

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Doc.
000245

RELATÓRIO DE AÇÃO DE CONTROLE

RELATÓRIO PARCIAL 03

AUDITORIA ESPECIAL na ECT
Portaria 121/2005, CGU-PR

Brasília - DF

11/07/2005

VERSÃO PRELIMINAR

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls.-Nº <u>1003</u>
Doc: <u>35 + 19</u>

ÍNDICE

1. – INTRODUÇÃO	3
2. – Pregão 070/2005 – contratação de Gerenciamento de Saúde	3
2.1 – Semelhanças entre o conteúdo da gravação divulgada e o do processo em análise, indicando possíveis interesses no atendimento a empresas	3
2.2 – Falta de embasamento técnico na modelagem e dimensionamento do projeto	7
2.3 - O projeto básico não atende às exigências da Lei 8.666/93	13
2.4 - Restrição à competitividade	16
2.5 – Inobservância de recomendações técnicas do Comitê de Avaliação das Contratações Estratégicas	17
2.6 – Suspensão do certame	19
2.7 – Vedação legal na contratação – DL 2.355/87 e Resolução DEST/MP 09/96	20
3. CONCLUSÃO	21

VERSÃO PRELIMINAR

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fis. Nº <u>1064</u>
Doc: <u>3579</u>

1. INTRODUÇÃO

Realizado no âmbito da Auditoria Especial na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, instituída pela Portaria CGU/121/2005, este Relatório apresenta os resultados dos trabalhos de auditoria realizados sobre a documentação do Pregão 070/2005, referente à contratação de serviços de Gerenciamento da Saúde pela ECT, cujo objeto está detalhado no item 2. abaixo.

Tal processo foi selecionado para análise desta Auditoria devido à menção feita a tais serviços pelo Sr. Maurício Marinho, então Chefe do Departamento de Contratação e Administração de Material – DECAM, na gravação divulgada pela edição de número 1905 da revista Veja, segundo a qual haveria irregularidades envolvendo a licitação.

2. Pregão 070/2005 – contratação de empresa especializada em gestão de cadastro e logística de distribuição gratuita de medicamentos para pacientes de doenças crônicas e descontos em farmácias credenciadas para todos os beneficiários do Plano de Saúde da ECT no país, incluindo funcionários, aposentados e dependentes (licitação suspensa *sine die* pelo Presidente da ECT em 16/05/2005).

Destacam-se os seguintes fatos constatados:

2.1 Semelhanças entre o conteúdo da gravação divulgada e o do processo em análise, indicando possíveis interesses no atendimento a empresas

Na degravação da fita, nos trechos de 1h31min4s a 1h34min52s, quando se referiam do Sr. Robinson, então Diretor de RH da ECT, o Sr. Marinho refere-se a uma licitação de R\$ 60 milhões, para Gerenciamento de saúde, para fornecer medicamentos a doentes crônicos. O exame documental do processo referente ao Pregão 070/2005 mostra que seu objeto coincide com o mencionado na conversa gravada. A pesquisa de preços constante do mesmo processo apresenta cotações cuja média aritmética é de R\$ 61,2 milhões anuais (fls. 106).

Em seguida, o Sr. Marinho, relatando a seus interlocutores sua conversa com o Diretor de RH, diz que atenderia a quatro empresas indicadas por aquele Diretor, por meio de licitação, e que cotaria o preço com as mesmas.

No processo em análise encontra-se de fato, às fls 042, a CI DIREC 3484/2004, de 16/12/2004, assinada pelo Diretor de RH, Sr. Robinson Koury Viana da Silva, **sugerindo os nomes de quatro empresas para a pesquisa de preços**: Funcional Card, ABC Datasáude, Prevsáude e Embratec. Tal documento recebeu o despacho “DECAM, dar continuidade”, assinado pelo Assessor do DIRAD Sr. Fernando Leite de Godoy, datado de 17/12/2004, e a referida pesquisa é efetivamente realizada junto àquelas empresas e incorporada ao processo, constando de seu Termo de Referência, firmado pelo Sr. Marinho em 13/04/2005 (fls. 106, 157, 158).

Tais coincidências entre o conteúdo da gravação e o do processo em análise conferem credibilidade às declarações do Sr. Marinho, que indicam possíveis interesses no atendimento às referidas empresas.

Por meio da Nota de Auditoria 03, de 01/07/2005, foi solicitado à ECT que informasse qual o procedimento normal para a escolha de empresas para pesquisa ou cotação de preços, apresentando a regulamentação a respeito, se houver, e que se manifestasse sobre o presente caso, onde o Diretor de RH indicou as quatro empresas para a cotação.

Manifestação da ECT

“É condição sine qua non para iniciar-se procedimento de licitação a identificação do valor estimado da contratação e, por consequência, da verificação da existência de disponibilidade de recursos orçamentários para fazer face à contratação.

Todos os procedimentos afetos a um processo de licitação são realizados de acordo com o estabelecido na Lei 8.666/93 e operacionalizados segundo disposições fixadas em normativa interna da ECT denominada “Manual de Licitações – MANLIC”, elaborado segundo o permissivo contido no artigo 118 da citada Lei.

Segundo o citado documento (capítulo 03, Módulo 03), recebida e analisada a Requisição de Material/Serviço oriunda do Órgão demandante da licitação, o DECAM (através de sua Divisão de contratação - DCON) estimará o valor dos materiais e serviços (que não os de engenharia, que ficam a cargo de Área específica da Diretoria de Tecnologia).

Prossegue o documento normativo indicando que “a estimativa do valor a ser contratado basear-se-á:

- a) no custo de referência da ECT, quando houver;
- b) nos preços da última contratação de objeto idêntico, devidamente corrigidos, caso tenha sido realizada a menos de 06(seis) meses;
- c) nos preços coletados em pesquisa de mercado, por item, realizada em até 06(seis) meses

No caso de compras ou de serviços prestados de forma sistemática e continuada, será considerado, para fins de estimativa, o valor correspondente ao período estabelecido no edital/convite ou ao de vigência inicial do contrato, sem qualquer previsão de reajuste”.

Ainda segundo o documento mencionado, “A pesquisa de mercado será realizada previamente pela DCON, formal ou informalmente, devendo ser efetuados os seguintes registros:

- a) nome da firma consultada;
- b) telefone e nome da pessoa de contato;
- c) valores pesquisados, unitários e total;
- d) data da pesquisa;
- e) nome, matrícula e assinatura do empregado responsável pela coleta dos preços.

A pesquisa de mercado obedecerá aos seguintes parâmetros:

- a) ser realizada por item, indicando a quantidade e especificação completa do bem/serviço pretendido;
- b) consultar, sempre que possível, mais de uma firma;
- c) coletar o preço de venda do dia, excluindo eventuais promoções, ofertas ou liquidações.

Na existência de mais de um preço pesquisado, informar o valor médio obtido na pesquisa, desconsiderando-se os valores discrepantes”.

No caso específico em comento, tais disposições foram seguidas pelo DECAM e o resultado foi consubstanciado no Quadro estimativo de Preços n.º 022/2005, componente do Termo de Referência n.º 025/2005, sendo que ambos estão apensos ao processo relativo ao Pregão Eletrônico n.º 070/2005. Vale dizer que o Termo de Referência equivale à Requisição de Material/Serviço e foi introduzido na

RQS n.º 03/2005 - CN -
GPMI - CORREIOS
Fls. N.º 1000
Doc: 3579

sistemática interna da ECT por meio da CI/GAB/DECAM – 047/2000 – CIRCULAR (item 1, pág. 4/8) por conta de novos conceitos estabelecidos na legislação atinente ao Pregão.

