



RELATÓRIO PARCIAL DE ACOMPANHAMENTO OPERACIONAL IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INFORMATIZAÇÃO DAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE

TC 034.676/2017-1

Fiscalis 501/2017

Ministro Relator: Augusto Nardes

Modalidade: Relatório de Acompanhamento (Racom)

Ato originário: Despacho do Min. Augusto Nardes, de 7/12/2017 (peça 4 do TC 032.687/2017-1)

Objetivo: Acompanhar as atividades desempenhadas pelo Ministério da Saúde no âmbito da implementação do Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde, com vistas a prevenir e corrigir eventuais distorções, evitando a ocorrência de irregularidades ou má aplicação de recursos públicos

Atos de designação: Portaria de Fiscalização - Sefti 1.351, de 12/12/2017 e Portaria de Fiscalização - Sefti 1.352, de 12/12/2017

Período de realização da auditoria: planejamento de 11/12/2017 a 12/12/2017; execução de 13/12/2017 a 15/12/2017 e 17/1/2018 a 23/2/2018; e relatório de 26/2/2018 a 16/3/2018

Composição da equipe:

Auditor	Matrícula	Lotação
Rafael Albuquerque da Silva (supervisor)	7658-9	Sefti
Diego Rodrigues Hulse (coordenador)	10661-5	Sefti
Guillermo Manrique Ferreira	9481-1	SecexSaúde

Unidade: Ministério da Saúde

Vinculação ministerial: Ministério da Saúde

Vinculação no TCU: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde)

Responsáveis: Antônio Carlos Figueiredo Nardi, Secretário Executivo do Ministério da Saúde

Processo Conexo: TC 003.372/2018-9 (Representação da Equipe de Acompanhamento)

RESUMO

Acompanhamento do Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde (PIUBS)

O PIUBS é um programa de iniciativa do Ministério da Saúde (MS) que consiste em fornecer apoio para que os municípios implementem o prontuário eletrônico nas suas Unidades Básicas de Saúde (UBS), de modo a registrar e enviar as informações relativas às ações de atenção básica em saúde, considerando diretrizes da Estratégia e-Saúde, a partir de resolução editada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que congrega representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O programa foi concebido para levar conectividade, equipamentos, *software*, treinamento e suporte a todos os municípios do território nacional no prazo de doze meses, o que representa, conforme dados de junho de 2017, um potencial de 42.495 UBS beneficiadas pela iniciativa, sendo que aproximadamente 29.400 não possuíam prontuário eletrônico. Para fazer frente a este objetivo, o MS adotou a sistemática do credenciamento, com a intenção de contratar todos os possíveis interessados a prestarem o serviço, o que caracterizaria hipótese de inexigibilidade de licitação, a um custo estimado de R\$ 580 milhões para o exercício de 2018 e de R\$ 3,4 bilhão por ano a partir de 2019. Ao final de cinco anos de contrato, as cifras para custear o PIUBS alcançariam aproximadamente R\$ 17 bilhões.

Em função da relevância e materialidade do programa, o cronograma exíguo proposto pelo MS, bem como os riscos de um planejamento deficiente, o TCU iniciou processo de Acompanhamento que, por sua natureza concomitante, propõe-se a identificar e prevenir eventuais falhas na condução da iniciativa, de forma a evitar a ocorrência de irregularidades ou a má aplicação de recursos públicos.

Objetivo do acompanhamento

O objetivo da fiscalização é avaliar os elementos elaborados quando do planejamento da contratação, as condições objetivas previstas nos instrumentos publicados (Edital, Projeto Básico e anexos), assim como as condições existentes de execução do programa por parte dos atores envolvidos. Dado o momento inicial de implementação, a equipe de fiscalização procurou avaliar, durante esta etapa do Acompanhamento, as condições de validade da sistemática de credenciamento escolhida, os riscos não observados ou não mitigados pelo MS no que diz respeito ao modelo adotado, bem como a capacidade de o órgão garantir a eficaz fiscalização da aplicação dos recursos públicos envolvidos.

Principais conclusões

O PIUBS apresenta inegáveis complexidades decorrentes da magnitude do seu alcance e da sistemática adotada para a sua operacionalização. Apesar do extenso trabalho desempenhado pelo MS na elaboração do programa, foram identificadas questões que podem comprometer o atingimento dos seus objetivos e acarretar em má aplicação dos recursos públicos.

Entre estas questões, chamou a atenção a utilização da sistemática de credenciamento para contratação de serviços de Tecnologia da Informação (TI) em âmbito nacional, na qual os gestores municipais, na qualidade de beneficiários, escolhem uma solução com base em seus diferenciais, bem como a falta de capacidade do MS de fiscalizar os contratos decorrentes do credenciamento, em virtude da falta de tempestividade em contratar os recursos necessários para esta tarefa, o que suscitou Representação apartada por parte da equipe (TC 003.372/2018-9), abordando incompatibilidades deste objeto com o instituto do credenciamento.

Os demais achados foram tratados no âmbito do presente relatório, e contemplam os seguintes tópicos:

- a) Falhas na condução do programa, em função da opção de se almejarem resultados rápidos em detrimento de melhor planejamento, em que a ausência de projeto piloto, de um Comitê Gestor atuante e de um plano coeso que orientassem as ações vinculadas ao programa aumentam significativamente os riscos de haver má aplicação dos recursos públicos;
- b) A fixação dos preços, fator de grande relevância em uma situação de inexigibilidade de licitação apresentou impropriedades e irregularidades, relacionadas à justificativa de preços e à definição dos custos, que podem ter levado a uma definição inadequada no valor a ser pago pelos serviços;
- c) Planejamento orçamentário deficiente, em que os recursos consignados no Orçamento Geral da União (OGU) mostram-se insuficientes para custear as despesas decorrentes do PIUBS no cronograma apresentado, além de metas previstas no Plano Plurianual (PPA) não coerentes com os objetivos traçados pelo MS e ausência de análise de impacto financeiro para os exercícios subsequentes; e
- d) Gestão de Riscos elaborada pelo MS de forma incipiente, de caráter predominantemente circunstancial, e que não se mostra uma ferramenta hábil para mitigar os riscos associados ao PIUBS e promover a boa governança da coisa pública.

De toda sorte, conclui-se que o programa se reveste de relevante interesse público e, dada a sua magnitude e complexidade de operação, requer atenção especial dos gestores públicos para a consecução dos seus objetivos com boa aplicação dos recursos públicos envolvidos, de forma que, para prevenir os riscos identificados, são necessários ajustes nos instrumentos utilizados.

Benefícios esperados

As propostas de encaminhamento deste trabalho visam, sobretudo, prevenir distorções na condução do PIUBS evitando a ocorrência de irregularidades ou má aplicação de recursos públicos. Entre seus benefícios esperados, podem ser destacados:

- a) Melhor eficiência e eficácia na gestão dos recursos empregados no PIUBS;
- b) Transparência e rastreabilidade das decisões tomadas no âmbito do programa;
- c) Preços adequadamente fixados pela própria Administração;
- d) Conformidade com as normas e princípios orçamentários vigentes;
- e) Segurança jurídica e transparência entre os entes federativos partícipes do programa; e
- f) Aprimoramento da prática de gestão de riscos na Administração Pública.



LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CGMP	Coordenação-Geral de Material e Patrimônio
CGU	Controladoria-Geral da União
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
Datasus	Departamento de Informática do SUS
DEMAS	Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS
ERM	<i>Enterprise Risk Management</i>
GM	Gabinete do Ministro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Intosai	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MP	Ministério do Planejamento
MS	Ministério da Saúde
NBR	Norma Brasileira
PAB	Piso da Atenção Básica
PIUBS	Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde
PNAB	Política Nacional de Atenção Básica
PNIIS	Política Nacional de Informação e Informática em Saúde
PPA	Plano Plurianual
SAA	Secretaria de Assuntos Administrativos
SE	Secretaria Executiva
SecexSaúde	Secretaria de Controle Externo da Saúde
Sefti	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRP	Sistema de Registro de Preços
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UBS	Unidade Básica de Saúde



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Identificação simplificada do objeto do acompanhamento	6
1.2. Antecedentes	6
1.3. Objetivos e escopo do acompanhamento	7
1.4. Critérios	8
1.5. Metodologia	9
1.6. Limitações ocorridas	10
2. VISÃO GERAL	11
3. ACHADOS	13
3.1. Achados tratados em processo de representação	13
3.2. Falhas na condução do PIUBS face à relevância e magnitude do programa	14
3.3. Improriedades e irregularidades na fixação do preço dos serviços	21
3.4. Orçamento inadequadamente planejado	45
3.5. Ações deficientes no processo de gestão de riscos	49
4. VARIÁVEIS PARA OS PRÓXIMOS CICLOS DE ACOMPANHAMENTO	52
5. CONCLUSÃO	53
6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES	55
7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	57

1. INTRODUÇÃO

O presente acompanhamento operacional refere-se ao Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde (PIUBS), instituído por meio da Portaria GM/MS 2.920/2017, com a finalidade de implementar e manter sistema de prontuário eletrônico em todas as Unidades Básicas de Saúde (UBS) dos municípios e do Distrito Federal.

1. O referido Programa de Informatização contempla o fornecimento de infraestrutura tecnológica além de serviços de Tecnologia da Informação (TI) e foi concebido para ser operacionalizado mediante a assinatura de termo de adesão que permita a cada ente federado escolher a empresa a ser contratada, após processo de credenciamento realizado pelo Ministério da Saúde (MS). Nos casos em que o ente já contar com prontuários eletrônicos em funcionamento, foi prevista a possibilidade de solicitação de transferência de recursos financeiros para o custeio dos serviços já implementados.

1□.1. Identificação simplificada do objeto do acompanhamento

2. Nesta primeira fase do acompanhamento, a fiscalização teve por objeto o planejamento do PIUBS, a capacidade de fiscalização do MS, a gestão de riscos empreendida e as condições estabelecidas no Edital de Credenciamento 1/2017 CGMP/SAA/SE/MS, notadamente quanto à fixação do preço para os serviços a serem contratados.

1□.2. Antecedentes

3. No exercício de 2014, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria coordenada sobre a qualidade dos serviços prestados na área da atenção básica à saúde em todo o território nacional (TC 008.963/2014-2) e identificou uma ausência de diagnóstico estruturado da situação da Tecnologia da Informação nos entes subnacionais.

4. Essa auditoria constatou que a atenção básica seria potencialmente influenciada com maior disponibilidade e utilização de ferramentas e estrutura de TI, que seriam de extrema importância para que os gestores conhecessem o ambiente em que operam, bem como avaliassem potenciais impactos e soluções eficazes. Nesse cenário, recomendou-se ao MS que elaborasse diagnóstico das necessidades de recursos na área de TI considerando os requisitos de qualidade expressos na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), conforme item 9.1.9 do Acórdão 1.714/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler.

5. Em atendimento a essa demanda, em 25/8/2016, foram editadas as Resoluções 5/2016 e 6/2016, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que estabeleceram o Comitê Gestor da Estratégia e-Saúde, com objetivo de coordenar as ações de desenvolvimento de aplicações informatizadas no âmbito do MS, de modo a coletar informações dos processos de atenção à saúde, bem como apoiar atividades administrativas e de fluxo na rede de atenção à saúde, garantindo resolutividade em um menor número de sistemas, e instituir o Conjunto Mínimo de Dados da Atenção à Saúde, com o objetivo de unificar nove sistemas de dados hospitalares e ambulatoriais.

6. Em novembro de 2016 foi editada a Resolução – CIT 7/2016, que definiu que o registro de informações relativas às ações de atenção básica deveria ser realizado por meio de prontuários eletrônicos do paciente, fixando o prazo de 10/12/2016 para que os municípios enviassem as informações por esse meio, ou que preenchessem formulário de justificativa caso não tivessem condições para cumprir tal diretriz. Na ocasião, foi prevista a possibilidade de suspensão do Piso de Atenção Básica Variável (PAB Variável) daqueles municípios que não transmitissem informações, nem justificassem os motivos de não o terem feito.

7. Após análises das justificativas, o MS entendeu ser necessário fornecer apoio aos municípios para implementarem os prontuários eletrônicos nas suas UBS. Nesse contexto foi idealizada uma contratação por meio de credenciamento, em que o MS pagaria um valor mensal pelo

serviço, em um contrato com duração de 60 meses, cuja tabela com os valores seria definida a partir de estudos técnicos. A previsão de custos inicial era de R\$ 1,5 bilhão por ano, alcançando em 2019 o montante de R\$ 3,4 bilhões por ano.

8. Em 12/7/2017, foi lançada consulta pública direcionada a empresas que quisessem se credenciar para levar soluções de informática às UBS. No total, foram realizadas duas audiências públicas, em que possíveis interessados apresentaram sugestões, bem como questionamentos, que foram respondidos pelo MS. Posteriormente, essa forma de contratação foi introduzida no âmbito do PIUBS. O Edital de Credenciamento 1/2017/CGMP/SAA/SE/MS foi publicado em 5/12/2017 (peça 23).

9. Paralelamente a estes fatos, considerando a materialidade da contratação, a equipe técnica da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), com o apoio da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde), realizou encontros técnicos com o pessoal responsável do MS a fim de melhor conhecer o PIUBS. Em complementação, a Sefti encaminhou o Ofício 938/2017-TCU/Sefti (TC 010.816/2016-0, peça 90), solicitando acesso ao processo administrativo relacionado ao credenciamento de empresas para implementação de prontuário eletrônico (25000.072832/2017-13), com vistas a melhor conhecer a referida contratação.

