



PREFEITURA DA CIDADE DE
SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE

Handwritten signature and stamp: 2018-9.006.683-0

Do Doc. 2018-9.006.683-0

Folha de informação n.º
em 7.5.2018

Handwritten number: 40

Controladoria Geral do Município - CGM
Sr. Chefe de Gabinete

Encaminhamos o presente com as manifestações retro da CRS-Leste (fls. 29/33 e 36/39, em atenção à solicitação inaugural.

São Paulo, 7 de maio de 2018.

Handwritten signature of Alexandre Levin

ALEXANDRE LEVIN
Procurador do Município
Assessor Jurídico
AJ/SMS.G

Coordenadoria Regional de Saúde Leste

Folha de informação nº - 29 -

Do ofício 173/2018/SMJ/CGM.G..... em 28/02/2018.... (a) Adriana de Lima Costa

Assistente Jurídica CRS Leste
RF 637.216.0 - OAB SP 171.280

ASSUNTO: Ordem de serviço 15/2017-CGM-CRS.Leste/SMS – Contratos de Locação de veículos e motorista – Relatório de apresentação do resultado da auditoria (2018-9.006.683-0)

Ao

Gab/CRS.Leste

Sra. Elza de Santana Braga

Trata o presente de conclusão da Ordem de Serviço 015/2017 pela Controladoria Geral do Município decorrente da apuração de conduta de servidor junto ao contrato de locação de veículos, assim, como execução do contrato, conforme determinado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no Inquérito Civil 14.0695.0000989/2016-3.

Em relação aos resultados obtidos pela auditoria, destacamos resumidamente pontos que foram apontados:

- a) Utilização indevida de veículos terceirizados pelo gestor do contrato;
- b) Pagamento de 283.256 (duzentas e oitenta e três mil, duzentos e cinquenta e seis horas) horas de serviços de carro/motorista sem a existência da comprovação documental exigida em edital/contrato (ausência de FFI);
- c) Divergência entre medições de horas dos serviços nos processos de pagamento e os apontamentos das folhas de frequência dos motoristas sugere pagamentos indevido de 9,6% das horas pagas.

Coordenadoria Regional de Saúde Leste

Folha de informação n.º 30
Do ofício 173/2018/SMJ/CGM.G..... em 28/02/2018.... (a) Adilson de Lima Costa
Assistente Administrativo
RF: 637.316-0000 SP 174 242

A questão apontada na alínea 'a' é o objeto da denúncia junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo acerca de eventual conduta irregular por parte do servidor [REDACTED], no qual foi devidamente apurado através do PA 2016-0.279.442-8.

Segundo a conclusão da auditoria da Controladoria Geral do Município, as informações desabonadoras sobre o gestor à época (servidor [REDACTED]), sejam as ameaças de atrasar pagamentos, cobranças pelas irregularidades na conservação dos veículos e/ou excesso de horas extras apontadas nas medições sem comprovação, foram condutas que podem ter levado esse a uma atuação mais rígida, com possível excesso.

Em que pese esta consideração por parte da auditoria da Controladoria Geral do Município, aqui, s.m.j., discordamos quanto a eventual excesso ou busca pelo interesse público.

Vejam:

01 - o servidor no papel de gestor deve estar revestido de qualidades que primam pelo verdadeiro interesse público, e tem por dever a urbanidade no trato com as pessoas. Quando é mencionado eventual excesso, o gestor tinha mecanismos às mãos para sequer exigir com grosserias ou de forma mais rígida junto aos cooperados uma obrigação contratual.

Coordenadoria Regional de Saúde Leste

Folha de informação n.º 31

Do ofício 173/2018/SMJ/CGM.G..... em 28/02/2018....(a) 

02 - caberia ao gestor comunicar diretamente à cooperativa das irregularidades observadas nos veículos, e não sendo essas saneadas, aplicar-se as sanções previstas no objeto contratual.

03 - há de lembrar que os cooperados (motoristas) não eram empregados da Municipalidade e tão pouco do gestor, e sim, era o serviço de locação de veículos que estava à disposição da Administração, daí questionamos os motivos que levaram o gestor à época se dirigir pessoalmente aos cooperados e exigir algo que deveria ser tratado junto ao preposto ou, ante a inércia deste, à Cooperativa;

04 - ameaçar com atrasar pagamento não é o que se espera de um servidor representando a Administração Pública Municipal, visto que se os serviços estavam sendo realizados, nada mais justo o pagamento devido, observando os prazos estabelecidos pelas normas municipais.

05 - a cooperativa, durante toda vigência contratual sequer foi apenada por questões de veículos com irregularidades (carta suspensa, pneus carecas, veículo com mais de 05 (cinco) anos de uso, placa de outro município etc.) ou que não atendessem o estabelecido no contrato, ficando demonstrado que a postura rígida do gestor (servidor denunciado) se revestia de grosseria e desrespeito, onde não se permite confundir atitude enérgica com atributos inadequados e não pertinente a um agente público.

06 - quanto ao uso indevido dos veículos, conforme documentos demonstrados pela auditoria (fls. 05 e 05-verso), inclusive com depoimento de cooperados, a auditoria aduz que tais documentos (requisições de saída) não constituem prova incontestável para utilização indevida de veículos para fins particulares. Entretanto, constam do processo averiguatório (2016-0.279.442-8), evidências quanto à veracidade dos fatos.

Coordenadoria Regional de Saúde Leste

Folha de informação nº 32

Do ofício 173/2018/SMJ/CGM.G..... em 28/02/2018....

Adriana de Fátima Costa
Assistente Social - CRB Leste
RE: 637.316.0 - 00000000000000000000

Quanto as assertivas contidas nas alíneas 'b' e 'c', não há que se questionar os apontamentos efetuados pela auditoria, eis que comprovadamente se mostrou evidenciada as falhas gerenciais aos pagamentos de horas suplementares aos cooperados.