O fato de a Área Demandante (Diretoria de Recursos Humanos) ter sugerido, por meio da CI/DIREC – 384/2004), nomes de firmas que estariam aptas a realizar o serviço para compor a pesquisa de preços não foi considerado impertinente, dada a especificidade do objeto a ser contratado. Aliás, nada impediria inclusive que referida sugestão já se fizesse acompanhar de preços coletados pela própria Área de Recursos Humanos, o que se coadunaria com o disciplinado na legislação do Pregão. Vale dizer que, rotineiramente e quando possível, pautando-se em aplicação analógica do disposto no §3º do art. 22 da Lei 8.666/93, a ECT realiza a pesquisa de mercado com o número mínimo de 03(três) interessados.

De fato, tem-se que, com o advento do Pregão, devem ser agregadas ao disciplinamento feito com base na Lei 8.666/93 disposições contidas na regulamentação da nova modalidade, donde se ressalta, com base na alínea “a”, inciso III, do art. 8º Decreto 3.555/2000 – abaixo transcrito -, que cabe à Área Requisitante da contratação a elaboração do Termo de Referência, o que, em conjunto, com a Área de Compras, permitirá definir o objeto do certame e o valor estimado em planilhas, obedecidas as especificações praticadas no mercado.

“III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

Tal disposição está melhor explicitada no Decreto 5.450/2005, recém publicado:

“Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte.

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva”.

Demonstrado, pois, está que, embora, via de regra, a pesquisa de preço seja realizada pela Área de Contratação, não há impeditivo de que a Área Demandante, ao solicitar a contratação, já acoste preços coletados junto a firmas que possam realizar o serviço, como forma de auxiliar a instrução do processo, o que, além de não encontrar impeditivo legal, vem ao encontro do disciplinamento do Pregão, novel modalidade licitatória.”

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fis. 1007
Doc: 3579

Análise

A partir da resposta da empresa, entendemos que a indicação de empresas pelo Diretor de Recursos Humanos para realização de cotação de preços para referência não configuraria irregularidade, a princípio.

No entanto, a referida resposta não esclareceu as declarações do Sr. Maurício Marinho, segundo as quais a indicação das empresas representaria também o desejo, por parte de quem as indicou, o Diretor de RH, de que tais empresas fossem favorecidas.

De fato, na gravação da fita, no trecho de 1h31min4s a 1h34min52s, quando falavam do Sr. Robinson, então Diretor de RH da ECT (Robinson Koury Viana da Silva, referido na gravação como sendo do PMDB e suplente do Senador Ney Suassuna), o Sr. Marinho descreve a interação de seu Departamento com aquela Diretoria, dizendo que trabalha na elaboração dos Projetos Básicos de interesse do Diretor de RH:

“Todos os projetos dele, nós que fazemos o projeto base, mesmo de RH. O pessoal dele não tem muito trâmite com o negócio; a gente monta, passa pra ele. Ele chama o departamento e diz: eu quero isso. Mas ninguém sabe que nós estamos tratando, pois nosso negócio é assim”

“tem uma licitação que vai sair aí, são 60 milhões de reais – Gerenciamento de Saúde – é um plano de saúde para fornecer medicamento para doentes crônicos – diabéticos, hipertensos – o Correio vai fornecer de graça”...

“Fazer o projeto base: fizemos todinho. A área de Saúde não conseguia desenrolar: um ano sentados em cima. Fechamos o projeto!”

E, contando a seus interlocutores sua conversa com o então Diretor de RH, diz o Sr. Marinho:

“- Meu amigo, o negócio é seu, você quer que a gente trabalhe com quem?”

“- Fulano, infelizmente, vou ter que atender as quatro, e as quatro virão através de licitação, pois não posso fechar as portas para ninguém.”

“- Tudo bem, eu vou cotar o preço com as quatro suas, entendeu? Eu vou mandar a carta com toda a planilha, com elas quatro.”

“Fechei todo o processo, eram no mínimo três, tinham quatro, entendeu? Fechei todo o processo, dei toda validação, e eu aqui. O processo está pronto, fechado, redondo. Ele alocou o recurso, o recurso é dele, da área dele, recursos humanos.”

No processo, o Projeto Básico é assinado pelo Sr. José Roberto de Andrade Mello, Subchefe do DESAU, departamento pertencente à Diretoria de RH. Devem ser apurados e esclarecidos, portanto, a participação do DECAM na elaboração do referido projeto básico e os interesses que podem ter existido na indicação das quatro empresas por parte do Diretor de RH.

RECOMENDAÇÃO:

- 1) a ECT deverá apurar, por meio de sindicância, a provável participação do DECAM na elaboração do Projeto Básico para a presente contratação, ouvindo o Sr. José Roberto de Andrade Mello, Subchefe do DESAU, e outros empregados que possam prestar esclarecimentos a respeito;
- 2) a ECT deverá também apurar, por meio de sindicância, a responsabilidade do Sr. Maurício Marinho no atendimento aos interesses que diz haver por parte do Sr. Robinson Koury Viana da Silva na indicação das empresas Funcional Card, ABC Datasáude, Prevsáude e Embratec;
- 3) a Controladoria-Geral da União deverá encaminhar ao Ministério público Federal os elementos disponíveis para apuração das possíveis responsabilidades (civil/criminal) do Sr. Robinson Koury Viana da Silva na indicação das empresas Funcional Card, ABC Datasáude, Prevsáude e Embratec. Sugere-se sejam considerados, na apuração, os dados societários e comerciais das citadas empresas, para verificar possíveis relacionamentos pessoais, comerciais, partidários ou quaisquer outros.

2.2 Falta de embasamento técnico na modelagem e dimensionamento do projeto.

Entendemos que o fornecimento de medicamentos tal como desenhado, onde não se distinguem as despesas efetivamente ocorridas com os doentes crônicos das demais, não poderia ser apresentado como programa de prevenção de doenças sem estudos técnicos e econômicos detalhados. Assim, não há transparência suficiente sobre a relação custo/benefício do modelo adotado.

Não consta estudo que demonstre que o modelo proposto é vantajoso em relação à aquisição e distribuição dos medicamentos aos doentes crônicos diretamente pelos Correios.

Já os serviços relativos a cadastro, administração e gerenciamento de dados relativos à saúde dos beneficiários podem ou devem, em princípio, ser de responsabilidade do Plano de Saúde. Não consta motivação ou estudo que embasem a decisão de a empresa contratá-los em lugar de adotar gestões junto ao Plano de Saúde para que este os assumisse.

Foi estabelecido que há uma relação de 2,08 dependentes por empregado e estima-se o quantitativo de portadores de doenças crônicas em torno de 20% do total de beneficiários, sem estudos detalhados que demonstrem como se chegou a tais números e qual a sua aceitabilidade pela administração da empresa.

Por meio da Nota de Auditoria 03, de 01/07/2005, a ECT foi solicitada a:

A) apresentar os estudos técnicos e econômicos sobre os efeitos esperados do presente projeto enquanto programa de prevenção de doenças, assim como aqueles sobre a relação custo/benefício do fornecimento de medicamentos e seu impacto nas despesas dos Correios com o Plano de Saúde e que tenham embasado as decisões pela licitação dos serviços na forma concebida pelo projeto.