10. Com base nas informações contidas naquele processo administrativo, foram identificados indícios de planejamento deficiente, de falta de gestão de riscos, bem como de ausência da estrutura para o monitoramento do programa. Em função disso, foi feita proposta de fiscalização com objetivo de realizar Acompanhamento do programa, com vistas a prevenir e corrigir eventuais distorções, evitando a ocorrência de irregularidades ou má aplicação de recursos públicos, a qual foi aprovada pelo Relator por meio de despacho datado de 7/12/2017 (peça 4).

11. No âmbito da aludida fiscalização, foram encaminhados os Ofícios de Requisição 1-501/2017-Sefti (peça 7) e 2-501/2017-Sefti (peça 16). Além disso, foram realizados encontros técnicos com a equipe responsável pelo PIUBS junto ao MS, bem como entrevista com os gestores, acerca de questões que não foram completamente elucidadas nas respostas às requisições.

12. Ocorre que, na análise das informações apresentadas pelo MS em resposta aos citados ofícios, identificaram-se possíveis irregularidades que, caso fossem tratadas no escopo da fiscalização, poderiam vir a comprometer o alcance dos objetivos do Acompanhamento, notadamente quanto à possibilidade de uso da sistemática de credenciamento para a contratação de *softwares* proprietários e à deficiente estrutura para fiscalizar os contratos.

13. Por este motivo, as possíveis irregularidades foram relatadas por meio de Representação pela equipe de fiscalização, nos termos do art. 71.1 do Manual de Acompanhamento, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016, tendo sido autuado o processo TC 003.372/2018-9, com fulcro no art. 237, inciso V, c/c art. 246, ambos do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), com pedido de oitiva prévia à eventual concessão de medida cautelar com vistas à suspensão do edital de credenciamento, para que o MS se manifestasse sobre os tópicos citados, o que foi acolhido pelo Relator (TC 003.372/2018-9, peças 13 e 16).

14. Uma vez que as respostas a esta oitiva estão dentro do escopo da própria representação, com vistas a confirmar a existência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bem como certificar-se pela inexistência do perigo da demora inverso, o presente processo de acompanhamento deu sequência à análise dos demais aspectos do PIUBS cuja existência não representa risco de ineficácia de decisão de mérito do Tribunal, considerando o fim público a que se deve atingir.

1□.3. Objetivos e escopo do acompanhamento

15. O objetivo geral desta fiscalização é acompanhar as atividades desempenhadas pelo MS no âmbito da implementação do Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde, com

vistas a prevenir e corrigir eventuais distorções evitando a ocorrência de irregularidades ou má aplicação de recursos públicos.

16. O programa originalmente previa a informatização de todas as UBS do país até o final de 2018, o que acarretou questionamentos sobre a capacidade do MS de alcançar tais metas e de fiscalizar a regular aplicação dos recursos públicos envolvidos. A efetividade da política não se resume ao fornecimento de equipamentos e *softwares* às unidades de saúde dos municípios, mas abrange o recebimento de informações corretas e tempestivas, conjugado com a capacidade de utilizar estas informações em prol da formulação e do aprimoramento das políticas públicas de saúde.

17. Nesse sentido, o escopo do acompanhamento centrou-se nos mecanismos de gestão, supervisão e controle definidos no Edital de Credenciamento 1/2017 CGMP/SAA/SE/MS, na atuação do órgão federal de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), em decorrência de o MS ter assumido o encargo de custear as contratações de empresas para implementar as soluções de prontuários eletrônicos, bem como nas diretrizes e nas condicionantes de tal contratação.

18. Em função da complexidade do tema e do tempo exíguo para uma atuação tempestiva do Tribunal, uma vez que o MS apresentou um cronograma acelerado de implementação e havia necessidade de pronunciamento sobre questões críticas antes que viessem a ser firmados os primeiros contratos, de modo a evitar o comprometimento de recursos públicos, foram priorizadas as questões relacionadas à própria validade da concepção do programa, em detrimento de questões operacionais como a realização de trabalhos de campo a fim de conhecer a realidade de municípios que já haviam instalado prontuários eletrônicos em suas Unidades Básicas de Saúde.

19. Além disso, focou-se em eventuais falhas ou distorções no planejamento do PIUBS, identificando-se riscos não observados ou não mitigados pelo MS no que diz respeito ao modelo adotado para contratação e à capacidade do órgão de garantir a eficaz fiscalização da aplicação dos recursos públicos envolvidos. Tais objetivos se justificam em função de que a implementação do programa se encontra na etapa de credenciamento de prestadores de serviço, e eventuais correções só poderiam ser feitas tempestivamente antes da efetiva aplicação de recursos públicos, isto é, antes das contratações das empresas credenciadas para fornecimento da solução.

20. Posto isso, as questões de auditoria a serem respondidas nesta etapa do acompanhamento foram:

- a) O modelo de credenciamento é permitido para a contratação do objeto previsto?
- b) O Ministério da Saúde avaliou de modo adequado os riscos na seleção dos fornecedores advindos do modelo de credenciamento adotado?
- c) Quais são os riscos relacionados ao modelo de governança estabelecido?
- d) Quais são os riscos relacionados às regras de implementação do programa?
- e) Existem condições técnicas e operacionais de se proceder à adequada fiscalização de todos os serviços/produtos contratados e em todos os municípios?
- f) Há justificativa para os preços de referência apresentados?
- g) Foi realizada a devida previsão orçamentária para a execução do programa?

1□.4. Critérios

21. Os critérios balizadores utilizados neste acompanhamento, incluindo o processo de representação dele decorrente, estão previstos nos arts. 196 a 200 da Constituição da República Federativa do Brasil, segundo os quais as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituída em sistema único, à qual é regida, dentre outras diretrizes, na descentralização, com direção única em cada esfera de governo e no atendimento integral, com

prioridade para atividades preventivas.

22. Ademais, considerando que o PIUBS foi operacionalizado por meio de credenciamento, utilizaram-se como parâmetros dispositivos da Lei 8.666/1993, notadamente em relação à necessidade de pesquisa de preços, aos deveres do contratante no acompanhamento e às ações de fiscalização dos contratos, assim como o princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Também foram utilizados como critérios a Instrução Normativa - SLTI/MP 5/2014, Instrução Normativa - MP 5/2017 e entendimentos do Tribunal de Contas da União acerca do instituto do credenciamento, tendo em vista que essa é uma hipótese de inexigibilidade de licitação não expressamente prevista ou regulamentada na legislação vigente no país.

23. Sob o viés do planejamento orçamentário, utilizaram-se como critérios os parâmetros previstos no art. 165 e as vedações expressas no art. 167, ambos da Constituição Federal. Em complemento, foi utilizado dispositivo da Lei 8.666/1993, no que tange ao dever de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes dos serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o cronograma estabelecido, bem como da Lei 4.320/1964, notadamente sobre o caráter universal da Lei de Orçamento.

24. Além dos dispositivos legais e constitucionais supracitados, no que tange às ações do MS no sentido de identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos relacionados à contratação, à gestão contratual e à solução de TI, utilizaram-se como critérios normas infralegais, como o Decreto Federal 9.203/2017, a Instrução Normativa - SLTI/MP 4/2014, a Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016, a Portaria GM/MS 1.822/2017, bem como recomendações nacionais e internacionais, como Coso/ERM, Intosai GOV 9130/2007 e ABNT NBR ISO 31000:2009.

1□.5. Metodologia

25. O procedimento adotado nesta fiscalização está em conformidade com o previsto no Manual de Acompanhamento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27, de 9 de dezembro de 2016, considerando a metodologia de acompanhamento proposta na deliberação constante do item 9.3 do Acórdão 1.515/2011-TCU-Plenário.

26. O presente trabalho, em razão do cunho operacional que lhe foi destinado, tem como foco avaliar ações de planejamento, de gestão de riscos, bem como o desempenho do MS no sentido de operacionalizar o PIUBS. O tipo de fiscalização escolhido (Relatório de Acompanhamento - Racom), por sua vez, determina que os exames técnicos ocorram de forma prolongada, concomitantemente à execução dos atos de gestão, por meio da observação de variáveis selecionadas, conforme estatuído no Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria-Segecex 27, de 9/12/2016).

27. De toda forma, em que pese o viés de controle concomitante, no presente processo não se deixou de examinar a regularidade dos atos praticados previamente ao início dos trabalhos fiscalizatórios pela equipe de planejamento da contratação, bem como durante a execução do programa de informatização. Nesse contexto, identificadas eventuais inconformidades ou deficiências, tomaram-se, desde logo, as medidas necessárias ao tratamento das questões, como a já citada representação apresentada pela equipe de fiscalização (TC 003.372/2018-9).

28. Além disso, foram considerados subsídios decorrentes de outros trabalhos realizados pelo TCU, no que se refere à gestão da atenção básica no país e a contratação de *softwares* para o SUS e de soluções por meio do modelo de credenciamento, entre os quais pode-se mencionar: o TC 008.963/2014-2, que tratou de auditoria coordenada sobre a qualidade dos serviços prestados na área da atenção básica à saúde; o TC 003.150/2012-7, que tratou de representação sobre a contratação de *software* de prontuário eletrônico em hospitais federais. Adicionalmente, consideraram-se informações dos Relatórios Sistêmicos de Saúde e instruções que envolveram processos de credenciamento.

29. Durante a fase de planejamento, foram examinados os documentos já publicados no

âmbito do programa e revisados os manuais de gestão de riscos e demais documentos do MS que tratam do tema, bem como foram analisados a legislação de regência e os trabalhos de fiscalização realizados anteriormente que possuíam conexão com o tema. Foram definidas, então, as informações que deveriam ser angariadas a fim de permitir as análises pertinentes a esta fiscalização. Ato contínuo, passou-se à coleta das informações, que foi operacionalizada por meio de diligências (Ofícios de Requisição), bem como reuniões e entrevistas com gestores e especialistas.

30. De posse das informações necessárias, foram identificadas deficiências a serem tratadas, que estão apresentadas neste relatório parcial de acompanhamento. Ademais, elegeram-se as variáveis a serem observadas, pela Unidade Técnica, para fins de continuidade do presente acompanhamento operacional.

1□.6. Limitações ocorridas

31. No que tange à execução, embora tenha sido concedido acesso externo para acompanhamento dos processos 25000.072832/2017-13 e 25000.448918/2017-13, que tratam, respectivamente, de plano nacional de informatização e implantação de prontuário eletrônico e de serviços de apoio à gestão de tecnologia da informação para unidades básicas de saúde, tal acesso não se mostrou efetivo para se colher informações sobre as propostas que foram enviadas pelas empresas interessadas em prover soluções.

32. Não foram apresentados dados sobre os municípios para os quais as empresas pretendiam prestar o serviço, as especificações técnicas das propostas, a solução de prontuário eletrônico, bem como a existência de eventuais itens extras, conforme definido no item 9.62 do Projeto Básico. Nesse sentido, solicitou-se, por meio Ofício de Requisição 1-501/2017-Sefti, a relação de empresas que já apresentaram documentação para o credenciamento, informando Razão Social, CNPJ, municípios atendidos e descrição da solução da proposta, mas tal demanda teve resposta apenas parcial.

33. Essa restrição é relevante, pois dificulta análises sobre a capacidade dos agentes do mercado (as empresas que foram credenciadas) informatizarem todas as UBS no território nacional. A Portaria GM/MS 2.920/2017 explicita que um dos fundamentos do programa é justamente a necessidade de informatizar todas as Unidades Básicas de Saúde, para fins de implementação do prontuário eletrônico do cidadão. Além disso, o então Ministro da Saúde, Sr. Ricardo Barros, ao justificar o alto investimento no programa, mencionou uma possível economia de R\$ 22 bilhões com maior controle de gastos públicos (peça 27, p. 2).

34. Todavia, na hipótese de as empresas não terem capacidade técnica de implementarem o prontuário eletrônico em todas as UBS no território nacional, corre-se o risco de o Ministério despendar cifras bilionárias, e mesmo assim não atingir os objetivos do programa. Se apenas uma parcela dos municípios brasileiros for informatizada, o prontuário eletrônico do cidadão pode continuar a ter um alcance limitado, e, conseqüentemente, podem persistir problemas como exames repetidos ou encaminhamentos desnecessários, onerando indevidamente o SUS.

35. Ao ser questionado a respeito, o corpo técnico do MS informou que nem mesmo eles detinham informações consolidadas sobre a identificação nominal dos municípios contemplados, pois teriam que checar individualmente as propostas de cada empresa e tais propostas não foram incluídas no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Posteriormente, foi encaminhada tabela identificando as empresas/consórcios, mas sem a designação dos municípios (apenas quantidade de municípios). Essa carência de informação prejudicou análises sobre riscos relacionados à implantação do PIUBS.

36. De igual modo, os processos eletrônicos do SEI não apresentaram informações sobre a condução de outras atividades relevantes, como sobre a prova de conceito e o plano de implementação da solução. Nesse sentido, análises mais aprofundadas ficaram prejudicadas, de modo que a equipe de acompanhamento focou em avaliar a adequação dos termos editalícios.

2. VISÃO GERAL

37. O PIUBS pretende levar soluções de informática (conectividade, equipamentos, *software*, treinamento e suporte) a todos os municípios do país. Tal programa possui diversos benefícios potenciais. A informatização dessas UBS tende a aperfeiçoar o processo de regionalização da assistência em saúde, o monitoramento das práticas de referenciamento e contrarreferenciamento de pacientes no âmbito do SUS, bem como fornecer subsídios para um levantamento nacional de necessidades de capacitação e aperfeiçoamento dos agentes que atuam na atenção básica, problemas identificados na auditoria coordenada sobre a qualidade dos serviços prestados na atenção básica (TC 008.963/2014-2, peça 59).

