

Relatório Final de Auditoria

**Empresa Contratada: COOPERATIVA DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE
BRASÍLIA LTDA**

Processo de Auditoria: 04016-00086782/2020-08.

Contrato N° 098/2019

Objeto: contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte terrestre de pequenos volumes e insumos médicos, empregados, servidores e colaboradores a serviço do contratante e, em casos específicos, de pacientes.

Brasília/DF

2021



SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	3
2.	ESCOPO.....	3
3.	ACHADOS DE AUDITORIA.....	4
4.	CONCLUSÃO.....	9
5.	RECOMENDAÇÕES	11
6.	RESULTADO DOS RECOMENDAÇÕES	11



1. INTRODUÇÃO.

O presente Relatório Final de Auditoria tem como objetivo apresentar o resultado do monitoramento da Gestão, no período de 21 a 28 de setembro de 2020, que resultou nas recomendações da auditoria interna.

A análise foi realizada em cumprimento à Ordem de Serviço nº 01/2020, processo SEI 04016-00099418/2020-08, para exame da regularidade da contratação e da execução dos serviços prestados pela Empresa **COOPERATIVA DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE BRASÍLIA LTDA**, inscrita sob o CNPJ nº 00.521.294/0001-05, tendo como objeto contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte terrestre de pequenos volumes e insumos médicos, empregados, servidores e colaboradores a serviço do contratante e, em casos específicos, de pacientes.

2. ESCOPO

Esta auditoria foi realizada com base no contrato firmado entre o Instituto de Gestão Estratégica em Saúde do Distrito Federal (IGESDF) e a empresa COOPERATIVA DOS CONDUTORES AUTÔNOMOS DE BRASÍLIA LTDA., para verificar a conformidade contratual dos procedimentos praticados pelas áreas técnicas na gestão dos recursos públicos, de acordo com o Regimento Próprio de Compras e Contratações (RPCC) do IGESDF, aprovado por meio da Resolução CA/IGESDF nº 07/2019.

Os trabalhos foram realizados por meio de testes, análises e consolidação das informações coletadas, a partir da apresentação de dados de pagamento e execução das atividades pela Unidade auditada, de forma a avaliar os fatos relacionados ao Contrato sob exame.

O formulário proposto (Relatório Preliminar) teve como referência o Regulamento Próprio de Compras e Contratações (RPCC) do IGESDF e serviu como balizador para a análise e levantamento dos possíveis achados de auditoria.

No dia 22 de novembro de 2019 fora homologado o certame, sendo o objeto contratado no dia 10 de dezembro de 2019, por meio do Contrato nº 098/2019.



3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Fase de solicitação

Em análise aos documentos apresentados no processo SEI nº 04016-00008855/2019-89, referente ao contrato nº 098/2019, constatou-se que houve a publicação do pedido de cotação na Plataforma Bionexo do Brasil Ltda, bem como foram enviados e-mails a 03 (três) fornecedores, solicitando a cotação para o objeto do presente relatório.

Após o fornecimento de cotação por 03 (três) fornecedores (sendo 01 pela plataforma e 2 por e-mail), foi disponibilizado o mapa comparativo de preços (doc SEI 26256524), no qual foi informado o menor valor cotado para a aquisição mensal/anual do objeto solicitado. Consta no documento a seguinte informação:

“O valor estimado para a aquisição mensal é de R\$56.000,00 (Cinquenta e seis mil reais) e anual é de R\$672.000,00 (Seiscentos e setenta e dois mil reais). Posto isso, e findados todos os esforços pelo Núcleo de Compras, no que diz respeito à cotação dos preços, justifica-se a escolha da empresa: RADIO TAXI COOBRAS, para a contratação do serviço pelo critério de menor preço.”(Grifo do autor).

Ressalta-se que a referida Empresa trata-se da Cooperativa dos Condutores Autônomos de Brasília LTDA, parte assinante do contrato analisado neste instrumento.

Considere-se que a etapa do Pedido de Cotação serve para subsidiar a escolha da modalidade de contratação para a análise da disponibilidade orçamentária; e ainda para subsidiar o Ato Convocatório, que informará o valor estimado do objeto. Não há a possibilidade de, neste momento, justificar a escolha de um fornecedor, o que pode ensejar possível direcionamento ao processo, considerando a necessidade de seguir o disposto no Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF.