Acrescemos apenas uma observação:

01 – que a gestora atual do contrato, no SEI 6018.2017/0004050-7 (link 2746656), faz constar alguns equívocos em relação aos processos de pagamentos da contratada, em relação aos meses de Janeiro/2017 e Fevereiro/2017, aduzindo que a Administração tem o poder-dever de rever seus próprios atos, com o fim de atingir o princípio da legalidade. Assim, reanalisou as medições referentes aos meses acima mencionados, constatando inconsistências nos apontamentos de horas extras, e com o fim de evitar prejuízos ao Erário, anexou as medições com horários efetivamente cumpridos, efetuando-se a glosa do que foi pago indevidamente.

02 – a atual gestão iniciada em Janeiro/2017 tem procurado observar as cláusulas contratuais orientando os gestores, fiscais e Unidades descentralizadas que recebem os serviços contratados visando a melhoria contínua na prestação dos serviços.

Há de perceber que não há manifestação por parte do gestor do contrato no período de 16/07/2014 à 23/10/2016, inviabilizando alguma consideração.

Atualmente o contrato em vigência de locação de veículos, foi prorrogado excepcionalmente por 06 (seis) meses, atendendo somente os serviços de

Coordenadoria Regional de Saúde Leste

Folha de informação n.º - 33 -

Do ofício 173/2018/SMJ/CGM.G.....em 28/02/2018....(a).....

Adriana de Lima Costa
Assistente Jurídica CRS Leste
RF 637.316 0 - QAB SP 171.280

transporte sanitário (municípios para hemodiálise, acompanhamentos hospitalares etc.), até que o novo processo de locação para esse tipo de serviços seja concluído por SMS (6018.2017/0019295-1). Sendo assim, o contrato em vigência excepcionalmente, foi reduzido em 64,4551%.

Esclarecemos ainda, que esta CRS.Leste adotou a contratação via aplicativo (99 Tecnologia Ltda.), com vista a otimização de recursos.

Dito isso, e finalizando, concordamos com o primoroso trabalho apresentado pela equipe de auditoria da CGM, constatando falhas probatórias quanto à gestão contratual.

Elevamos o presente para conhecimento e deliberação deste junto à SMS/COJUR.


Adriana de Lima Costa
Assistente Jurídica/CRS Leste
RF 637.316 0 - QAB/SP 171.280

Coordenadoria Regional de Saúde Leste

Folha de informação n.º - 36

Do ofício 173/2018/SMJ/CGM.G..... em 22/03/2018....(a) Admão de Lima Costa
Assessor Jurídico - CRS Leste
RF: 637.315.0 - OAB SP 171.222

ASSUNTO: Ordem de serviço 15/2017-CGM-CRS.Leste/SMS – Contratos de Locação de veículos e motorista – Relatório de apresentação do resultado da auditoria (2018-9.006.683-0)

Ao
Gab/CRS.Leste
Sra. Elza de Santana Braga

Face a solicitação do Assessor Jurídico/SMS.G, em fls. 35, temos a informar o que segue:

01) RECOMENDAÇÃO (fls. 01): Esclarecemos que todos os editais são analisados, visando verificar se os mesmos se encontram dentro do estabelecido na legislação vigente.

02) RECOMENDAÇÃO 001 (fls. 10-verso): encaminhado ao gestor do contrato a referida orientação, objetivando as adoções com máxima brevidade;

02.1) RECOMENDAÇÃO 002 (fls. 10-verso): Os gestores, fiscais e demais servidores estão devidamente orientados quando a efetiva guarda de documentação, que possam subsidiar processos, sejam eles de pagamentos ou de outro assunto administrativo;

03) RECOMENDAÇÃO (fls. 14-verso): encaminhado ao gestor do contrato a referida orientação, objetivando as adoções com máxima brevidade;

04) RECOMENDAÇÃO 001 (fls. 17-verso): O atual processo, prorrogado excepcionalmente, contempla tão somente kombis, para os chamados serviços sanitários,

Coordenadoria Regional de Saúde Leste

Folha de informação n.º 37

Do ofício 173/2018/SMJ/CGM.G..... em 22/03/2018....(a)

Adriana de Lima Costa
Assistente Jurídica CRS Leste
OAB SP 174.180

ou seja, transporte de usuários/municípios para hemodiálise, internações etc. Atualmente contamos com o contrato firmado com a 99 Tecnologia Ltda. (ATA de RP 05/SMG-COBES/17), somente para fins administrativo;

04.1) RECOMENDAÇÃO 002 (fls. 14-verso): Já se encontra em vigência nesta CRS.Leste o Contrato 09/2017-CRS.Leste (SEI 6018.2017/0014153-2);

04.2) RECOMENDAÇÃO 003 (fls. 17-verso): A Supervisão de Administração/CRS.Leste já se encontra devidamente orientada quanto à correta gestão de eventual processo que requeira a contratação de veículos, que não se adequem à ATA de RP 05/SMG-COBES/17;

04.3) RECOMENDAÇÃO 004 (fls. 17-verso): Está sendo utilizada a ATA de RP 05/SMG-COBES/17, cujo Contrato 09/2017-CRS.Leste (SEI 6018.2017/0014153-2), está vigente nesta CRS.Leste.

05) RECOMENDAÇÃO (fls. 19-verso): A CRS.Leste está adotando as Fichas Diárias de Produção junto aos veículos remanescentes do contrato 10/2012-CRS.Leste, que fazem o transporte sanitário, conforme mencionado na RECOMENDAÇÃO 001 (fls. 17-verso).

06) RECOMENDAÇÃO (fls. 21-verso): o setor responsável pela gestão do contrato está ciente quanto as recomendações contidas neste.

07) RECOMENDAÇÃO (fls. 23): os veículos remanescentes do Contrato 10/2012-CRS.Leste são apenas para atendimento aos usuários do SUS, conforme mencionado anteriormente, e as unidades (Supervisões de Saúde e UBS's) foram orientadas quanto a correta utilização desses.

07.1) RECOMENDAÇÃO 001 (fls. 23-verso): as unidades (Supervisões de Saúde e UBS's) foram orientadas quanto a correta forma de medição e seu ateste.