38. Além disso, caso o PIUBS atinja seus objetivos, haverá maior controle sobre a dispensação dos insumos na atenção básica, bem como aperfeiçoamentos da ação governamental, que tendem a contribuir para redução do número de pessoas internadas por problemas decorrentes de deficiências na atenção básica. Conforme frisado, a idealização do programa decorre de recomendação constante no item 9.1.9 do Acórdão 1.714/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no sentido de que o MS elaborasse diagnóstico das necessidades dos recursos na área de TI necessários para a prestação de serviços de atenção básica.

39. É sabido que ações vinculadas ao aperfeiçoamento da atenção básica estão relacionadas a menores custos totais para o sistema de saúde. De acordo com informações contidas no relatório do FiscSaúde 2013 (TC 032.624/2013-1), estudiosos avaliam que é condição fundamental para a viabilidade financeira dos sistemas públicos de saúde que a atenção básica se responsabilize por 80% dos problemas de saúde de uma população e resolva 95% deles. O fortalecimento da atenção básica também possibilita menores taxas de mortalidade geral, melhores taxas de detecção precoce de neoplasias, bem como maior expectativa de vida.

40. Cabe salientar que o PIUBS é desdobramento de outras políticas vinculadas ao MS, como a Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS) e a Estratégia e-SUS Atenção Básica.

41. A PNIIS apresenta princípios e diretrizes norteadores que preconizam, entre outros, a melhoria da qualidade e do acesso ao sistema de saúde brasileiro; a transparência e segurança da informação em saúde; o acesso à informação de saúde pessoal como um direito do cidadão; o suporte da informação para tomada de decisão por parte do gestor e profissional de saúde; e, por fim, o desenvolvimento institucional do SUS e de todo o sistema de saúde brasileiro, com ganhos de eficiência na redução do número de sistemas de informação em saúde existentes ou sua simplificação, gestão e formação de pessoas, aquisição de insumos, monitoramento e avaliação das ações, logística, pagamento e transferência de recursos e outros processos de atividades-meio.

42. A Estratégia e-SUS Atenção Básica, por sua vez, oferta aos profissionais da atenção básica a solução de Prontuário Eletrônico do Cidadão, para auxílio na organização da agenda da equipe, registro dos seus atos de cuidado e do acompanhamento da saúde dos usuários do serviço. Para que o uso da solução seja realizado de forma adequada, as UBS necessitam de uma estrutura de informatização e conectividade mínima, para possibilitar a implantação de um sistema de prontuário eletrônico com esta complexidade.

43. Assim, em atenção à PNIIS, e focando na construção e evolução da estrutura de e-Saúde no âmbito do SUS no país, o Prontuário Eletrônico do Cidadão foi definido como modelo de informação para registro das ações de saúde na atenção básica, como forma de impulsionar a preparação das UBS para o uso de soluções de prontuário eletrônico em todo o território nacional.

44. Nesse sentido, com vistas a promover a informatização das UBS, o MS elaborou edital para selecionar empresas prestadoras de serviços de TI por meio de sistema de credenciamento, com fundamento em hipótese de inexigibilidade nos ditames do art. 25, *caput*, da Lei 8.666/1993. A opção

pelo credenciamento se deu, nas justificativas do MS, em função de ser inviável realizar uma licitação de abrangência nacional para escolha de uma única empresa com condições de atender todos os municípios do país, ou mesmo em lotes regionalizados, no prazo considerado. Assim, a saída encontrada foi a convocação de todas as empresas interessadas possíveis, possibilitando a implantação simultânea no maior número de municípios.

45. Desta forma, o edital publicado, além de explicitar a forma como as empresas interessadas serão credenciadas para estarem aptas a prestar os serviços aos municípios, também apresentou os demais princípios que nortearão a implementação do PIUBS, possuindo, resumidamente, as seguintes características:

- a) objetiva a contratação de empresas, admitidos consórcios ou subcontratados, pelo prazo de cinco anos (peça 21, p. 30 e p. 36), para informatizar aproximadamente 29.400 UBS em todo o território nacional no prazo de 1 ano (peça 12, p. 2-3 e 7), a um custo anual inicialmente estimado de R\$ 1,5 bilhão para o exercício de 2018 (revisado posteriormente para R\$ 580 milhões) e R\$ 3,4 bilhões anuais a partir de 2019 (peça 26, p. 1);
- b) o objeto contempla serviços de TI, que incluem a disponibilização de *hardware* (*desktop*, servidores, *tablet*, biometria, câmeras), *software* (público ou proprietário) e conectividade (*link* internet), assim como assistência técnica e treinamento (peça 21, p. 18);
- c) as empresas interessadas se credenciam junto ao MS, informando como pretendem prestar os serviços (a solução), atendendo a requisitos mínimos, e quais municípios estão dispostos a atender (peça 21, p. 5);
- d) os municípios escolhem a solução de TI, por meio de um sistema disponibilizado pelo MS, entre aquelas que houver credenciadas para o seu município (peça 21, p. 30);
- e) após a escolha, a contratação é feita diretamente com o MS, e se dá por lote (composto por vários serviços), pelo prazo de 5 anos (peça 21, p. 28);
- f) o preço dos itens que compõem o lote é definido pelo MS (peça 21, p. 27);
- g) a fiscalização de todos os contratos está a cargo do MS, que a fará mediante o uso de ferramentas de monitoramento remoto, convênios com universidades e contratação de entidade sem fins lucrativos (peça 12, p. 4).

46. É importante salientar que, embora previsto na alínea “a”, acima, que o credenciamento engloba aproximadamente 29.400 Unidades Básicas de Saúde, a quantidade de UBS abrangidas pelo programa pode ser maior, pois este número representa apenas as UBS que ainda não possuem prontuário eletrônico. O PIUBS permite que municípios que já possuem UBS informatizadas adiram ao programa, fazendo jus à transferência de recursos fundo a fundo para custeio destas unidades, sendo que o total existente no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) é de 42.495 UBS, espalhadas em milhares de municípios. Cabe destacar que a maior parte dos municípios brasileiros é de pequeno porte (estimativa do IBGE tendo como referência 1/7/2017 aponta que aproximadamente 68% deles possuem menos de 20 mil habitantes), e estes tendem a ter problemas com pessoal qualificado para operar equipamentos de informática.

47. Frise-se que o programa foi instituído por meio do ato infralegal (Portaria GM/MS 2.920/2017), sem que o respectivo orçamento para custeio fosse aprovado pelo Congresso Nacional. Não obstante, os valores anuais previstos para o seu custeio perfazem, ao longo dos cinco anos, montante de aproximadamente R\$ 17 bilhões. Conforme art. 172-B da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017, percentuais de 50% ou 30% do valor fixado para o custeio da contratação podem ser descontados do Piso de Atenção Básica Variável dos municípios, mas, ainda assim, é um montante extremamente elevado no atual contexto de crise fiscal que o país atravessa.

3. ACHADOS

48. Preliminarmente, cumpre reforçar que os achados deste Acompanhamento Operacional estão divididos em dois grupos. No primeiro grupo, existem dois achados cuja existência representa risco de ineficácia de decisão de mérito do TCU, caso tratados no escopo da fiscalização, razão pela qual foram objeto de processo específico de representação (TC 003.372/2018-9), descritos sucintamente no presente relatório. No segundo grupo, estão os demais achados que envolvem impropriedades e irregularidades com potencial prejuízo para os objetivos da fiscalização, logo, são desenvolvidos nos parágrafos seguintes.

3.1. Achados tratados em processo de representação

49. Na representação formulada pela equipe de auditoria, foram relatadas duas irregularidades como pressupostos para a realização de oitiva ao MS, cuja análise poderá suscitar encaminhamentos por parte do Tribunal: a incompatibilidade do modelo de credenciamento adotado com a oferta de *softwares* proprietários na solução de TI e a capacidade insuficiente do MS de proceder à adequada fiscalização dos contratos, aliada à aquisição não tempestiva dos recursos necessários para essa tarefa.

50. Em relação ao modelo de credenciamento adotado, foi identificado que os mecanismos presentes no Edital possibilitavam ao gestor municipal escolher um determinado fornecedor com base na identificação de diferenciais da solução apresentada, o que feriria o princípio da impessoalidade exigida dos gestores públicos.

51. Além disso, a própria possibilidade de existência de diferenciais na solução ofertada, especialmente aqueles advindos dos *softwares* não padronizados, afrontaria os princípios do sistema de credenciamento, pois este parte da premissa que, qualquer que seja o contratado, não haverá prejuízos ao interesse público. Por outro lado, como o *software* é um componente importante em uma estratégia de TI de qualquer organização, a sua escolha implica relevante interesse público, com impactos na política de TI do município.

52. Desta forma, a conjugação da possibilidade de escolha por parte do gestor municipal com a possibilidade de existência de diferenciais relevantes em função de *softwares* não padronizados tornaria incompatível o modelo adotado como uma hipótese de contratação por inexigibilidade prevista na jurisprudência do TCU.

53. No que diz respeito à capacidade de fiscalização, foi identificado que a operação do PIUBS pressupõe a contratação de outros agentes que irão apoiar o MS nas suas atribuições relacionadas à fiscalização dos contratos decorrentes do credenciamento: a contratação de uma ferramenta para monitoramento dos níveis de serviços desempenhados pelas empresas que atendem os municípios; o convênio com duas universidades para fiscalização *in loco* nos municípios; e a contratação de uma entidade sem fins lucrativos para apoio às atividades administrativas de fiscalização.

54. Ocorre que as referidas contratações não teriam sido realizadas a tempo de estarem operacionais no momento do início da informatização nos municípios, segundo o cronograma proposto pelo MS, nem teriam sido contratadas em quantidade suficiente para fazer frente ao volume necessário para a adequada fiscalização do objeto contratado.

55. Dessa forma, foi autuado o processo TC 003.372/2018-9, em que a equipe do acompanhamento veio a representar, com fulcro no art. 237, inciso V, c/c art. 246, ambos do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), com pedido de oitiva prévia à concessão de medida cautelar, para que o MS se manifestasse sobre os seguintes tópicos (TC 003.372/2018-9, peça 13, p. 22-23):

- i. indícios de irregularidades relacionados à adoção de sistemática de credenciamento para a contratação objeto do Edital de Credenciamento 01/2017 CGMP/SAA/SE/MS, notadamente

quanto (parágrafos 30-66):

1. à restrição de escolha das empresas credenciadas, possibilitando a contratação de apenas uma empresa para informatizar todas as UBS de um determinado município, o que iria de encontro aos entendimentos manifestados nos votos condutores dos Acórdãos 5.178/2013-TCU--1ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Sherman e 1.215/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, considerando a premissa de que, para o credenciamento ser aceitável, as soluções de Tecnologia da Informação não deveriam possuir diferenciais relevantes entre si, de modo que qualquer que fosse o contratado não geraria prejuízos ao interesse público, atendendo ao critério da não-exclusão;
 2. à incompatibilidade da oferta de *softwares* proprietários com a sistemática do credenciamento elaborada, em função de a opção pelo *software* público ou proprietário ser relevante ao interesse público, associado ao fato de a escolha final do contratado ser feita por um gestor público de forma não impessoal, o que iria de encontro aos entendimentos manifestados nos Acórdãos 1.215/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, 3.567/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio, 1.913/2006-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar, 351/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, 852/2010-TCU-Plenário e 408/2012-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Valmir Campelo;
 3. ao risco de o município ser capaz de identificar a solução e o respectivo fornecedor no portal do SISUBS, o que afrontaria o princípio da impessoalidade do art. 37, caput, da Constituição Federal e do art. 3º da Lei 8.666/1993 na escolha da solução de Tecnologia da Informação, bem como os entendimentos manifestados nos Acórdãos 1.215/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, 3.567/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio, 1.913/2006-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar, 351/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, 852/2010-TCU-Plenário e 408/2012-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Valmir Campelo ;
 4. à incompatibilidade da oferta de *softwares* proprietários com a Política Nacional de Informação em Saúde.
- ii. indícios de irregularidades relacionados à capacidade insuficiente para proceder à adequada fiscalização dos contratos resultantes do Edital de Credenciamento 01/2017 CGMP/SAA/SE/MS, em desacordo com os art. 58, inciso III, e 67 da Lei 8.666/1993, notadamente quanto (parágrafos 67-99):
1. à ausência de plano para a fiscalização dos respectivos contratos, contendo os recursos humanos e materiais para fazer frente ao volume de informações a serem processadas e à verificação física dos materiais entregues;
 2. à não aquisição tempestiva dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação necessários para essa tarefa.

56. Após análise da oitiva prévia, o Ministro-Relator, mediante Despacho de 14/5/2018 (TC 003.372/2018-9, peça 33), determinou cautelarmente ao MS que se abstivesse de assinar contratos relativos ao Edital em apreço, até que o Tribunal se pronunciasse sobre o mérito das irregularidades apontadas, o que foi posteriormente referendado pelo Plenário do TCU por meio do Acórdão 1.097/2018-TCU-Plenário. Tal medida permaneceu vigente até o fim da elaboração deste relatório.

3□.2. Falhas na condução do PIUBS face à relevância e magnitude do programa

57. Há falhas na condução do PIUBS em decorrência de fragilidades na etapa de planejamento, com imprudência no estabelecimento dos marcos do programa e previsão de metas não factíveis, o que pode impactar negativamente a qualidade do gasto público, com potencial desperdício de recursos e o atingimento dos objetivos pretendidos na sua elaboração - atitude não condizente com a relevância e magnitude do programa.

CrITÉRIOS

- a) Constituição da República, art. 37, *caput*;
- b) Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, art. 58, inciso III, e art. 67;
- c) Decreto 9.203/2017;
- d) Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016.

Análise das Evidências

58. O PIUBS se caracteriza por ser um programa de alta relevância e materialidade, além de metas arrojadas em termos de prazo e quantidade. A materialidade se consubstancia na quantidade de UBS que não possuem prontuário eletrônico (29.000) e nas cifras envolvidas para operação do programa (R\$ 3,4 bilhão/ano a partir do segundo ano). Qualquer imprecisão na concepção e na condução do programa tem um efeito multiplicador com impactos significativos para a Administração Pública e para a sociedade. Não obstante, o MS se propôs a informatizar todas as UBS do país no prazo de um ano (peça 12, p. 10-11).

