exercício de 2015, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

Em relação à servidora do HFB, ***.613.187-**, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/017, foi solicitada a apresentação dos registros de frequência dos meses de janeiro a agosto de 2015 das atividades contratadas pela FAF e disponibilizada ao



INCA. Somente foram disponibilizados os registros dos meses de janeiro e maio de 2015, o que impossibilitou o comparativo com a jornada de trabalho no HFB.

Quanto à servidora ***.140.487-**, não foi realizado comparativo entre jornadas de trabalho, tendo em vista que a servidora está cedida à unidade hospitalar da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, embora com ônus para o Ministério da Saúde.

Dessa forma, da relação de seis servidores ativos do Ministério da Saúde com jornada de 40 horas semanais que foram contratados pela FAF, foram identificadas sobreposições na jornada de trabalho de três deles e, para os demais, não foi possível a análise comparativa.

Cabe ressaltar que a Lei nº 8.112/90 exige a compatibilidade de horários como condição para as situações de acúmulos de cargos por servidores públicos, consoante se lê em seu art. 118, § 2º in verbis:

“Art. 118. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

(...)

§ 2º A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horário”

Finalmente, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/15, foram solicitadas justificativas para a contratação pelo INCA, por intermédio da Fundação Ary Frauzino, de profissionais da área assistencial, já remunerados por, no mínimo, 40 horas semanais por cargos efetivos exercidos no Ministério de Saúde.

Não foi apresentada manifestação por parte do INCA.

Causa

Falhas de fiscalização quanto à comprovação da prestação de serviço dos empregados contratados pela FAF por intermédio do Contrato n.º 151/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906-023, foram solicitadas justificativas à Direção do INCA sobre os fatos apontados. A resposta foi apresentada por meio do Ofício n.º 025/Gab.INCA, de 19/01/2017, que encaminhou em anexo documentos e manifestação de grupo de trabalho instituído pela Direção do INCA pela portaria n.º 001, de 02/01/2017, com o objetivo de dar cumprimento às manifestações solicitadas pela referida Solicitação de Auditoria.

“No tocante a apresentação dos registros de frequência estamos completando as informações prestadas através das folhas de ponto individual, conforme Anexo X.”

O Anexo X apresenta os registros de frequência dos empregados relacionados no Quadro 16.

Análise do Controle Interno

Quanto aos registros de frequência relacionados no Anexo 10, foram disponibilizados os registros do médico ***.228.427-** contratado da FAF no período de janeiro a outubro de 2015, não foram identificadas sobreposições em relação à sua jornada no INTO, contudo verificou-se que o mesmo não cumpriu a jornada paga pelo INCA, na medida em que realizou plantões semanais de 16h.

Não foi apresentada manifestação do gestor quanto às falhas no controle do exercício das atividades dos empregados disponibilizados ao INCA, dessa forma não há o que acrescentar à análise já realizada.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar as situações de conflito na jornada de trabalho dos empregados disponibilizados ao INCA, nos exercícios de 2015 e 2016, de CPFs n.º ***.470.327-**, ***.582.297-** e ***.362.597-**, bem como exigir da contratada a comprovação da prestação de serviço do empregado ***.228.427-** quanto à jornada de trabalho contratada, adotando providências, se for o caso, para ressarcimento ao Erário referente aos serviços contratados e não prestados.

Recomendação 2: Notificar, respectivamente, o Departamento de Gestão Hospitalar - DGH, bem como a Fiocruz, sobre os casos de sobreposição das jornadas de trabalho dos seguintes servidores públicos contratados pela FAF, no âmbito do Contrato n.º 151/2011: ***.470.327-** (Hospital Federal de Ipanema); ***.362.597-** (Hospital Federal dos Servidores do Estado); e ***.582.297-** (Instituto Fernandes Figueira).

2.1.2 PROVIMENTOS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao atendimento das Recomendações ID's n.ºs: 10893, 10894 e 85696 - Constatação: 29 do Relatório n.º 201306021.

Fato

Foi objeto de análise dessa equipe de auditoria verificar o atendimento às Recomendações da CGU n.ºs: **10893, 10894 e 85696 - Constatação: 29 do Relatório n.º 201306021** constantes no PPP-INCA, relativas às ações realizadas pelo INCA, a fim de serem sanadas as falhas cadastrais e financeiras na base de dados SIAPE, caracterizadas pelas ocorrências abaixo listadas:

Quadro 17: Recomendações da CGU n.ºs: 10893, 10894 e 85696- Constatação: 29 do Relatório n.º 201306021

	<i>10893“ Considerando que a situação funcional não pode ser alterada até que se resolva a questão da acumulação, o INCA deverá providenciar a retirada das rubricas próprias de servidores ainda em atividade (Auxílio-alimentação e Adicional de</i>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



<p>Constatação 29 do Relatório nº 201306021:</p> <p>“Verificar se houve a correção referente às falhas cadastrais e financeiras na base de dados SIAPE, caracterizadas pela ocorrência de: a) servidores com idade superior a 70 anos cadastrados na condição de Ativo permanente (0363106); b) concessão de benefícios em desacordo com a legislação vigente, ocasionando, em consequência percepção de valores indevidos dos servidores: 5102251, 4889801, 5237564, 4907116, 2435870, 4802624, 5237220, 4839340, 5104840, 5159822, 5177014, 5148090; c) Interrupção de descontos em folhas de pagamento das obrigações de reposições ao erário assumidas por alguns servidores: 241670; 1187762; 1205096; 1375504; 1526865; 1527420; 1529502; 1534022; 1535316; 1546024; 1554982; 1556659; e 1561821”.</p>	<p><i>Radiação Ionizante) que continuam a ser pagas ao ex-servidor, bem como promover o ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente”.</i> (Nota Técnica nº 2648/2014/NAC-2/CGU-Regional/RJ/CGU-RJ)</p> <p>10894 - <i>"Todas as situações cadastrais foram corrigidas. Porém os valores recebidos a maior permanecem pendentes de ressarcimento, por isso recomendamos: promover o ressarcimento dos valores percebidos a maior pelas pensionistas de matrículas números 4889801, 5237564, 4907116, 4907116, 2435870, 4802624, 5237220, 4839340, 5104840, 5159822, 5177014, 5148090 e 5102251".</i> (Nota Técnica nº 2648/2014/NAC-2/CGU-Regional/RJ/CGU-RJ)</p> <p>85696 - <i>“Promover o desconto em Folha de Pagamento das mencionadas Reposições ao Erário e das Antecipações de Férias concedidas aos servidores de matrícula nº 241377; 241670; 1187762; 1205096; 1375504; 1526865; 1527420; 1529502; 1534022; 1535316; 1546024; 1554982; 1556659; e 1561821".</i> (Nota Técnica nº 2648/2014/NAC-2/CGU-Regional/RJ/CGU-RJ)</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Sistema Monitor

Assim, por meio do item 4 da Solicitação nº 201602906-01, foi solicitada ao INCA a apresentação de toda a documentação comprobatória que desse suporte à análise quanto ao atendimento das recomendações em tela.

Quanto à recomendação ID n.º 10893, o INCA prestou a informação, por meio do Memorando nº 421/2016 - DGT - COGEP-INCA, de 15/09/2016, de que ficou ciente da aposentadoria do servidor de matrícula 363106, referente ao Instituto de Neurologia Deolindo Couto, a qual ocorreu em 11/08/2016. E que, não havendo mais crítica no sistema, tal fato possibilitou a efetivação da aposentadoria do mesmo no Instituto Nacional do Câncer, em 13/09/2016. Contudo, restou pendente a anexação da documentação que comprove a atual situação funcional do mesmo, no INCA. E, ainda, a apresentação da memória de cálculo demonstrando o valor total devido a ser pago pelo mesmo, bem como a informação se já houve pagamento do valor apurado para fins de ressarcir os valores indevidos percebidos pelo mesmo.

Como a Unidade não prestou as informações adicionais aos questionamentos supracitados, e não apresentou as documentações comprobatórias solicitadas por essa equipe de auditoria para fins de atender a recomendação em tela, logo considera-se que a recomendação ainda não foi atendida pelo INCA.

Em relação à recomendação ID n.º 10894, o INCA prestou a informação por meio do Memorando nº 421/2016 - DGT - COGEP-INCA, de 15/09/2016, por meio do qual a Unidade apenas listou todas as matrículas acima descritas, e prestando a informação de que todas as pensões foram alteradas em julho de 2013. Adicionalmente, apresentou a



consulta dos dados dos benefícios relativos às respectivas matrículas SIAPE, do mês de referência de setembro de 2016.

Contudo, não foram disponibilizadas documentações que evidenciassem as memórias de cálculos que foram realizadas, a fim de se obter os valores totais a serem pagos pelos servidores supracitados, tampouco houve a demonstração de que os valores recebidos a maior tenham sido devidamente ressarcidos. Sendo assim, por meio do Item 1 da Solicitação de Auditoria nº 201602906-016, solicitou-se a complementação da informação prestada.

Como a Unidade não se manifestou até o prazo de atendimento estipulado, na referida Solicitação de Auditoria, reiterou-se o pedido das informações requeridas, na Solicitação de Auditoria nº 201602906-20, por meio do Item 1.

Logo, como não houve novamente a manifestação do INCA, considera-se, portanto, que a recomendação nº 10894, referente à Constatação 29 do Relatório nº 201306021 ainda não foi atendida pelo INCA.

Por fim, quanto à recomendação ID n.º 85696, relativa à interrupção de descontos em folhas de pagamento das obrigações de reposições ao erário assumidas por alguns servidores: 241670; 1187762; 1205096; 1375504; 1526865; 1527420; 1529502; 1534022; 1535316; 1546024; 1554982; 1556659 e 1561821, o INCA prestou a informação por meio do Memorando nº 421/2016 - DGT - COGEP-INCA, de 15/09/2016, das quais restaram pendentes a apresentação das respectivas memórias de cálculo, bem como dos valores totais devidos para o ressarcimento dos valores das obrigações assumidas por estes, bem como da apresentação dos documentos que comprovassem os valores devidamente pagos.

Logo, decorrente da primeira análise dos documentos disponibilizados, solicitamos a complementação da informação prestada por meio do Memorando nº 421/2016 - DGT - COGEP-INCA, de 15/09/2016, por meio do Item 2 da Solicitação de Auditoria nº 201602906-016, de modo que fossem apresentadas toda a documentação comprobatória que restou pendente, visando dar suporte à análise dessa equipe de auditoria, quanto ao atendimento desta.

Como a Unidade não se manifestou até o prazo de atendimento estipulado, na referida Solicitação de Auditoria, reiterou-se o pedido das informações requeridas, na Solicitação de Auditoria nº 201602906-20, por meio do Item 2.

Por fim, como não houve novamente a manifestação do INCA quanto aos questionamentos supracitados e, conseqüentemente, não foram disponibilizadas as documentações que evidenciassem as memórias de cálculos que foram realizadas, a fim de serem obtidos os valores totais a serem pagos pelos referidos servidores. E, ainda, considerando que não foram disponibilizadas as documentações comprobatórias requeridas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201602906-016, considera-se, portanto, que a recomendação nº 85696, referente à Constatação 29 do Relatório nº 201306021 ainda não foi atendida pelo INCA.



2.1.2.2 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao atendimento da Recomendação ID nº 85698 do Relatório nº 201306021.

Fato

A sobredita recomendação encontra-se transcrita no quadro a seguir:

Quadro 18: Recomendação 85698 do Relatório nº 201306021.