07.2) RECOMENDAÇÃO 002 (fls. 23-verso): A Administração/CRS.Leste se encontra ciente que, na eventual necessidade de contratação de veículos, além de submeter à

Coordenadoria Regional de Saúde Leste

Folha de informação nº - 39

Do ofício 173/2018/SMJ/CGM.G.....em 22/03/2018....(a)

Adriana de Lima Costa
Assistente Jurídica/CRS Leste
RF 637.316.0 - OAB/SP 171.280

SMG, atendendo a Portaria 103/SMG/2017, o edital deverá conter a recomendação quanto a planilha eletrônica editável, conforme sugerido pela CGM.

Elevamos o presente para conhecimento e deliberação deste junto à SMS/COJUR.


Adriana de Lima Costa
Assistente Jurídica/CRS Leste
RF 637.316.0 - OAB/SP 171.280

Ciente

João Romano Neto
RF 840.140.3
Assessor Técnico
Supervisão de Administração/CRS Leste

do Edital 033/2012. Assim, a Equipe de Auditoria, ao questionar a CRS-Leste, obteve justificativa de que o anexo IV, referente à Proposta de Preço, indicava um limite mais elevado. Enquanto o anexo II estabelecia jornada máxima mensal de 184 horas, o anexo IV indica para uma estimativa de até 260 horas por veículo para precificação das propostas.

De fato, em concordância com o Anexo IV do Edital, haveria a possibilidade de que os motoristas exercessem uma jornada máxima de trabalho de até 260 horas por mês, assim como, conforme colocado corretamente pela Coordenadoria, os pagamentos mensais realizados pela CRS-Leste foram, de fato, inferiores aos valores empenhados inicialmente.

Nesse sentido, entende-se como razoável a justificativa apresentada pela CRS-Leste, restando configurada, apenas, a contradição observada dentro do próprio Edital, no que concerne aos limites para as jornadas de trabalho dos motoristas.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se que a CRS-Leste proceda à revisão dos editais das licitações futuras para contratação de serviços de transporte, de modo que estes não contenham informações divergentes entre si (como ocorreu no Edital nº 033/2012 – CRS-Leste) em relação aos limites de horas de prestação de serviço e a adequação da jornada dos motoristas à legislação trabalhista.

ANEXO II – Descrição das fragilidades identificadas quanto à gestão e fiscalização dos contratos

Além do levantamento quanto à conduta do antigo gestor do contrato, apontado no Anexo I, foi procedida à análise no tocante à execução contratual, tendo sido identificadas falhas quanto à gestão e à fiscalização contratual, descritas a seguir em forma de constatações.

Cabe salientar que o escopo desta auditoria se limitou ao Contrato nº 10/2012 e seus respectivos termos aditivos, firmados entre a CRS-Leste e a empresa Coopercar, pois se trata do contrato vigente à época dos fatos.

Constatação 001 - Pagamento de 283.256 horas de serviços de carro/motorista (R\$ 6.389.725,00) sem a existência da comprovação documental exigida em edital/contrato (Ausência de FFI).

Foram analisados os documentos pertinentes ao controle da execução do Contrato nº 10/2012 - CRS-Leste, advindo do Edital de Pregão Presencial nº 033/2012 – CRS-Leste (Processo Administrativo nº 2012-0.283.133-4), cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviço de transporte com veículos, incluindo motorista e combustível e quilometragem livre para atendimento das necessidades das unidades e Sede da CRS-Leste, encontrou inconsistências nas medições dos serviços contratados, constantes nos processos de pagamento.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A atual gestora do contrato reconhece não ter adotado o modelo constante no Anexo XI do edital e justifica que os funcionários do setor administrativo da CRS-Leste utilizavam as FFI e agendamentos das viagens como forma de controle de prestação de serviço, desde o início da execução do contrato (02/01/2013) até julho de 2014.

Com isso, ao notar que existia um risco de caracterização de vínculo trabalhista ao utilizar as FFI, resolveu orientar as Supervisões Técnicas de Saúde a guardar esses documentos por apenas 6 meses.

A alegação de risco de caracterização de vínculo trabalhista como justificativa para orientação de descarte de documentos comprobatórios de prestação de serviço não se sustenta ao se considerar o período em que o contrato está vigente (desde janeiro de 2013). À época, houve julgamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo negando o provimento à impugnação, por parte da Coopercar, de Edital do Pregão Presencial 002/SVMA/2013, que vedava participação de Cooperativas na licitação por causa da existência de risco de caracterização de vínculo trabalhista (TC 63.13-08 - TCMSP).

Além disso, em contraposição ao que foi colocado pela CRS-Leste, durante os trabalhos de auditoria, verificou-se que nem todas as Unidades adotaram o descarte dos documentos comprobatórios em relação à utilização dos veículos, uma vez constatado, mediante visitas “in loco”, que algumas unidades mantêm esses documentos arquivados em seus registros de controle, bem como que, quando adotada, a prática muitas vezes não abrangia todo o período examinado, ou seja, caso o descarte dos documentos tivesse sido adotado para eliminar riscos de caracterização de vínculo trabalhista, seria esperado que todas as unidades da CRS-Leste o fizesse e para todos os períodos passados.

Entende-se que a CRS-Leste poderia ter adotado medidas alternativas ao descarte dos comprovantes, como, por exemplo, a rescisão do ajuste com a cooperativa e a subsequente contratação de empresa de serviços de transporte, ou mesmo a adoção, a partir do momento em que percebeu o risco, de outro formato de controle para a prestação dos serviços (assim como já estava estruturado nos anexos X e XI do edital) em vez de controle por FFI.

Sendo assim, tem-se que o descarte de documentos comprobatórios de prestação de serviço consiste em procedimento que vai de encontro ao que foi estabelecido nas cláusulas contratuais 2.1., 2.2. e 4.1. do Anexo II do Edital do Pregão nº 033/2012 – CRS-Leste, que destacavam a necessidade de juntada desses documentos nos Processos de Pagamento, como forma de possibilitar a aferição das medições e a exatidão dos pagamentos efetuados.