59. Nessa situação, é razoável esperar do gestor público uma atuação mais zelosa tanto para garantir a correta realização da despesa quanto o alcance dos objetivos do programa, cercando-se dos cuidados necessários para avaliar os riscos corretamente, agir diligentemente em todas as etapas do processo e certificar-se de que os recursos empregados poderão atingir os fins a que se propõem.

60. Este é o sentido que dá o princípio da eficiência insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição, materializado no caso em tela pelo cumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, pelo qual o projeto básico da contratação deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, para balizar o serviço a ser contratado.

61. No entanto, foram observadas falhas na condução do programa, com potenciais efeitos negativos sobre a qualidade do gasto público e o atingimento dos seus objetivos, em parte decorrente da intenção dos gestores de apresentarem resultados rápidos para as suas ações. Isto levou a um planejamento cuja tônica é a não mitigação de riscos e a uma execução que se caracteriza pelo cumprimento acelerado de atividades. Desta forma, tem-se a conjugação de dois fatores: um planejamento deficiente que fragiliza a execução do programa e uma execução arrojada sem a adequada orientação de um plano.

62. De início, cabe registrar que, apesar de o então Ministro da Saúde, Ricardo Barros, ter estimado uma economia de R\$ 22 bilhões anuais com o PIUBS (peça 27, p. 2), não se identificou, nos âmbitos dos processos eletrônicos a que o TCU teve acesso, qualquer estudo que corrobore tais estimativas. De igual modo, as justificativas para a contratação que constam no Projeto Básico são lacônicas (peça 23, p. 18-19), apontando os “objetivos estratégicos de qualificar instrumentos de execução direta, gerando ganhos de produtividade no compartilhamento nacional de dados do SUS” para justificar a necessidade da contratação.

63. Depreende-se, portanto, que a informatização decorrente do PIUBS não é um fim em si mesmo, apesar de trazer seus próprios benefícios, mas também está relacionada ao atingimento de outros objetivos estratégicos do MS, em especial o compartilhamento de dados. Em função disso, é de se esperar que a governança do PIUBS esteja conectada à governança de outras ações no âmbito das políticas e estratégias de e-Saúde do MS, assim como se espera que os benefícios esperados de um programa que gira na ordem de R\$ 15 bilhões em cinco anos estejam bem caracterizados, na direção do princípio da eficiência positivado no art. 37, *caput*, da Constituição da República.

64. Nesse sentido, identificou-se falta de um plano coeso que apontasse os recursos, prazos, eventos e responsáveis pelas atividades necessárias à condução do programa, explicitando as suas interdependências para o tratamento tempestivo dos desvios que naturalmente ocorrem em um projeto. Ainda antes de iniciada a fiscalização, mas já depois da abertura do Edital de credenciamento,

a Sefti solicitou em 28/11/2017 ao MS que enviasse o cronograma do projeto como um todo a fim de subsidiar o seu planejamento.

65. A resposta apresentada pelo órgão ministerial apenas apontou uma previsão de nova publicação do edital e de abertura do sistema para os municípios (peça 20, p. 1). Chamou a atenção a simplicidade da resposta, além do prazo exíguo entre as únicas três datas apresentadas no pretenso cronograma. Já no curso da fiscalização, solicitou-se novamente o cronograma geral do PIUBS, mediante o Ofício de Requisição 1-501/2017-Sefti, cuja resposta em 26/1/2018 apresentou poucas informações adicionais além do que havia informado anteriormente, havendo agora datas previstas para a assinatura dos primeiros contratos e de início e término da implantação do programa, e uma previsão de doze metas mensais de UBS a serem informatizadas (peça 12, p. 10-11).

66. Ocorre que, diversamente do que foi solicitado, faltaram informações importantes para a condução do programa. Não há previsão acerca da contratação da ferramenta de monitoramento dos níveis de serviço, condição para a operação do programa, de forma a saber se será possível iniciar a implantação na data pretendida. Além disso, não há previsão para a realização das provas de conceito, de forma a se saber o prazo necessário para homologar as soluções, ou a quantidade de recursos necessários para tal tarefa. Ainda, não há menção à formalização dos convênios com as entidades que irão apoiar a fiscalização dos contratos, de forma que não se sabe se o MS terá tal apoio em tempo hábil ou na quantidade necessária, o que vai de encontro ao art. 58, inciso III, e ao art. 67 da Lei 8.666/1993.

67. Por oportuno, é importante mencionar que existe no âmbito do MS a contratação de uma solução integrada visando a implementação do Registro Eletrônico de Saúde (RES), cuja finalidade é a operacionalização de um barramento de serviços para interoperabilidade de dados e a construção de um repositório de dados clínicos que irá, entre outras funções, receber e processar as informações oriundas dos sistemas de Prontuário Eletrônico implantadas pelo PIUBS. A referida contratação também é objeto de análise deste Tribunal (TC 000.321/2018-4, de relatoria do Ministro Augusto Nardes) e, no momento, encontra-se suspensa por determinação cautelar referendada pelo Acórdão 31/2018-TCU-Plenário.

68. No entanto, não se obteve menção do MS acerca desta contratação no plano informado. Embora haja a previsão de interoperabilidade futura com o citado barramento, previsto nos itens 1.3, 1.4 e 1.5 do Apêndice C do Edital de Credenciamento de 7/11/2017 (peça 22, p. 63-64), não há evidência de que a correlação entre ambas as ações esteja sendo gerenciada, seja no plano da contratação do PIUBS, seja na análise de riscos realizada (peça 28). Assim, há evidências das ações que visam a realização da despesa, mas pouca reflexão sobre a efetividade que o gasto realizado irá alcançar ou dos meios suficientes para garanti-la.

69. Nesse aspecto reside o principal efeito do planejamento deficiente: não se sabe quais, quantos e quando os recursos necessários ao programa precisam estar disponíveis, de forma que se tenha condições de tomar ações corretivas quando alguma pré-condição não for atendida. Ademais, não é possível informar com alguma consistência a qualquer interessado (interno ou externo à organização) qual a situação atual e tendência futura do programa, por absoluta falta de instrumento de comparação. A falta desses elementos básicos no planejamento traz riscos à condução de um programa de tal magnitude, além de mascarar eventuais ineficiências dos responsáveis.

70. Em relação à formalização, identificou-se que não houve atuação do Comitê Gestor do Programa até janeiro de 2018, data em que foi nomeado, a despeito de a Portaria tê-lo instituído em 1/11/2017 (peça 25) e o credenciamento já estar em execução desde 7/11/2017. Ao tempo do acompanhamento, não foram fornecidas evidências sobre a atuação diretiva desta instância de governança, tão necessária para um programa desta natureza (peça 12, p. 10), em atenção à Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1 e ao Decreto 9.203/2017, que dispõem sobre a política de governança da administração pública federal. Embora diversas decisões estejam sendo tomadas no

âmbito do programa, não há formalização de nenhuma delas, tampouco dos fundamentos que as motivaram.

71. Outra evidência que merece destaque é a ausência de um projeto piloto como plano de mitigação de riscos e experimentação de um modelo chamado de inovador pelo MS. É notável que um programa que tem previsão de gasto de R\$ 3,4 bilhões por ano seja lançado sem uma verificação da sua higidez, considerando que eventuais imperfeições na concepção do programa tem um impacto financeiro muito grande.

72. Um projeto piloto poderia identificar falhas na capacidade de fiscalização do MS, inconsistências na definição do preço, causas de interesse ou desinteresse de adesão por parte dos municípios ou de potenciais fornecedores, adequação do critério de escala escolhida por tipos de município (tipo 1, tipo 2, *etc*), procedimentos operacionais inconsistentes na prestação da assistência técnica aos municípios, assertividade no processo de homologação das empresas credenciadas, adequação dos níveis de serviço estipulados e a capacidade de mensurá-los por meio das ferramentas previstas, entre tantos outros pontos que poderiam aperfeiçoar o instrumento escolhido pelo MS.

73. Na reunião de apresentação dos achados preliminares, o MS ponderou que não foi considerada a realização de projeto piloto em função do prazo pretendido para consecução do programa: informatizar todas as UBS em um ano. Ademais, a validação do modelo se daria naturalmente, em função de que a adesão ao programa será lenta e as primeiras implementações em alguns municípios serviriam para validar o modelo para os demais.

74. No que diz respeito ao prazo pretendido, a resposta apresentada corrobora a análise de que a ausência de projeto decorre do desejo do MS de apresentar resultados rápidos em detrimento de melhor planejamento. Em relação à validação do modelo por meio das implementações iniciais, isto expõe a Administração ao risco de comprometer recursos além daqueles envolvidos com as primeiras implementações, pois o edital e os contratos dele decorrentes valem para todo o universo de empresas credenciadas. Além disso, não foi encontrado nenhum dispositivo no Edital ou no planejamento que venha a corroborar a posição manifestada pelo MS.

75. Cabe salientar, por outro lado, que foram realizadas duas audiências públicas que forneceram insumos ao MS para o aperfeiçoamento do Programa. Registra-se, porém, que elas trouxeram a visão do mercado sobre as condições de participação no credenciamento e na prestação do serviço, e não das condições de operação e fiscalização por parte do MS, o que seria possível com a realização de um projeto piloto para exercitar o modelo concebido.

76. O planejamento insuficiente decorre da intenção dos gestores de apresentar resultados rápidos, a partir da premissa de informatizar 29.000 UBS no prazo de um ano, iniciando-se a implementação ainda em 2018. A partir do estabelecimento de prazos curtos entre as etapas de abertura do edital, de homologação das empresas credenciadas e de assinatura dos contratos, com metas arrojadas em relação à quantidade de UBS informatizadas mensalmente, fixaram-se datas não factíveis para início e conclusão de programa que se destaca pela sua magnitude, em detrimento de um melhor planejamento que reduzisse os riscos associados à má gestão dos recursos públicos.

77. Contribui também para esta conclusão o fato de haver no Edital de credenciamento itens que poderiam ser melhor desenvolvidos em função do objeto a ser contratado, a demonstrar reflexão ligeira sobre os temas de que tratam, a exemplo da previsão de transferência de conhecimento para o MS em caso de término ou rescisão antecipada do contrato.

78. Nesta situação, o Edital de credenciamento prevê que é o MS o destinatário do conhecimento a ser transferido e da responsabilidade de assumir os serviços em caso de término ou inadimplemento da contratada, conforme consta no Projeto Básico (peça 21, p. 29 e p. 34):

12. DA TRANSIÇÃO CONTRATUAL

[...]

12.40.55. Ao final do contrato ou em caso de rescisão, a CONTRATADA deverá:

12.40.56. Dar plena capacidade ao MS para executar os serviços;

12.40.57. Participar, em conjunto com o MS, sob sua solicitação, da elaboração do Plano de Transferência do Conhecimento.

12.40.58. Em casos de interrupção contratual e ocorrendo mudança de fornecedor da solução, a CONTRATADA deverá repassar à nova prestadora dos serviços, por intermédio de evento formal, todos os documentos

26. TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO

26.111. Durante toda a execução contratual deverá ser realizada a transferência de conhecimento para a equipe do MS.

26.112. A transferência de conhecimento deverá conter todos os elementos suficientes a contemplar a necessidade de transferir à equipe do MS, todo o conhecimento e condições para dar continuidade aos serviços em caso de rescisão ou interrupção contratual.

26.113. Ao término do contrato, seja por decurso de vigência ou por suspensão/cancelamento, a CONTRATADA deverá promover a transição contratual com transferência de tecnologia e técnicas empregadas (grifou-se)

79. Ora, o usuário da solução de TI é o município e faz mais sentido que ele seja instrumentalizado para dar continuidade aos serviços de TI da saúde municipal do que o MS, em caso de interrupção da prestação do serviço. Ademais, se mantida a possibilidade de contratação de *softwares* proprietários no âmbito dos prontuários eletrônicos (essa questão é discutida no âmbito da Representação mencionada nos parágrafos 49-55), não se vislumbra como o MS terá capacidade de absorver o conhecimento de tantas soluções de TI diferentes quantas forem as empresas credenciadas, nem como terá condições de prestar os serviços aos municípios à distância em caso de falta do prestador.

80. Soma-se a esta situação o fato de que o objeto contratado se dá por meio de serviço, e não de aquisição de ativos. Assim, ao término do contrato ou na rescisão contratual, o município não terá nenhum equipamento ou *software* a sua disposição, o que pode interromper imediatamente a prestação de serviços de saúde e o envio de dados de atendimento da população. Assim, nada mais coerente com o objeto da contratação que o município seja ativamente integrado no plano de continuidade da informatização das UBS.

81. Esta celeridade na condução do programa, traduzida em um planejamento insuficiente, produz outros efeitos como alterações frequentes no Edital de credenciamento, que já foi republicado quatro vezes (5/12/2017, 15/1/2018, 26/2/2018 e 9/3/2018) desde a sua publicação inicial (em 7/11/2017). A situação indica a abertura do credenciamento sem maturidade suficiente para garantir segurança jurídica entre as partes envolvidas e o próprio atingimento dos objetivos pretendidos com o Programa (peça 24).

82. A título de exemplo, cita-se o requisito técnico de interoperabilidade do sistema de prontuário eletrônico com o barramento do Datasus, com vistas à construção do Registro Eletrônico de Saúde (RES), mencionado anteriormente. Na versão de abertura, nada constava sobre como o requisito seria exigido das empresas proponentes. Na republicação de 4/12/2017, os itens foram alterados para informar que o requisito seria exigido “a partir da publicação de normativa específica pelo Ministério da Saúde” (peça 24, p. 4).