Manifestação da ECT

“Os estudos técnicos que levaram à conclusão pela viabilidade econômica, bem como a oportunidade e propriedade do programa, passaram pelas seguintes fases:

- a) Conhecimento do mercado de saúde internacional com a qualificação de um empregado em curso de Promoção de Saúde ministrado na cidade de São Paulo em junho de 2000 pela American University;*
- b) Busca permanente de matérias sobre o assunto dentro do território nacional; (Vide Anexo 3)*
- c) “Benchmarking” junto a empresas que já praticavam o gerenciamento de saúde por meio de PBM, tais como: TELEMAR (visita da Subchefe e do Assessor do DESAU à Telemar no Rio de Janeiro no ano de 2001) e CAPESAÚDE (Plano de Saúde da Fundação Nacional de Saúde); (Vide Anexo 4)*
- d) Contato com empresas do ramo de gerenciamento de saúde com vistas a conhecer o produto oferecido;*
- e) Minuciosa análise das despesas médicas mensais de forma a separá-las por natureza (internação, exames e outros procedimentos) com dados levantados junto ao RELATEM – Relatório de Despesas Médicas da ECT; (Vide Anexo 5)*
- f) Reunião de grupo de médicos da ECT para a elaboração do “Protocolo Clínico” que deve nortear o programa, contendo, entre outros, os seguintes itens: Patologias eleitas (Hipertensão Arterial, Diabete Mellitus, DPOC – Doenças Pulmonares Obstrutivas Crônicas e Dislipidemias – Gorduras do sangue), período de retorno de consultas, grades de exames típicos para cada patologia eleita, quantitativo de médicos necessários à gestão do programa e pesquisa de qualidade de vida; (Vide Anexo 6)*

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS

Fls. Nº 1000

Doc: 3579

- g) *Elaboração da lista terapêutica básica dos medicamentos para combate das patologias crônicas; (Vide Anexo 7)*
- h) *Produção e encaminhamento de pesquisa piloto com os empregados e dependentes da DR de Brasília e da Administração Central. (A pesquisa, embora realizada, não surtiu o efeito esperado em razão do pequeno número de devolução de respostas, tendo sido identificado, posteriormente, que o motivo da falta de resposta estava relacionado ao receio dos empregados de que suas declarações de que eram portadores de patologias crônicas fossem utilizadas para demissão; (Vide Anexo 8)*
- i) *Análise de dados do Ministério da Saúde quanto à incidência das patologias eleitas (verificado junto ao Site da SAS – Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério da Saúde);*
- j) *Cálculos do investimento previsto com o programa e seus reflexos nas despesas com exames e internações (Tais cálculos tomaram como base os investimentos reais da TELEMAR no ano de 2001 a 2002 e da CAPESAÚDE nos anos de 2000 e 2001); (Vide Planilha de Análise de Viabilidade Econômica constante do item 16 do Projeto inserido no Anexo 2 e Planilha constante do Anexo 12)*
- k) *Apresentação, em 2003, do projeto ao Presidente da ECT e Diretores mais diretamente envolvidos (DIEFI e DIREC), demonstrando a viabilidade econômica e o custo/benefício; (Anexo 9)*
- l) *Inclusão no Acordo Coletivo de Trabalho 2003/2004 de cláusula dando 120 dias para que a ECT apresentasse um programa de controle de patologias crônicas; (Vide Anexo 10)*
- m) *Apresentação do projeto ao novo Presidente da ECT em março de 2004, quando então recebeu o aval para sua continuidade; (Vide Anexo 11)*
- n) *Aprovação na 50ª REDIR, em 15.12.2004, pela Diretoria Colegiada da ECT do Programa de Gerenciamento da Saúde. (Vide Anexo 12)*
- o) *Comunicação da aprovação do Programa à FENTECT - Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos e Similares, entidade nacional representativa dos empregados, em reunião realizada com o seu Comando de Negociações, nos dias 03 e 04.03.2005. (Vide Anexo 13)”*

Análise

Dos documentos acima elencados, apenas as “planilhas de análise de viabilidade econômica” citadas na alínea j acima contêm dados quantitativos. Contudo, são utilizados índices para cálculo de despesas com doentes crônicos e de projeções de custos sem o devido embasamento técnico ou explicativo. Além disso, nestas planilhas as despesas anuais estimadas com a contratação dos serviços de gerenciamento da saúde (R\$ 20 milhões em uma e R\$ 40 milhões em outra) são muito inferiores às orçadas no presente processo (R\$ 60 milhões).

Assim, a documentação que embasou as decisões da empresa quanto ao modelo adotado não contém estudos técnicos e econômicos com detalhamento suficiente que pudessem ter garantido às referidas decisões a necessária transparência sobre a relação custo-benefício e a viabilidade do presente modelo no caso dos Correios.

Algumas peças que constituem tal documentação e que se encontram no processo são:

- . CI/DIREC-3484/2004, assinada pelo Sr. Sr. Robinson Koury Viana da Silva, Diretor de RH (fls. 042), e segundo a qual o Programa fora aprovado na REDIR 050/2004, de 15/12/2004;
- . Projeto Básico, assinado pelo Sr. José Roberto de Andrade Mello, Subchefe do DESAU (fls. 027 a 041);

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 1070
Doc: 3579

- . Relatório DIREC 114/2004, assinado pelo Sr. Robinson Koury Viana da Silva, Diretor de RH (fls. 018 a 026);
- . Síntese do programa, assinada pelo Sr. José Pereira da Costa Filho, chefe do DESAU (fls. 012 a 017);
- . Relatório do DESAU ao CACE, assinado pelo Sr. Sr. José Roberto de Andrade Mello, Subchefe do DESAU (fls. 043 a 047);
- . As cotações de preço com as empresas indicadas pelo Diretor de RH, aprovadas e encaminhadas pelo Sr. Maurício Marinho, Chefe do DECAM, ao CACE (fls. 107 a 109);
- . A Nota Jurídica/DEJUR/DIDA-0444/2005, de 26/04/2005, cancelando o Edital e Anexos, assinada por Christiane de Mattos Woodrow Rodrigues, Chefe da DIDA/ECT e por Sônia Maria Guimarães Campos, Subchefe do DEJUR (fls. 174 a 181).

B) Apresentar os estudos que demonstram que o modelo proposto é vantajoso em relação à aquisição e distribuição dos medicamentos aos doentes crônicos diretamente pelos Correios.

Manifestação da ECT

“A opção da ECT em contratar uma empresa de PBM tem como principais justificativas:

- a) A ECT não tem autorização legal para estocar e manipular medicamentos;*
 - b) Ainda que a autorização fosse concedida, a ECT seria obrigada a contratar um considerável número de farmacêuticos e outros profissionais para operar em cada local de armazenamento;*
 - c) Essa atividade não faz parte do “negócio” da ECT, que não tem a “expertise” necessária;*
 - d) Teriam que ser negociados, constantemente, com laboratórios farmacêuticos os descontos nos medicamentos (O processo negocial requer tempo e profissionais com conhecimento profundo sobre o mercado de medicamentos, os quais não existem nos quadros da ECT);*
 - e) Teria que ser mantido, permanentemente, um grupo de médicos e farmacêuticos para agir como comitê terapêutico numa Central de Atendimento, que também teria que ser criada e instalada;*
 - f) Caso a ECT decidisse em não manipular os medicamentos, dispensando a exigência de contratação de farmacêuticos, teria que assinar contrato de credenciamento com farmácias em praticamente todos os 5562 municípios brasileiros, em razão de sua capilaridade e, em consequência, causaria um grande transtorno às suas áreas de saúde e financeira, que teriam que gerenciar uma série de controles específicos; e realizar um grande número de pagamentos diretamente às mesmas;*
 - g) Para que fosse possível o gerenciamento das patologias eleitas, seria necessário que a ECT adquirisse um software especialista, ou desenvolvê-lo com sua própria equipe de analistas de sistemas, médicos e farmacêuticos, e, ainda, contar com um servidor de porte considerável, ou disponibilizar espaço nos existentes, fato este que exigiria grande dispêndio de tempo e recursos para aquisição do software e contratação da equipe de profissionais citados, bem como com a manutenção tanto do software quanto dos equipamentos.*
 - h) Deveria ser realizada customização no SASMED – Sistema Informatizado do Serviço Médico, disponibilizando tela para uso exclusivo dos médicos gestores do programa nos 66 ambulatórios próprios da ECT, com vistas ao cadastramento de todos os beneficiários portadores de patologias crônicas. Tal funcionalidade teria como objetivo o controle dos resultados de exames, das consultas, e do uso dos medicamentos dos pacientes inscritos no programa.*
- Não obstante à hipótese, entendemos que não seria possível a customização, em razão da implementação do sistema de gestão integrada - POPULIS-ERP provocar a descontinuidade do SASMED e, também, não poderia ocorrer a implementação junto àquele sistema, posto que tal funcionalidade não fora prevista no projeto original do ERP;*