Da mesma forma, a Coopercar também não manteve os documentos comprobatórios de prestação de serviço, conforme exigia o Edital em questão.

Cumprе destacar que foi evidenciada mensagem de e-mail da Assessoria Jurídica da CRS-Leste, orientando suas Unidades que o descarte dos documentos comprobatórios referente à prestação dos serviços fosse efetuado somente após o período de 5 anos, por analogia ao Código Civil Brasileiro e legislação trabalhista.

De todo o exposto, pode-se constatar que houve descarte irregular dos comprovantes pela falta de embasamento legal, estando em desacordo com as disposições do Edital, com a orientação da Assessoria Jurídica da própria CRS-Leste e com o fato desses documentos pertencerem à Administração Pública.

Quanto ao Plano de Providências adotado pela CRS-Leste, cumpre considerá-lo adequado, bem como as medidas já tomadas.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à CRS-Leste a aplicação de multa contratual à Coopercar pelo descumprimento da cláusula contratual 2.1 do anexo II do Edital de Pregão nº 033/2012 – CRS-Leste no que concerne à falha em guardar/ manter os documentos comprobatórios de prestação de serviço.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que os gestores e fiscais de contratos da unidade sejam periodicamente orientados quanto ao tempo de guarda de todos os documentos relacionados aos processos de contratação da unidade, bem como dos respectivos processos de pagamentos.

Constatação 002 - Divergência entre as medições de horas dos serviços nos processos de pagamento e os apontamentos das folhas de frequência dos motoristas sugere pagamento indevido de 9,6% das horas pagas (prejuízo potencial de até R\$ 1.282.039,00 de 2013 a 2016).

Conforme apontada na Constatação 001 do presente Relatório, além da constatação quanto à ausência de FFI dos motoristas, observou-se, em amostra que englobou os controles da Sede da CRS-Leste de julho de 2016 a fevereiro de 2017, que, nos casos em que foram encontradas as correspondentes FFI dos motoristas, ocorreram falhas nos pagamentos contratuais devido à incompatibilidade entre as medições dos serviços e as FFI dos motoristas.

Ou seja, parte das horas efetivamente pagas pela CRS-Leste, constantes das medições oficiais dos serviços contratados, não encontra correlação nos registros de FFI dos motoristas.

Tomando-se como exemplo a Sede da CRS-Leste, que possuía 12 dos 77 veículos contratados, foi possível observar que as FFI dos motoristas acusavam apenas turno com horas normais de prestação de serviço, enquanto as medições dos serviços contratados, do mesmo motorista, para o mesmo mês de referência, apontavam, sistematicamente, para a presença de horas extras diárias.

De modo a ilustrar a inconsistência acima relatada, seguem abaixo a Figura 2 (FFI do motorista PHV), a qual registra apenas horas normais, e a Figura 3 (medição dos serviços apontando a ocorrência de 84 horas extras além das normais):

A Equipe de Auditoria não acata essa justificativa, pois, segundo informado pelo encarregado da Coopercar, alocado na Sede da CRS-Leste, em vistoria feita pela equipe de auditoria junto à garagem da unidade, as medições dos serviços contratados eram realizadas mediante somatória do total das horas constantes nas folhas de frequência individuais dos motoristas - FFI. Também afirmou que todos os registros de horas dos motoristas, incluindo as horas extras, eram feitas nessas FFI, fatos que contradizem o alegado na justificativa da CRS-Leste.

Outro fato relevante é que, em vistorias feitas nas unidades atendidas pelo mesmo contrato, houve relatos de que, embora os agendamentos de viagens fossem registrados, não comprovavam, efetivamente, a realização das viagens, uma vez que podem ocorrer desistências. Soma-se a isso, a afirmação da CRS-Leste de que *“Em relação às saídas, para fora do município nem sempre eram repassadas para o preposto...”* e relatos do mesmo preposto, nos autos do Processo nº 2016-0.279.422-8, mencionado no Anexo I, no sentido de que, nem sempre, a utilização dos veículos era precedida de agendamento. Ou seja, entende-se que os agendamentos não consistem em registros confiáveis.

Cabe salientar a existência de ficha de requisição de saída preenchida pelos motoristas dos veículos da Sede da CRS-Leste. Essas requisições de saída, segundo o encarregado (preposto) da Coopercar, registram todas as viagens feitas pelos motoristas referentes à prestação de serviço, inclusive aqueles não agendados previamente.

A análise das requisições de saída do mesmo motorista, apontadas nas figuras 1 e 2 do fato acima, acusa que o horário de início mais cedo dentre todas as viagens no mês de dezembro de 2016 foi às 08h30min da manhã e o horário de dispensa mais tarde dentre todas as corridas no mesmo mês foi às 17h30min. Ou seja, nas fichas de requisição, que, a princípio, são controles mais confiáveis que os agendamentos, não há registro de corridas feitas em horário fora do normal para este motorista.

Sendo assim, tem-se que esses registros reforçam o entendimento de que as FFI são válidas e as medições estão equivocadas. Os dados das viagens feitas pelo motorista em questão estão relacionados abaixo.

Tabela 10 – Relação de viagens feitas pelo motorista “P.H” registradas nas requisições de viagens em dez/2016.

Dia	Motorista	Início da viagem	Fim da viagem
01/12/2016	P. H.	14:33	15:50
06/12/2016	P. H.	12:40	13:00
08/12/2016	P. H.	8:30	10:20
09/12/2016	P. H.	8:30	17:30
12/12/2016	P. H.	8:30	17:30
13/12/2016	P. H.	13:30	16:20
14/12/2016	P. H.	8:30	17:30
16/12/2016	P. H.	8:30	17:30
27/12/2016	P. H.	11:30	13:20
28/12/2016	P. H.	9:00	13:00
29/12/2016	P. H.	13:00	17:00
30/12/2016	P. H.	8:30	10:55

Assim, nota-se, que houve uma padronização no resultado das medições de horas, como é o caso apresentado na Figura 3 desta constatação, em que exatamente 260 horas (máximo estimado no anexo IV do Edital) de prestação de serviço foram adotadas e pagas para a maioria dos motoristas, sem que houvesse comprovação/correlação com os demais controles, como a FFI e as requisições de saída.