Constatação: 30 – Recomendação 85698 do Relatório nº 201306021: 'Cadastramento de atos de admissão e concessão de aposentadoria e pensão fora do prazo estabelecido na Instrução Normativa TCU n.º 55/2007'.	“Promover o cadastramento no SISAC de todos os atos de admissão e concessórios de aposentadoria e pensão dentro do prazo estabelecido na Instrução Normativa TCU n.º 55/2007”
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Sistema Monitor

Assim, foi solicitado esclarecimento quanto os atos ainda pendentes de lançamentos, decorrente do fato verificado no relatório supracitado, por meio do Item 4 da Solicitação de Auditoria n. 201602906-01.

Por meio do Memorando nº 421/2016, o INCA prestou a informação que se segue:

“Encaminho as respostas quanto às recomendações 10893, 10894, 85696 – Constatação 20 do Relatório nº 201306021 e quanto à Recomendação 85698 – Constatação 30 do Relatório nº 201306021.

Os documentos estão em anexo.

<i>Constatação 30 do Relatório nº 201306021 – cadastro no SISAC de concessão de aposentadoria e pensão</i>		
<i>241450</i>	<i>M. B. F</i>	<i>Aposentado em 15/03/2013 – SISAC feito em 15/09/2016</i>
<i>652668</i>	<i>M.P.I.C</i>	<i>Aposentado em 21/02/2013 – localizando pasta para averiguar a situação da constatação</i>
<i>6230005</i>	<i>R.J.A.T</i>	<i>Aposentado em 20/03/2013 – SISAC feito em 15/09/2016</i>
<i>240790</i>	<i>G.R.</i>	<i>Instituidor de pensão em 06/07/2013 – SISAC encontrava-se na base de dados, porém no envio apresentou erro, não houve o encaminhamento – reencaminhamento em 14/09/2016</i>

Da resposta da Unidade, verifica-se que dos quatro atos acima pendentes, três desses foram realizados em decorrência à resposta ao Item 4 da Solicitação de Auditoria n. 201602906-01. Contudo, o ato relativo ao servidor aposentado de matrícula SIAPE n 652668, cuja aposentadoria ocorreu em 21/02/2013, não foi apresentado documentação que comprovasse a efetivação do cadastramento desse ato no SISAC. Por fim, ressalta-se que, ainda que os outros três atos tenham sido lançados no SISAC, em setembro de 2016,



tal lançamento não resguardou a tempestividade prevista no art.7º da IN 55 TCU, já que as aposentadorias e pensão ocorreram, de fato, no ano de 2013.

Ainda, para fins de que tivesse um panorama atual da atuação do INCA, no tocante ao atendimento à recomendação em tela, foi solicitado ao instituto a relação de todos os atos de aposentadoria, pensão e admissão do instituto, realizados no ano de 2016, por meio do Item 1 da Solicitação de Auditoria nº 201602906-03.

Em resposta, o INCA encaminhou uma planilha, apresentando a relação de todos os atos de aposentadoria, pensão e admissão do instituto, por meio do Memorando n.º 449/DIGET/COPEP/INCA, de 27 de setembro de 2016.

Ademais, essa equipe de auditoria realizou uma consulta de todos os atos de aposentadoria, pensão e admissão do instituto de 2016 que constavam no SISAC, com a observação da data de ocorrência do ato, bem como de lançamento no SISAC.

Assim, em decorrência de tal confrontação, pode-se constatar, quanto aos atos de aposentadoria, pensão e admissão do INCA:

- a) Quanto às aposentadorias de servidores do INCA, no ano de 2016:

Em 2016 até o mês de outubro ocorreram 120 concessões. Destas, 40 não foram registradas no SISAC até a data da consulta (05/12/2016).

Das 80 que foram cadastradas, 67 foram feitas fora do prazo de 60 dias estabelecido pela IN 55/2007 do TCU.

- b) Quanto às pensões de servidores do INCA, no ano de 2016:

Em 2016 até o mês de outubro ocorreram 13 concessões. Destas, 04 não foram registradas no SISAC até a data da consulta (05/12/2016).

Das 09 que foram cadastradas, 08 foram feitas fora do prazo de 60 dias estabelecido pela IN 55/2007 do TCU.

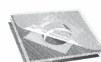
- c) Quanto às pensões de servidores do INCA, no ano de 2016:

Até a data da consulta (05/12/2016) no sistema SISAC, foram verificadas 126 admissões cadastradas no SISAC referentes à ingressos ocorridos em 2016.

Destas admissões, 29 foram cadastradas fora do prazo de 60 dias estabelecido pela IN 55/2007 do TCU.

Logo, considera-se que a recomendação 30 do Relatório nº 201306021 sobre o cadastro tempestivo no SISAC dos atos de concessão de admissão, aposentadoria e pensão dos servidores deste instituto ainda não foi atendida pelo INCA.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS



3.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao atendimento da Recomendação ID n.º 85526 do Relatório n 201306021 pelo INCA.

Fato

Verificou-se o atendimento à Recomendação ID n.º 85526, referente ao Relatório nº 201306021, a qual se encontra transcrita no quadro a seguir:

Quadro 19: Recomendação 85526 do Relatório nº 201306021

Constatação: 27 – Recomendação 85526 do Relatório nº 201306021: Falhas na formalização do Processo nº 25410.001850/2012-76, quais sejam: adoção de dispensa de licitação quando a modalidade de licitação mais apropriada seria a inexigibilidade; e fragilidade da pesquisa realizada para comprovação da vantajosidade do preço praticado.	“Recomenda-se ao INCA que nos casos de contratação direta, em que necessite comprovar a razoabilidade do valor das contratações, realize a comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos, visando assim comprovar a vantajosidade do preço”
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Sistema Monitor

Cabe destacar, ainda, que no relatório supracitado houve a ressalva de que os processos analisados à época tinham sido encaminhados para exame e aprovação da Consultoria Jurídica no Estado do Rio de Janeiro em data posterior à assinatura dos respectivos contratos.

Assim, para fins de se verificar o atendimento à recomendação em tela, selecionaram-se os seguintes processos: Dispensa de Licitação Nº 08/2016 e Dispensa de Licitação Emergencial nº 38/2016.

Logo, são tecidos um resumo quanto ao parecer técnico financeiro, mapa comparativo dos preços e exame e aprovação da Consultoria Jurídica no Estado do Rio de Janeiro, nos processos analisados.

- a) Dispensa de Licitação emergencial nº 08/2016

Justificativa de aquisição

Trata-se de contrato emergencial para manutenção preventiva e corretiva do acelerador linear marca Siemens, nº patrimônio MS-052674, colimador modelo Multreat serie 2542534 e Primus Wizar, série 930650, pertencente ao Setor de Radioterapia da unidade Hospitalar Hospital do Câncer III.

Cabe destacar que consta, no referido processo, o mapa de preços (SECOM/COAD/INCA), acostados aos autos às fls. 43, bem como a nova pesquisa de preços, às fls. 83, e ainda o parecer técnico financeiro, dando o parecer favorável para o



valor estimado neste pedido e considerando a comparação do valor mensal (R\$23.424,24), com o valor do equipamento adquirido pelo INCA em 31/05/2005 por R\$2.265.713,16 conforme informado no EMS, o que corresponde a 1,03% mensal e 12,4% anual.

Contudo, destaca-se que não houve parecer da Consultoria Jurídica no Estado do Rio de Janeiro - NAJ neste processo de dispensa emergencial.

Logo, essa equipe de auditoria fez o questionamento, por meio do Item 2 da Solicitação de Auditoria 201602906-07, solicitando o esclarecimento se houve, de fato, o envio desse processo à Consultoria Jurídica no Estado do Rio de Janeiro, uma vez que, no respectivo processo, não há o parecer deste órgão, e nem mesmo nenhum outro documento que demonstre o encaminhamento desses autos à CJU. Cabendo destacar que, quanto ao Processo de dispensa de licitação nº 08/2016 (Processo: 25410.000109/2016-11), há menção expressa da Coordenação de Administração (fls. 164), datada em 21/03/2016, para que se fizesse a remessa deste, após o procedimento aquisitivo, conforme previsão do parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93. E, em caso negativo que fosse justificado tal fato.

O INCA se manifestou, por meio do Memorando DOF/COAD/INCA nº 069/2016, de 13 de outubro de 2016, conforme conteúdo abaixo transcrito:

“Em resposta ao Item 02 acerca do envio desses processos à Consultoria Jurídica no Estado do Rio de Janeiro, após o procedimento aquisitivo, informamos que houve uma falha humana no momento de seu arquivamento, porém comunico que a remessa do mesmo a CJU não consta na rotina desta Divisão”.

b) Dispensa de Licitação Emergencial nº 38/2016

Consta no referido processo a informação de que a empresa titular do serviço não aceitou a renovação contratual com a empresa RODOCON CONSTRUÇÕES REODOVIÁRIAS LTDA (30.090.575/0001-03) por razões econômicas (baixo preço praticado). As empresas remanescentes que participaram da licitação também recusaram por considerarem o preço abaixo de preço de mercado.

Assim, foi proposta à empresa titular do contrato a revisão contratual, posto que foi alegado um aumento nos valores praticados no Aterro. O preço praticado no contrato vigente 080/2014 (Término do contrato anterior: 10/04/2016) era de R\$5,98 por 240 m³, sem incluir o reajuste anual pelo IPCA.

A empresa aceitou, mas com a ressalva de que esse índice de reajuste teria que chegar ao valor mínimo de R\$10,00. Assim, o índice revisional seria superior a 40%. Assim, como a empresa demorou a responder quesitos básicos, como os valores praticados pelo Aterro Sanitário, o INCA procedeu ao pedido de abertura para contratação emergencial do serviço. E, em paralelo, o pedido para o processo de licitação foi emitido, sendo o seu prazo de conclusão considerado insuficiente para sua conclusão. Às fls. 82, consta no referido processo, o mapa demonstrativo de pesquisas de preços, apresentando cotações apenas de fornecedores. Já, às fls. 86 há a declaração de economicidade/razoabilidade.



Cabe destacar que, embora conste nesse processo o Memorando do Apoio Administrativo nº 74/2016, de 18 de Maio de 2016. (Gerência de Resíduos - COAGE), com a conclusão de que a oferta da empresa Rodocon estaria compatível com o valor de mercado, uma vez que o preço ofertado é de R\$9,60 por containers de 240 litros.

E, ainda, a explicação de que a estrutura física do INCA é composta por 16 endereços diferentes, alguns deles de difícil acesso na cidade do Rio de Janeiro.

Quadro 20: Valor pago pelo INCA pelo contrato nº 080/2014

Valor pago atualmente pelo INCA	Container 240 L	M3
1m3 = 1000 L	R\$5,98	R\$24,92

Fonte: Processo nº:25410.0001161/2016-11-93 Emergencial nº 38/2016

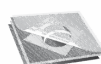
Bem como a ressalva de que o atual contrato praticado no INCA se encontra com valor defasado, como pode ser verificado ao observar os valores praticados nos valores pagos pelo Hospital das Clínicas UFPR e Hospital Federal de Ipanema, abaixo descrita na tabela.