3.2 Da escolha do fornecedor

Conforme Pregão Eletrônico realizado no dia 13/09/2019, por meio da Plataforma Bionexo, foi declarada como vencedora a Cooperativa de Transporte Rodoviário – COOPERTRAN, que apresentou o menor valor por km rodado - R\$2,75. Houve tentativas



do Pregoeiro de negociar a redução do valor proposto, mas sem sucesso. No entanto, verifica-se na Ata da Sessão Pública do Pregão que, no campo de informações da negociação, consta o valor negociado por R\$2,74.

Ressalta-se ser imprescindível a confirmação do valor lançado, pois alterações no registro do valor proposto pelo fornecedor, ainda que de forma não intencional, podem incorrer em uma formalização contratual mais onerosa ao IGESDF ou na impugnação do contrato.

Dando prosseguimento ao pregão, foi solicitado que o vencedor apresentasse a documentação prevista no Anexo III – Check List do Ato Convocatório, o que foi realizado dentro do prazo estabelecido.

Já a segunda colocada, a COOBRAS, apresentou, dentro do prazo, um Recurso Administrativo com o seguinte argumento:

*“(...) considerando que nenhum dos três atestados de capacidade técnica apresentados relatam que a COOPERTRAN prestou serviços mediante o **uso de solução tecnológica, que possibilite a operação e a gestão dos atendimentos via sítio web, chamadas por central telefônica ou meio similar, que possibilite a emissão de relatórios**, não certifica, como deveria, a aptidão necessária para fazer jus à contratação.”*
(Grifo do autor).

Por sua vez, a COOPERTRAN apresentou, dentro do prazo, a contra-razão alegando que os atestados de capacidade técnica se fazem necessários para demonstrar que o fornecedor já prestou serviços “compatíveis em características” com o objeto da contratação. Ainda, citou que consta, dentre os atestados apresentados, registro de prestação de serviços com “solicitação/agendamento via WEB/APP”.

Contudo, o Parecer nº 173/2019 da Assessoria Jurídica explicou a diferença entre “serviço de transporte terrestre” e “serviço de intermediação e agenciamento de transporte”, informando que aquele seria mais oneroso por incidir sobre o contratante responsabilidades, como por exemplo, as obrigações laborais. Ainda, informou que, dentre os atestados apresentados pela COOPERTRAN, não há comprovação de prestação de serviço de “intermediação e agenciamento de transporte terrestre, ou não em número suficiente”.



Assim, o Parecer deferiu recurso interposto pela empresa COOBRAS, com a desclassificação da empresa COOPERTRAN e solicitou que a unidade demandante indicasse se havia interesse em continuar com a seleção de fornecedores ou retificar o Ato Convocatório, com uma nova seleção.

O processo retornou à Gerência de Mobilidade que, alegando “economia processual”, manifestou-se a favor de continuar com a Seleção de Fornecedores. No entanto, não consta no processo documentação que informe o valor que seria despendido com a reiteração do Ato Convocatório e, conseqüentemente, com a realização de uma nova seleção de fornecedores. A ausência desse levantamento e apresentação dos valores prejudicou a análise desta auditoria, de modo que inviabiliza a emissão de parecer acerca da referida economia processual.

3.3 Da habilitação

A COOBRAS, segunda colocada, foi chamada para a fase de habilitação, na qual entregou a documentação solicitada no Ato Convocatório.

Quanto aos 02 atestados de capacidade técnica solicitados, o item 8 – Qualificação Técnica do Elemento Técnico requer:

“8.3 Os atestados deverão conter necessariamente:

- *Prazo contratual,*
- *Data do início e término;*
- *Local da prestação dos serviços;*
- *Natureza da prestação dos serviços;*
- *Efetivo;*
- *Caracterização do bom desempenho da empresa proponente;*
- *Identificação da pessoa jurídica emitente do atestado, bem como o nome e o cargo do signatário do documento.”*

Ainda, o item 15.2.4 do Ato Convocatório, alínea a, informa sobre a necessidade de apresentação de 02 Atestados de Capacidade Técnica e que, dentre outros requisitos, *“serão aceitos somente atestados expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido,*



no mínimo, um ano do início de sua execução, exceto, se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior".