83. Por sua vez, na republicação de 15/1/2018, os referidos itens passaram a ser exigidos no momento da Prova de Conceito da solução (peça 21, p. 65), enquanto que, na republicação de 20/2/2018, passou-se a exigir o requisito apenas na assinatura do contrato (peça 24, p. 14). Por fim, o roteiro da Prova de Conceito foi alterado também na última republicação disponível, em 9/3/2018 (peça 24, p. 17-18).

84. Outrossim, percebe-se a paralelização de atividades interdependentes sem a devida sincronização entre elas, a exemplo da contratação da ferramenta de monitoramento dos níveis de serviço. Conforme explicitado nos parágrafos 49-55, enquanto o processo de credenciamento das empresas está em andamento, o MS ainda não contratou a ferramenta que irá fiscalizar a prestação dos serviços, e a data prevista para iniciar a implementação da informatização das primeiras UBS não coincide com a expectativa de contratação da ferramenta, o que significa que não haverá como fiscalizar os contratos.

85. O mesmo ocorre com a contratação da entidade sem fins lucrativos que irá fornecer apoio técnico-administrativo para a fiscalização dos contratos (peça 12, p. 4). Até fechamento deste relatório, não havia informações sobre a situação de tais ajustes. Não se advoga que estas atividades fossem realizadas de forma sequencial, prévias ao credenciamento, mas sim que se demonstrasse que a paralelização fosse planejada, e que o andamento do credenciamento fosse condicionado à conclusão das outras atividades.

86. Como resultado, tem-se a previsão de marcos de projeto irrealistas, que possivelmente não terão serventia para informar aos interessados acerca do seu andamento e eventuais ações corretivas, bem como com a fixação de metas de informatização imprecisas, inaptas a orientar a alocação dos recursos necessários à sua implementação. Além disso, há o risco de as empresas contratadas comprometerem recursos financeiros na expectativa da prestação do serviço e, devido a problemas de planejamento do MS, se virem impedidas de prosseguir, o que pode resultar em exigência de indenização por custos incorridos, levando a prejuízos aos cofres públicos.

87. Sob o aspecto da governança, identificaram-se indícios de atuação deficiente, o que pode implicar gastos desnecessários ou desconectados entre as várias ações em andamento, comprometendo a efetividade dos objetivos pretendidos.

Causas

- a) Intenção de apresentar resultados rápidos em detrimento de melhor planejamento;
- b) Falha de governança no âmbito do Ministério da Saúde que atue de forma efetiva como instância de controle a avaliar os riscos envolvidos em projetos de tal magnitude e relevância e a intervir em caso de falhas; e
- c) Ausência de mitigação de riscos e cumprimento acelerado de atividades.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Ausência de plano de implantação que forneça informações para tomada de ações corretivas e alocação tempestiva de recursos, assim como para acompanhamento da eficiência e eficácia do programa;
- b) Insegurança jurídica em função das alterações frequentes no Edital de credenciamento;
- c) Falta de atuação de instância diretiva que conduza adequadamente o programa e permita o rastreamento das decisões tomadas;
- d) Risco de desperdício de recursos públicos e de falha na prestação de serviços de saúde à população, decorrente de interrupção na prestação de serviço de TI por falha no planejamento dos recursos necessários para sua operação; e
- e) Risco de solução de continuidade na prestação de serviços de TI em decorrência de falha no planejamento da transição contratual e transferência de conhecimento.

Conclusão parcial

88. As falhas na condução do PIUBS decorrem da intenção dos gestores de apresentar resultados rápidos em detrimento de melhor planejamento, caracterizadas pela ausência de um plano coeso de implementação e de atuação do Comitê Gestor, além de ausência de ações de mitigação de riscos associados à magnitude do programa, como a opção por um projeto piloto (parágrafos 64-75).

Soma-se a isso uma execução acelerada, com reflexão ligeira sobre temas relevantes e paralelização de atividades sem a devida sincronização (parágrafos 76-85).

89. Como efeito, tem-se a previsão de marcos irrealistas e de metas inaptas para a orientar a atuação dos gestores, republicações frequentes no Edital com insegurança jurídica, além de risco de desperdício de recursos públicos e o não alcance dos objetivos pretendidos, o que enseja a atuação deste Tribunal (parágrafo 86-87).

Propostas de encaminhamento

a) Determinar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao Tribunal de Contas de Contas da União, no prazo de **trinta dias**:

a.1) plano de implantação do PIUBS, contendo, no mínimo, cronograma de todas as atividades requeridas para a consecução do seu objeto, incluindo datas previstas para as contratações correlacionadas ao programa, datas e prazos para realização de provas de conceito, datas de abertura do sistema para os municípios e para as empresas cadastradas, datas e prazos prováveis de implementação da integração com os sistemas e barramento do Datasus, com os respectivos agentes responsáveis e as ações de mitigação a serem adotadas em caso de não cumprimento da atividade na data prevista, ante a ausência de plano coeso para orientar a implantação do PIUBS, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

a.2) estudo que tenha subsidiado a previsão de recursos públicos que podem ser economizados com a implantação do prontuário eletrônico do cidadão, contendo, no mínimo, memória de cálculo que corrobore tal economia e riscos relacionados à não informatização de todos os municípios do Brasil, ou, caso não seja possível, o plano de ação para produzi-lo, em atenção ao princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição da República;

a.3) plano de fiscalização do PIUBS que seja coerente com as atividades do plano de implantação, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas para fiscalização dos contratos, demonstrando a correlação entre elas e de que forma serão são suficientes para atender na totalidade aos prazos, quantidades e qualidade previstos no Programa, em consonância com o volume previsto nas metas de informatização estabelecidas, a complementar o plano mencionado no item anterior, em atenção ao art. 58, inciso III, e ao art. 67 da Lei 8.666/1993;

a.4) ações planejadas e em andamento relacionadas à integração do PIUBS com as demais ações do Ministério da Saúde, a exemplo do Registro Eletrônico de Saúde e da Estratégia de e-Saúde, no sentido de promover integração dos controles internos com atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços, observando os princípios da integridade, responsabilidade, compromisso e transparência, previstos no art. 21, incisos II a V, da Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016;

a.5) plano de ação com vistas a sanar as impropriedades apontadas, com medidas que incluam, pelo menos:

a.5.1) a elaboração de plano de transferência de conhecimento e transição contratual que contemple a participação dos municípios como envolvido e principal interessado na solução do sistema de prontuário eletrônico, com eventual republicação do Projeto Básico do Edital de Credenciamento 1/2017 CGMP/SAA/SE/MS, de forma a manter a conformidade da solução com a sua política local de TI, em consonância com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

a.5.2) a implementação dos perfis de interoperabilidade necessários, a exemplo dos especificados nos itens 1.1.3, 1.1.4 e 1.1.5 do Apêndice “C” do Edital de credenciamento (“IHE PIX/PDQ”, “IHE XDS.b” e outros que forem definidos em normativo específico a ser editado pelo Ministério da Saúde”), de forma a garantir que o barramento do Datasus será capaz de receber, adequadamente, os dados enviados pelos sistemas de prontuário eletrônico instalados nas UBS, em consonância com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

a.5.3) ações para dar efetividade ao Comitê Gestor do PIUBS, em conformidade com a Portaria GM/MS 2.920/2017 que o instituiu.

b) Recomendar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que estabeleça estratégia de implementação do PIUBS em etapas, por meio de projeto piloto, a partir de um escopo limitado de municípios que sirvam de experiência para avaliação do modelo de contratação proposto, suspendendo o credenciamento para os demais municípios, definindo, antecipadamente, os critérios para sua seleção, os critérios de avaliação do programa e os indicadores a serem atendidos para a sua continuidade.

Benefícios esperados

- a) Melhor eficiência e eficácia na gestão dos recursos empregados na condução do PIUBS;
- b) Transparência e rastreabilidade das decisões tomadas no âmbito do programa;
- c) Mitigação dos riscos associados à relevância e magnitude do programa.

3□.3. Impropriedades e irregularidades na fixação do preço dos serviços

90. Identificaram-se impropriedades e irregularidades relacionadas à pesquisa de preços para a obtenção de valores de referência e às justificativas apresentadas, assim como se identificou a utilização de parâmetros e estimativas inadequados para a fixação do preço dos itens constantes do lote de serviços a serem pagos nas contratações decorrentes do Edital de Credenciamento 01/2017 CGMP/SAA/SE/MS.

Critérios

- a) Lei Federal 8.666/1993, art.26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 15, inciso V, e § 1º;
- b) Instrução Normativa - 5/2014-SLTI/MP, art. 2º;
- c) Instrução Normativa - 5/2017-MP, Anexo VII-D;
- d) Acórdão 2.637/2015-TCU-Plenário, item 9.3.2;
- e) Acórdão 5.178/2013-TCU-1º Câmara, item 9.2;
- f) Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário;
- g) Acórdão 351/2010-TCU-Plenário, item 9.2.5;
- h) Acórdão 265/2010-TCU-Plenário, item 9.1.12;
- i) Acórdão 819/2009-TCU-Plenário, item 1.7.2;
- j) Acórdão 4.740/2009-TCU-2ª Câmara;
- k) Acórdão 1.591/2010-TCU-2ª Câmara;
- l) Caderno de Logística do Ministério do Planejamento para Pesquisa de Preços;
- m) Caderno de Logística do Ministério do Planejamento para Conta Vinculada.

Análise e Evidências

91. Preliminarmente, cumpre destacar que, em hipóteses de inexigibilidade de licitação, a legislação pátria prevê a necessidade de que o processo seja instruído com justificativa de preços, devendo esta, quando envolver a cotação de bens, ser balizada pelos preços praticados por outros órgãos e entidades da administração pública, bem como por ampla pesquisa de mercado. Tais disposições estão expressas, na Lei 8.666/1993, em seu art. 26, parágrafo único, inciso III, combinado com o seu art. 15, inciso V e § 1º, e estabelecem:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

III - justificativa do preço.

(...)

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. (grifou-se)

92. Tais exigências são válidas para todas as hipóteses de inexigibilidade, inclusive processos de credenciamento, conforme entendimentos desta Corte de Contas, dentre os quais mencionam-se o item 9.2 do Acórdão 5.178/2013-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, combinado com o item 9.2.5 do Acórdão 351/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, bem como o item 9.1.12 do Acórdão 265/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que, respectivamente, estabelecem:

ACÓRDÃO 5.178/2013-TCU-1ª CÂMARA

9.2. dar ciência à Secretaria de Estado do Trabalho do Amazonas (Setrab/AM) que a aplicação do sistema de credenciamento na contratação de prestação de serviços custeados por recursos federais deve observar as orientações expedidas no Acórdão 351/2010-Plenário;

(...)

ACÓRDÃO 351/2010-TCU-PLENÁRIO

9.2.5. é possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços;

(...)

265/2010-TCU-PLENÁRIO

9.1.12. realize uma detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93; (grifou-se)

93. Nesse mesmo sentido, a Instrução Normativa - 5/2014-SLTI/MP, com redação alterada pela Instrução Normativa - 3/2017, estabelece:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

94. Posto isso, verifica-se que o MS apresentou justificativa de preços para os valores fixados para os serviços constantes do Edital de Credenciamento por meio de metodologia estatística, regras de cálculo próprias e amostra de preços de serviços obtidos junto a potenciais fornecedores e em pesquisas de sítios de compras pela Internet, com as respectivas referências, conforme se observa na Nota Técnica (peça 13, p. 58-113) encaminhada em resposta à requisição do Tribunal de Contas da União.

95. Ocorre que não se obtiveram referências de preços praticadas por outros órgãos ou entidades da administração pública, de forma a confirmar se os valores se encontravam adequados, considerando a realidade das aquisições governamentais. Nos documentos a que a equipe de acompanhamento teve acesso, identificou-se uma única exceção na cotação de valor de Computador

e Microcomputador Pessoal Notebook, extraída do Pregão Eletrônico 04/2016 (SRP) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (peça 13, p. 107).

96. Ao ser demandado sobre a ausência de pesquisa de preços em outros órgãos e entidades governamentais, o MS informou, por meio de Despacho DEMAS/SE/MS datado de 26/1/2018 (peça 12, p. 10), que não a realizou tendo em vista que não haveria similaridade de objeto, serviço e preço, tendo em vista que se trata de um projeto singular e de ampla capacidade para contemplar todas as unidades básicas de saúde de todos os municípios do país.

97. Essa argumentação não procede, tendo em vista que poderiam ser realizadas pesquisas individualizadas sobre os diversos itens que compõem o pacote de serviços a serem prestados, de modo a demonstrar sua adequação (como realizado com a pesquisa dos valores dos computadores no Pregão Eletrônico 04/2016 SRP, citada anteriormente). Ademais, a pesquisa de preços tem como objetivo demonstrar que os preços estimados para a contratação não são superiores aos praticados por outros órgãos ou entidades, e não devem ser incorporados, sem validação, na metodologia utilizada para definir o preço.

98. No caso em análise, as pesquisas deveriam considerar as especificidades do objeto, tais como peculiaridades regionais, legislações fiscal, trabalhista e tributária, entre outras. Há de se destacar que o acompanhamento buscou avaliar, inicialmente, aspectos formais relacionados à fixação do preço e, nesse sentido, os preços estimados pela equipe técnica do MS, obtidos com base em sua metodologia de cálculo própria, não estão corroborados por outros preços da Administração Pública, o que representa um risco de sobrepreço.

99. Essa é uma questão sensível pelo fato de a contratação se dar por meio de credenciamento, que, conforme jurisprudência reiterada nesta Corte, é hipótese de inexigibilidade de licitação não expressamente prevista no art. 25, caput, da Lei 8.666/1993. Logo, por não existir competição entre os potenciais fornecedores, uma definição incorreta de preços pela Administração Pública não poderia ser corrigida pelo mercado acarretando, necessariamente, prejuízos ao erário.