Quadro 21: Valores praticados em outras Unidades

HOSPITAIS	VALOR CONTAINER DE 240 L	m3
H. CL UFPR	R\$14,16	59,00
H. F. IPANEMA	R\$10,03	41,79
Valor proposta RODOCON enviada ao INCA – Proc.	R\$9,60	40,00

Fonte: Processo nº:25410.0001161/2016-11-93 Emergencial nº 38/2016

Entretanto, essa equipe de auditoria verificou que, quanto à pesquisa dos preços praticados no mercado, consta às fls. 64 a 67 deste, o valor de R\$8,96 como valor pago pelo Hospital Federal do Andaraí. E, às fls. 43, o valor de R\$7,61 como valor pago pelo Hospital Antonio Pedro, valores estes que não foram considerados para se obter a média dos preços praticados no mercado, percebido pelo mapa comparativo de preços, às fls. 86 desse processo. Tais questionamentos foram realizados ao INCA, por meio do Item 3.1 da Solicitação de Auditoria nº 201602906-07. Adicionalmente, foram solicitadas explicações, por meio dos Itens 3.2 e 3.3 da Solicitação de Auditoria nº 201602906-07, quanto a ter havido a conversão dos valores do objeto para metros cúbicos apenas para a empresa de CNPJ: 30.090.575/0001-03 e para as cotações dos hospitais UFPr e H.F.de Ipanema. Contudo, como não foi realizada nesse processo a uniformidade da medida de valor para as demais cotações constantes, a qual fora solicitada às fls. 120 pela Coordenadora de Administração do instituto, não foi dada a devida transparência quanto à real vantajosidade do preço contratado em relação a alguns preços cotados. Solicitamos, assim, a justificativa de tal fato, bem como a apresentação de todas as cotações de preços do processo com a uniformidade da medida de valor. E, por fim, o esclarecimento quanto



às divergências apresentadas nos preços cotados da dispensa emergencial nº 38/2016 (Processo 25410.001161/2016-93), às fls. 62 e 81 a 83, considerando que os valores dessas propostas são diferentes se comparados com os preços constantes pelas mesmas, no mapa comparativo de preços à fl. 86.

O INCA se manifestou, por meio do Memorando DOF/COAD/INCA nº 0299/2016, de 13 de outubro de 2016, conforme conteúdo abaixo transcrito:

“Item 3.1 - O serviço de apoio não realiza pesquisa de preços nem indica empresas para participar do processo. A conversão “que deveria ter sido apresentada” foi feita a partir do Termo de referência, nas folhas 121, 122, 123 e 124 e também por intermédio de consultas e esclarecimentos feitos à época – como demonstra a folha 126, verso.

A questão assentou-se no fato de que, o histórico de coletas apontado no Termo de Referência, fazia a referência à quantidade de 240 litros coletados em cada unidade da Instituição (folha 47, frente) e que a unidade de medida (folha 47, verso) apontava o equivalente em metros cúbicos.

Na folha 47: Total coletado em 2015: 49.285 containeres de 240 litros.

Memória de Cálculo:

49.285 containeres de 240 litros x 240 litros=118.244.000 litros/1000=11.824,40 metros cúbicos.

Itens 3.2 e 3.3

Obedecendo ao princípio de segregação de funções, o Serviço de Apoio não participa do processo de cotação de preços, da seleção da proposta melhor proposta, nem do convite das empresas que participam do processo.

Quanto às divergências de preços, poder-se-ia apenas especular a respeito, uma vez que representa um serviço de análise e cálculo efetuada por cada empresa”.

Uma vez que as respostas apresentadas pela INCA acima transcritas não esclareceram objetivamente os questionamentos solicitados quanto ao preço praticado no âmbito do processo n. 25410.001161/2016-93. Considerando, também, que houve a inobservância do artigo 38 da Lei 8.666-93, ou seja, não houve o exame e a aprovação da Consultoria Jurídica no Estado do Rio de Janeiro nos processos supracitados.

E, principalmente, tendo em vista que, no processo nº 25410.001161/2016-93, os valores de R\$8,96, valor pago pelo Hospital Federal do Andaraí, bem como o de R\$7,61 pago pelo Hospital Antonio Pedro não foram devidamente considerados para se obter a média dos preços praticados no mercado, fato percebido pelo mapa comparativo de preços, às fls. 86. E que também não foi realizada a uniformidade da medida de valor para as demais cotações constantes desse processo, solicitada às fls. 120 pela Coordenadora de Administração do instituto. De tal modo, não foi dada a devida transparência quanto à real vantajosidade do preço contratado em relação a alguns preços cotados. E, por fim, não foram apresentados argumentos que justificassem as divergências apresentadas nos

preços cotados da dispensa emergencial nº 38/2016 (Processo 25410.001161/2016-93), às fls. 62 e 81 a 83, com os preços constantes no mapa comparativo de preços à fl. 86.

Por fim, ressalta-se que a inconsistência supracitada, quanto à metodologia de pesquisa de preços do INCA, também foi verificada quando da análise dos Pregões n.º 004/2016 e n.º 144/2016, ocasionando nestes, erros de estimativas que resultaram em valores adquiridos acima dos valores de mercado, fato que se encontra tratado no Item 3.2.1.1 desse Relatório.

Considera-se, assim, que a recomendação 85526 do Relatório nº 201306021 não foi atendida pela INCA.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao atendimento da Recomendação ID n.º 154807 da Nota de Auditoria n.º 201503710/001.

Fato

Verificou-se o atendimento à sobredita Recomendação ID n.º 154807 a qual se encontra transcrita no quadro a seguir:

Quadro 22: Recomendação 154807 da Nota de Auditoria n.º 201503710/001.

Recomendação 154807 da Nota de Auditoria n.º 201503710/001.	“Aprimorar os procedimentos internos da Divisão de Engenharia e Infraestrutura do INCA, no tocante às análises de pleitos das empresas para aditivos contratuais que impliquem em acréscimos e decréscimos de quantitativos, bem como na inclusão de serviços não previstos inicialmente na planilha orçamentária das obras e serviços contratados, de modo a documentar a análise realizada e evitar alterações indevidas nos contratos celebrados”.
-------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Sistema Monitor

Para tanto, foi selecionado o processo n.º25410.001858/2015-85 para análise quanto ao atendimento a esta recomendação.

O processo tem por objeto a recuperação do foyer do auditório do Hospital do Câncer I, com valor original da contratação de R\$112.150,96, firmado com a construtora RAIO EIRELI-ME(CNPJ:71.583.306/0001-66) formalizado pelo Contrato nº 058/2016 (fls. 469-474), sob regime de empreitada por preço unitário. O valor do mesmo foi majorado para R\$126.307,63, posteriormente, por meio do Aditivo nº 130/2016 (fls. 494). Tal aditivo trouxe a previsão de realização de alterações quantitativas e prorrogação contratual. Cabe ressaltar, ainda que, através do Ofício nº 292/2016, de 16/09/2016, houve o encaminhamento deste para a apreciação a posteriori da Consultoria Jurídica da União no estado do Rio de Janeiro, em atendimento ao artigo 38, da Lei 8.666/963.

No tocante ao referido aditivo contratual, foram destacadas algumas condicionalidades para fins de dar prosseguimento ao feito, por meio das orientações formuladas no Parecer da CJU-RJ nº 3663/2016/MPF/CJU-RJ/CGU/AGU (fls. 497-500) do referido processo, e sobre as quais, pelas impropriedades detectadas, essa equipe de auditoria solicitou, também, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201602906-13, os esclarecimentos da Unidade a essas observâncias da CJU-RJ, cabendo transcrever, especificamente, o questionamento relativo ao Item 1.6.



“1.6) O Memorando proveniente da Divisão de Engenharia e Infraestrutura do INCA (fls. 481) aduz que seria necessária a substituição total das peças de policarbonato da cobertura do teto do Foyer. De fato, o Projeto Básico previu, inicialmente, a substituição de 80% das peças que aparentavam apresentar danos. Entretanto, após a desmontagem da estrutura metálica, verificou-se o elevado estado de degradação das placas devido ao longo tempo de exposição as intemperes, bem como a existência de outra camada de policarbonato que só pôde ser visualizada após a desmontagem de toda a estrutura. Logo, houve a solicitação de substituição integral do policarbonato para fins de se garantir a transparência das peças, permitindo, assim, a incidência total da luz solar além de proporcionar maior uniformidade ao conjunto.

Do acima exposto, não restou claro como foi determinado o quantitativo necessário para a execução dos serviços complementares, dado que o valor apresentado pela contratada na proposta concernente ao acréscimo (fls. 482 e 482 v.), corresponde, basicamente, ao custo total do item 4.1.2 da proposta original da contratada, constante à fl. 416. Ademais, verifica-se que, na planilha de preços relativa ao referido aditamento, a contratada cotou de forma diversa da que constava na planilha do contrato, uma vez que não houve o detalhamento do preço do m2 faltante, bem como da quantidade de m2 relativas ao acréscimo. Assim, solicitamos esclarecimentos da área técnica quanto aos fatos acima relatados, bem como quanto à aferição da estrita correspondência dos preços unitários constantes do aditamento com os correspondentes da proposta inicial.

Por meio do Memorando DIENG-COAGE n.º 171/2016, o Departamento de Engenharia e Infraestrutura do INCA se manifestou como se segue:

“A Divisão de Engenharia e Infraestrutura do INCA em 04 de Julho de 2016 responsável pela fiscalização técnica do contrato 058/2016 abriu o processo administrativo n.º 25410.002759/2016 para o acompanhamento da obra. Nesse processo inserimos toda a documentação produzida no curso da obra.

As ações administrativas ligadas ao processo n.º 25410.001858/2015-85 não estavam sob a responsabilidade da Divisão de Engenharia e Infraestrutura, desta forma, buscando colaborar com a Coordenação para atendimento aos tópicos abordados pela Auditoria que deverão ser atendidas até 11 de Novembro de 2016”.

(...)1.6 Quanto às quantidades:

Durante os estudos para a recuperação do foyer do auditório no oitavo andar do Hospital do Câncer I realizamos a visita local para o levantamento dos serviços necessários para a contratação da empresa. Esse levantamento visual foi a base da planilha orçamentária utilizada na Tomada de Preços 002/2016.

Como foi informado no Memorando DIENG-COAGE n.º 134/2016 fls. 54 do processo de acompanhamento da obra, o Projeto Básico elaborado, previu a substituição de aproximadamente 80% das peças que aparentavam ter danos. Entretanto, após a desmontagem da estrutura metálica, verificou-se o elevado estado de degradação das Placas devido ao longo tempo de exposições as intemperes, bem como a existência de outra camada de policarbonato que só pode ser visualizada após a desmontagem de toda a estrutura.

A justificativa para a celebração do termo aditivo não ficou suficientemente clara quanto à motivação para o aumento do quantitativo, assim buscamos esclarecer de forma objetiva:

A cobertura do Foyer do Auditório está dividida em duas áreas de 11,00 x 5,80 m que totalizam aproximadamente 127,60m². No levantamento para a substituição da cobertura quantificamos em 82,36m² a quantidade a substituir considerando que

poderíamos aproveitar as placas existentes, tentativa frustrada como relatado no diário de obras e nos e-mails acostados ao processo de acompanhamento. Outra condição desconhecida era que a cobertura era formada por duas camadas de policarbonato, que dobrou o quantitativo de material necessário.

Quantidade Contratada: 82,36m² (considerando troca parcial da camada inferior)

Quantidade Aditivada: 91,36m² (complemento da camada inferior e troca total da camada superior)

Área total recuperada: 173,72 m² (considerando somente a área do policarbonato)

Anexamos ao memorando todos os documentos citados para a motivação da celebração do termo aditivo e suas quantidades.

Quanto aos preços contratados:

A Planilha Orçamentária apresentada no edital previa todos os insumos para a recuperação do policarbonato como demonstrado pelo Item 4.1.2, permitindo que a contratada apresentasse todos os quantitativos necessários para execução da retirada das placas antigas e instalação de novas placas. A proposta comercial apresentada manteve os preços unitários dos insumos e na totalização do serviço aditivado de R\$14.156,67, custo esse abaixo do contratado, trazendo economicidade a Administração, como demonstrado abaixo:

Área Aditivada: 91,36m².

Valor com BDI do item 4.1.2: R\$182,44.

Total a aditar pelo contrato: R\$16.667,72.