ROS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 107
Doc: 3579

i) Representa uma oportunidade para que todos os beneficiários do CorreiosSaúde sejam identificados na rede credenciada hospitalar/odontológica por um único cartão;”

Análise

Não foram apresentados os estudos solicitados, apenas justificativas e argumentos contrários à aquisição de medicamentos pela ECT, ficando sem demonstração técnica e econômica as vantagens da pretendida terceirização da referida aquisição. A ECT não considera, em sua manifestação, a possibilidade de o Plano de Saúde dos Correios assumir as incumbências do serviço referidas nos itens a) a i) acima, ficando a cargo da ECT a distribuição dos medicamentos.

A empresa não se manifestou sobre tal distribuição, mas a viabilidade de a própria ECT realizá-la é demonstrada em notícia veiculada através do site do Governo do Distrito Federal, datada de 08/06/2005 – 17:10, onde podemos ler a respeito de serviço a ser prestado pela ECT, entregando medicamentos nas casas de pacientes da rede pública do Distrito Federal. Reproduzimos a seguir o artigo (grifos nossos):

“SAÚDE - Pacientes da rede pública vão receber remédios em casa”

“Brasília, 08/06/2005 (Secretaria de Comunicação Social - Agência Brasília de Notícias) – O Governo do Distrito Federal (GDF) trabalha para melhorar o sistema de saúde do DF, aumentando a qualidade de vida dos brasilienses. Dentro de 15 dias, a Secretaria de Saúde vai beneficiar cerca de 60 mil pacientes da rede pública do Distrito Federal com a entrega de medicamentos em casa por meio do Centro de Distribuição Oeste dos Correios.”

“O projeto da Secretaria de Saúde prevê a entrega dos remédios nos próximos meses a moradores de cidades como Ceilândia, Taguatinga e Brazlândia. “Vamos começar pela Ceilândia e, de imediato, atenderemos 10 mil pacientes”, informou o secretário de Saúde, José Geraldo Maciel, que explica: “o objetivo é evitar transtornos ao paciente, que tem de se deslocar aos Centros de Saúde e muitas vezes, por questões financeiras, deixa de prosseguir o tratamento”, destaca.”

“A distribuição dos remédios será mediante o cadastramento, com etiqueta personalizada, após prescrição médica. Os pacientes beneficiados serão os portadores de hipertensão, diabéticos, câncer de mama e osteoporose, que receberão a medicação para três meses, esclarece a diretora de Assistência Farmacêutica, Eva Ferraz Fontes.”

“Segundo o diretor da Regional dos Correios de Brasília, Alexandre Câmara, o paciente receberá sua medicação em casa, em 48 horas. “A parceria tem um benefício social importante para o paciente porque evita filas e gastos com passagem de ônibus”, afirma Câmara. A Secretaria pretende expandir o benefício para todos os moradores do DF em breve.”

“Os investimentos que o GDF faz na área de saúde são grandes. Neste semestre foram comprados mais de R\$ 290 milhões em remédios, que em julho serão entregues na casa de pacientes crônicos. Além disso, o governo criou o Comitê de Apoio a Gestão na Área de Saúde, nesta quarta-feira (8) para auxiliar as ações administrativas da Secretaria de Saúde, prestando consultoria com propostas de soluções para algumas questões ainda a ser resolvidas.”

“Está previsto para agosto, que a área de saúde receba um grande apoio com a implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) que irá disponibilizar ambulâncias com UTI móvel e helicóptero para atendimento de pronto-socorro.”

Depreende-se da notícia acima que a ECT irá realizar, para o Governo do Distrito Federal, a distribuição de medicamentos em um serviço extremamente semelhante ao que pretendia contratar junto a uma terceira empresa por meio da licitação em análise.

C) Apresentar as razões e estudos que embasaram a licitação de serviços de cadastro, administração e gerenciamento de dados relativos à saúde dos beneficiários, serviços que podem ser empreendidos pelo próprio Plano de Saúde.

Manifestação da ECT

“1. Os serviços de cadastro, administração e gerenciamento de dados relativos à saúde dos beneficiários não foram objetos da licitação em análise, conforme se confirma na descrição do item 1 do Projeto Básico (Anexo 1 do Edital do Pregão 070/2005) e da Cláusula Primeira da Minuta de Contrato (Anexo 02 do Edital do Pregão 070/2005).

2. Essas atividades são exercidas pelo Departamento de Saúde da ECT, gestor do CorreiosSaúde, que é um plano de saúde de autogestão coletivo patrocinado, conforme as normas estabelecidas no MANUAL DE PESSOAL (MANPES), Módulo 16, Capítulo 2.

O cadastro e o gerenciamento da saúde dos beneficiários portadores de doenças crônicas também serão realizados pela área de saúde da ECT. (Vide Anexo 14).”

Análise

A resposta da empresa esclarece que os serviços a serem contratados não incluiriam o gerenciamento de dados relativos à saúde dos beneficiários. De fato, conforme o Edital, a empresa contratada deveria produzir tais dados e informá-los por meio de relatórios. Quanto a cadastro e administração dos mesmos dados, são atividades ligadas à sua produção, e de responsabilidade da contratada, conforme o projeto e o Edital.

A ECT não se manifestou sobre a possibilidade de o Plano de Saúde exercer as atividades que, no presente caso, pretendeu-se terceirizar.

D) Apresentar os estudos técnicos que demonstrem como se chegou ao número de dependentes por empregado (2,08) e ao percentual de doentes crônicos (20%) e, principalmente, que demonstrem sua adequação à situação específica dos Correios.