100. No caso, entende-se irregular a não realização de pesquisa de preços em outros órgãos e entidades, em observância à Instrução Normativa - 5/2014-SLTI/MP, e por meio do sistema de preços praticados em atas de registro de preços, considerando valores registrados no SIASG Comprasnet, bem como em portais públicos de pesquisa de preços, considerando especificidades regionais. A discriminação do custo total deveria contemplar as aquisições que se fizessem necessárias, sem prejuízo do dever de o gestor público definir os custos unitários com base em referências de preço de mercado com a maior fidedignidade possível.

101. Em reunião para apresentar os achados preliminares, realizada em 13/3/2018, o corpo técnico do MS informou que teria sido iniciada uma análise de preços de outros órgãos e entidades da administração pública, todavia as referências encontradas apresentavam requisitos técnicos diferentes, razão pela qual não puderam ser utilizadas. A esse respeito, ainda que os requisitos sejam ligeiramente diferentes, não se identificaram itens cuja aquisição seja incomum, e a pesquisa de preços trata de um importante instrumento para garantir a adequação dos preços, e a transparência para com a sociedade.

102. De igual modo, a equipe de fiscalização não identificou que tenham sido avaliados os potenciais impactos de pesquisas de preços regionalizadas, bem como análises sobre o custo total da solução, de forma a, por exemplo, demonstrar que a contratação de serviço por meio de credenciamento seria mais vantajosa para a administração pública do que a contratação dos bens necessários para operacionalização do programa.

103. Posto isso, a equipe de acompanhamento passou a avaliar a metodologia para a definição dos preços pelo MS, tendo sido verificadas outras impropriedades e irregularidades graves relacionadas à fixação dos valores da contratação, sem as devidas justificativas que suportem os

parâmetros utilizados e sem a realização de análise crítica sobre os preços estimados. Por razões didáticas, estes achados serão apresentados na forma de subtópicos.

3.3.1 AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA QUANTO AO CRITÉRIO PARA ESTABELECE O PREÇO DE REFERÊNCIA

104. A metodologia apresentada pelo MS fixou preços para os itens “UBS Conectada”, “Estação de Trabalho Conectada”, “Tablet Conectado”, “Serviço de Impressão Monocromática” e “Serviço de Impressão Multifuncional Monocromática”, os quais continham componentes de custo baseados na aquisição de equipamentos. Tais componentes foram cotados por pesquisa de preços que apresentou fonte da informação, modelo e valor do produto em Real (peça 13, p. 79).

105. Foram buscadas três cotações em sítios de mercados eletrônicos na Internet, que variaram de acordo com o objeto, porém sem padrão identificado em relação à seleção dessas fontes, extraíndo-se delas o preço médio, ainda que a diferença entre tais valores apresentasse considerável discrepância. Este preço médio serviu de base para os custos de seguro, de capital e de reposição, chegando ao custo total por item, e posteriormente foram aplicados outros encargos, como taxa de administração e lucro. Ou seja, o custo de aquisição tem um efeito cascata sobre todas as outras variáveis.

106. Posta essa situação, no que tange aos parâmetros para pesquisa de preço, o Caderno de Logística do Ministério da Saúde para Pesquisa de Preços, remetendo ao parágrafo 2º do art. 2º da IN 5/2014-MP, estabelece (peça 30, p. 11-12):

(...) no âmbito de cada parâmetro apresentado para pesquisa de preços, o resultado dessa pesquisa será a média, mediana ou o menor dos preços obtidos.

A média é a soma de todas as medições divididas pelo número de observações no conjunto de dado. Em razão de ser suscetível aos valores extremos, a média normalmente é utilizada quando os dados estão dispostos de forma homogênea.

A mediana é o valor do meio que separa a metade maior da metade menor no conjunto de dados. Menos influenciada por valores muito altos ou muito baixos, a mediana pode ser adotada em casos onde os dados são apresentados de forma mais heterogênea e com um número pequeno de observações.

O menor preço deve ser utilizado apenas quando por motivo justificável não for mais vantajoso fazer uso da média ou mediana.

A definição do método para estabelecer o preço de referência para a aquisição/contratação é tarefa discricionária do gestor público. Esse foi o entendimento do TCU no Acórdão 4952/2012 – Plenário (...)

É importante ressaltar que o emprego de qualquer que seja a metodologia não pode suceder em equívoco ou levar a resultado diverso do fim almejado em lei. (...)

É indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. Esse foi o entendimento proferido pelo TCU no Acórdão 403/2013 – Primeira Câmara.

No mesmo sentido, o seu Plenário, por meio do Acórdão 1108/2007, entendeu não ser admissível que a pesquisa de preços feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados.

107. No caso em análise, os gestores optaram pelo critério da “média”. Todavia, de acordo com o normativo do Ministério do Planejamento, este critério pode não ser recomendável quando os preços dos produtos não estão dispostos de forma homogênea, o que ocorre com alguns componentes pesquisados. Por exemplo, um dos bens cotados foi a “Trava Kensington” (peça 13, p. 79), para a qual foram levantados os preços do modelo “LDR8-0997”, ao custo de R\$ 19,90, e dois preços do modelo “Dell - Premium” (um da Americanas e outro do Submarino), ambos pelo custo de R\$ 69,00 (uma variação de aproximadamente 263%).

108. Variação expressiva é também identificada em componentes de maior valor, como no caso do “Switch”, em que foram identificados o modelo TP-Link TI-Sg1016d no valor de R\$ 292,00 (cotado na Americanas), o modelo D-Link DES-1210-28 no valor de R\$ 1.217,00 (cotado no Walmart) e o modelo *Switch* Gigabit de 48-portas (cotado na Aztech) no valor de R\$ 1.054,24. A variação entre o menor e o maior valor é de aproximadamente 316%.

109. Considerando peculiaridades da contratação, seria razoável utilizar o parâmetro “menor preço”. Conforme já frisado, o modelo do credenciamento não possibilita competição entre os interessados, logo a pesquisa não deveria ser um teto de gastos (como normalmente ocorre em procedimentos licitatórios), em que o preço médio seria indicado. Trata-se da busca do referencial fidedigno do valor do insumo no mercado. Ademais, não há que se considerar os custos em cascata que incidem sobre estas cotações, pois, em tese, as cotações obtidas no mercado já os incluem, e a planilha de cálculo apresentada pelo MS sobrecarrega novamente os valores cotados com os custos indiretos.

110. Em verdade, a escolha da metodologia de definição do preço de referência é uma tarefa discricionária do gestor, mas isso não o exime de justificar o parâmetro de escolha (o preço médio) e demonstrar inequivocamente que essa escolha é a que melhor atende ao interesse público, bem como realizar análise crítica sobre o porquê de ter feito essa escolha em detrimento dos demais parâmetros, considerando as peculiaridades do caso em concreto.

111. A título comparativo, caso o MS utilizasse o parâmetro do menor preço para a cotação dos itens precificados (Câmera IP, Link Internet, Roteador, *Switch*, Hosting, Rack, Computador, Leitor biométrico, Trava Kensington, Nobreak, *Tablet*, Impressora e Estabilizador), o cálculo elaborado pela equipe de acompanhamento (peça 31, p. 1-3) indicam uma redução de, aproximadamente, R\$ 49 milhões mensais, ou quase R\$ 3 bilhões ao longo dos cinco anos do programa, conforme tabela abaixo:

Serviço	Impacto Mensal (R\$)	Impacto Anual (R\$)	Impacto no Programa (R\$)
UBS Conectada	25.504.052,96	306.048.635,48	1.530.243.177,39
Estação de Trabalho Conectada	11.016.649,62	132.199.795,40	660.998.977,02
<i>Tablet</i> Conectado	10.627.850,60	127.534.207,26	637.671.036,28
Serviço de Impressão Monocromática	1.362.339,11	16.348.069,38	81.740.346,90
Serviço de Impressão Multifuncional	285.808,94	3.429.707,30	17.148.536,50
Total	48.796.701,23	585.560.414,82	2.927.802.074,10

112. A esse respeito, o art. 50, inciso II, da Lei 9.784/99 estabelece que atos que importem encargos devem ser necessariamente motivados. Como se observa no parágrafo anterior, a decisão de utilizar o parâmetro da “média” em detrimento do “menor preço” tem potencial de acarretar elevados encargos para a administração. Conforme frisado, isso se deve ao fato de a pesquisa de preços, no âmbito do credenciamento, não ser um mero referencial do valor da contratação, mas determinante do valor a ser pago pelo poder público. Todavia, mesmo importando em elevados encargos, o MS não apresentou nenhuma análise crítica sobre a utilização de tal critério.

113. A situação representa não apenas vício formal na designação do preço, mas indício de negligência na formação dos preços, com potencial prejuízo ao erário. A partir do momento que o MS opta por um modelo em que não existe concorrência dos potenciais interessados, assume para si a responsabilidade de fixação dos preços a serem contratados. E, conforme maior a materialidade, mais importante é a sua fixação.

114. Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de reavaliação por parte do MS do parâmetro para a realização de pesquisa de preços pela “média”. Na hipótese de, em uma nova

avaliação, o órgão entender que o parâmetro “média de preços” ainda é o mais adequado, deve apresentar as devidas justificativas e motivações a respeito. Deve ser feita análise crítica sobre os possíveis impactos financeiros e possíveis prejuízos à participação de empresas privadas no credenciamento, bem como outras análises que julguem pertinentes.

3.3.2 PESQUISA DE PREÇOS RESTRITA A TRÊS COTAÇÕES

115. A decisão do MS de buscar por apenas três preços de referência em uma contratação de grande materialidade e risco é contrária à jurisprudência do TCU. Embora este seja o parâmetro mínimo estabelecido no § 2º do art. 2º da IN 5/2014-MP, esta Corte de Contas já se pronunciou criticamente em relação a pesquisas de preços com poucas referências, conforme se observa, por exemplo, no item 9.3.2 do Acórdão 2.637/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

9.3.2. realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente, (...) tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço ser vasto; e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o ComprasNet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conforme entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário; (sublinhou-se)

116. Entendimentos recentes e correntes do TCU entendem ser dever do gestor público elaborar uma “cesta de preços aceitáveis”, não considerando apenas três referências, mas variadas fontes de pesquisa, incluindo as contratações realizadas por corporações privadas, bem como excluir aqueles que manifestamente não representem a realidade do mercado. A esse respeito, pode-se citar o item 1.7.2 do Acórdão 819/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que estabelece:

1.7.2. faça o orçamento do objeto a ser licitado com base em “cesta de preços aceitáveis” oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a cotação específica com fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado, à luz do art. 6º, inc. IX, alínea “f”, da Lei nº 8.666/93 (nessa linha, itens 32 a 39 do voto do Acórdão nº 2.170/2007-P);

117. Essa linha de entendimento já é pacífica no âmbito do Tribunal. Podem ser mencionadas diversas outras manifestações no mesmo sentido, como o Acórdão 2.352/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, o Acórdão 2.749/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, o Acórdão 376/2018, de relatoria da Ministra Ana Arraes, Acórdão 163/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, o Acórdão 7.193/2017-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, o Acórdão 1.175/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, dentre outros.

118. Analisando-se a justificativa de preços, não se observam razões técnicas para não se ter realizado uma ampla pesquisa de mercado em relação aos bens e serviços. Os itens cotados no âmbito do citado acompanhamento são, em sua grande maioria, comuns (microcomputador, impressora, *tablet*, leitor biométrico, rack, nobreak, estabilizador, câmera IP, roteador, trava, link de internet, etc), e poderiam ser cotados em uma cesta de preços, havendo disponibilidade de múltiplas referências de preços.

119. Há de se reforçar que, como se trata de uma contratação de grande vulto, diferenças mínimas nos valores de tais itens tendem a ter impactos de cifras milionárias. Se for considerado que se pretende informatizar 42.495 UBS, pelo prazo de 60 meses, uma diferença de apenas R\$ 1,00 por mês por UBS, tende a representar, ao fim da execução contratual, um dispêndio adicional R\$

2.549.700,00 – valor obtido multiplicando-se R\$ 1,00 pelo número de unidades (42.495) e pelo prazo de vigência de cada contrato (60 meses).

120. A definição dos preços de uma contratação de grande complexidade, como a ora analisada, é um processo trabalhoso. Todavia, a partir do momento que o MS se propõe a realizar contratações cujo impacto financeiro ao final dos cinco anos de contrato pode ser superior a R\$ 17 bilhões, por inexigibilidade, é dever do gestor público ter um zelo redobrado em garantir que o referido valor por ele definido apresente a maior fidedignidade possível. Não obstante, a equipe de fiscalização entendeu que a justificativa de preços apresentada é incapaz de demonstrar que o preço designado é adequado.

121. Face ao exposto, entende-se necessário que o MS considere em suas pesquisas de preços uma cesta de referências aceitáveis que corrobore os valores anteriormente definidos para todos os itens constantes da referida justificativa. Na hipótese de essa nova pesquisa de preços mostrar que a primeira metodologia apresentou valores inconsistentes, deve o gestor promover os devidos ajustes e, se for o caso, republicar o edital de credenciamento.

3.3.3 IMPROPRIEDADES NA DEFINIÇÃO DOS ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS

122. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no enunciado do Acórdão 4.740/2009-TCU-2ª Câmara, entende ser obrigação dos licitantes apresentar propostas de preços contendo todos os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, conforme art. 71 da Lei de Licitações. A partir do momento que a administração pública toma para si a responsabilidade de fixar o preço da contratação em um sistema de credenciamento, assume ela o dever de fazê-lo.