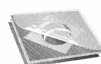
Quanto à aferição da correspondência dos preços unitários

Como demonstrado no parágrafo anterior os preços unitários contratados foram mantidos, os quantitativos dos insumos necessários para a complementação e substituição das placas de policarbonato foram ajustados de acordo com a necessidade local, considerando que a empresa não necessitaria de mobilização e instalação de ações de apoio. Permitindo que o preço aditivado trouxesse uma economia de R\$2.511,05... ”

Pelas respostas apresentadas pela Unidade, conclui-se que quanto aos Itens 1.1, 1.2 e 1.5, quais sejam: a ausência da juntada ao referido processo da prestação de garantia pela contratada, das respectivas anotações de responsabilidade técnica (ARTs) ou registro de responsabilidade técnica (RRTs) pertinentes, bem como do cronograma físico-financeiro devidamente atualizado, houve um erro formal, já que a juntada desses documentos só foi realizada em outro processo licitatório, o de n.º 25410.002759/2016, o qual foi formalizado para fins de acompanhamento da obra. Assim, a Divisão de Engenharia sugeriu que a Coordenação justificasse a ausência da juntada dos documentos supracitados, o que, de fato não ocorreu.

Já, quanto ao Item 1.3, não houve manifestação do INCA, ou seja, a justificativa quanto ao motivo que ensejou a submissão deste processo à análise jurídica a posteriori do referido aditamento, uma vez que este envolve além de prorrogação contratual, ainda um acréscimo quantitativo. De modo que, o mesmo foi encaminhado à Consultoria Jurídica da União no estado do Rio de Janeiro, por meio Ofício nº 292/2016, de 16/09/2016, com a apreciação a posteriori da CJU-RJ, em inobservância ao atendimento do artigo 38, da Lei 8.666/963.

Em relação ao Item 1.4, ressalta-se que a própria Unidade afirmou que a fiscalização da execução da obra não realizou o recolhimento do ART no momento do pleito. E que estavam providenciando a regularização junto ao CREA-RJ para, posteriormente, encaminhá-lo ao processo. Assim, verificou-se o desatendimento ao artigo 10 do Decreto nº 7983/2013.



Por fim, quanto ao Item 1.6, conforme expressão usada pela própria Divisão de Engenharia e Infraestrutura do INCA, a justificativa para a celebração do termo aditivo não ficou suficientemente clara quanto à motivação consignada no respectivo processo, de forma em que houve a necessidade de uma explicação pelo instituto em resposta ao Item supracitado. Tal resposta esclareceu que inicialmente a área total da cobertura do foyer foi mensurada em 127,60 m², com um levantamento de substituir 82,36m². Contudo, além de ter havido a necessidade de se fazer a troca total da camada inferior, houve a necessidade de se fazer a troca total da camada superior também, apresentando, assim, uma quantidade aditivada de 91,36 m² e uma área total recuperada de 173,72 m². E, ainda que tenham sido mantidos os custos unitários do item 4.1.2 da Planilha Orçamentária da Obra, bem como tenha ocorrido uma economia de R\$2.511,05 pelo valor não gasto relativo à mobilização e instalação de apoio. Logo, presume-se que por todos os apontamentos acima destacados, há que se aperfeiçoar os procedimentos internos Divisão de Engenharia e Infraestrutura do INCA, no tocante às análises de pleitos das empresas para aditivos contratuais que impliquem em acréscimos e decréscimos de quantitativos, bem como quanto à inclusão de serviços não previstos inicialmente na planilha orçamentária das obras e serviços contratados, de modo a documentar a análise realizada, bem como fazer constar devidamente, no processo, a motivação da justificativa para o aditivo pretendido.

Considera-se, assim, que a recomendação 154807 da Nota de Auditoria n.º 201503710/001 ainda não foi atendida pela INCA.

3.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.2.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

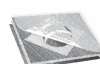
Avaliação quanto ao atendimento das recomendações do Item 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria n.º 201600025, relacionadas à aquisição de medicamentos.

Fato

Foram analisadas as providências adotadas pelo gestor para cumprimento das recomendações do Item 1.1.1.4 do Relatório CGU n.º 201600025, relacionadas aos procedimentos para aquisição de medicamentos.

Quadro 23: Recomendações do Item 1.1.1.4 do Relatório CGU n.º 201600025

Constatação	Recomendação
Aquisições com valores superiores aos verificados nas pesquisas de preços junto ao mercado, resultando em aquisições antieconômicas para a Administração Pública.	<p>Recomendação 1: A Coordenação de Administração deve rever o fluxo de aquisições de medicamentos, delineando, detalhadamente, conceitos, finalidades e fases, com o fito de evitar que etapas relevantes sejam suprimidas, principalmente no que tange à utilização da tabela Cmed.</p> <p>Recomendação 2: Apurar responsabilidade pela aquisição de materiais médico/hospitalares acima do valor estimado no edital, que resultaram na contratação antieconômica dos itens 02 do Pregão n. 217/2014, 14 do Pregão n. 182/2014 e do item 05 do Pregão n. 163/2015, e, se for o caso, adotar providências para ressarcimento ao Erário das despesas acima dos valores de mercado.</p>



Em relação à recomendação 001, foram analisadas as novas rotinas e fluxos instituídos pelo Setor de Compras para todas as etapas dos processos de aquisições por intermédio de pregões, inclusive quanto à pesquisa de preços, bem como foram analisados os Pregões n.º 004/2016 e 144/2016, especificamente quanto à aderência dos preços de medicamentos adquiridos aos valores de mercado. Verificou-se que a rotina instituída apresenta etapa inadequada quanto à estimativa de preços, na medida em que o Setor de Compras autoriza o procedimento de aquisição se o preço pesquisado no Comprasnet for superior, no mínimo, a 70% do valor da última compra do INCA. Essa etapa, portanto, eleva o valor estimado do item a ser adquirido e necessita ser revista, conforme descrito no Item 3.2.1.2 deste Relatório.

Em relação às etapas de estimativa de preços dos Pregões n.º 004/2016 e n.º 044/2016, foram verificados erros de estimativas que resultaram em valores adquiridos acima dos valores de mercado, conforme descrito no Item 3.2.1.2 deste Relatório.

Quanto à Recomendação 002, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/001, reiterada pela Solicitação de Auditoria n.º: 201602906/004, foi solicitado ao gestor informar as providências adotadas. Até o encerramento deste Relatório, não foi apresentada manifestação pelo INCA.

Dessa forma, consideram-se não atendidas as recomendações 001 e 002 do Item 1.1.1.4 do Relatório CGU n.º 201600025. Contudo, a recomendação 001 terá seu acompanhamento finalizado, tendo em vista nova recomendação elaborada no Item 3.2.1.2 deste Relatório, no sentido de aprimoramento e formalização do fluxo adotado atualmente no Instituto.

3.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Processo de aquisição de medicamentos por meio dos Pregões n.º 004/2016 e n.º 044/2016 sem a garantia da vantajosidade para a Administração Pública, decorrente de falhas na metodologia adotada para estimativa de preços.

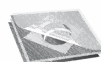
Fato

Foram analisadas as pesquisas de preços para definição do valor estimado dos medicamentos adquiridos por intermédio dos Pregões n.º 004/2016 e n.º 044/2016, com base na documentação constante dos processos administrativos n.º 25410.001401/2015-71 e n.º 25410.001341/2015-91, respectivamente.

O Pregão n.º 004/2016 foi destinado à aquisição de 22 medicamentos, dois quais foi selecionada amostra não probabilística de cinco medicamentos, pelo critério da materialidade, conforme resumido no quadro abaixo:

Quadro 24: Valores de Referência dos medicamentos da amostra do Pregão n.º 004/2016

Medicamento	Quantidade	Valor Unitário	Custo estimado
Octreotida Lar 20mg (SIDEDEC 342980)	655	3.331,58	2.182.184,90
Fulvestranto 50mg/ml 5ML	1.020	2.533,95	2.584.629,00
Bortezomibe 3,5mg (SEDEC 280201/0001)	660	1.833,41	1.210.050,60



Linezolida 2mg/ml 3000 ml (SIDEK 0273413/0006)	4.950	223,37	1.105.681,50
Pazopanibe 400mg, cloridrato	17.280	82,57	1.426.809,60
TOTAL			8.509.355,60

Fonte: Termo de Referência do Pregão de 30/07/2015- folhas 140 a 146 do processo n.º 25410.001401/2015-71

Os medicamentos Bortezomibe 3,5mg e Pazopanibe 400mg, cloridrato selecionados na amostra foram cancelados pelo INCA e também não foi identificada falha na pesquisa de preços realizada pelo INCA para definição do valor estimado desses medicamentos.

Em relação aos medicamentos Octreotida Lar 20mg e Fulvestranto 50mg/ml 5ML, foram verificadas falhas na definição da estimativa de preços. Para o medicamento Octreotida Lar 20mg, foi definida como estimativa de preço a cotação de valor mais elevado, R\$ 3.331,58, sem considerar duas cotações com valores inferiores, conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 25: Cotações da pesquisa de preços realizada pelo INCA

Atas no Comprasnet	Valor unitário
Hospital Federal do Andaraí - Ata de 21/05/2015	R\$ 3.172,93
Comando da Marinha - Ata de 04/02/2015	R\$ 3.172,93

Fonte: Processo 25410.001401/2015-71

Foi solicitado ao gestor apresentar a metodologia de cálculo para definição do valor estimado do medicamento Octreotida Lar 20mg em R\$ 3.331,58 e justificar a não consideração de duas cotações de preços com valores inferiores na definição do valor estimado pelo INCA.

Quanto ao medicamento Fulvestranto 50mg/ml 5ML, foi estimado o valor de referência de R\$ 2.533,95 no Pregão n.º 004/2016, também sem considerar valores inferiores da pesquisa de preços constante do processo, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 26: Cotações da pesquisa de preços realizada pelo INCA

Atas do Comprasnet	Valor unitário
EBSERH - Ata de 20/05/2015	R\$ 2.308,70
UFMG	R\$ 2.759,19
Cotação Astrazeneca	R\$ 2.424,14

Fonte: Processo 25410.001401/2015-71

O valor homologado do Pregão n.º 004/2016 para o medicamento Octreotida Lar 20mg foi R\$ 3.331,58, que coincide com o valor estimado e não foram identificadas aquisições desse medicamento por outros órgãos públicos em 2016, em consulta ao Painel de Compras do SIASG em 03/10/2016.

Em relação ao medicamento Fulvestranto 50mg/ml 5ML, o valor homologado foi R\$2.424,14, inferior ao valor estimado. Pesquisa realizada pela equipe de auditoria no Painel de Compras do SIASG, no entanto, constatou que o valor homologado pelo INCA está acima dos valores de outras aquisições por entes públicos federais no exercício de 2016, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 27: aquisições do medicamento Fulvestranto 50mg/ml 5ML em 2016

Comprador	Valor unitário
Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes	2.308,89



Hospital Universitário da UNIFESP	2 293,31
Hospital das Clínicas/UFMG	2 383,74
Universidade Federal de Pelota/RS	2 318,09
Hospital Militar da Área de Brasília	2 247,64
Valor Unitário Médio das aquisições por órgãos públicos em 2016	2.310,33
Valor homologado pelo INCA – 004/2016	2.424,14

Fonte: Pannel de Compras do Comprasnet, acesso em 03/10/2016, e Processo 25410.001401/2015-71

Comparando-se o valor homologado unitário do medicamento Fulvestranto 50mg/ml 5ML e o valor médio das aquisições realizadas em 2016 que foram identificadas pela equipe de auditoria, constata-se que o INCA adquiriu o medicamento com valor unitário R\$ 74,41 acima da média. Tomando por base o quantitativo estimado de aquisições, 1.020 unidades, o prejuízo potencial é de R\$ 75.898,20.

