

Relatório Final de Auditoria

Empresa Contratada: SANOLI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA.

Processo de Auditoria: 04016-00124634/2020-91

Contrato Nº 060/2018.

Objeto: fornecimento ininterrupto de alimentação especialmente preparada para clientes, respectivos acompanhantes legalmente constituídos e servidores autorizados do Instituto Hospital de Base - IHB.).

Brasília/DF

2021



SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	3
2.	ESCOPO.....	3
3.	ACHADOS DE AUDITORIA.....	4
4.	CONCLUSÃO.....	9
5.	RECOMENDAÇÕES.....	10
6.	RESULTADO DOS RECOMENDAÇÕES.....	10



1. INTRODUÇÃO

O presente Relatório Final de Auditoria tem como objetivo apresentar o resultado do monitoramento da Gestão, no período de 28 de dezembro de 2020 a 04 de janeiro de 2021, 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 **Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda.**, inscrita sob o CNPJ nº 33.457.862/0001-05, tendo como objeto o fornecimento ininterrupto de alimentação especialmente preparada para clientes, respectivos acompanhantes legalmente constituídos e servidores autorizados do Instituto Hospital de Base - IHB.

2. ESCOPO

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.

Trata-se de processo de contratação oriundo da Secretaria de Saúde, onde foi firmado acordo no dia 15/05/2018. Em 18/12/2018 foi assinado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato, alterando algumas cláusulas contratuais.

Em 16/01/2019 foi assinado o Segundo Termo Aditivo ao Contrato, já com a denominação atual do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF). Nesse aditivo, houve a alteração de algumas cláusulas contratuais e o acréscimo de R\$ 624.000,00 (seiscentos e vinte e quatro mil reais), correspondente a 120 (cento e vinte) bombas de infusão, passando o contrato de R\$ 51.765.086,64

(cinquenta e um milhões setecentos e sessenta e cinco mil, oitenta e seis reais e sessenta e quatro centavos) para R\$ 52.389.086,64 (cinquenta e dois milhões, trezentos e oitenta e nove mil, oitenta e seis reais e sessenta e quatro centavos).

Em 14/05/2020 foi assinado o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato, prorrogando a contratação por mais 6 (seis) meses.

A rescisão do contrato se deu no dia 09/10/2020, em razão de descumprimento contratual.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Quando da análise ao Contrato nº 60/2018, oriundo de Pregão Eletrônico da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF, observou-se que **não consta nos autos, quando do processo digitalizado, o Elemento Técnico, o Ato Convocatório, a viabilidade para contratação do serviço, o pregão eletrônico, as propostas apresentadas. Consta apenas o cancelamento do lote 10 no Pregão Eletrônico, a fase de Habilitação e Contratação da possível empresa vencedora.**

Quando da apresentação da documentação da Empresa SANOLI Indústria e Comércio de Alimentação Ltda, algumas certidões encontravam-se vencidas e não se verificou solicitação de novas certidões. A Certidão Negativa de Falências, emitida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) emitida dia 19/03/2020, com validade de 30 dias, encontrava-se vencida no ato da assinatura do Contrato, assim como a Certidão de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com validade até dia 06/04/2018 e a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa do Governo do Distrito Federal, que tinha validade somente até 06/05/2018. O Contrato foi assinado dia 15/05/2018.

O Balanço Patrimonial apresentado na fase de habilitação é do exercício de 2016, quando já deveria ter apresentado o Balanço Patrimonial do exercício de 2017 ou encaminhado até a data de assinatura do Contrato, tendo em vista que a partir de maio do ano subsequente, já deve ser apresentado o Balanço Patrimonial do ano anterior.

O Código Civil (art. 1.078, I) e a Lei das S.A (6.404/76) determina o prazo até o 4º mês após o fim do exercício anterior para regularizar o balanço. Assim, a Empresa teria até dia 30 de abril para concluir o balanço patrimonial. Deveria, portanto, apresentar, a partir dessa data, o balanço do ano anterior nas licitações, ou seja, do ano de 2017. A documentação apresentada deveria ter sido renovada, uma vez que o Contrato só foi firmado em meados de maio/2018.

O 1º Termo aditivo firmado entre o Instituto Hospital de Base e a SANOLI Indústria e Comércio de Alimentação Ltda **altera o objeto contratual, de forma que a Empresa Contratada não só iria fornecer alimentação, como também vender para as empresas que prestam serviços ao Instituto, e para funcionários do IHB que não faziam jus, mediante pagamento, sendo descontado 2% (dois por cento) do faturamento, pelo uso da água e esgoto, vapor e energia elétrica.** Destaca-se a alteração feita ao 1º Termo aditivo ao Contrato:

CLÁUSULA SEGUNDA

Fica alterada a CLÁUSULA PRIMEIRA do Contrato nº 060/2018, mediante inclusão dos Parágrafos Terceiro, Quarto, Quinto e Sexto, os quais passaram a ter a seguinte redação:

CLAÚSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

(...)