123. Nesse contexto, outra questão pouco transparente refere-se à forma como foram calculados os encargos sociais e trabalhistas da equipe de especialistas considerados necessários para garantir a instalação, suporte e manutenção dos serviços a serem contratados. O MS alegou ter fundamentado a sua metodologia de cálculo no Caderno de Logística do Ministério do Planejamento (peça 13, p. 63-64), alcançando um encargo total de aproximadamente 73% (peça 31, p. 4), resultante do somatório de encargos previdenciários e FGTS (35,11%, submódulo 4.1), 13º salário e adicional de férias (16,09%, submódulo 4.2), afastamento maternidade (0,19%, submódulo 4.3), rescisão (5,16%, submódulo 4.4), e custo de reposição do profissional ausente (16,49%, submódulo 4.5).

124. Ocorre que o Caderno de Logística do Ministério do Planejamento para Contas Vinculadas, tanto em sua 1ª versão (de 2014) (peça 30, p. 121-190), como em sua 2ª versão (de 2018) (peça 30, p. 24-120) estabelecem percentuais diferentes dos informados pelo MS. Ambos os documentos preveem que os encargos previdenciários, FGTS e outras contribuições podem ser de 34,80%, 35,80% ou 36,80% (peça 30, p. 48), a depender do Seguro de Acidente de Trabalho, que varia de acordo com o grau de risco de acidentes; ou seja, não há correspondência com os 35,11% estabelecidos pelo MS e o caderno supostamente utilizado como fonte de informação.

125. Analisando-se a formação do preço na planilha de cálculo do MS, observa-se que esse percentual foi obtido da multiplicação de 2% por 0,657, de onde se entende, então, que foi considerado um Seguro de Acidente de Trabalho de 2% e um Fator Acidentário de Prevenção de 0,657. Todavia, tal memória de cálculo não é apresentada no Caderno de Logística do Ministério do Planejamento para Contas Vinculadas ou no submódulo 2.2 do anexo VII-D da IN 05/2017. Não existem elementos que justifiquem considerar as atividades dos profissionais como de risco intermediário de acidentes de trabalho (2%), ou a aplicação do percentual de fator acidentário de prevenção na forma como foi feito pelo MS.

126. O MS pode definir o Fator Acidentário de Prevenção a ser aplicado na definição dos encargos trabalhistas para fins de pesquisa de preços, todavia, nesta hipótese, deve apresentar as pertinentes justificativas. Deve-se observar as regras previstas no Decreto 6.957/2009 e na Resolução

CNP 1.329/2017, que indica como fontes de dados para cálculo do citado fator:

- a) Registros de Comunicação de Acidentes de Trabalho - CAT.
- b) Registros de concessão de benefícios acidentários que constam nos sistemas informatizados do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. O critério para contabilização de benefícios acidentários concedidos é a Data de Despacho do Benefício - DDB dentro do Período-Base (PB) de cálculo.
- c) Dados de vínculos, remunerações, atividades econômicas, admissões, graus de risco, rescisões, afastamentos, declarados pelas empresas, por meio da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social - GFIP, ou por meio de outro instrumento de informações que vier a substituí-la.
- d) A expectativa de sobrevida do beneficiário será obtida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para toda a população brasileira, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos, mais recente do Período-Base.

127. A decisão de seguir uma regra própria e injustificada, não estabelecida em normativo do Governo Federal, conforme já explicitado, apesar de ser percentualmente pequena, em termos absolutos é relevante, e importa em encargos para o erário. Esta decisão deveria ser, no mínimo, justificada, enumerando razões de natureza técnica e/ou jurídica que a justifiquem. Todavia, mais uma vez, não foram realizadas, indicando negligência no processo de elaboração de preços.

128. No que tange aos encargos de 13º salário, férias e o adicional de férias, o MS previu o coeficiente aproximado de 28,15% (8,93% para o 13º salário; 11,90% para férias e adicional de férias; 7,32% para incidência de encargos sobre tais benefícios) (peça 31, p. 4). Todavia, os referidos cadernos de logística estabelecem um percentual total aproximado de 27,54%: 8,33% para o 13º salário; 12,10% para o um terço constitucional de férias (peça 30, p. 50), além de 7,11% da incidência de encargos sobre tais benefícios (34,80%, considerando seguro de acidente de trabalho de 1%). Mais uma vez, percentuais a maior.

129. Alguns cálculos realizados pelo MS não apresentam a devida clareza. Por exemplo, para o cálculo do 13º salário, a Lei 4.090/1962 estabelece o percentual de 1/12 avos da remuneração por mês de serviço do ano correspondente. Nesse sentido, os cálculos de tal encargo são relativamente simples e compreendem a divisão de 100% (total da remuneração) por 12 (número de meses por ano), o que corresponde a aproximadamente 8,33%. Esse é o padrão previsto, por exemplo, não só no Caderno de Logística do Ministério do Planejamento para Contas Vinculadas, mas também no manual SINAPI, da Caixa Econômica Federal (peça 30, p. 191-368) e no Detalhamento dos Encargos Sociais de Mensalistas do DNIT (peça 30, p. 369), entre outros.

130. Todavia, a justificativa de preços apresentada pelo MS apresentou um percentual diferente para o cálculo dos encargos referentes ao 13º salário: 8,93% (peça 31, p. 4). Analisando-se planilha, observa-se que o MS chegou nesse valor dividindo-se 5 por 56, o que possivelmente corresponde ao período de 5 anos divididos pelo prazo de 56 meses, referentes ao tempo de contrato, excluídos quatro meses para a implementação.

131. Ocorre que essa metodologia não tem lógica. O décimo terceiro, nos termos definidos no § 1º do art. 1º da Lei 4.090/1962 é um valor percentual de 1/12 avos por mês de serviço. É verdade que o encargo pode variar de acordo com o número de meses trabalhados, mas o percentual continua o mesmo. O que o MS fez foi ao adaptar o cálculo dos encargos do 13º salário à vigência do período de gestão da solução. Na prática, significou o cálculo do benefício sobre 1/11,2 avos (e não 1/12 avos). Se for observada a metodologia apresentada pelo MS, quanto menos tempo o empregado trabalhar, mais encargos o empregador tem de pagar, o que não faz sentido.

132. Essa mesma metodologia do 13º salário foi utilizada para o cálculo de férias, embora neste caso, a análise seja mais subjetiva, pois as férias possuem regras próprias. De acordo com o

Decreto-Lei 1.535/1977, as férias são gozadas a cada período de 12 meses, sendo as primeiras não coincidentes com o ano civil, o que torna seu cálculo impreciso. Além disso, projeções de encargos podem ser impactadas por eventuais dias de falta, determinadas licenças, concessão benefícios da Previdência Social, hipóteses de demissão sem justa causa entre outros.

133. Analisando-se o caso concreto, seria mais coerente que o MS utilizasse o percentual descrito nos cadernos de logística do Ministério do Planejamento. Não obstante, o órgão apresentou cálculo próprio (dividindo-se 5/56), em uma memória aparentemente simplista, sem considerar diversas variáveis que impactariam o preço e as pertinentes justificativas, e sem indícios de considerar variáveis que possam impactar o seu cálculo.

134. Sob outro aspecto, o Caderno de Logística para Conta Vinculada prevê 5% de encargos relacionados a multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado (peça 30, p. 50), todavia, o MS previu 5,16% para os designados “encargos de rescisão”, sem a pertinente justificativa para o cálculo dos diversos itens que o compõem. Por exemplo, no que tange às ausências durante o período de Aviso Prévio Trabalhado, foi feito o cálculo de 7/360 multiplicado por 10%, sem informar como se chegou em tal cálculo (peça 31, p. 4).

135. Essa carência de informação sobre a forma como foram calculados os encargos replica-se em praticamente toda a metodologia. Por exemplo, para os cálculos das licenças paternidade e de acidente de trabalho o MS multiplicou 2% (equivalente a Risco de Acidente de Trabalho médio) por, respectivamente, 5/360 e 15/360 (peça 31, p. 4). Nesse sentido, cabe refletir se, dentro de um exercício, a probabilidade de que o profissional sofra um acidente de trabalho é realmente a mesma probabilidade de que ele se torne pai (lembrando que tais encargos se referem a profissionais que devem operacionalizar o PIUBS e trabalham preponderantemente com ferramentas de TI).

136. O documento apresentado pelo MS aparentou ter fixado percentuais aleatórios para tais encargos, em que o critério supostamente escolhido (Caderno de Logística do Ministério do Planejamento) não corresponde à realidade observada nas planilhas. Não se mostra razoável que o MS firme contratos de credenciamento, com potencial de gasto superior a R\$ 17 bilhões, sem a possibilidade de competição entre interessados, e não elabore planilhas demonstrando que os valores por ele fixado estão coerentes.

137. A título exemplificativo, a Caixa Econômica Federal possui uma publicação denominada SINAPI: Metodologias e Conceitos (peça 30, p. 191-368), em que estabelece metodologia própria para o cálculo de tais encargos, de acordo com as suas necessidades. No que tange, por exemplo, ao salário maternidade, o manual considera a taxa de natalidade no Brasil, as vagas de trabalho para os cargos designados ocupados mulheres, o percentual delas em idade fértil, bem como considera que tal benefício é pago pela própria Previdência, cabendo ao empregador arcar somente com os custos referentes ao 13º salário, férias proporcional e férias relativas ao período de afastamento.

138. Não existem indícios que o MS elaborou estudos dessa natureza para definir os encargos. Se os fez, não apresentou ao TCU quando solicitado por meio do Ofício 1-501/2017-TCU-Sefti (peça 12, p. 10, item “x”). Reforça-se, conforme apresentado no decorrer desta instrução, que mesmo diferenças aparentemente pequenas tendem a ter um impacto de cifras milionárias no âmbito do PIUBS, pois trata-se de um programa de enorme abrangência.

139. Se forem aplicados os ajustes no cálculo da parcela do 13º salário, do adicional de férias e dos encargos de rescisão, e ainda considerando Seguro de Acidente de Trabalho e do Fator Acidentário de Prevenção de 1%, conforme o disposto nos itens 2.4 do Caderno de Logística para Contas Vinculadas, remetendo ao submódulo 2.2 do Anexo VII-D da IN 05/2017, tem-se uma diferença total de aproximadamente 1,09% (71,95% ante os 73,04% estimados pelo MS) nos encargos sociais sobre a remuneração, o que corresponde a aproximadamente R\$ 283 mil mensais, ou R\$ 17 milhões sobre os gastos totais do programa, conforme tabela a seguir (peça 31, p. 5-8):

Serviço	Impacto Mensal (R\$)	Impacto Anual (R\$)	Impacto no Programa (R\$)
UBS Conectada	12.875,69	154.508,32	772.541,59
Estação de Trabalho Conectada	144.521,36	1.734.256,31	8.671.281,55
Tablet Conectado	112.859,91	1.354.318,97	6.771.594,83
Serviço de Impressão Monocromática	10.258,97	123.107,65	615.538,26
Serviço de Impressão Multifuncional	3.218,92	38.627,08	193.135,40
Total	283.734,86	3.404.818,33	17.024.091,63

140. Cabe destacar que essa diferença pode ser ainda maior, pois existem outros encargos que não estão adequadamente justificados (afastamento maternidade, ausência por doença, licença paternidade, ausências por acidente de trabalho e outras ausências legais), podendo também neles haver cálculos a maior. Todavia, dada a sua carência de critérios que os justifiquem, não é possível quantificar precisamente eventuais distorções.

141. Face ao exposto, entende-se necessário que o MS avalie novamente os encargos mensais para cálculo do percentual incidente sobre a remuneração, relativas aos encargos sociais e trabalhistas a cargo das empresas credenciadas. Na hipótese de esse novo cálculo de preços confirmar que a primeira metodologia inicial apresentou valores inconsistentes, deve o gestor promover os devidos ajustes e, se for o caso, republicar o edital de credenciamento.

3.3.4 CARÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS SOBRE CUSTOS ASSOCIADOS A DESPESAS DE PESSOAL

142. O MS estimou, para cálculo do custo total de pessoal (salários e encargos), valores de referência salarial para os cargos de gerente administrativo/operacional, supervisor de *help desk*, projetista de rede, técnicos de informática (para atendimento e *help desk*), analista de sistema e administrador de Banco de Dados. Tais profissionais tiveram seu salário estimado com base em projeções obtidas no Catho Online, no Site Nacional de Empregos e na Convenção Coletiva firmada com o Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados de São Paulo, com indicação de fontes das pesquisas realizadas.

143. Nesse contexto, a planilha de custos de pessoal utilizada para definição do valor a ser pago pelos serviços associou alguns custos a estes profissionais, como “benefícios mensais e diários” e “insumos diversos”. Identificou-se que esses custos associados foram consignados sem a devida justificativa e, em alguns casos, com referências incorretas na planilha de cálculo.

144. De início, chamou a atenção o fato de que, para todos os profissionais, foi previsto um desconto do funcionário para o transporte no total de 6% sobre o salário base, mas o cargo de Gerente Administrativo/Operacional não teve este abatimento (peça 31, p. 9). Esta falha foi aparentemente erro no preenchimento da planilha e, se confirmada pelos gestores, deve ser ajustada. Ainda dentro deste tópico, os descontos tiveram como referência o “salário base” do profissional, mas o salário base que consta na planilha apresentou valor diferente do cotado pelo MS.

145. Há de se destacar que esse segundo erro possivelmente não acarreta prejuízo financeiro à União, pois o campo “salário base” foi utilizado unicamente para o desconto do funcionário, e considerando que, para a maior parte dos cargos, esse valor base usado na fórmula é superior ao cotado pelo MS (apenas para o cargo de Projetista de Rede não o é), tem-se uma maior dedução e, conseqüentemente, menor ônus para a administração. Independentemente disso, trata-se de uma inconformidade na definição da planilha e deve ser ajustada pelos gestores.