Em relação ao Pregão n.º 044/2016, destinado à aquisição de 31 medicamentos, foi selecionada amostra aleatória de 5 medicamentos com base no critério da materialidade. O Quadro a seguir resume a amostra selecionada.

Quadro 28: Valores de Referência dos medicamentos da amostra do Pregão n.º 044/2016

Medicamento	Quantidade	Valor Unitário	Custo
Anfotericina B 5MG/ML 20ML complexo lipídico SIDEC (BR0324358)	1.188	1.393,00	1.654.884,00
Voriconazol 200mg IV SIDEC: 338298	4.453	1.048,25	4.667.857,25
Voriconazol 200mg SIDEC: 338297	13.207	308,31	4.071.850,17
Caspofungina acetato 50mg SIDEC 271657	860	1.000,97	860.834,20
Caspofungina acetato 70mg SIDEC 271656	40	1.133,27	45.330,80

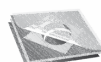
Fonte: Termo de Referência do Pregão de 30/07/2015- folhas 140 a 146 do processo n.º 25410.001341/2015-91

Foram identificadas falhas na estimativa de preço dos 5 medicamentos selecionados na amostra. Em relação à Anfotericina B 5MG/ML 20ML complexo lipídico, foi considerado como referência o valor da última aquisição realizada pelo INCA, sendo que a pesquisa de preço realizada pela equipe de auditoria no COMPRASNET nas aquisições realizadas por órgãos públicos em 2016, resultou em valores menores, conforme resumido no quadro a seguir:

Quadro 29: Pesquisa no Pannel de Compras das aquisições de Anfotericina B 5MG/ML 20ML complexo lipídico em 2016 (até setembro)

Comprador	Valor unitário
Ministério da Saúde	1.099,00
UFMG	1.099,00
UFSC	1.393,00
UFRJ	1.378,00
Valor Unitário Médio	1.242,25
Valor homologado pelo INCA	1.393,00

Fonte: Pannel de Compras do SIASG. Elaborado pela equipe de auditoria.



Na estimativa de preço do medicamento Voriconazol 200mg IV, foi considerado o valor de referência de R\$ 1.048,25, sendo que a pesquisa de preços realizada pelo INCA, constante do processo administrativo, apresentava valores inferiores.

Quadro 30: pesquisa de preços do Voriconazol 200mg IV

Fonte	Valor unitário
Hospital Federal do Andaraí - Pregão n.º 01/2015	981,69
Comando da Aeronáutica - Pregão n.º 191/2014	981,69
Universidade Federal da Campina Grande - Pregão n.º 7/2015	981,69
Fornecedor Hospfar	1.044,02
Fornecedor Prohosp	1.005,84

Fonte: Processo n.º 25410.001341/2015-91

Pesquisa de preços realizada pela equipe de auditoria no Painel de Compras do Comprasnet para o medicamento voriconazol 200mg IV verificou que o valor homologado pelo INCA está acima dos valores de outras aquisições por entes públicos federais no exercício de 2016, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 31: aquisições do medicamento voriconazol 200mg IV em 2016

Comprador	Valor unitário
Ministério da Saúde	980,59
Ministério da Saúde	981,69
Universidade Federal de Campina Grande/PB	1.166,00
Universidade Federal de Juiz de Fora/MG	1.027,00
Universidade Federal de Pernambuco	1.010,47
Universidade Federal de São Paulo	1.003,44
Universidade Federal do Ceará	981,69
Universidade Federal do Espírito Santo	1.044,02
Valor Unitário Médio	1.024,35
Valor homologado pelo INCA	1.048,24

Fonte: Painel de Compras do Comprasnet, acesso em 03/10/2016.

Quanto à estimativa de preços do medicamento Voriconazol 200mg, foi considerado o valor de referência de R\$ 308,31. Não foram consideradas as cotações de preços realizadas pela UJ com valores inferiores, conforme demonstrado no quadro abaixo:

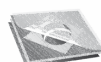
Quadro 32: pesquisa de preços do Voriconazol 200mg

Fonte	Valor unitário
Comando da Aeronáutica Pregão n.º 191/2014	187,67
Cristal Distribuidora de medicamentos	168,00

Fonte: Processo n.º 25410.001341/2015-91

Em que pesem os valores não considerados na estimativa do preço, o valor homologado foi R\$ 17,40, sendo que a quantidade por frasco foi diferente das cotações obtidas na pesquisa de preços, o que prejudica a análise de comparativo de preços.

Em relação ao medicamento Caspofungina acetato 50mg, não foram verificadas falhas na pesquisa de preços, embora a equipe de auditoria não tenha identificado a metodologia adotada para definição do valor estimado em R\$ 1.000,97, que não representa a média das cotações obtidas.



Quanto à estimativa de preço do medicamento Caspofungina acetato 70mg no valor de R\$ 1.133,27, não foram considerados os valores significativamente inferiores obtidos na pesquisa de preços constante do processo.

Quadro 33: pesquisa de preços do Caspofungina acetato 70mg

Fonte	Valor unitário
Hospital Federal do Andaraí - Pregão n.º 1/2015	773,49
Pesquisa realizada pela Bionexo	999,00

Fonte: Processo n.º 25410.001341/2015-91

Em relação aos valores homologados do Pregão n.º 044/2016 pelo INCA, constatou-se que houve aquisição a valor acima da média dos valores adquiridos por outros órgãos públicos em 2016, nos medicamentos Anfotericina B 5MG/ML 20ML complexo lipídico e Voriconazol 200mg IV.

Quadro 34: Valores homologados do Pregão n.º 044/2016

Medicamento	valor homologado (A)	Media portal de compras (B)	Diferença (A) – (B)
Anfotericina B 5MG/ML 20ML complexo lipídico	1.393,00	1.242,25	150,75
Voriconazol 200mg IV	1.048,24	1.024,35	23,88

Fonte: Processo n.º 25410.001341/2015-91 e Pannel de Compras do SIASG (acesso em 03/10/2016)

Considerando as quantidades estimadas no referido certame, a valor do prejuízo potencial quanto aos valores homologados do Pregão n.º 044/2016 é R\$ 285.428,64, conforme descrito no Quadro a seguir.

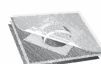
Quadro 35: Cálculo do prejuízo potencial nas aquisições por meio do Pregão n.º 044/2016.

Medicamento	Quantidade Estimada	Diferença do valor acima da média	prejuízo potencial
Anfotericina B 5MG/ML 20ML	1.188	150,75	R\$ 179.091,00
Voriconazol 200mg IV	4.453	23,88	R\$ 106.337,64
Total			R\$ 285.428,64

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base no Processo n.º 25410.001341/2015-91 e em consulta ao Pannel de Compras do SIASG (acesso em 03/10/2016)

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/006, reiterada pela Solicitação de Auditoria n.º 201602906/010, foi solicitado ao gestor informar a metodologia de cálculo utilizada para definição da estimativa de preços dos Pregões n.º 004/2016 e 044/2016, bem como informar se houve adesões aos referidos certames. Em relação às quantidades adquiridas, foi solicitado apresentar as notas fiscais de aquisição dos medicamentos em que foram identificadas falhas na estimativa de preços que resultaram em homologações a valores superiores às aquisições realizadas por demais órgãos públicos no exercício de 2016.

As informações solicitadas não foram apresentadas para o Pregão n.º 004/2016. Em relação ao Pregão n.º 044/2016, foi informado o seguinte quanto à metodologia de cálculo das estimativas e às adesões:



“Esclarecemos que não é possível prestar as informações solicitadas acerca da metodologia de preço e da memória de cálculo aplicada aos processos 1401/2015 e 1341/2015, uma vez que as questões ora tratadas foram pontos anteriormente questionados e apontados em relatório situacional do SECOM, em anexo, elaborado em setembro de 2015 quando assumimos a gestão da área. [...]”.

Em relação à adesão do Pregão n.º 044/2015, informou que a Intenção apresentada pelo Hospital da Lagoa não foi confirmada.”

Em relação às notas fiscais dos medicamentos Fulvestranto 50mg/ml 5ML, Anfotericina B 5MG/ML 20ML e Voriconazol 200mg IV, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/023 – Apresentação dos Fatos, foi disponibilizada a Nota Fiscal n.º 545606, de 10/08/2016, emitida pela Empresa Expressa Distribuidora de Medicamentos LTDA (CNPJ n.º 06.234.797/0001-78), referente à aquisição de 600 unidades do medicamento Voriconazol 200mg IV.

Considerando o valor médio das aquisições realizadas por órgãos públicos em 2016 e o valor homologado para esse item no Pregão n.º 044/2016, a compra realizada pelo INCA representou pagamento a maior de R\$ 14.328,00 nas 600 unidades adquiridas.

De acordo com a documentação apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/023, foram adquiridas 300 unidades do medicamento Anfotericina B 5MG/ML 20ML, por meio da Nota Fiscal n.º 24,641, de 13/06/2016, emitida por Oncovit Distribuidora de Medicamentos Ltda, CNPJ n.º 10.586.940/0001-68. Considerando a diferença em relação à média das aquisições por outros órgãos públicos, descrita no Quadro 34, a referida aquisição representou uma despesa maior de R\$ 45,225,00.

Não foram informadas aquisições do medicamento Fulvestranto 50mg/ml 5ML, em resposta às Solicitações de Auditoria.

Observou-se que no fluxograma elaborado pelo Setor de Compras para aquisições por pregões, consta na fase de pesquisa de preços para definição dos valores estimados do certame etapa de seguinte teor: *"Se encontrar no comprasnet preços, no mínimo 70% maior que a última compra, já liberamos o item/processo"*. Desse modo, é prática do INCA superestimar o valor de referência dos preços de aquisição.

Além disso, também é rotina na aquisição de medicamentos pelo INCA a inclusão dos valores máximos de preços de medicamentos constantes da Tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED da Anvisa como um dos itens da pesquisa de preços médios de mercado com vistas à definição do valor estimado do Pregão. Essa inclusão está prevista no fluxograma elaborado pelo Setor de Compras do Instituto.

Em relação aos Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906/006, foi solicitado ao gestor justificar o seguinte:

- a) homologação dos valores dos medicamentos Fulvestranto 50mg/ml 5ml (Pregão n.º 004/2016), Anfotericina B 5MG/ML 20ML e voriconazol 200mg IV (Pregão n.º 044/2016), acima dos valores obtidos por outros órgãos públicos no período;
- b) inclusão de etapa da pesquisa de preços no fluxograma de aquisições do INCA de seguinte teor: *"Se encontrar no comprasnet preços, no mínimo 70% maior que a última compra, já liberamos o item/processo"*; e
- c) inclusão na pesquisa de preços dos valores máximos de medicamentos definidos na Tabela CMED da Anvisa.

Em relação ao item “a”, não foi apresentada manifestação, embora tenha sido expedida à Solicitação de Auditoria n.º 201602906/010, que reiterou a Solicitação de Auditoria n.º 201602906/006. Quanto aos itens “b” e “c”, a manifestação foi apresentada pelo Chefe do Setor de Compras do INCA:

Item “b”:

“O parâmetro utilizado é o COMPRASNET, onde é possível encontrar preços já licitados. Nos dias atuais, percebemos que ao buscar valores muito próximos da última licitação realizada pelo INCA, corremos o risco de fracassar ou desertar o processo licitatório, dado a instabilidade econômica que vivemos, isso sem levar em consideração, o período existente entre a abertura do processo e a realização do pregão. Entendemos dessa forma que observamos o princípio da eficácia sem contrapor o princípio da razoabilidade e da economicidade. Cabe ainda ressaltar que ao realizarmos a pesquisa de preço observamos as orientações da Instrução Normativa nº 05/2014, que normatiza e regulariza os parâmetros e metodologias que a administração deve utilizar na pesquisa de mercado. Ademais, esse procedimento visa a atender o princípio da equidade e da isonomia, pois tentamos equalizar o preço dentro de um padrão que induza a participação de um número maior de fornecedores. Além de possibilitar uma maior margem de negociação para a Comissão Permanente de Licitação – CPL, pois verificamos que ao considerar o menor preço ou média dos menores preços, expurgando os maiores valores, como o do site COMPRASNET, não conseguiremos atingir um valor próximo a realidade atual do mercado e deixaremos, assim, de atender o interesse da Instituição.”