Assim, após a análise dos atestados, foi possível verificar que a Empresa contratada apresentou, no doc. SEI 31609489, 8 atestados de diferentes clientes e seguem algumas observações sobre eles:

- 01(um) atestado com 03 (três) contratos do Banco do Brasil, que não informam o prazo contratual, apenas a data de início e de vigência de cada contrato. Não consta caracterização do bom desempenho da empresa proponente por extenso, apenas implicitamente se observarmos os períodos dos contratos. O serviço prestado foi **“transporte de passageiros por intermédio de táxi, por chamada”**;

- 01 (um) atestado do CNPq que foi expedido e assinado em 24/01/2019, durante a vigência contratual de 15/06/2018 a 15/06/2019, não estando de acordo com o item 15.2.4 do Ato Convocatório e item 8.2.2 do Elemento Técnico: **“Serão aceitos somente atestados expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido no mínimo um ao do início de sua execução, exceto, se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior”**;

- 01(um) atestado da CODHAB, também fora dos requisitos, pois não apresenta o prazo contratual, nem a data do início e do término;

- 01(um) atestado do IPEA que apresenta a data de início do contrato, mas não apresenta a data do término e nem o prazo contratual;

- 01(um) atestado da OCB que apresenta apenas data do início e da vigência contratual. Prestou **“serviço de taxi, do modo convencional, mediante chamada de telefone e sistema de gestão de corridas, por meio Web, aplicativo e Central de Atendimento, para o transporte de colaboradores e prestadores de serviços autorizados, exclusivamente a serviço, à Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB”**;

- 01(um) atestado do SEBRAE que apresenta apenas a data do início e vigência contratual. Prestou **“serviço de taxi, do modo convencional, mediante chamada de telefone e aplicativo, para o transporte de funcionários autorizados, exclusivamente a serviço, ao Sebrae”**;



- 01(um) atestado do STM que não apresenta prazo contratual, nem data de início e de término do mesmo;

- 01(um) atestado da USE TAXI que não informa data de início e fim do contrato, apenas o período ao qual se refere o atestado de prestação de serviços: “Os serviços prestados para o mês de dezembro de 2018 foram segmentados em (...)”. Presta “**serviços de agenciamento de corridas de táxi em Brasília/DF**”.

Dessa forma, embora sejam aceitos os atestados que informam apenas o início do contrato e a sua vigência (Banco do Brasil, OCB e SEBRAE) e, ainda, o atestado da USE TAXI que informa apenas o período do mês de dezembro de 2018, os referidos atestados abrangeram somente o **transporte de passageiros** (colaboradores, prestadores de serviços autorizados), não contendo comprovação de que a empresa tenha prestado serviços de transporte de **pequenos volumes e insumos médicos**, parte do objeto contratual. Assim, ainda que a Empresa comprove a prestação dos serviços de forma satisfatória em outros atestados, os mesmos não deveriam ter sido aceitos por não possuírem todas as especificações desejadas, conforme determinado no Elemento Técnico e no Ato Convocatório, comprovando mais uma vez, que pode ter havido indícios de direcionamento ao processo de Seleção, ferindo assim os princípios da moralidade, da legalidade, da isonomia, da competitividade e da razoabilidade.

3.4 Do contrato

Observa-se que o Contrato firmado entre as partes contempla, em sua cláusula 2ª (item “DO OBJETO”), que: “*O presente instrumento tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte terrestre de pequenos volumes e insumos médicos, empregados, servidores e colaboradores a serviço do CONTRATANTE e, em casos específicos, de pacientes*” e, assim, verifica-se que o contrato assinado não contempla a descrição total do objeto, conforme Elemento Técnico e Ato Convocatório, tendo ficado de fora a “*intermediação e agenciamento*”.

E, por fim, considerando o exposto no Parecer nº 173/2019, da Assessoria Jurídica, há uma diferença significativa entre a “prestação do serviço de transporte” e a “intermediação e agenciamento do serviço de transporte”. Inclusive, a “intermediação e



agenciamento do serviço de transporte”, comprovada mediante 2(dois) atestados de capacidade técnica, foi fator decisivo para a desclassificação do primeiro colocado.