Manifestação da ECT

“I – Quanto ao número de dependentes por empregado (2,08):

- 1. Os empregados e seus dependentes com direito ao CorreiosSaúde são cadastrados no POPULIS (sistema de gerenciamento de dados de pessoal utilizado pela ECT).*
- 2. Com base nos dados existentes nesse sistema, mensalmente, o Departamento de Saúde elabora uma planilha que demonstra o quantitativo mensal, por Regional, de empregados e dependentes cadastrados no CorreiosSaúde.*

CPMI - CORREIOS 1073 Doc: 3579

3. O número de dependentes por empregado (2,08) foi calculado dividindo-se a quantidade total de dependentes pela quantidade total de empregados cadastrados no CorreiosSaúde.
4. As planilhas que estamos anexando a este documento ratificam as informações acima. (Vide Anexo 15)”

“II – Quanto ao percentual de doentes crônicos (20%):

1. O Ministério da Saúde, com base em estudos por ele realizados, trabalha com os seguintes percentuais de perfil epidemiológico de uma população: 9% são hipertensos, 7% são diabéticos, 5% são dislipidêmicos e 2% são portadores de DPOC (Doenças Pulmonares Obstrutivas Crônicas).
2. Com base nessas informações, para efeito do edital, a ECT adotou o percentual de 20%, considerando-se que há pacientes que podem, ao mesmo tempo, fazer parte de mais de um desses grupos.
3. Em abril de 2005, por meio da CI/GAB/DESAU-21/2005, o Departamento de Saúde solicitou que as Diretorias Regionais efetuassem um levantamento do quantitativo de beneficiários portadores dessas doenças crônicas. (Vide Anexo 16)
4. O resultado desse levantamento está demonstrado no quadro abaixo:

PATOLOGIA	QUANTIDADE	PERCENTUAL(*)
Diabetes Melitus	12.563	3,64
Hipertensão arterial	25.129	7,27
Dislipidemia	14.060	4,07
DPOC	8.620	2,49
TOTAL	60.372	17,47

(*) Considerando-se um total de 345.512 beneficiários (Março/2005)

5. Verifica-se que o percentual total demonstrado no quadro acima indica uma proximidade do percentual de 20% adotado no Edital. Vale ressaltar, ainda, que parte dos beneficiários do CorreiosSaúde não fizeram parte do levantamento, pois são empregados e dependentes que residem em cidades de menor porte do interior dos Estados.
6. Entendemos que assim fica demonstrada a adequabilidade do uso do índice de 20% para o edital.”

Análise

A resposta da ECT esclareceu como foi obtido o número de 2,08 dependentes por empregado.

Contudo, para justificar a aceitabilidade do percentual de doentes crônicos estimado no processo, a empresa apresenta dados que teria obtido do Ministério da Saúde, os quais indicariam 23% de doentes crônicos, e dados obtidos em levantamento realizado pelas suas Diretorias Regionais, o qual informa estar incompleto, pois não incorporou empregados residentes em cidades de menor porte. Não há informações sobre a metodologia empregada em tal levantamento, o qual indica 17,5% de doentes crônicos entre os beneficiários.

Não consta estudo técnico que embase o estabelecimento do percentual de 20% a partir dos dados apresentados. Em um universo de aproximadamente 340.000 beneficiários, uma variação de 3% (diferença aproximada, para mais ou para menos, entre os 20% adotados no Edital e os dados apresentados como sendo do Ministério da Saúde ou aqueles resultantes do levantamento da ECT)

implica em uma variação da ordem de 10.200 (dez mil e duzentos) doentes crônicos, a mais ou a menos, a serem atendidos, o que representaria um impacto financeiro extremamente significativo no contrato, proporcional à despesa média mensal por doente crônico atendido – item de custo não detalhado no projeto básico. Se tal despesa mensal estiver, por exemplo, no patamar de R\$ 30,00 por doente crônico, o impacto excederá a casa dos R\$ 6,5 milhões anuais. Tal fato demonstra, de *per se*, a precariedade e a falta de transparência da engenharia financeira do modelo proposto.

Assim, não se demonstrou a aceitabilidade técnica do percentual de 20% de doentes crônicos, nem sua adequação à situação específica dos Correios. Conclui-se, em conjunto com os demais pontos deste item, que a documentação que embasou as decisões da empresa quanto ao modelo adotado não contém estudos técnicos e econômicos com detalhamento suficiente que pudessem ter garantido às referidas decisões a necessária transparência sobre a relação custo-benefício e a viabilidade do presente modelo no caso dos Correios. Tal fato é considerado na Recomendação incluída no item seguinte.

2.3 O projeto básico não atende às exigências da Lei 8.666/93.

O projeto básico não contém o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço, a exemplo da quantificação e qualificação dos doentes crônicos e sua distribuição no território nacional, assim como a dos demais beneficiários.

A falta dos elementos necessários e suficientes é demonstrada também pelas solicitações de esclarecimentos sobre pontos do Edital por parte das empresas Funcional Card (fls. 255) e Vidalink (fls. 257 a 259). A primeira pergunta, entre outras, quais os critérios para seleção dos doentes crônicos e se haverá limite para o número destes doentes a serem inscritos no programa. A Vidalink solicita várias informações, apontando que o Edital não as traz suficientemente detalhadas. Destaca-se a falta de informação sobre a distribuição geográfica dos beneficiários, a qual a empresa entende necessária para a definição de um preço justo a ser cobrado da ECT.

Por meio da Nota de Auditoria 03, de 01/07/2005, foi solicitado à ECT apresentar as razões para insuficiência, no Edital e Projeto Básico, dos elementos necessários e suficientes para caracterizar os serviços, a exemplo da quantificação e qualificação dos doentes crônicos e sua distribuição no território nacional, assim como a dos demais beneficiários, de modo a que as concorrentes pudessem dimensionar adequadamente os seus preços.

Manifestação da ECT

1. Na elaboração do Projeto Básico a área de saúde da ECT entendeu que a localização dos pacientes crônicos e demais beneficiários não interferiria no preço, uma vez que os licitantes iriam utilizar a estrutura e/ou redes de farmácias credenciadas já existentes para atender a outros planos de saúde.
2. Ademais, o DESAU entendeu que a descrição dos serviços que queria, das responsabilidades da licitante/contratada, da quantidade total de beneficiários e do percentual previsto para o quantitativo de crônicos seriam suficientes para o cálculo do preço por vida.
3. Por fim, quando de questionamentos ao Edital por dois interessados no certame, o Departamento de Saúde preparou os esclarecimentos para que a CPL, no momento oportuno, pudesse disponibilizar as respostas no site de licitações, para conhecimento de todos os

RQS IF 03/2005
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 1073
Doc: 3579

concorrentes ou, se necessário, fizesse as alterações devidas, inclusive, prorrogando a data de abertura do certame.

Análise

1. A localização dos pacientes crônicos e demais beneficiários evidentemente interfere na cotação do preço, pois os mesmos deverão ser atendidos em todo o território nacional, seja pela distribuição de medicamentos seja pela rede de farmácias credenciadas. Confirma a importância destas informações o questionamento de uma das empresas (Vidalink) interessadas em participar da licitação (grifo nosso): *“A localização dos 340.000 beneficiários por município não está divulgada no edital (somente será comunicada ao vencedor da licitação conforme previsto no item 3.4 do edital). Gostaríamos de justificar o pedido que fosse sim comunicado às licitantes antes da data do pregão: As licitantes precisam poder quantificar as ocorrências de reembolso em conta bancária que teria que fazer nos municípios onde não tem rede credenciada (pelo menos no início da prestação de serviço). É difícil fazer isso sem conhecer a lotação dos beneficiários por município e, portanto definir a repercussão justa no preço a ser cobrado da ECT.”*

2. A análise relativa ao item 2.2 D), acima, demonstra o impacto financeiro advindo da imprecisão na determinação do percentual de doentes crônicos. Também constitui imprecisão a falta de informação sobre a localização geográfica dos beneficiários e sobre sua condição de doentes crônicos ou não. Tais imprecisões são incompatíveis com as exigências e características do Projeto básico, conforme dispostas nos Arts. 6º, 7º, 40 e 47 da Lei 8.666/93, e incompatíveis também com as funções desta peça na licitação, abaixo expostas.