Item “c”:

“A aquisição de medicamentos é regulada pela Tabela da CMED – Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos, ligada à ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. A tabela oferece um preço teto para as compras governamentais a partir de qual se deve iniciar o processo de negociação. Desse modo, partimos da premissa que utilizamos como fonte de pesquisa parâmetro fiscalizado por órgãos de controle. O que nos assegura que os valores alcançados nas propostas estejam compatíveis com os preços de mercado e em consonância com a IN nº 05/2014 e ao Art. 43, Inciso IV, da Lei nº 8.666/93.”

A manifestação apresentada demonstra que a estimativa inflada do valor do medicamento é intencional, tendo em vista que o gestor considera, equivocadamente, que tal procedimento pode elevar a competitividade do certame e, assim, resultar em menor preço. Esse procedimento, no entanto, distorce a finalidade da pesquisa prévia de preços e do próprio procedimento licitatório, na medida em que permite uma aquisição acima dos valores de mercado, expondo a administração ao risco de realizar aquisições antieconômicas, conforme demonstrado na amostra selecionada dos medicamentos adquiridos nos Pregões n.º 004 e n.º 044/2016.

Quanto à utilização dos valores da Tabela CMED da Anvisa, cujo propósito é outro, sua inclusão como referência de preço máximo no cálculo para definição do preço médio de mercado também distorce o valor de referência para cima.

A análise dos Pregões n.º 004/2016 e 044/2016 evidenciou as falhas na estimativa de preços e ausência de metodologia objetiva para definição dos valores de referência dos referidos pregões, com base nos preços dos medicamentos da amostra analisada. Esse fato ocasionou aquisições acima dos valores de mercado, com prejuízo potencial de R\$

361.326,84, considerando que foram analisados preços de aquisição de 10 dos 53 medicamentos constantes dos Pregões n.º 004/2016 e n.º 044/2016.

Ressalte-se que falhas na definição dos valores de aquisição de medicamentos no INCA também foram identificadas pela CGU no Relatório n.º 201600025, cujas recomendações ainda estão pendentes de atendimento, conforme descrito no Item 3.2.1.1 desse Relatório.

Causa

Falta de metodologia para definição da estimativa de preços de medicamentos;
Falhas nas etapas de pesquisa de preços previstas no fluxograma de aquisições elaborado pelo Setor de Compras; e
Falta de capacitação dos profissionais envolvidos nos processos de aquisição.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201602906-023, foram solicitadas justificativas à Direção do INCA sobre os fatos apontados. A resposta foi apresentada por meio do Ofício n.º 025/Gab.INCA, de 19/01/2017, que encaminhou em anexo manifestação da Coordenação de Administração no Memorando COAD n.º 003/2017, de 19/01/2017.

“Tendo em vista os questionamentos apresentados no relatório de auditoria da Controladoria Geral da União – CGU ao item 04 (pesquisa de preços e prejuízo potencial na aquisição de medicamentos por meio dos Pregões 004/2016 e 044/2016), encaminhamos as respostas dos setores competentes: Setor de compras e Divisão de suprimentos.

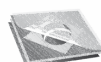
Em que pese a natureza dos questionamentos apontados provocarem a reflexão sobre a necessidade premente de se aperfeiçoar o atual processo de compras, sobretudo no que se refere a pesquisa de preço, há que se levar em consideração: a complexidade do segmento de medicamentos, os desafios e indefinições de sua regulação, bem como as especificidades dos medicamentos de natureza oncológica (muitas vezes importados) cujos preços já são originariamente elevados.

Aproveito a oportunidade para informar que esta Coordenação vem conversando com os respectivos setores sobre a adoção de medidas que venham resultar na melhoria de todo o processo e que vai desde a previsão de cursos de capacitação, ampliação da equipe ao apoio em termos logísticos naquilo for necessário. “

Em anexo ao Memorando COAD n.º 003/2017, foi apresentada manifestação da Divisão de Suprimentos:

“- Processo nº 25410.001401/2015-71 – Pregão nº 004/2016 – Medicamento Fulvestranto

Constatamos que a pesquisa de preços do medicamento Fulvestranto 50mg/ml 5ML foi realizada de acordo com os procedimentos básicos para realização de pesquisa de preços, veiculadas pela Instrução Normativa nº 5, de 27 de Junho de 2014, atendendo a orientação jurídica da época da pesquisa, utilizando somente um dos parâmetros de pesquisa, conforme itens 41 e 42 do Parecer nº 3348/2015/FLRAR/CJU-RJ/CGU/AGU na folha 174v e descritos abaixo:



“41. A pesquisa de preços, segundo a supramencionada Instrução Normativa, será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência:

- I – Portal de Compras Governamentais
- II – Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos,
- III – Contratações similares de outros entes públicos,
- IV – Pesquisa com fornecedores.

42. Em observância à ordem de preferência estabelecida para os parâmetros de pesquisa acima arrolados, a utilização do parâmetro seguinte dependerá da impossibilidade de utilização do parâmetro que o precede. Demais disso, no âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média dos preços obtidos. ...”

Para composição do valor estimado de R\$ 2.533,94 deste medicamento foi utilizada média dos preços de R\$ 2.308,70 e R\$ 2.759,19, encontrados através do primeiro parâmetro de pesquisa - Portal de Compras Governamentais, não sendo utilizado o preço de R\$ 2.424,14 que foi recebido através do quarto parâmetro – Fornecedor, para obtenção do preço estimado para este item, conforme orientação jurídica da época sobre a IN 05.

Importante destacar que antes da utilização da ata de registro de preços deste medicamento, o Inca realizou uma compra por adesão ao Pregão 08/2014 do Hospital Geral do Andaraí com valor unitário de R\$ 2.194,77, conforme relatório do sistema Intranet.

- Processo nº 25410.001401/2015-71 – Pregão nº 004/2016 – Medicamento Octreotida

Constatamos que a pesquisa de preços do medicamento Octreotida Lar 20MG também foi realizada de acordo com a orientação jurídica da época da pesquisa, utilizando somente um dos parâmetros de pesquisa, conforme itens 41 e 42 do Parecer nº 3348/2015/FLRAR/CJU-RJ/CGU/AGU na folha 174v e relatados na justificativa do medicamento Fulvestranto.

Para composição do valor estimado de R\$ 3.331,58 deste medicamento foi utilizado o menor preço entre os valores R\$ 3.331,58 e R\$ 3.331,74, encontrados através do quarto parâmetro – Fornecedor, não sendo utilizado o preço de R\$ 3.172,93 das atas encontradas através do primeiro parâmetro de pesquisa - Portal de Compras Governamentais, para obtenção do preço estimado para este item, conforme orientação jurídica da época sobre a IN 05.

Vale destacar que no ano de 2016 foram realizadas 10 licitações para aquisição deste medicamento e o menor valor unitário foi o valor da licitação do Pregão nº 004/2016 do Inca, conforme quadro abaixo.

Atas do Comprasnet	Pregão	Ata de	Valor unitário
EBSERH	033/2015	19/01/2016	R\$ 3.331,58
Hospital Universitário da UFRJ	074/2015	01/03/2016	R\$ 3.331,58
INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER - INCA	004/2016	07/04/2016	R\$ 3.331,43
Hospital Universitário Antonio Pedro - UFF/RJ	010/2016	20/04/2016	R\$ 3.331,58
Hospital Geral de IPANEMA	010/2016	13/04/2016	R\$ 3.331,58



<i>Hospital Naval Márcilio Dias</i>	<i>015/2016</i>	<i>08/07/2016</i>	<i>R\$ 3.748,03</i>
<i>Grupamento de Apoio da Saúde - MAER</i>	<i>024/2016</i>	<i>22/06/2016</i>	<i>R\$ 3.748,03</i>
<i>Hospital de Clínicas da UFPR</i>	<i>052/2016</i>	<i>19/09/2016</i>	<i>R\$ 3.783,56</i>
<i>Hospital Naval Márcilio Dias</i>	<i>075/2016</i>	<i>14/12/2016</i>	<i>R\$ 3.783,56</i>
<i>Hospital Universitário Antonio Pedro - UFF/RJ</i>	<i>094/2016</i>	<i>25/11/2016</i>	<i>R\$ 3.783,56</i>

- Processo nº 25410.001341/2015-91 – Pregão nº 044/2016 – Medicamento Anfotericina

Constatamos que a pesquisa de preços do medicamento Anfotericina B 5MG/ML 20ML Complexo lipídico, foi realizada de acordo com os procedimentos básicos para realização de pesquisa de preços, veiculadas pela Instrução Normativa nº 5, de 27 de Junho de 2014, atendendo a orientação jurídica da época da pesquisa, utilizando somente um dos parâmetros de pesquisa, conforme itens 55 e 56 do Parecer nº 3036/2015/JTBT/CJU-RJ/CGU/AGU na folha 286v e 287.

“55. A propósito, não se pode olvidar das diretrizes sobre procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços, para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, veiculadas pela Instrução Normativa n. 5, de 27 de Junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a seguir expostas

- I – Portal de Compras Governamentais*
- II – Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos,*
- III – Contratações similares de outros entes públicos,*
- IV – Pesquisa com fornecedores.*

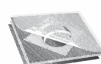
56. Em observância à ordem de preferência estabelecida para os parâmetros de pesquisa acima arrolados, a utilização do parâmetro seguinte dependerá da impossibilidade de utilização do parâmetro que o precede. Demais disso, no âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média dos preços obtidos. ...”

Importante destacar que no item 61 deste mesmo parecer, consta a informação do parecerista que a pesquisa de preços foi realizada em conformidade com todas as orientações tecidas, portanto, podemos comprovar através de 2 pareceres distintos a orientação jurídica de não misturar os parâmetros durante o período em que a pesquisa foi realizada .

Para composição do valor estimado de R\$ 1.676,00 deste medicamento foi utilizado o preço da única proposta encontrada através do primeiro parâmetro de pesquisa - Portal de Compras Governamentais, não sendo utilizado o preço de R\$ 1.500,00 que foi recebida através do quarto parâmetro – Proposta do Fornecedor, conforme orientação jurídica da época sobre a IN 05.

Vale destacar que no ano de 2016 foram realizadas 7 licitações para aquisição deste medicamento e valor unitário do Pregão nº 044/2016 do Inca é compatível com o valor de outras licitações, principalmente comparando com a quantidade adquirida, pois quantidades maiores podem gerar uma redução no valor pela economia de escala, conforme quadro abaixo.