Portanto, conclui-se que as medições não estão fundamentadas em nenhum tipo de documento e que a CRS-Leste não logrou êxito em demonstrar sua adequação/correção.

Quanto ao Plano de Providências adotado pela CRS Leste e os prazo de implementação anunciados, entende-se como parcialmente adequados, uma vez que a unidade procedeu glosa em pagamentos a partir de março de 2017, objetivando restituição dos valores de horas extras pagas a maior, especificamente em janeiro e fevereiro de 2017, restando pendente o levantamento dos valores de horas extras pagas a maior desde julho de 2016 para a Sede da CRS-Leste, bem como de pagamentos indevidos em outras unidades como as Supervisões Técnicas de Saúde vinculadas à CRS.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à CRS-Leste, para todas as unidades atendidas pelo contrato examinado, a avaliação de todas as medições dos processos de pagamento dos meses em que as FFI ainda podem ser encontradas, apurando-se as divergências existentes entre as medições e as FFI e procedendo-se, após o devido processo administrativo em que sejam garantidos o contraditório e a ampla defesa à Coopercar, a glosa de pagamentos futuros ou outras medidas para obter o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

Constatação 003 - Ociosidade na utilização dos veículos contratados indicando modelo de contratação desvantajoso para a Administração Pública com desperdício potencial de até R\$ 3.393.663,67 ao ano.

O reflexo da superestimação no número de veículos contratados pode ser verificado através do percentual de utilização dos carros levantados segundo as fichas/requisições de saída de veículos.

Para efetuar as análises, utilizou-se de amostras aleatórias das fichas/requisições de saída de veículos, referentes a 12 carros alocados na Sede da CRS-Leste e 7 veículos alocados na Supervisão Técnica de Saúde - STS Ermelino Matarazzo (o contrato tem atualmente 77 carros alocados em diversas unidades). Para a Sede da CRS-Leste considerou-se as amostras de julho e dezembro de 2016 e, para a STS Ermelino Matarazzo, considerou-se a amostra de junho de 2016.

Salienta-se que não foi possível estender a amostra para as demais unidades devido à ausência de fichas de controle diário, conforme já comentada na Constatação 001 do presente Relatório.

Para a amostra selecionada, calculou-se o percentual de utilização adotando-se dois critérios: i) critério de tempo de utilização efetiva e ii) critério de picos de utilização simultânea de veículos ao longo do dia.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE:

No Ofício nº 1451/2017-CRS. Leste/Gab, em 18 de dezembro de 2017, a CRS-Leste assim se manifestou:

“MANIFESTAÇÃO DO GESTOR/FISCAL SOBRE AS QUESTÕES LEVANTADAS PELA AUDITORIA REALIZADA PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A) **[REDACTED] DE [REDACTED]**
GESTORA DO CONTRATO

- 02/01/2013 à 15/07/2014

- 22/10/2016 à 04/10/2017 – Portaria 205/2016 – CRS.Leste

- 05/10/2017 até a presente data – Portaria 067/2017-CRS.Leste

FISCAL DO CONTRATO

- 16/07/2014 à 21/10/2014 – Portaria 092/2014-CRS.Leste

d) *Quanto à ociosidade na utilização dos veículos e períodos mais utilizados, pertinente informar que até o final de 2016, a sede da CRS-LESTE contava com mais servidores na parte da Assessoria Técnica/Gabinete e, conseqüentemente, mais necessidade de veículos. As reuniões e eventos geralmente ocorriam mais no período da manhã, e ocorriam na maioria das vezes, sem pré-agendamento, ou seja, última hora.*

Importante ser consignado que na área da saúde, algumas particularidades justificam a necessidade de veículos às vezes parados, para socorrer possíveis emergências, por exemplo: abastecimento de unidades com vacinas, troca de medicamentos entre as supervisões etc.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

Ao assumir a COORDENADORIA REGIONAL DE SAÚDE LESTE em Janeiro/2017, a Assessoria Técnica/Supervisão de Administração, tomou conhecimento dos contratos existentes, bem como, a situação de cada um deles.

Em relação ao contrato de locação de veículos com motoristas e quilometragem livre, firmado com a COOPERCAR COOP. DOS PREST. SERV. NA ÁREA DE TRANSPORTE EM GERAL DE SP, foi verificado algumas inconsistências quanto ao pagamento de horas extras, bem como, o controle dessas.

*Desta feita, foram adotadas as seguintes **PROVIDÊNCIAS**, cuja **IMPLEMENTAÇÃO** se deu de forma imediata:*

a) *Corte das horas extras, cuja autorização para utilização somente com anuência do Gestor/Fiscal do Contrato ou pela Supervisão Técnica de Saúde;*

...

c) *Instituição de link para uso dos setores da sede da CRS.Leste requisitarem veículos, de forma que o preposto da contratada possa planejar melhor as visitas, com consequente otimização da utilização de veículos pelos servidores (utilizar roteiro que contemple mais de um serviço a ser realizado);*

...

d) *Visita nas 07 (sete) supervisões de saúde para entender a programação de agendamentos e sugerir formas de programar a utilização dos veículos, bem como instrução acerca do preenchimento dos formulários de requisição de veículos e as medições;*

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

A Assessoria Técnica/Supervisão de Administração da CRS-Leste afirma que a Implementação se deu de forma imediata.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A CRS-Leste informou que, até o final de 2016, havia mais servidores na parte da Assessoria Técnica/Gabinete, razão pela qual havia necessidade de mais veículos; contudo, com base nos dados de utilização real constante nas fichas de requisição de saída, o pico de utilização simultânea dos veículos foi de apenas 50% em julho de 2016, o que indica não ser razoável a justificativa para a ociosidade verificada.