Definição de Projeto Básico, conforme o Art. 6º, XI da Lei 8666/93 (grifos nossos):

projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: ...

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativo de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

As funções do Projeto Básico na licitação, segundo Marçal Justen Filho, in *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos* -, 4ª edição, pág. 54, são (grifos nossos) representar uma projeção detalhada da futura contratação, abordando todos os ângulos de possível repercussão para a Administração; abordar as questões técnicas, financeiras e os prazos, demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução; evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; **assegurar aos interessados a possibilidade de preparação adequada**, atribuindo-lhes, outrossim, a função de colaborar com a Administração, verificando defeitos, desvios ou imperfeições; **caracterizar o objeto da licitação** que se referir a obras ou serviços.

De acordo com Jessé Torres Pereira Jr., in *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*, pág. 62 (grifos nossos), os elementos do Projeto Básico *“...terão a função de assegurar padrão mínimo de nitidez e certeza na definição e na especificação do objeto. Padrão este essencial à observância dos princípios regentes da licitação, sobretudo os da **igualdade**, da **moralidade** e do **julgamento**”*

CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 1070
Doc: 3579

Básico da obra ou do serviço, o ato convocatório da licitação será deficiente para lastrear a formulação de propostas pertinentes pelos licitantes, cedendo espaços à dubiedade e à subjetividade.

Nesse sentido, o texto do Art. 47 da Lei 8.666/93, embora dirigido a contratações por empreitada por preço global, entendidas pela referida Lei como aquelas em que o preço é certo e total, expressa **uma das funções essenciais do Projeto Básico**, aplicável por analogia a qualquer licitação onde este seja exigido: *“Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessárias para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação”*.

Conclui-se que, no presente processo, a definição do percentual de 20% de doentes crônicos sem estudos técnicos adequados, conforme tratado no item 2.2 D) acima, assim como a falta de informação no Edital sobre a distribuição geográfica dos beneficiários e de sua qualificação como doentes crônicos ou não, caracterizaram o descumprimento das exigências da Lei 8.666/93 e implicaram, do exposto acima, na falta de condições para a preparação adequada das propostas pelos potenciais licitantes, que **não tiveram garantido o conhecimento completo e igual do objeto** e, portanto, tivesse o certame continuado, implicariam a impossibilidade de um **juízo objetivo** pela ECT na busca da proposta mais vantajosa – aquela que atenderia, pelo **menor preço**, a **totalidade** das suas necessidades em termos quantitativos e qualitativos.

3. A ECT não nos encaminhou cópia das respostas as licitantes, a que se refere em sua manifestação. Aparentemente, o processo licitatório foi suspenso antes da inclusão de tais esclarecimentos nos autos e de sua divulgação pela CPL.

RECOMENDAÇÃO - considerando:

. as conclusões expressas nos subitens 2.2 (A, B, C e D), onde demonstra-se que a documentação que embasou as decisões da empresa quanto ao modelo adotado não contém estudos técnicos e econômicos com detalhamento suficiente sobre a relação custo-benefício e a viabilidade do presente modelo no caso dos Correios, e

. as conclusões do presente item 2.3,

1) A ECT deverá apurar as responsabilidades, mediante sindicância, dos empregados encarregados da elaboração e aprovação do Projeto Básico **pelo descumprimento das exigências e características exigidas nos Arts. 6º, 7º, 40 e 47 da Lei 8.666/93**, o qual implicou a falta de condições para a preparação adequada das propostas pelos potenciais licitantes, que não tiveram garantido o conhecimento completo e igual do objeto e, portanto, tivesse o certame continuado, implicaria a impossibilidade de um juízo objetivo pela ECT na busca da proposta mais vantajosa. São estes empregados, **sem prejuízo de outros que tenham participado no processo decisório**:

. Sr. José Roberto de Andrade Mello, Subchefe do DESAU, que assina o Projeto Básico (fls. 027 a 041) e o Relatório do DESAU ao CACE (fls. 043 a 047);

. Sr. José Pereira da Costa Filho, chefe do DESAU, que assina a Síntese do programa (fls. 012 a 017);

. Sr. Maurício Marinho, Chefe do DECAM, que aprova e encaminha ao CACE as cotações de preço com as empresas indicadas pelo Diretor de RH (fls. 107 a 109);

. As Sras. Christiane de Mattos Woodrow Rodrigues, Chefe da DIDA/ECT e Sônia Maria Guimarães Campos, Subchefe do DEJUR, que assinam a Nota Jurídica/DEJUR/DIDA-0444/2005, de 26/04/2005, chancelando o Edital e Anexos, RQS nº 03/2005 - UN - CPMI - CORREIOS (fls. 174 a 181).

2) A Controladoria-Geral da União deverá encaminhar ao Ministério Público Federal os elementos disponíveis para apuração da possível responsabilidade (civil/criminal) do Sr. Robinson Koury Viana da Silva, então Diretor de RH, que assina o Relatório DIREC 114/2004 (fls. 018 a 026) e a CI/DIREC-3484/2004 (fls. 042), assim como dos participantes da REDIR 050/2004, de 15/12/2004, que segundo a CI/DIREC-3484/2004, aprovaram o Programa. A irregularidade consubstancia-se no descumprimento das exigências e características exigidas nos Arts. 6º, 7º, 40 e 47 da Lei 8.666/93, o qual implicou a falta de condições para a preparação adequada das propostas pelos potenciais licitantes, que não tiveram garantido o conhecimento completo e igual do objeto e, portanto, tivesse o certame continuado, implicaria a impossibilidade de um julgamento objetivo pela ECT na busca da proposta mais vantajosa.

2.4 Restrição à competitividade.

Dados o porte e a extensão territorial dos serviços a serem contratados, o estabelecimento de um prazo exíguo para a apresentação das propostas (13 dias corridos a partir da publicação do Aviso de Licitação) pode representar séria restrição à competitividade, sendo contrário ao interesse público de obter-se a melhor proposta para a Administração.

Por meio da Nota de Auditoria 03, de 01/07/2005, foi solicitado a ECT informar quais as razões para o estabelecimento do prazo de 13 dias corridos para o recebimento das propostas, a partir da publicação do aviso de licitação.

Manifestação da ECT

“Na forma da Lei 10.520/2002, art. 4º inciso V, o prazo não poderá ser inferior a 8 dias úteis. No caso em tela o prazo mínimo legal foi obedecido e inclusive elastecido.

Ademais disso, o projeto foi revestido de urgência (conforme despacho/verso CI/DIREC-3482/2004 – anexo) para atender o compromisso assumido no Acordo Coletivo de trabalho 2003/2004, conforme consta do item VII do Relatório DIREC 114/2004 (fls. 19 do processo).

Por fim, diante de ser um serviço já existente no mercado, entendeu-se que o prazo era suficiente e não seria fator de restrição.”

Análise

O prazo mínimo previsto na Lei foi obedecido, porém o compromisso assumido no citado Acordo Coletivo de Trabalho refere-se à apresentação do resultado de um estudo, e não à contratação propriamente dita de uma empresa para executar o projeto resultante de tal estudo, portanto não justifica o tempo exíguo disponibilizado pelo edital para a apresentação das propostas. Ademais, esse prazo mínimo é compatível para compras de materiais e contratação de serviços simples, comum e facilmente encontrados no mercado, e cujos custos já são de domínio completo por parte da Administração e das empresas concorrentes, características que não correspondem ao presente caso.