<i>Atas do Comprasnet</i>	<i>Pregão</i>	<i>Ata de</i>	<i>Qtde</i>	<i>Valor unitário</i>
---------------------------	---------------	---------------	-------------	-----------------------



<i>UFMG</i>	<i>022/2015</i>	<i>13/01/2016</i>	<i>6.000</i>	<i>R\$ 1.099,00</i>
<i>Hospital dos Servidores do Estado</i>	<i>040/2015</i>	<i>13/05/2016</i>	<i>10.800</i>	<i>R\$ 1.099,00</i>
<i>INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER - INCA</i>	<i>044/2016</i>	<i>13/04/2016</i>	<i>1.188</i>	<i>R\$ 1.393,00</i>
<i>Hospital Universitário da UFRJ</i>	<i>019/2016</i>	<i>25/04/2016</i>	<i>7.152</i>	<i>R\$ 1.378,00</i>
<i>Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia - INTO</i>	<i>162/2015</i>	<i>18/07/2016</i>	<i>11.690</i>	<i>R\$ 1.393,00</i>
<i>Hospital Universitário da UFSC</i>	<i>105/2016</i>	<i>31/05/2016</i>	<i>1.500</i>	<i>R\$ 1.393,00</i>
<i>Hospital Universitário Antonio Pedro - UFF/RJ</i>	<i>076/2016</i>	<i>24/10/2016</i>	<i>2.000</i>	<i>R\$ 1.393,00</i>

- Processo nº 25410.001341/2015-91 – Pregão nº 044/2016 – Medicamento Voriconazol

Constatamos que a pesquisa de preços do medicamento Voriconazol 200MG também foi realizada de acordo com a orientação jurídica da época da pesquisa, utilizando somente um dos parâmetros de pesquisa, conforme itens 55 e 56 do Parecer nº 3036/2015/JTBT/CJU-RJ/CGU/AGU 286v e 287 e relatados na justificativa do medicamento Anfotericina.

Para composição do valor estimado de R\$ 1.048,25 deste medicamento foi utilizado média de preços entre os valores R\$ 1.044,02 e R\$ 1.044,02 e R\$ 1.056,70, encontrados através do quarto parâmetro – Fornecedor, não sendo utilizado os preços de R\$ 981,69 das atas encontradas através do primeiro parâmetro de pesquisa - Portal de Compras Governamentais, para obtenção do preço estimado para este item, conforme orientação jurídica da época sobre a IN 05.

Vale destacar que no ano de 2016 foram realizadas várias licitações para aquisição deste medicamento, com valor unitário maior do que o valor homologado no Pregão nº 044/2016 do Inca, portanto, o valor do Inca é compatível com o valor de outras licitações, conforme quadro abaixo.

<i>Atas do Comprasnet</i>	<i>Pregão</i>	<i>Ata de</i>	<i>Valor unitário</i>
<i>Hospital Universitário Antonio Pedro - UFF/RJ</i>	<i>077/2016</i>	<i>07/10/2016</i>	<i>R\$ 1.174,47</i>
<i>UFMT</i>	<i>105/2016</i>	<i>20/09/2016</i>	<i>R\$ 1.174,47</i>
<i>INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER - INCA</i>	<i>044/2016</i>	<i>13/04/2016</i>	<i>R\$ 1.048,24</i>
<i>Hospital de Clinicas GO</i>	<i>121/2016</i>	<i>13/09/2016</i>	<i>R\$ 1.104,00</i>
<i>Hospital Universitário Alcides Carneiro</i>	<i>074/2016</i>	<i>07/07/2016</i>	<i>R\$ 1.166,00</i>

Conclusão:

Ao contrario das informações descritas no relatório de auditoria, as constatações acima comprovam que existia uma metodologia para calcular os preços de referência, seguindo as orientações jurídicas da época em que as pesquisas foram realizadas, portanto, entendemos que não ocorreu falha na definição dos valores estimados, muito



menos potencial prejuízo na aquisição dos medicamentos por meio dos Pregões nº 004/2016 e nº 044/2016.

Ressaltamos que atualmente, o entendimento jurídico é diferente, permitindo a utilização de todos os parâmetros para composição da estimativa de preços.”

Em anexo ao Memorando COAD n.º 003/2017, foi apresentado esclarecimento do Chefe do Serviço de Compras sobre a inclusão de etapa antieconômica no fluxograma de aquisição de materiais, nos seguintes termos: "Se encontrar no comprasnet preços, no mínimo 70% maior que a última compra, já liberamos o item/processo":

“A pesquisa de preços é totalmente indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Ela é a ferramenta que dá a direção correta para a verificação das propostas em licitação e estabelece o preço aproximado de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.

É com a pesquisa de preços que a Administração Pública conhece os custos para uma futura contratação. É por ela que se faz o valor estimado oferecido no edital de licitação como uma referência para a contratação. Com isso sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para qualquer contratação.

Assim, antes de celebrar qualquer contrato, seja de procedimento licitatório ou de contratação direta, a Administração Pública deve apurar o valor estimado da contratação, em conformidade com a Lei nº 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) quanto a Lei nº 10.520/02 (art. 3º, inc. III) que exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado.

*O problema está em o que se fazer para obter o preço estimado de dado objeto, obra ou serviços, uma vez que, ambas **não dizem** como deve ser realizada essa estimativa. A Administração, habitualmente, se vale de três orçamentos solicitados a fornecedores que atuam no ramo da contratação, conforme entendimento do TCU, in verbis: [...]*

*No entanto, é preciso esclarecer que na realidade para os processos licitatórios esse método não é suficiente para retratar a prática de mercado, por exemplo, como é o caso de **grandes** centros comerciais. Também ainda existe a manipulação de preço (geralmente bem para cima!) de alguns fornecedores para os valores cotados. E que em muitos casos não nos fornecem notas fiscais e nem declarações de preço praticado. E não se pode esquecer que **não** possuem quaisquer interesse em antecipar para a Administração sua estratégia de negócio, afinal isso não garante qualquer vantagem na licitação. Assim, por essas e outras razões, cada vez **menos** os fornecedores respondem as solicitações de estimativa na fase inicial da licitação.*

Esse cenário é corroborado por Franklin Brasil em seu Projeto de Melhoria do Controles Internos Municipais – Foco em Logística de Medicamentos – Preço de Referência em Compras Públicas, página 07 e 08, in verbis: [...]

Essas dificuldades e 'aprendizados do mercado' acabam gerando processos licitatórios fracassados ou desertos (conforme anexo I), como já mencionado, por falta de interesse do mercado nos processos de aquisição, em especial os de medicamentos e insumos por dois motivos: o baixo valor diante das escaladas do dólar no ano de dois mil e dezesseis, sendo os farmacológicos substratos de drogas importadas; o segundo, se refere aos atuais problemas financeiros que o



órgão vem enfrentando e que acaba provocando o atraso ou até a suspensão indeterminada dos pagamentos, desafiando o gestor público no momento em que se depara com comportamento oportunista do segmento.

O manual do TCU diz que “Por fim, aprofundando-se a análise, não constitui a licitação um fim em si mesmo, de forma que o dever de licitar precisa ser aplicado em consonância com os demais princípios aplicáveis à Administração, tais como a economicidade, a eficiência, a proporcionalidade e a razoabilidade.” O que foi realizado por esse setor de Compras, identificado no Comprasnet pregões com valores já negociados e muito baixo se comparado com o mercado.

Todavia, resta compreender, apesar de fatores ambientais estarem impactando nos processos licitatórios, que o serviço de compras deve garantir o êxito dos processos, pois são medicações e insumos para o tratamento do câncer. Que requerem uma especificidade em suas aquisições, por serem medicamentos e materiais médico-hospitalares que estão ligados diretamente a cura/sobrevida e melhor qualidade de vida dos pacientes atendidos pelo INCA. [...]

Todo processo licitatório deve antes de qualquer coisa atuar sob os parâmetros legais, mas há de se aceitar uma certa discricionariedade que a própria corte de conta já tem entendido como sendo necessidade mercadológica, a fim de que a Administração possa se comunicar e transacionar com o meio ambiente do qual faz parte. Neste sentido o SECOM buscou pesquisar em diversas fontes uma forma de realizar a pesquisa preço de forma célere, segura e que reduzisse o número de processos fracassados e desertos.

Entendemos que a IN° 05/2014 veio para dar celeridade e normatizar as pesquisas no Âmbito da Administração Pública. Ressaltamos que obedecemos todos os parâmetros ali descritos, respeitando a sequência e buscando o maior número de cotações possíveis, dentro do Comprasnet, sites especializados e, visando maior robustez e segurança, adquirimos em fevereiro de 2016 a ferramenta de pesquisa on-line da Negócios Públicos – Banco de Preço. Mesmo diante dos parâmetros da IN05/2014 e de toda sua orientação, ela não consegue dirimir a dúvida de como identificar um preço exequível ou não para composição da estimativa final.

Neste sentido o SECOM realizou pesquisas em diversificadas fontes, e encontramos o Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal Federal, onde melhor extrai uma orientação de como se verificar a inexequibilidade de um dado valor em uma pesquisa de preços, se ao comparar a média dos demais valores, esse resultado for inferior a 70%, ele poderá ser considerado inexequível. [...]

Deste modo, entendemos que na realização da pesquisa quando não encontramos três cotações, ao encontrarmos no Comprasnet, um valor de ata já homologado em que os valores comparados fique 70% do valor da última aquisição da Instituição (alguns itens tiveram sua entrada a mais de um ano) e apenas após esgotar todo o trâmite dito pela IN/05 e pesquisa no Banco de Preços. Esse valor será considerado exequível para a composição do mapa de pesquisa de preço, uma vez que trata-se de valor já homologado por Órgão Público, bem como trata-se de parâmetro indicado como fonte pela IN ° 05/2014. Assim, acreditamos que tratam-se de valores que representam o mercado dado tratar-se de fonte

fidedigna. E como já mencionado, considerando a especificidade do medicamento, a sua falta gera a interrupção nos protocolos de quimioterapia e, conseqüentemente afeta a sobrevivência, levando até mesmo a morte os pacientes do Instituto.

É importante também ver que a coisa pública precisa atender ao princípio da Indisponibilidade e do interesse público, pois são esses dois os balizadores. Não é sadio ver apenas sob a ótica do “menor preço” (do barato) e que qualquer coisa diferente disso provoca dano ao erário, mais sim ver além do que uma metodologia deveria definir, não de agredir o erário, mas como define no livro do TCU, em referência a Lei 9.784/1999, que a “estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação”, o que também é ratificado na Instrução Normativa nº5/2014.

Dentro do conceito dos dois princípios balizadores citados acima, cabe esclarecer que o INCA é um instituto de pesquisa e de tratamento do Câncer e, que por força das condições do Estado do Rio de Janeiro, que é público e notório, de total falência do seu sistema de atendimento hospitalar, por orientação inclusive do próprio Governo Federal, vem absorvendo quase que todos os casos que envolvam do diagnóstico ao tratamento de um carcinoma ou sarcoma junto à sociedade.

[...]

Pois bem, pode parecer que o fluxo de compras possa parecer para essa corte um dano ao erário, mas entendemos que não, uma vez que nosso compromisso é com a qualidade e, principalmente, assegurar a continuidade do abastecimento de suprimentos de nossos hospitais, onde extraímos o valor de referência de uma cesta de preços homologados onde houve concorrência e negociação, levando em conta o lapso temporal que decorre entre a solicitação de compra e a licitação.

*O que se pretende esclarecer aqui é que não houve má fé desse setor de Compras, muito menos querer onerar os cofres públicos, mas garantir que seus processos não restassem fracassados ou frustrados, por questões de preço ou, o que aí sim seria ruim aos cofres públicos, que implicaria em compras emergenciais e/ou as jurisdicionais, que são quase sempre sem planejamento e sem ampla concorrência. Somando-se aos fatores ambientais internos, como a **pressão e os desafios do dia-a-dia, a intempestividade da chegada dos pedidos de compra neste SECOM (anexo II), a preocupação diária em não deixar faltar medicamento e materiais médico-hospitalar aos pacientes do INCA, a falta de investimento em capacitação, o déficit de recursos humanos e a restrição orçamentária, que geram gargalos e entropias nos fluxos processuais.** Ademais, reforçamos que esse procedimento visa atender também o princípio da equidade e da isonomia, pois tentamos equalizar o preço dentro de um padrão que induza a participação de um maior número de fornecedores.*

Por fim, ressaltamos que este SECOM juntamente com a COAD – Coordenação de Administração, vêm buscando construir medidas que possam sanar os problemas de Gestão, capacitação e Recursos Humanos. Para uma Administração voltada para resultado, preocupando-se sempre com a segurança processual, a fim de se atingir uma excelência em seus processos. E nos colocamos a disposição para as orientações de melhorias que fizerem necessárias para atingirmos esse objetivo.”