Como foi salientado na constatação em tela, os dados para mensuração da utilização foram extraídos das requisições de saída preenchidas pelos motoristas, que, segundo o encarregado da Coopercar, registram todas as viagens realizadas, inclusive aquelas não agendadas previamente.

Dessa forma, se, mesmo com grande necessidade de veículos, a utilização simultânea atinja, no máximo, 50% da frota, há indicativo de que, atualmente, o quantitativo de veículos contratados pode ser reduzido significativamente.

Quanto ao Plano de Providências e Prazos de Implementação, a equipe de auditoria considera-nos adequados.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se a avaliação periódica sobre a existência de ociosidade na utilização dos veículos contratados com o objetivo de ajustar o seu quantitativo às reais necessidades de utilização. Por exemplo, dados de dezembro de 2016 demonstraram que, em média, a quantidade de veículos em utilização na Sede da CRS-Leste abrangia em torno de 40% da frota, o que sugere a possibilidade de reduzir 60% dos veículos alocados para essa unidade.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se providenciar, nas futuras contratações de serviços de transporte, a utilização da Ata de Registro de Preço referente ao Processo nº 6013.2017-0000001.0, conforme o Art. 5º do Decreto nº 57.605/2017, que trata sobre a contratação de empresa ou cooperativa especializada na intermediação ou agenciamento de serviço de transporte individual de passageiros, por demanda e via plataforma tecnológica.

RECOMENDAÇÃO 003

Adicionalmente, para a contratação de serviços de transporte que não se enquadrem na forma de agenciamento de transporte por aplicativo, devem ser utilizadas as outras formas previstas no Art. 1º da Portaria nº 103/SMG/2017, sendo recomendado o gerenciamento de transporte, forma que possibilita que o serviço seja demandado/agendado para o atendimento a demandas pontuais, sem que haja necessidade de que os veículos/motoristas se mantenham em disponibilidade por período integral, ou seja, tende a ser mais vantajoso economicamente por garantir a remuneração apenas pelo uso efetivo (quilometragem, diária ou por horas).

RECOMENDAÇÃO 004

Caso a Unidade opte pela forma de gerenciamento de transporte ou pela opção de locação, cumpre salientar a necessidade de que a Secretaria Municipal de Gestão – SMG seja notificada, previamente à realização da licitação, para conhecimento/avaliação quanto ao enquadramento da contratação nas condições estabelecidas na Portaria nº 103/SMG/2017.

contratuais pois, o setor administrativo contava com 02 (dois funcionários) designados para exercer a função de gestor/fiscal dos contratos existentes.

O Setor Administrativo assumiu como gestor e/ou fiscal aproximadamente 20 (vinte) contratos de serviços.

Salientamos que procedemos todos os esforços possíveis para gerir os contratos, atendendo as exigências, porém, com a falta de servidores, por mais que fosse requerido ao superior hierárquico, sem obter êxito, tornou-se “insano” realizar todo trabalho com qualidade necessária, e a gestão do contrato acabou por apresentar-se falha.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Ao assumir a COORDENADORIA REGIONAL DE SAÚDE LESTE em Janeiro/2017, a Assessoria Técnica/Supervisão de Administração, tomou conhecimento dos contratos existentes, bem como, a situação de cada um deles.

Em relação ao contrato de locação de veículos com motoristas e quilometragem livre, firmado com a COOPERCAR COOP. DOS PREST. SERV. NA ÁREA DE TRANSPORTE EM GERAL DE SP, foi verificada algumas inconsistências quanto ao pagamento de horas extras, bem como, o controle dessas.

Desta feita, foram adotadas as seguintes **PROVIDÊNCIAS**, cuja **IMPLEMENTAÇÃO** se deu de forma imediata:

d) Visita nas 07 (sete) supervisões de saúde para entender a programação de agendamentos e sugerir formas de programar a utilização dos veículos, bem como instrução acerca do preenchimento dos formulários de requisição de veículos e as medições;

...

f) Instrução dos processos de pagamento com os formulários constantes no edital.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

A Assessoria Técnica/Supervisão de Administração da CRS-Leste afirma que a Implementação se deu de forma imediata.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em sua justificativa, a CRS-Leste concordou com o apontamento em questão, reconhecendo que existem fragilidades nos controles utilizados.

Resta configurada a utilização de modelos de controle divergentes do modelo exigido no Edital, que deveria ser obedecido em sua totalidade, cabendo ressaltar que os modelos adotados se mostraram deficientes, prejudicando a transparência e fragilizando a própria comprovação quanto à prestação dos serviços.

Em suma, a ausência de informações essenciais na ficha denominada Requisição de Viagem impossibilita o gestor do contrato a obter dados confiáveis sobre a utilização da frota que possam contribuir para a melhoria da eficiência e economicidade do contrato, pois não permite concluir de modo isento e seguro sobre: os motivos da utilização dos veículos, dados do veículo, a efetiva produtividade dos motoristas, os horários de apresentação e de dispensa e a efetiva utilização do veículo (por exemplo, assinatura do usuário).

Portanto, conclui-se que os modelos alternativos de controle utilizados tanto pela sede CRS-Leste, como pelas demais unidades, mostraram-se insuficientes para o adequado controle de utilização dos veículos e está em desacordo com o que está determinado no Anexo X do Edital em questão.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à CRS-Leste seguir as determinações do Edital referente à adoção da Ficha Diária de Produção conforme modelo presente em seu Anexo X. Contudo, a sua utilização não afasta a possibilidade da ficha de controle solicitar informações adicionais não abrangidas no modelo com o objetivo de melhorar os controles, como, por exemplo, o campo de assinatura do usuário.

Constatação 005 - Deficiências no preenchimento dos controles alternativos ao modelo do Anexo X do Edital nº 033/2012 – CRS-Leste.