A existência do serviço no mercado tampouco justifica o prazo dado, pois as empresas não teriam condições de cotar adequadamente os preços, dados as especificidades do caso, a abrangência territorial e os altos valores envolvidos, conforme demonstram os questionamentos feitos pelas concorrentes citados no item 2.3 acima. Conclui-se que neste caso o estabelecimento de um prazo tão curto representa séria restrição à competitividade.

RECOMENDAÇÃO: a ECT deverá apurar a responsabilidade pela fixação do referido prazo, ouvindo a Sra. Tânia Regina Teixeira Munari, Presidente da CPL e tomando as medidas cabíveis.

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 1178
Doc: 3579

2.5 Inobservância de recomendações técnicas do Comitê de Avaliação das Contratações Estratégicas.

O Parecer CACE 443/2005, do Comitê de Avaliação de Compras Estratégicas da ECT (fls. 114 a 116), assinado em 22/02/2005 pelo Sr. Roberval Borges Corrêa, Coordenador Substituto do CACE, sugeriu mudanças na concepção do projeto e formatação do contrato, de modo a que se obtivesse "... uma definição clara e precisa no edital dos parâmetros balizadores de preços, de modo a evitar problemas na realização da licitação e da gestão do futuro contrato." Sugeriu também o ajuste do valor anual estimado para aquele aprovado pela Diretoria da ECT, qual seja o de R\$ 40,8 milhões, cerca de 33% menor do que o cotado pelo DECAM.

Em 23/02/2005 o Diretor de Administração, Sr. Osório Menezes Batista (fls. 113), submete ao Presidente da empresa a proposta de abertura da licitação, informando-lhe que o valor estimado para a contratação é de R\$ 61 milhões anuais, **sem mencionar a recomendação do CACE de que este valor fosse ajustado para R\$ 40,8 milhões**. O Presidente da ECT, Sr. João Henrique de Almeida Souza, assina a autorização, com o despacho (grifo nosso) "*autorizo a abertura da licitação, conforme proposto pela Regional e de acordo com o disposto no Parecer/CACE-443/2005*".

O referido Parecer foi encaminhado ao DECAM em 25/02/2005 (fls. 117 e 118) pelo Sr. Marcos Gomes da Silva, Coordenador do CACE, juntamente com a autorização para abertura da licitação. Embora o texto do despacho do Presidente tenha condicionado a autorização de abertura ao atendimento às recomendações do CACE, o procedimento seguiu sem que tais recomendações tenham sido observadas.

Por meio da Nota de Auditoria 03, de 01/07/2005, foi solicitado à ECT apresentar as razões para que o referido Parecer não tenha sido seguido quanto às modificações na concepção do projeto, na formatação do contrato e ao ajuste do valor anual.

Manifestação da ECT

"O Parecer CACE-443/2005, bem como as recomendações contidas na CI/CACE-034/2005, foram submetidos pelo Departamento de Contratação e Administração de Material - DECAM à apreciação da área demandante do projeto - o Departamento de Saúde - DESAU - mediante a CI/CAS/DCON/DECAM-4170/2005, que consignava, em resumo:

'... informamos que algumas considerações foram feitas pelo CACE, acerca da contratação em tela, principalmente no que se refere:

- *Forma de remuneração dos serviços;*
- *Valor anual estimado para o Programa x Valor aprovado pela Diretoria da ECT, por intermédio do relatório DIREC - 114/2004;*
- *Possibilidade de limitação da aplicação do Programa.*

Dessa forma, solicitamos avaliação desse Departamento, para que juntamente com o DECAM, possamos adotar as providências que se fizerem necessárias ao prosseguimento da contratação...'

O DESAU, por meio da CI/GAB/DESAU-162/2005, de 07/03/05, respondeu ao DECAM que não era favorável à adoção das medidas sugeridas pelo CACE, solicitando que fosse dada continuidade ao processo licitatório, sem nenhuma alteração no Projeto Básico que foi elaborado pelo Departamento de Saúde e aprovado pela Diretoria de Recursos Humanos.

RQS nº 03/2005 - CN =
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 1070
Doc: 3579

Acatando, à época, as razões apresentadas pelo DESAU para não recepcionar as recomendações do CACE, inclusive quanto ao valor, o DECAM encaminhou o processo à Comissão Permanente de Licitação para abertura do processo licitatório, por meio da CI/CAS/DCON/DECAM – 4.197/2005.

Tem-se, pois, como certo, em resposta ao questionamento, que foram as razões apresentadas na CI/GAB/DESAU-162/2005, posteriormente acatadas pelo DECAM, que ocasionaram o não atendimento às recomendações do Comitê de Avaliação de Contratações Estratégicas – CACE, da Administração Central.

Ressalta-se nesta oportunidade que a prática administrativa recomendaria certamente uma reavaliação das condições da contratação, em função das sugestões apresentadas pelo CACE.”

Análise

A resposta da ECT não esclarece as razões para o não acatamento do Parecer CACE-443/2005 e para não terem sido implementadas modificações quanto à concepção do projeto, à formatação do contrato e ao ajuste do valor anual. A ECT ressalta, em sua manifestação, que *“a prática administrativa recomendaria certamente uma reavaliação das condições da contratação, em função das sugestões apresentadas pelo CACE”*.

O que se verifica no processo, após o encaminhamento da autorização de abertura da licitação ao DECAM em 25/02/2005, juntamente com o Parecer CACE-443, é que, em 07/03/2005, o Sr. José Roberto de Andrade Mello, Subchefe do DESAU, também autor do projeto Básico, assina a CI/GAB/DESSAU-162/2005 (com carimbo sob o nome impresso de José Pereira da Costa Filho, Chefe do DESAU), na qual manifesta que aquele Departamento não é favorável à adoção das medidas sugeridas pelo CACE e **solicita que seja dada continuidade nas atividades necessárias à realização do processo licitatório, sem nenhuma alteração** (fls. 119 a 121).

Em 11/03/2005, a Sra. Liana Aparecida de Araújo, Subchefe do DECAM, assina a CI/CAS/DCON/DECAM-4.197/2005 (com carimbo sob o nome impresso de Maurício Marinho, Chefe do DECAM), encaminhando o processo à CPL para a abertura de licitação na modalidade técnica e preço, informando que o mesmo está *“devidamente autorizado pelo Comitê de Avaliação de Contratações Estratégicas, conforme Parecer CAE-443/2005”*. Em seguida, reporta que *“o CACE fez algumas considerações a respeito da contratação em pauta, principalmente no que se refere: à forma de remuneração dos serviços; ao valor anual estimado para o Programa X Valor aprovado pela Diretoria; à possibilidade de limitação da aplicação do programa”* e registra que o DESAU avaliou tais considerações e manifestou-se desfavorável às medidas sugeridas.

Assim, a autorização do Presidente da empresa para a abertura da licitação foi descumprida, pois estava condicionada ao atendimento às recomendações do CACE. Os atos posteriores a tal autorização têm, pois, questionadas sua legitimidade e validade.

Não consta do processo, desde a autorização para abertura da licitação até sua suspensão *sine die*, documento que mostre ação dos Diretores de RH, de Administração ou dos Chefes do DESAU e do DECAM no sentido de verificar o cumprimento dos termos da autorização de abertura da licitação, o qual se daria por meio do atendimento às recomendações do CACE.