4. CONCLUSÃO

Após conferência do presente contrato, verificou-se o devido seguimento ao Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF quanto às cotações realizadas e à modalidade escolhida para a contratação (Registro de Preço precedido do Mercado Digital). Houve também a devida autorização do Ato Convocatório pelo Ordenador de Despesas.

Também consta que o Pregão Eletrônico foi realizado de acordo com o disposto no Ato Convocatório, contemplando os prazos previstos para os lances, envio de documentação para habilitação, prazo para recurso, prazo para contra-razão e homologação.

Quanto ao Elemento Técnico, o mesmo foi elaborado de forma objetiva e contendo todo o detalhamento do objeto solicitado, bem como as características para a contratação e o fornecimento do serviço. No entanto, as exigências dispostas no item 8 – Qualificação Técnica, como, por exemplo, os 02 Atestados de Capacidade Técnica-Operacional, acabaram por restringir a competição. Inclusive, seguindo todas os requisitos do item, nenhum dos dois fornecedores participantes do Pregão Eletrônico apresentou 02(dois) atestados em conformidade.

Sendo assim, após análise do setor responsável e considerando a necessidade do serviço, o Ato Convocatório deveria ter sido reiterado, reconsiderando os itens que pudessem restringir a competitividade e, quem sabe assim, gerando a possibilidade de participação de outros fornecedores, resultando em uma maior concorrência na oferta do melhor preço.

Contudo, houve a convocação do segundo colocado que apresentou 8(oito) atestados, sendo que nem todos estavam em conformidade com o Elemento Técnico/Ato Convocatório. Assim, dos atestados passíveis de aceitação, nenhum deles comprovam a capacidade técnica do fornecedor para o transporte de pequenos volumes e insumos médicos. Como não havia outro participante do Pregão Eletrônico, seria necessário



verificar a reiteração do Ato Convocatório visando eliminar itens que representem uma barreira à competitividade.

Considerando o Relatório de Execução de Atividades (anexo), expedido pela Gerência de Transportes, o cronograma das atividades foi executado pelo fornecedor, inicialmente, de forma satisfatória, porém com o tempo os próprios colaboradores do IGESDF se recusaram a continuar o uso do serviço sob a alegação do alto valor cobrado pelas corridas.

Quanto ao Relatório de Execução de Pagamentos - REP (anexo), expedido pela Gerência Financeira, constam 5 (cinco) notas fiscais de prestação de serviço pela contratada, no valor total de R\$5.875,19 (cinco mil oitocentos e setenta e cinco reais e dezenove centavos). No entanto, foram apresentados apenas os comprovantes referentes aos pagamentos de 3 (três) Notas Fiscais, num total de R\$5.315,93 (cinco mil, trezentos e quinze reais e noventa e três centavos), sendo que as de nº 000.050.763 e nº 000.050.958, com valores de R\$ 232,29 (duzentos e trinta e dois reais e vinte e nove centavos) e de R\$ 326,97 (trezentos e vinte e seis reais e noventa e sete centavos) respectivamente, permanecem pendentes de pagamento, conforme observação feita no REP pelo Gerente Financeiro.

Ressalta-se que, conforme despachos doc SEI 39654781 e 44012807, dos Processos SEI nº 04016-00036121/2020-23 e 04016-00062213/2020-69 respectivamente, constam os encaminhamentos do Núcleo de Contabilidade ao Núcleo Financeiro para os pagamentos das notas pendentes.

Assim, concluímos que a restrição da competitividade pode ter limitado o interesse de mais fornecedores na concorrência para a prestação do serviço, considerando que houve a participação de apenas 2 (dois) deles no Pregão Eletrônico, com a desclassificação do primeiro e a contratação do segundo, mesmo não havendo conformidade dos Atestados de Capacidade Técnica com os requisitos do Elemento Técnico/Ato Convocatório, o que caracterizou possível direcionamento.

Por fim, conforme Ofício nº 22/2020, consta a suspensão do contrato analisado nesse instrumento em 11/09/2020, restando aproximadamente 3 (três) meses para o fim da sua vigência.