A ficha denominada Requisição de Saída de Veículos é um controle de viagens preenchido pelos motoristas da Coopercar. Nela são informados os dados sobre data, usuário, itinerário, horário, distância percorrida e motorista.

Observou-se que os próprios motoristas preenchem as requisições de saída de veículos e que, em alguns casos, ocorrem deficiências no preenchimento dessas fichas, tais como:

- a) falta de preenchimento dos dados como solicitante, usuário e setor em que o usuário trabalha;
- b) dificuldade de identificação do motorista por grafia ilegível;
- c) falta de especificação de destino com utilização de termos genéricos como diversos;
- d) não utilização referência de endereço; e
- e) inconsistências de datas e quilometragem.

As figuras abaixo exemplificam as deficiências no preenchimento da requisição:

Figura 6: Ficha sem preenchimento completo dos dados e identificação do motorista prejudicada pela grafia ilegível

A imagem mostra uma ficha de "Requisição de saída de veículos" da Prefeitura de Curitiba. O formulário contém campos para data de solicitação, data de saída, setor, ramal, nome do solicitante, nome do usuário, hora de início, hora de fim, quilômetros iniciais e finais, e nome do motorista. Alguns campos estão preenchidos com dados como "23/11", "14:10", "16:30", "93.020", e "93.300". No entanto, o nome do solicitante é "Trabalho de campo" e o nome do motorista é ilegível. Há também uma assinatura ilegível no campo de assinatura do usuário.

Ficha requisição de saída de veículos com os campos setor, ramal, nome do solicitante, nome de usuário em branco e nome do motorista ilegível.

As deficiências apontadas no preenchimento das fichas representam fragilidade no controle da utilização dos serviços de transporte contratados, principalmente nos aspectos de identificação do usuário, da finalidade da utilização e período de utilização, dados importantes para verificar se a utilização atende estritamente aos interesses públicos.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE: No Ofício nº 1451/2017-CRS. Leste/Gab, em 18 de dezembro de 2017, a CRS-Leste assim se manifestou:

“MANIFESTAÇÃO DO GESTOR/FISCAL SOBRE AS QUESTÕES LEVANTADAS PELA AUDITORIA REALIZADA PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- A) **GESTORA DO CONTRATO**
- 02/01/2013 à 15/07/2014
- 22/10/2016 à 04/10/2017 – Portaria 205/2016 – CRS.Leste
- 05/10/2017 até a presente data – Portaria 067/2017-CRS.Leste
- FISCAL DO CONTRATO**
- 16/07/2014 à 21/10/2014 – Portaria 092/2014-CRS.Leste

c) Reconhecemos, enquanto responsável pela gestão e/ou fiscalização que houve fragilidades no controle do contrato e que não foi possível cumprir os dispositivos contratuais pois, o setor administrativo contava com 02 (dois funcionários) designados para exercer a função de gestor/fiscal dos contratos existentes.

O Setor Administrativo assumiu como gestor e/ou fiscal aproximadamente 20 (vinte) contratos de serviços.

Salientamos que procedemos todos os esforços possíveis para gerir os contratos, atendendo as exigências, porém, com a falta de servidores, por mais que fosse requerido ao superior hierárquico, sem obter êxito, tornou-se “insano” realizar todo trabalho com qualidade necessária, e a gestão do contrato acabou por apresentar-se falha.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS:

1- Ao assumir a COORDENADORIA REGIONAL DE SAÚDE LESTE em Janeiro/2017, a Assessoria Técnica/Supervisão de Administração, tomou conhecimento dos contratos existentes, bem como, a situação de cada um deles.

Em relação ao contrato de locação de veículos com motoristas e quilometragem livre, firmado com a COOPERCAR COOP. DOS PREST. SERV. NA ÁREA DE TRANSPORTE EM GERAL DE SP, foi verificado algumas inconsistências quanto ao pagamento de horas extras, bem como, o controle dessas.

Desta feita, foram adotadas as seguintes PROVIDÊNCIAS, cuja IMPLEMENTAÇÃO se deu de forma imediata:

b) Mudança no formulário de medição para facilitar a leitura e conferência pelo Gestor/Fiscal, bem como, pelo Setor de Contabilidade antes de efetivar o pagamento;

...

d) Visita nas 07 (sete) supervisões de saúde para entender a programação de agendamentos e sugerir formas de programar a utilização dos veículos, bem como instrução acerca do preenchimento dos formulários de requisição de veículos e as medições;

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

A Assessoria Técnica/Supervisão de Administração da CRS-Leste afirma que a Implementação se deu de forma imediata.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Edital do Pregão Presencial nº 33/2012 previu o preenchimento do modelo presente no Anexo X como forma de realizar o controle da utilização dos veículos; todavia, a Unidade adotou modelo de controle alternativo, como, por exemplo, a Requisição de Saída de Veículos, preenchido pelos próprios motoristas da Coopercar.

No modelo utilizado pela CRS-Leste há campos para preenchimento de dados sobre data, itinerário, horário, distância percorrida e motorista; contudo, não são encontradas assinaturas ou rubricas dos agentes públicos confirmando as informações constantes na Requisição de Saída, ou seja, os dados contidos nos registros dependem apenas das informações dos motoristas dando margem a um possível conflito de interesses.

Com base nas análises documentais e na conferência amostral de requisições de saída de veículos, constatou-se que as informações previstas não foram preenchidas de modo completo, ensejando em fragilidades relevantes nos controles adotados pela CRS-Leste, em especial quanto à identificação do usuário, da finalidade da utilização e do período de utilização, dados importantes para verificar se a utilização atende estritamente aos interesses públicos.

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se que a Unidade exija da contratada, em cumprimento ao dispositivo 4.1 do anexo II do Edital de Pregão nº 033/2012 – CRS-Leste, a apresentação dos documentos comprobatórios contendo todas as informações devidamente preenchidas, sob pena de não efetivação do pagamento enquanto perdurar a irregularidade. Entende-se que os documentos comprobatórios apresentados são regulares quando há o adequado preenchimento destes, de forma que respaldem a medição constante no processo de pagamento.