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 1080
Doc: 3579

RECOMENDAÇÃO:

1) A Controladoria-Geral da União deverá apurar as responsabilidades do então Diretor de Administração, Sr. Antônio Osório Menezes Batista, mediante o devido processo administrativo, por submeter ao Presidente da empresa a proposta de abertura da licitação (fls. 113), informando-lhe que o valor estimado para a contratação é de R\$ 61 milhões anuais, com suposta omissão da recomendação do CACE de que este valor fosse ajustado para R\$ 40,8 milhões; também deverá apurar a responsabilidade do mesmo agente, por este não ter zelado e atuado, desde a autorização para abertura da licitação até sua suspensão *sine die*, no sentido de verificar o cumprimento dos termos da autorização de abertura da licitação, o qual se daria por meio do atendimento às recomendações do CACE;

2) A ECT deverá apurar as responsabilidades do Sr. José Roberto de Andrade Mello, Subchefe do DESAU, mediante sindicância, por descumprir a autorização de abertura de licitação, a qual estava condicionada ao atendimento das recomendações do Parecer CACE-443, ao assinar a CI/GAB/DESSAU-162/2005, na qual manifesta que aquele Departamento não é favorável à adoção das medidas sugeridas pelo CACE e solicita que seja dada continuidade nas atividades necessárias à realização do processo licitatório, sem nenhuma alteração (fls. 119 a 121);

3) A ECT deverá apurar as responsabilidades da Sra. Liana Aparecida de Araújo, Subchefe do DECAM, mediante sindicância, por descumprir a autorização de abertura de licitação, a qual estava condicionada ao atendimento das recomendações do Parecer CACE-443, ao assinar a CI/CAS/DCON/DECAM-4.197/2005 (fls. 122 e 123), encaminhando o processo à CPL para a abertura de licitação na modalidade técnica e preço, informando que o mesmo está "*devidamente autorizado pelo Comitê de Avaliação de Contratações Estratégicas, conforme Parecer CAE-443/2005*", reportando que "*o CACE fez algumas considerações a respeito da contratação em pauta, principalmente no que se refere: à forma de remuneração dos serviços; ao valor anual estimado para o Programa X Valor aprovado pela Diretoria; à possibilidade de limitação da aplicação do programa*" e registrando que o DESAU avaliou tais considerações e manifestou-se desfavorável às medidas sugeridas;

4) A ECT deverá apurar, mediante sindicância, a responsabilidade dos Srs. José Pereira da Costa Filho e Maurício Marinho, respectivamente Chefe do DESAU e Chefe do DECAM, por não terem atuado, desde a autorização para abertura da licitação até sua suspensão *sine die*, no sentido de verificar o cumprimento dos termos da autorização de abertura da licitação, o qual se daria por meio do atendimento às recomendações do CACE;

5) A Controladoria-Geral da União deverá encaminhar ao Ministério Público Federal os elementos disponíveis para apuração da responsabilidade (civil/criminal) do Sr. Robinson Koury Viana da Silva, ex-Diretor de RH, por não ter atuado, desde a autorização para abertura da licitação até sua suspensão *sine die*, no sentido de verificar o cumprimento dos termos da autorização de abertura da licitação, o qual se daria por meio do atendimento às recomendações do CACE.

2.6 Suspensão do certame.

O pregão 070/2005 foi suspenso *sine die* pelo Presidente da ECT em 16/05/2005. Por meio da Nota de Auditoria 03, de 01/07/2005, foi solicitado à ECT apresentar as razões para a suspensão do certame.

Manifestação da ECT

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 1081
Doc: 3579

“Tendo em vista as notícias veiculadas na imprensa, envolvendo o citado processo licitatório, a ECT resolveu suspender o certame para fins de verificação e esclarecimento dos fatos, ensejando a transparência própria do processo administrativo e da contratação pública.”

Análise

A justificativa apresentada pela ECT não elucida as razões para a suspensão do certame e contraria os argumentos da empresa quanto à urgência da contratação, citados em sua manifestação no tem 2.5 acima. A empresa não informou o andamento ou os resultados da verificação e esclarecimento dos fatos relacionados ao presente processo, à qual se refere em sua manifestação.

2.7 Vedação legal na contratação – DL 2.355/87 e Resolução DEST/MP 09/96

O Decreto-Lei 2.355/87, aplicável aos empregados de empresas públicas (art. 1º, §1º, b), veda a concessão, ressalvados o direito adquirido e a coisa julgada, de **reembolso de despesas médicas, hospitalares ou com medicamentos** (art. 6º, VI).

O parágrafo único do art. 6º abre exceções, dentre elas, a gastos realizados com creches e serviços de assistência médica, odontológica e farmacêutica, destinados indistintamente aos servidores e prestados por terceiros especializados, observados os limites e condições estabelecidos em decreto do Poder Executivo.

No Pregão nº 070/2005, verifica-se, inicialmente, que a distribuição gratuita de medicamentos seria somente para pacientes de doenças crônicas, o que não abrange, indistintamente, todos os empregados públicos da empresa. Posteriormente, nota-se que os descontos em farmácias credenciadas seriam para todos os beneficiários do Plano de Saúde da ECT, incluindo empregados, aposentados e dependentes. Os serviços de assistência farmacêutica, quando admitidos pelo Decreto nº 2.355/87, destinam-se exclusivamente a empregados da empresa, e não a aposentados e dependentes de empregados. Ressalte-se que, na hipótese de acordo e convenção coletivos de trabalho, quando for o caso, somente se aplicam aos empregados (art. 9º).

Já a Resolução 09/96 do Departamento de Coordenação e Controle das Estatais – DEST/MP, assim dispõe, em seu Art. 1º:

“Estabelecer que os dirigentes das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas controladas, direta e indiretamente pela União promovam alterações nos seus regulamentos internos de pessoal e planos de cargos e salários, ressalvados os direitos adquiridos na forma da legislação vigente, com vistas a:

.....
VI – estabelecer que a participação da empresa no total dos gastos com o custeio de planos de saúde, de seguro de vida e de outras vantagens assemelhadas oferecidas, não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento)”.(grifo nosso)

O Parecer/DEJUR/DJREC-265/2000, de 22/05/2000, mencionado às fls.09 do processo, traz entendimento em consonância com os acima expressos. Já o documento que o menciona, a Nota Jurídica/DEJUR/GAB-1313/2004, de 13/12/2004 (fls. 005 a 011), expressa entendimento divergente sobre a mesma matéria.

RECOMENDAÇÃO: Considerando ser no mínimo discutível a legalidade da contratação em tela, o que se revela até mesmo pela variação de entendimento verificada no órgão jurídico da ECT, recomenda-se que o assunto seja submetido pela empresa ao Ministro das Comunicações que, assim entendendo, possa encaminhá-lo à Consultoria Jurídica da Pasta, no exercício da Supervisão Ministerial.

RQS nº 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS
Fls. Nº <u>1082</u>
Doc: <u>3579</u>

3. CONCLUSÃO

Diante do conjunto de irregularidades registradas nos itens deste Relatório, RECOMENDAMOS a ANULAÇÃO do Pregão 070/2005, nos termos do Art.49 da Lei 8.666/93. Além da referida anulação e de todas as providências que a ECT entender necessárias, deverão ser observadas as Recomendações registradas nos itens 2.1 a 2.7 deste Relatório.

Brasília, 11 de julho de 2005.

[Inserir nomes dos Auditores para assinatura]

De acordo.

Ao Secretário Federal de Controle Interno, propondo encaminhamento à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ao Ministro das Comunicações, às Comissões de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, ao Tribunal de Contas da União, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito-Correios e ao Ministério Público Federal.

Lucimar Cevallos Mijan
Coordenadora-Geral de Auditoria de Programas
da Área de Comunicações

Marcos Luiz Manzochi
Diretor de Auditoria de Programas da
Área de Infra-Estrutura

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls. Nº 1088
3579
Doc: _____