Análise do Controle Interno

Quanto aos esclarecimentos apresentados para a inconsistência na pesquisa de preços, o gestor informou a metodologia utilizada para estimativa dos valores de referência, bem como transcreveu trechos de parecer jurídico em que baseou sua estimativa. A metodologia utilizada, no entanto, demonstra que não houve estreita observância à norma e ao princípio da economicidade e não foi aplicada a mesma metodologia para definição dos valores estimados dos medicamentos da amostra. A IN n.º 05/2014 da SLTI não impede a consideração de valores obtidos na pesquisa de preços que sejam inferiores, bem como afirma que, no caso de a fonte ter sido o Portal de Compras do Governo Federal, uma única cotação de preços já seria suficiente.

No caso do medicamento Fulvestranto 50mg/ml 5ML, o INCA já tinha a cotação de R\$ 2.308,70 de compra realizada pela EBSEH, obtida pelo próprio Setor de Compras, e optou por fazer a média com outra cotação superior obtida do Portal de Compras. Na sua pesquisa, também não considerou o valor inferior da cotação junto ao fornecedor, seguindo orientação do parecer jurídico que apresentou.

No caso da falha na pesquisa de preços do medicamento Octreotida, a justificativa apresentada contraria o próprio parecer jurídico citado pelo gestor e, mais uma vez, não foram considerados os valores inferiores obtidos na pesquisa de preços junto ao Portal de Compras do Governo Federal.

Em relação ao medicamento Anfotericina, a utilização como única estimativa o valor de R\$ 1.676,00 foi insuficiente, pois em consulta ao Portal de Compras sobre atas de 2015 para compra desse medicamento, foram encontradas 8 referências com valores inferiores, sendo o menor valor de R\$ 1.099,00 e o maior valor R\$ 1.614,00. Dessa forma, o valor estimado pelo INCA foi superior às compras na época da pesquisa de preços.

Quanto à falha na pesquisa de preços do medicamento voriconazol 200mg IV, a justificativa apresentada não esclarece porque não foram consideradas as três pesquisas de preços obtidos no portal de compras do Governo Federal com valores inferiores, optando-se por cotação superior obtida junto ao fornecedor. Quanto ao valor da aquisição não estar acima das aquisições realizadas por órgãos públicos em 2016, o Quadro 31 demonstra várias aquisições a preços inferiores que não foram consideradas no quadro apresentado pelo gestor em sua justificativa.

Dessa forma, as falhas na pesquisa de preço demonstram que o procedimento necessita ser aprimorado, a fim de resguardar o princípio da economicidade.

Os esclarecimentos prestados pelo Setor de Compras quanto à etapa na pesquisa de preços de validar um preço de estimativa acima dos 70% da última aquisição do INCA reforçam o entendimento equivocado do INCA quanto à finalidade da pesquisa de preços e obtenção dos valores mais vantajosos para a administração.

Cabe mencionar, também, que a referência adotada pelo Instituto na definição do fluxo de contratação, qual seja, o Manual de Orientação para pesquisa de preços do STJ, citado na manifestação do Chefe do Setor de Compras, aponta procedimento totalmente diverso daquele verificado no INCA. Pois a prática no STJ é afastar da estimativa os preços que

sejam inferiores à 70% da média, ou superiores em 30% da mesma média dos demais preços coletados. Portanto, na própria orientação elaborada pelo citado Tribunal superior, prevalece a média do mercado como o mecanismo mais criterioso para atender ao princípio da economicidade e obter a melhor contratação para a Administração Pública.

Os argumentos apresentados quanto ao tipo de doença tratada pelo INCA e a preocupação quanto ao desabastecimento de medicamentos, muitas vezes fundamentais à manutenção da vida e ao sucesso do tratamento, remetem à necessidade de aprimoramento do processo de planejamento das aquisições do Instituto. A escolha por inflar o preço da estimativa do medicamento é temerária e não representa alternativa possível à implementação de uma adequada gestão de riscos, de modo a minimizar situações prejudiciais à sua atuação assistencial.

Nesse sentido, conclui-se que as aquisições não vantajosas de medicamentos realizadas pelo INCA estão diretamente relacionadas às falhas na pesquisa de preços para definição dos valores estimados dos Pregões n.º 004/2016 e 044/2016.

Quanto às quantidades já adquiridas informadas (300 unidades do Anfotericina B 5mg e 600 unidades do Voriconazol 200mg IV), verificou-se que o INCA incorreu em despesa a maior em relação à média de aquisições pelo Setor Público no valor de R\$ 56.553,00.

Recomendações:

Recomendação 1: Renegociar os valores dos medicamentos Fulvestranto 50mg/ml 5ML, Anfotericina B 5MG/ML 20ML e Voriconazol 200mg IV com os fornecedores contratados por meio dos Pregões n.º 004/2016 e n.º 044/2016, com vistas a reduzir o preço pago pelo INCA aos valores adquiridos por outros órgãos públicos no período.

Recomendação 2: A Coordenação de Administração deve rever o fluxo de aquisições de medicamentos, especialmente a etapa de elaboração do orçamento estimativo, excluindo a possibilidade de que a identificação de valores no mínimo 70% superiores à última aquisição do INCA seja suficiente para ratificar a pesquisa de preços, submetendo o fluxo à aprovação da Direção do Instituto.

Recomendação 3: Realizar capacitação dos profissionais envolvidos em todas as etapas do processo de aquisição do INCA, tendo em vista as recorrentes falhas identificadas pela CGU.

4 GESTÃO OPERACIONAL

4.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao atendimento da Recomendação ID nº 85528 do Relatório nº 201306021.

Fato



Foi objeto de análise dessa equipe de auditoria verificar o atendimento da mencionada recomendação, a qual se encontra transcrita no quadro a seguir:

Quadro 36: Constatação: 28 do Relatório nº 201306021

Constatação: 28 do Relatório nº 201306021: “Decorridos mais de três anos da implementação da Política de Segurança da Informação - POSIC a mesma ainda não foi objeto de nenhuma revisão”.	“Recomenda-se ao INCA que adote as medidas necessárias para realizar a 1ª revisão da sua Política de Segurança da Informação – POSIC”
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Monitor

Assim, para fins de verificar o atendimento a essa recomendação, a equipe de auditoria solicitou, por meio do Item 6 da Solicitação de Auditoria nº 201602906-01, a informação se já tinha havido, de fato, ocorrido a revisão da sua Política de Segurança da Informação – POSIC” do INCA, devendo ser apresentado pela Unidade toda a documentação comprobatória de realização da sua Política de Segurança da Informação – POSIC.

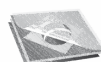
Em atendimento a essa solicitação, o INCA apresentou o documento da versão da 1ª revisão de POSIC da Unidade, com data de 31/03/2015. E, ainda, apresentou a 2ª revisão da POSIC, com data de 20/05/2016. Cabe ressaltar que 2ª revisão da POSIC, ainda não havia sido aprovada pelo Comitê Estratégico e Gestor de Tecnologia da Informação (CEGTI).

Logo, considera-se que a recomendação 85528 do Relatório nº 201306021 sobre a 1ª revisão da POSIC do INCA foi atendida pela Unidade.

III – CONCLUSÃO

Da análise das quinze recomendações que dependiam de ação de controle para posicionamento desta CGU, verificou-se que apenas uma foi atendida, permanecendo, assim, catorze pendentes de atendimento pela Unidade.

Em face dos exames realizados, foram identificadas deficiências nos controles instituídos pelo INCA para acompanhamento dos contratos firmados com a Fundação Ary Frauzino, quanto ao ressarcimento ao erário dos valores apurados no âmbito do Contrato FAF nº 151/2008. Uma vez que não houve o ressarcimento dos valores apurados, no valor de R\$5,2 milhões, relativos à realização de pagamentos em duplicidade a servidores ou ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança no INCA, considerando o período de outubro de 2008 a maio de 2010. E, nem mesmo, foi realizado o confronto das planilhas dos servidores INCA com aqueles que foram alocados no contrato FAF nº 151/2008. Ademais, também não houve a devolução pela contratada do montante estimado de R\$ 304.429,92 (trezentos e quatro mil, quatrocentos e vinte e nove reais e noventa e dois centavos), decorrente de valores cobrados a maior, em relação ao custo total de cargos da Planilha de Serviços, Quantitativos e Preços do Contrato, e de valores de encargos e benefícios dos profissionais com frequência zero, referente ao mês de outubro de 2009. E, ainda, não foi realizada a apuração do valor devido para o restante do exercício de 2009, conforme recomendação exarada pela CGU e, determinado pelo TCU por intermédio do Acórdão nº 785/2012 - 2ª Câmara.



Em relação ao Contrato FAF nº 151/2011, o qual foi objeto de análise dessa equipe de auditoria, além das falhas que estão sendo acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente, verificou-se que houve reincidência das falhas apontadas por meio das recomendações 7204, 7205, 64280 (Constatação 50 – Relatório 201108811) e da recomendação 114779 (Constatação 12 do Relatório 244027).

Da análise de execução do Contrato n.º 151/2011 ainda foram identificadas as seguintes falhas: a) pagamentos em duplicidade a servidores do INCA e de outras unidades hospitalares do Ministério da Saúde, em que se identificou sobreposição na carga horária; b) jornada de trabalho excessiva de servidores do INCA também remunerados pela FAF; c) Cobrança de encargos administrativos de 15% sobre as despesas com os empregados contratados; d) Pagamento de despesas com benefício, encargos fiscais e administrativos de empregados não disponibilizados ao INCA no mês em decorrência de usufruto de férias.; e) Pagamentos indevidos de despesas relativas a salários, encargos fiscais e administrativos de profissionais em usufruto de férias; f) Pagamento de horas extras sem conferência da efetiva realização da jornada adicional de trabalho, além da contratada; e g) Pagamento de valores a título de salários, benefícios e encargos sociais divergentes dos contracheques dos empregados disponibilizados ao INCA.

A ocorrência das supracitadas falhas e sua reincidência na execução dos contratos com a FAF indicam que os controles instituídos pelo INCA para acompanhamento dos acordos são frágeis e insuficientes.

Na área de gestão de suprimentos de bens e serviços, constataram-se falhas quanto à estimativa de preços e à ausência de metodologia objetiva para definição dos valores de referência dos pregões n.ºs 004/2016 e 044/2016, incluindo a não comprovação da vantajosidade pelo INCA relativa à compra de três medicamentos analisados na amostra selecionada dos pregões supracitados.

Quanto aos controles internos do Departamento de Engenharia e Infraestrutura do INCA, foi verificada a ausência de justificativa quanto ao motivo que ensejou a submissão do processo à análise jurídica a posteriori do referido aditamento, bem como quanto à justificativa para a celebração do termo aditivo de acréscimos de quantidades, uma vez que a motivação deste não ficou consignada suficientemente objetiva e transparente, no respectivo processo.

Por fim, ressalve-se que não houve manifestação do INCA, no tocante ao conteúdo do Relatório Preliminar, o qual foi encaminhado por meio do Ofício nº 3790/2017/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 09 de março de 2017.

Rio de Janeiro/RJ, 05 de abril de 2017.

Equipe Técnica

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