Constatação 006 - Utilização indevida de veículo contratado para deslocamentos da residência do usuário ao local de trabalho.

Segundo os termos de depoimento de dois motoristas, anexadas ao Processo nº 2016-0.279.442-8, referente à apuração interna sobre conduta de servidor, a ex-coordenadora da CRS-Leste teria utilizado os veículos contratados para locomoção de sua residência para a sede da CRS-Leste, bem como o para o seu retorno à residência.

Ao se analisar as requisições de saída da sede da CRS-Leste, foram encontrados 14 deslocamentos no mês de julho de 2016, solicitados pela então coordenadora da unidade. Para o mês de dezembro de 2016, foram encontradas 23 viagens. Segundo os registros, essas viagens foram realizadas com veículos tipo C e ocorriam, normalmente, no início do dia, por volta das 07:00 horas da manhã e no final do expediente, em torno das 18:00 horas, sendo que, nas requisições de saída, os locais estavam identificadas pelo nome da avenida do endereço residencial ou pela descrição “Casa”. Os controles com o registro das viagens estão no Anexo IV desse Relatório.

CRS-Leste visando interesse particular, sem que houvesse base legal resguardando a conduta.

Paulo S. Oliveira
AGP/ASMS-6

RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à Unidade orientar todos os potenciais usuários dos serviços de transporte quanto às regras de utilização e à legislação inerente, em especial quanto à necessidade de vinculação com o interesse público e às restrições no que tange ao uso de cada tipo de veículo.

Constatação 007 - Fragilidade no controle de utilização dos veículos por ausência de autorização formal de superior hierárquico.

Conforme análise do Processo Administrativo nº 2012-0.283.133-4, das fichas de requisições de saída de veículos, bem como questionamentos feitos junto à CRS-Leste, verificou-se que a utilização dos veículos vinha sendo realizada sem qualquer formalidade quanto à autorização de um superior hierárquico, além da ausência da devida justificativa para o deslocamento.

No que se refere à autorização de superior hierárquico, identificou-se que os servidores da unidade, ao necessitar de transporte, entravam em contato diretamente com o preposto da Coopercar, responsável pela gestão da frota, por meio de e-mail ou telefone, solicitando então o agendamento para uso de veículo.

Tal fato pôde ser comprovado no Processo Administrativo nº 2016-0.279.442-9, conduzido pela Comissão Permanente de Apuração Preliminar da CRS-Leste, cujo exame permitiu se evidenciar situação ainda mais inadequada. Segundo relatos do encarregado da Coopercar, teriam ocorrido solicitações de viagem, por parte do antigo fiscal do contrato e da então coordenadora da unidade, diretamente aos motoristas, sem qualquer comunicação previa ao encarregado da cooperativa.

Outra evidência de falta de controle é a ausência de pessoa designada, por parte da CRS-Leste, para autorizar previamente as viagens.

Dessa forma, entende-se que as fragilidades supracitadas possibilitaram aos servidores da CRS-Leste, o uso dos veículos para interesses particulares, sem que existisse qualquer forma, minimamente eficiente, de controle preventivo para tais condutas.

Caso a autorização de uso do veículo fosse feita por superior hierárquico e houvesse o devido registro formal da autorização, garantir-se-iam controles mais confiáveis e se reduziriam as chances de eventuais desvios de finalidade no uso dos veículos.

JUSTIFICATIVA DA UNIDADE: No Ofício nº 1451/2017-CRS. Leste/Gab, em 18 de dezembro de 2017, a CRS-Leste assim se manifestou:

“MANIFESTAÇÃO DO GESTOR/FISCAL SOBRE AS QUESTÕES LEVANTADAS PELA AUDITORIA REALIZADA PELA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

B) I

GESTOR DO CONTRATO

- 16/07/2014 à 23/10/2016 – Portaria 092/2014-CRS.Leste

FISCAL DO CONTRATO

- 22/10/2016 à 04/10/2017 – Portaria 205/2016 – CRS.Leste

→ O gestor à época não apresentou nenhuma manifestação a respeito das constatações alcançadas pela Auditoria da CGM.”

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não foi apresentado plano de providências acerca dessa constatação.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não foi apresentado prazo de implementação acerca dessa constatação.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A manifestação da Coordenadoria corrobora com o entendimento desta equipe de auditoria, restando evidências de que não existiram procedimentos de controle que prevenissem o uso inadequado dos veículos. A necessidade de anuência de um superior hierárquico para utilização dos veículos mitigaria a ocorrência de possíveis fraudes e/ou desvios de finalidade.

Deveria competir ao superior hierárquico dos servidores a ação preventiva/autorizadora quanto ao uso dos veículos, impedindo seu uso para fins particulares sob risco de responsabilização.

De modo a mitigar tal fragilidade, a CRS-Leste deve implementar medidas de controle que sejam capazes de prevenir comportamentos ilícitos por parte de seus servidores.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à CRS-Leste garantir que a utilização dos veículos seja avaliada e atestada por superior hierárquico do servidor ou do grupo de servidores mesmo que posteriormente à efetiva prestação do serviço. Tal avaliação/atesto pode ser realizado por meio de um visto nas requisições de saída ou em outro documento que as substitua.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se ainda que, nas futuras contratações de serviços similares, o edital e/ou o contrato exijam do contratado o fornecimento de relatório sobre a utilização dos veículos, em planilha eletrônica editável (além daqueles exigidos nos Anexos X e XI do Edital de Pregão Presencial nº 033/2012 – CRS Leste), o qual contenha, no mínimo, informações de data, horário, registro funcional do usuário/solicitante e justificativa que permita a verificação e ateste por parte do superior hierárquico.

Anexo do Ofício

Paulo Roberto
AGP/PV-6

173/2018/SMJ/CGM-G

2018-9.006.683.0

Anexo ao Ofício nº 173/2018/SMJ/CGM-G: Mídia com o conteúdo digitalizado do Anexo III e IV do Relatório de Auditoria.