PARÁGRAFO TERCEIRO - De comum acordo entre as partes, fica facultado a CONTRATADA o fornecimento de alimentação aos terceiros que prestam contratualmente serviço nas dependências do hospital, mediante pagamento por parte da empresa terceirizada e desde que não haja prejuízo aos serviços prestados ao IHB.

PARÁGRAFO QUARTO - A liberação da utilização do refeitório dependerá de prévia e expressa autorização do Instituto.

PARÁGRAFO QUINTO - Os preços cobrados deverão ser idênticos aos pagos pelo IHB e deverão ser realizados diretamente à empresa de alimentação pela empresa autorizada. Reitera-se não haver qualquer responsabilidade do IHB por débito da empresa que, por ventura, venha a existir.

PARÁGRAFO SEXTO - Fica facultado também à empresa contratada fornecer alimentação para aqueles colaboradores do IHB que não fazem jus às refeições, sendo que, nesse caso, a empresa contratada poderá se valer de máquina de cartão de débito/alimentação para receber o pagamento avulso dessas refeições, sendo permitida a cobrança de taxa de administração da máquina do cartão.

O Regimento Próprio de Compras e Contratações não prevê modificações quanto ao objeto contratado nem a obtenção de recursos financeiros por parte da Empresa contratada. **De acordo com o Princípio da Legalidade na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.**

O texto da Lei 8.666/93, que trata do regime de compras de contratações da Administração Pública, traz a seguinte redação:

“Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Art. 7º *As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:*

§ 3º *É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.”*

Em referência à essa contratação, sabe-se que não se trata de concessão, pois para tal objeto, deveria ter obedecido outros critérios, como a modalidade Concorrência, como prevê a Lei 8.666/93. Por se tratar de contrato oriundo da SES/DF, a modalidade para a contratação em questão foi Pregão Eletrônico, o que não dá o direito ao contratante de incluir no objeto a obtenção de recursos financeiros e, como o Regime Próprio de Compras e Contratações (RPCC) do Instituto é omissivo nessa questão, então busca-se aplicar o que rege a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública.

O CNPJ que consta no 1º Termo Aditivo ao processo é da Empresa SIEMENS HEALTHCARE (01.449.930/0011-61) e não da empresa SANOLI Indústria e Comércio de Alimentação Ltda (33.457.862/0001-05).

No 2º Termo Aditivo ao Contrato, o Núcleo de Nutrição e Dietética, apresenta carta da SANOLI (doc SEI 27595861), Processo SEI 04016-00003524/2019-52,

informando que não poderia arcar com as despesas das bombas de infusão e que foi acertado com o Instituto Hospital de Base (IHB) que tais despesas seriam exclusivamente do Contratante, como acordado há época da assinatura do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato. No Memorando nº 970 (doc. SEI 30492404), a Assessoria Jurídica opina pela viabilização do 2º Termo Aditivo, com a justificativa de que a Empresa já está ofertando os equipamentos. Mas em carta, a Empresa se manifestou no sentido de que não há como cobrir tais despesas, porém o processo continuou e foi celebrado mesmo assim, em acordo entre as partes, no dia 16/01/2019. O que se observou foi que, a disponibilidade das 120 bombas de infusão durante o período da prestação dos serviços já estava incluído no termo contratual. No ato da assinatura do 1º Termo Aditivo, a Empresa já se manifestou informando que não teria mais como arcar com esses custos das bombas. E no 2º Termo Aditivo, amparado favoravelmente pelo Parecer da Assessoria Jurídica, já acima citado, essa situação fica confusa, pois apresentam manifestação de que o IGESDF adquira essas bombas e que procedam com a assinatura do 2º Termo Aditivo. Não fica claro em que condições esses custos se efetivarão, pois no Despacho da Coordenação de Contratos, datado de 04/11/2019 nº (doc. SEI 30869938), onde o Analista de Contratos responsável solicita maiores esclarecimentos de como isso se daria, pois se era para adquirir as bombas, não haveria de ser incluído no Contrato de prestação de serviços, a ser pago mensalmente, a menos que fosse como comodato, e isso seria uma situação aparentemente antieconômica, não ficando claro se a aquisição desses equipamentos seria mais vantajosa para o Instituto.

A Certidão de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com validade até dia 18/12/2019, apresentada no processo do 2º Termo Aditivo, algumas se encontravam vencidas no ato da assinatura do contrato e não há nos autos a renovação de tal certidão.