5. RECOMENDAÇÕES

Após a conclusão do trabalho de auditoria com os devidos achados, remeteu-se o Relatório Preliminar ao Senhor Diretor-Presidente para ciência e as providências que se fizessem necessárias e recomendou-se ao IGESDF que:

I - Após a cotação de preços, o setor responsável pela divulgação se mantenha imparcial, não realizando qualquer indicação prévia de um fornecedor com base nos valores cotados, pois é necessário seguir o trâmite previamente estabelecido no Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF. Esta prática pode interferir no julgamento posterior de todo o processo;

II - Que seja verificada a melhoria no “Modelo de Planilhas de Custos e Composição de Preços”, Anexo I do Elemento Técnico, considerando que o modelo apresentado para a apuração dos valores cotados para a diária não possui os critérios necessários para comprovar que o contrato possa ser exequível por parte do fornecedor, a partir do valor apresentado. Assim, para esta avaliação seriam necessárias as informações diárias/mensais dos valores despendidos com os veículos (como combustível, depreciação, revisão), dos valores despendidos com os recursos humanos (encargos trabalhistas, salário base, etc.), dos valores despendidos com notas fiscais, lucro e demais cálculos que possam integrar o valor cotado. Um maior detalhamento da planilha contribui para a análise da habilitação técnica do fornecedor;

III - Considerando que a Assessoria Jurídica, no Parecer nº 173/2019, sugeriu que a capacidade técnica do fornecedor fosse realizada por meio de avaliação do produto (software ou aplicativo), para constatar se ele é capaz de atender integralmente com o objeto do contrato, recomenda-se que esta consideração seja utilizada para os futuros Elementos Técnicos/Atos Convocatórios, de acordo com as especificações de cada objeto;

IV - Havendo comprovada inabilitação do vencedor do Pregão Eletrônico e tendo apenas mais 01(um) concorrente, que sejam verificadas pelo financeiro as despesas cabíveis a um novo processo, com provável reiteração do Ato Convocatório, a fim de subsidiar a decisão do demandante quanto ao seguimento ou não da seleção de fornecedores, visando atender ao Princípio da Economicidade;



V - Adoção das providências pertinentes, considerando os achados por esta auditoria, a fim de evitar o desequilíbrio financeiro ou prejuízo maior ao IGESDF, levando em consideração ainda a recusa dos colaboradores, a serviço do IGESDF, na utilização do serviço de transporte devido ao valor cobrado/km;

VI - Treinamento e capacitação dos colaboradores que atuam na área de compras, nos temas de ética e integridade corporativa, para que sejam capazes de detectar e reportar prontamente os possíveis desvios de conduta nos processos de contratação;

VII - Aperfeiçoamento dos instrumentos normativos, como por exemplo, as políticas afetas ao tema, bem como atualização do Regulamento Próprio de Compras e Contratações;

VIII - Aprimoramento dos mecanismos de checagem dos processos de compras e contratações;

IX - Publicização de todos os contratos celebrados pelo IGESDF, em portal próprio, sem prejuízo de divulgação em outros meios que se fizerem pertinente; e

X - Reporte às autoridades competentes.

6. RESULTADO DAS RECOMENDAÇÕES

Diante das recomendações acima propostas, encaminhadas à Diretoria Presidencial em 27 de novembro de 2020 que, apesar das diversas solicitações dos Setores competentes do Instituto, a saber, Chefia de Gabinete, em 12/01/2021 (doc SEI 54018500), Superintendência da Unidade de Apoio, em 15/01/2021 (doc. SEI 54263149), Chefia de Gabinete reiterando as recomendações do presente Relatório de Auditoria, em 25/01/2021 (doc SEI 54805273) e novamente a Superintendência da Unidade de Apoio, reiterando também, em 27/01/2021, não se obteve nenhuma manifestação como resposta das recomendações apresentadas. Somente após a nova gestão, depois de apontados os Achados de Auditoria, houve a manifestação do Presidente Interino do IGESDF, no dia 26/02/2021, que acatou as recomendações feitas e falou que serão observadas também nas próximas contratações. Relatou, ainda, que a atual gestão preza pela transparência de seus atos e reafirma seu



compromisso pelas melhores práticas de controle e de correção, buscando sempre estar em consonância com os princípios da gestão pública sendo eles, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Reitera-se, portanto, a recomendação de que sejam tomadas as providências de apuração dos fatos apresentados e as devidas responsabilidades, com vistas a atribuir as sanções legais previstas.

É o Relatório.

Controladoria Interna IGES/DF