Em Memorando anexo ao processo (doc. SEI 34340925) no dia 21/01/2020, o então Diretor Presidente do Instituto determinou que fosse aberto novo processo de contratação de fornecedores e que acatasse as correções apontadas pela Controladoria Geral da União (CGU), para a correta execução dos serviços e inviabilizasse qualquer solicitação de prorrogação contratual.

No dia 24/04/2020, a SANOLI encaminha carta ao IGESDF manifestando interesse na prorrogação do contrato 60/2018 (Processo 04016-00035255/2020-27).

Foi anexado ao processo parecer de caso análogo que trata de processo aditivo da Empresa FOUR MED.IMP. de PROD. MÉD. HOSP. EIRELI e não da Empresa SANOLI Indústria e Comércio de Alimentação Ltda.

E, por fim, não há nenhum dos processos de pagamento vinculado ao principal da contratação, à exceção do da Nota Fiscal nº 10, emitida pela Empresa SALUTAR (processo SEI 04016-00103594/2020-43), e não pela SANOLI, Empresa contratada, referente à locação das 120 bombas de infusão para nutrição enteral (previstas no Contrato com a Empresa SANOLI), no valor unitário mensal de R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais) por equipamento, perfazendo R\$ 32.400,00 (trinta e dois mil e quatrocentos reais) /mês, com desconto de R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos reais), totalizando a cobrança mensal de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), conforme estabelecido no 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 60/2018. A fatura de locação **emitida pela Empresa SALUTAR**, de nº 10/2020, no valor de R\$ 20.800,00 (vinte mil e oitocentos reais), só foi referente ao período de 10/10/2020 a 03/11/2020, o que demonstra estar fora do objeto contratado, segundo a Gerência de Contratos, por meio do Memorando nº 1133/2020, datado de 10/11/2020 (doc. SEI 50466293), pois o termo contratual já havia sido rescindido com a SANOLI em 09/10/2020, por descumprimento. Consta nos autos do processo, (doc. SEI 51890440), a rescisão do contrato, confirmando que o período de que trata a Fatura de nº 10/2020, a Empresa SANOLI já havia paralisado os serviços. Tal achado sugere subcontratação da Empresa SALUTAR, embora fora do período contratual firmado (expirou em 09/10/2020) ou os serviços foram prestados sem cobertura contratual. Vale ressaltar que o Instituto tem contrato emergencial em vigência com a Empresa SALUTAR, para a mesma prestação de serviços de alimentação hospitalar, até 01/04/2021. Porém, o seu objeto é destinado ao Hospital Regional de Santa Maria, UPAs da Ceilândia, Recanto das Emas e Samambaia, não contemplando, portanto, o Hospital da Base. Esse Contrato foi objeto de auditoria, por meio do processo SEI 04016-00123820/2020-11, com a Empresa SALUTAR.

No 2º Termo Aditivo ao processo, foi previsto o fornecimento das bombas de infusão pela Empresa SANOLI e não pela SALUTAR, e foi aditivado justamente para contemplar o aluguel das máquinas, mesmo a Empresa afirmando não conseguir ofertar tais serviços. Não há o que se falar em pagamento de Nota Fiscal em separado a este contrato, tendo em vista que o mesmo já previa esse fornecimento.

4. CONCLUSÃO

Após os Achados de Auditoria, concluiu-se, que o contrato oriundo Secretaria de Saúde - SES/DF não apresentou toda a documentação solicitada, impossibilitando uma análise mais criteriosa acerca dessa contratação. O presente Contrato e seus aditivos ferem o princípio da legalidade, da razoabilidade, quando da alteração do objeto contratado de forma que não só forneça alimentação aos pacientes, mas também venda para funcionários de Empresas prestadoras de serviços (terceirizadas) do Hospital de Base, mediante pagamento à vista (em dinheiro) ou no cartão de crédito, dentro das suas dependências.

Insta salientar que, como o Regimento Próprio de Compras e Contratações é omissivo quanto a alteração do objeto contratual, a Lei de licitações e Contratos 8.666/93 **veda "incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão"**.

Há também a ausência de relatórios de fiscalização contratual e de processos de pagamentos anexados/ vinculados ao processo de compras. Nessa linha, não está sendo dada a devida transparência aos recursos públicos, o que dificulta o processo de controle interno por parte do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), quando da gestão da coisa pública, dificultando também o processo de gestão e de tomada de decisão e abrindo precedentes para possíveis desvios financeiros e irregularidades contratuais.

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 providências que se fizessem necessárias e recomendou-se que:

I) Que contenha todos os documentos necessários à contratação, desde o Edital ou Elemento Técnico nos autos do processo de compras, bem como todas as despesas pagas para a Empresa Contratada;

II) Verifique a validade das certidões e solicite quando necessário certidões atualizadas;

III) Reveja o Regulamento Próprio de Compras e Contratações indicando as vedações no processo de Seleção de Fornecedores;

IV) Conste o relatório do fiscal no processo de compras ou vinculado a ele, sem restrições de acesso, pelas atividades executadas pela Contratada;

V) Apresente previsão idônea de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das etapas a serem executadas no exercício financeiro em curso;

VI) Solicite a renovação de toda a documentação vencida, inclusive a situação financeira e patrimonial quando da assinatura dos termos aditivos da empresa e faça pesquisa de mercado pra verificar a viabilidade de aditar os contratos;

VII) Apure as responsabilidades pelos pagamentos realizados em desconformidade ao que foi contratado;

VIII) Dê treinamento ao pessoal envolvido (compras e contratos) no processo de Seleção de Fornecedores, para que erros recorrentes não ocorram;

IX) Apurar responsabilidade de fiscais e gestores que não desempenham suas atividades quando da fiscalização dos contratos, informando à Controladoria as providências adotadas; e

X) Seja dada a devida transparência a todos os processos de Seleção de Fornecedores.

6. RESULTADO DAS RECOMENDAÇÕES

Após o encaminhamento dos Achados para as áreas, a Gerência de Contratos se manifestou em resposta às recomendações informando que o “contrato em tela foi auditado pela Controladoria Geral da União, a qual recomendou a devida autuação do processo de contratação à época, e conforme orientação do Órgão de Controle, foi gerado o processo SEI nº04016-00016715/2019-84 para instrução correta da Seleção de Fornecedores inerentes à contratação auditada, com a inserção do Termo de Referência, Edital, Processo físico integral digitalizado, Proposta Comercial, Contrato e Aditivo”.

Observa-se que os Achados dessa auditoria se replicam em outras auditorias de Controle Externo, sugerindo que seja dada a devida transparência a todos os processos de contratação de Seleção de Fornecedores, o que em muitos outros processos também não vem ocorrendo.

Quanto à documentação de habilitação vencida da empresa, foi informado que “a Gerência científica que está em fase de implantação de novos fluxos de trabalho com adoção de checklist que auxiliarão a nova equipe a constatar possíveis falhas na instrução processual, aptas a mitigar riscos e efetivar a contratação com segurança”.

A manifestação foi acatada parcialmente, uma vez que não justifica o fato de terem sido recebidos documentos vencidos e em desconformidade com o estabelecido no Elemento Técnico, abrindo exceções à contratação e gerando dúvidas quanto à transparência, tratando de forma desigual outros fornecedores que participaram do processo, tendendo assim ao direcionamento. Essa medida auxiliará as próximas contratações, mas não se observou nenhuma providência acerca de procedimentos similares anteriores, que continham os mesmos vícios e nem quanto à responsabilização de ter havido contratação sem os requisitos básicos descritos no Elemento Técnico.

A Gerência informa também que “quanto à alteração do objeto contratual no Primeiro Termo aditivo, após análise dos autos originários, verificou-se que as alterações das cláusulas do contrato originário foram solicitadas pela área técnica, a Gerência de Atenção Multiprofissional, analisadas pelas áreas competentes, inclusive pela Assessoria Jurídica, a qual opinou pela viabilidade do Termo Aditivo em comento, inclusive com

sugestão de desconto de 2% (dois por cento) sobre o faturamento em virtude de cessão de espaço para a venda de alimentação para terceiros”.

A justificativa acima não foi acatada por esta Auditoria, pois vai contra os princípios da moralidade e legalidade. Como a Resolução do IGESDF é omissa quanto aos contratos de concessão, por analogia aplica-se a Lei de Licitações da Administração Pública, nº 8.666/93 que “veda incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica”, o que não é o caso. O Contrato em questão refere-se ao fornecimento de alimentação hospitalar e não de contrato de concessão de área pública para fornecimento de serviços de alimentação, como restaurantes e afins. Para esse tipo de contratação deveria haver processo específico. Essa situação merece atenção imediata do Instituto, com apuração dos fatos apontados.

E finalizando, sugere-se que sejam observados todos os achados apontados no presente Relatório, com vistas a serem tomadas as medidas necessárias para correções de procedimentos realizados de forma irregular, bem como sejam aplicadas as sanções legais cabíveis, tanto quanto ao descumprimento dos termos contratuais, quanto à apuração das devidas responsabilidades, sob pena de se verificar impunidade no âmbito das ações institucionais.

É o Relatório.

CONTROLADORIA INTERNA
IGESDF