146. Além disso, não se identificaram justificativas ou metodologias para a definição dos benefícios mensais. No caso, foram previstos valores mensais para o auxílio transporte de R\$ 182,50, auxílio alimentação de R\$ 494,40 e assistência médica familiar de 158,30 (peça 31, p. 9). Tais montantes aparentam estar compatíveis com o mercado, mas conforme já abordado em parágrafos

anteriores, a definição de tais valores acarreta encargos para a administração e, dada a inexistência de licitação, cabe aos gestores motivá-los.

147. A carência de motivação também foi observada, na definição dos valores de outros insumos como uniformes (previram-se quatro camisas e quatro calças por funcionário), exames admissionais/demissionais e treinamento obrigatório. Para tais variáveis, a administração previu o valor total mensal de R\$ 134,75 (peça 31, p. 9), sem apresentar nenhuma pesquisa de preços ou justificativa para tais valores, o que afronta diretamente toda a jurisprudência do TCU e a legislação correlata à pesquisa de preços, notadamente no art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 15, inciso V e § 1º da Lei 8.666/93.

148. Caso fossem corrigidos os erros nas referências das planilhas que calculam os benefícios mensais e insumos diversos, sendo mantidos os valores estimados pelo MS (embora sem justificativas), o impacto no preço médio de uma UBS padrão seria na ordem de R\$ 1,20 (a maior), o que representaria um custo adicional mensal não previsto de R\$ 75.207,39, ou aproximadamente R\$ 4,5 milhões no total do programa, conforme tabela abaixo (peça 31, 10-19):

Serviço	Redução no Preço	Impacto Mensal (R\$)	Impacto Anual (R\$)	Impacto no Programa (R\$)
UBS Conectada	-0,01%	- 7.122,90	- 85.474,81	- 427.374,06
Estação de Trabalho Conectada	-0,04%	- 37.611,39	- 451.336,74	- 2.256.683,69
Tablet Conectado	-0,05%	- 23.017,06	- 276.204,66	- 1.381.023,30
Serviço de Impressão Monocromática	-0,02%	- 5.675,32	- 68.103,80	- 340.518,99
Serviço de Impressão Multifuncional	-0,02%	- 1.780,73	- 21.368,70	- 106.843,51
Total		- 75.207,39	- 902.488,71	- 4.512.443,55

149. Face ao exposto, entende-se necessário que o MS promova ajustes na pesquisa de preços, realizando o desconto do funcionário para o transporte para o cargo de Gerente Administrativo/Operacional, adeque o desconto em relação ao salário dos demais profissionais e elabore justificativa dos preços estabelecidos para os campos “benefícios mensais e diários” e “insumos diversos”.

3.3.5 IMPROPRIEDADE NA ESTIMATIVA DO CUSTO DE SERVIÇO DE INFRAESTRUTURA DE REDE

150. O componente “Serviço de Infra Rede” é um custo previsto no preço de todos os serviços que incluem equipamentos, exceto *tablets* e a parte variável do serviço de impressão. Representa o custo que o prestador de serviço terá para providenciar a instalação física dos cabos e materiais relacionados e conectá-los à rede da UBS. A estimativa das quantidades dos componentes foi realizada com base no que seria necessário para se ligar cada equipamento à rede: 42 metros de cabo, tubulações e demais materiais calculados proporcionalmente. Inclui, também, um componente de serviço, que é o custo da mão-de-obra para a realização do trabalho (peça 13, p. 61-62, item 4.4).

151. Destacam-se duas impropriedades nessa estimativa de custo: a premissa de que todos os equipamentos instalados requerem as mesmas quantidades de insumos/serviços e a estimativa inconsistente feita para a mão-de-obra. Além disso, não há, nos autos, cotações ou pesquisas de preço que justifiquem os valores constantes da memória de cálculo.

152. Embora possa se admitir que as quantidades estimadas possam ser razoáveis para a instalação de equipamentos distantes de um ponto de rede ou dos equipamentos centrais, como uma estação de trabalho ou uma impressora, o mesmo não ocorre para equipamentos que constam no núcleo da UBS. Neste núcleo, existem o roteador Wi-Fi, o *Switch* de rede, o modem que possibilita o Link à internet e o servidor central, que são custeados pelo serviço “UBS Conectada” de forma unificada. Desta forma, não é razoável supor que estes equipamentos, que normalmente ficam

instalados em uma central apropriada e são próximos entre si, requeiram todas as quantidades previstas na estimativa em questão. Por exemplo, a conexão entre o *Switch* e o servidor, ou entre o modem e o Wi-Fi, não irão necessitar cada uma de 50 metros de cabo, tampouco de 14 tubos de 3 metros ou 42 abraçadeiras.

153. Da mesma forma, a estimativa de mão-de-obra necessária para a realização do serviço é desproporcional para os equipamentos do núcleo da UBS. Se uma unidade de mão-de-obra é suficiente para a instalação de 42 metros de cabo e todos os demais insumos, o mesmo não pode ser estimado para os equipamentos que estão próximos entre si e não requerem tais insumos.

154. Ademais, não há justificativa para o custo da mão-de-obra, estimado em R\$ 110,00, relativo ao um profissional que vai instalar tubulações e abraçadeiras, passar cabos e soldar conectores. A título de comparação, o Técnico em Informática precificado pelo MS (peça 13, p. 62, item 4.6) tem um custo mensal total (com encargos) de R\$ 3.465,16, ou R\$ 15,75/h considerando uma jornada de 44 horas semanais (o Projetista de Rede, mais caro, custaria R\$ 26,43/h, nos mesmos parâmetros).

155. Assim, pela estimativa do MS, a instalação de uma estação de trabalho ou de uma impressora levaria, aproximadamente, sete horas de um Técnico (R\$ 110,00 ÷ R\$ 15,75/h). Por outro lado, a instalação do núcleo da UBS, formado por quatro equipamentos próximos e sem toda a instalação dos insumos dos outros equipamentos, levaria, aproximadamente 28 horas. Logo, ambas as estimativas carecem de fundamentação.

156. Desta forma, considerando que o núcleo da UBS possui insumos e complexidades diferentes, e que o preço correspondente à instalação dos seus quatro equipamentos é unificado, o razoável seria haver uma memória de cálculo para o serviço de infraestrutura “UBS Conectada” e uma outra memória de cálculo para os preços dos serviços que remuneraram os demais equipamentos.

157. A título de demonstração do impacto desta impropriedade, foi considerada uma estimativa em que os insumos para o *Switch*, Modem, Roteador e Servidor são reduzidos, assim como a mão-de-obra necessária para instalá-los, aplicável somente ao item “Serviço de Infra Rede” da “UBS Conectada”, ficando os demais itens com a memória de cálculo original (peça 31, p. 20-21).

158. Com essa revisão, tem-se uma redução de R\$ 878.471,16 na despesa mensal do Programa, ou mais de R\$ 52 milhões ao final dos cinco anos do Programa (peça 31, p. 22):

Serviço	Impacto Mensal (R\$)	Impacto Anual (R\$)	Impacto no Programa (R\$)
UBS Conectada	878.471,16	10.541.653,92	52.708.269,58

159. Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de revisão do componente de custo “Serviço de Infra Rede” para o item “UBS Conectada”, de forma a melhor representar os custos efetivamente incorridos para a instalação dos seus equipamentos. Da mesma sorte, conclui-se pela necessidade de revisão do componente de custo “Serviço de Infra Rede” para os demais serviços, em função da potencial desproporção entre a estimativa de mão-de-obra e o esforço efetivamente necessários para instalação dos equipamentos incluídos nestes serviços.

160. Conclui-se, também, pela ausência de justificativa para os custos dos insumos utilizados para estimativa de preços, assim como pela ausência de justificativa para o custo de mão-de-obra dos serviços relacionados à instalação dos equipamentos.

3.3.6 SUPERDIMENSIONAMENTO DO CUSTO DE MANUTENÇÃO E SUPORTE DE EQUIPAMENTOS

161. O item Manutenção e Suporte de equipamentos é um custo previsto no preço de todos os serviços que incluem equipamentos (núcleo da UBS, estações de trabalho, *tablets* e impressoras).

Representa o custo que o prestador de serviço irá ter para manter uma equipe de atendimento adequada para prestar suporte remoto e local em relação aos equipamentos instalados (*hardware* somente; há um item separado para o *software*).

162. A estimativa apresentada pelo MS levou em consideração uma equipe de profissionais hipotética para atender uma quantidade de equipamentos em UBS equivalente ao existente na cidade de São Paulo. O custo dos profissionais foi estimado com base em pesquisas nos portais do Sine e do Catho, enquanto que as quantidades foram baseadas na planilha apresentada pela empresa Companhia Itabirana de Telecomunicações Ltda (peça 13, p. 62, itens 4.5 e 4.6 e p. 64, item 4.10.5).

163. Posto isso, encontram-se diversas impropriedades na estimativa apresentada pelo MS. Primeiramente, cumpre anotar que a estimativa de tamanho da equipe necessária para realizar o atendimento (4 projetistas, 16 pessoas para atendimento remoto, 32 pessoas para atendimento local, *etc*) teve como base unicamente o quantitativo informado pela citada empresa. O MS utilizou a quantidade informada na proposta da empresa e dobrou a quantidade para refletir o número de UBS da cidade de São Paulo, que era o seu parâmetro de cálculo.

164. Não há qualquer diligência para verificação de sua adequação, ou comparação com o apresentado por outras empresas ou órgãos da administração, por exemplo. Salienta-se, por evidente, que a volumetria utilizada é o principal fator a compor este custo, por multiplicar em grande escala o custo de mão-de-obra, de forma que a sua apurada estimativa é fator preponderante para uma justa definição do preço a pagar pelos serviços. Individualmente, o item Manutenção e Suporte de Equipamentos responde por, aproximadamente, 6,6% do custo fixo mensal, ou quase R\$ 19 milhões mensais.

165. Nesse sentido, é importante dizer que a estimativa de capacidade para uma central de atendimento se dá, usualmente, por variáveis que não estão presentes na análise realizada pelo MS. O método mais conhecido está baseado no modelo de Erlang (vide www.erlang.com.br) que leva em consideração, resumidamente, a previsão da demanda de chamados, dos níveis de serviço requeridos e do tempo médio de atendimento.

166. De acordo com este modelo, tomando-se com base na quantidade de 16 atendentes (*help desk*) estimada pelo MS, esta equipe estaria dimensionada para atender a chamada de 320 das 483 UBS da cidade de São Paulo (66%), no período de uma hora, considerando um tempo médio de atendimento de três minutos e que 1% das chamadas receberia um sinal de ocupado. Considerando que este volume de atendimento é dimensionado para os momentos de pico, tomá-lo como base de remuneração para todo o período carece de justificativas apropriadas.

167. Em segundo lugar, o dimensionamento da equipe de atendimento de campo (*in loco*) também carece de justificativas. A equipe de atendimento remoto (*help desk*) possui roteiros padronizados de resolução de incidentes comuns e recorrentes, ao passo que sobram para a equipe de atendimento local aquilo que não foi possível resolver. Assim, não é razoável supor que a quantidade de atendentes que necessitam ir localmente à UBS seja superior à equipe designada para resolver problemas remotamente, de forma que a previsão de 32 pessoas para atendimento local é desproporcional à quantidade de atendentes previstos para o primeiro nível de resolução (16 pessoas), o que não foi devidamente justificado pelo MS.

168. Adicionalmente, observa-se que há duas equipes de atendimento: uma para o *hardware* e outra para o *software* (peça 13, p. 63, itens 4.7). Em cada uma delas, há previsão de um supervisor de *help desk* e de técnicos de atendimento. Apesar de ter sido previsto um Gerente Operacional compartilhado entre as equipes, não há compartilhamento do supervisor do *help desk* ou dos técnicos de atendimento. Não se verifica razão para tal separação, pelo menos no que diz respeito ao primeiro nível de atendimento (*help desk*). As atribuições do supervisor são idênticas na primeira ou na segunda equipe, pois independem da natureza do conteúdo dos atendimentos. Os técnicos de atendimento também podem dispor de roteiros padrões tanto para o *hardware* como para o *software*,

sendo esta a prática comum do mercado, onde a especialização está no segundo nível de atendimento.

169. Assim, na estimativa do MS, a equipe de atendimento total (*hardware* e *software*) contaria com 32 atendentes de *help desk*, com dois supervisores, o que, pelo método de Erlang citado acima, seria suficiente para atender, no período de uma hora, 420 das 483 UBS da cidade de São Paulo, nos mesmos parâmetros, o que está superdimensionado, já que não é razoável supor que quase a totalidade das UBS irão ligar ao mesmo tempo para o *help desk* durante todo o expediente.

170. Desta forma, nos moldes apresentados pelo MS, as estimativas para o componente Manutenção e Suporte de Equipamentos estão, em princípio, superdimensionadas. A título de demonstração do impacto destas impropriedades, foi considerado o compartilhamento do supervisor de *help desk* e dos técnicos de informática entre as equipes de suporte a equipamentos e de suporte ao prontuário eletrônico. Considerou-se, também, nesse mesmo exercício, um redimensionamento da quantidade de técnicos alocados para o atendimento *in loco* ao nível da quantidade alocada para o *help desk*, ante a ausência de variáveis acerca da quantidade esperada de atendimento, o que reflete, também, no custo previsto para a equipe de Sistema de Prontuário (peça 31, p. 23-24).

171. Com essa revisão, tem-se uma diferença de quase R\$ 6 milhões mensais, ou quase R\$ 70 milhões por ano. No total do Programa, chega-se a quase R\$ 350 milhões de redução no orçamento previsto, conforme tabela abaixo (peça 31, p. 25):

Serviço	Impacto Mensal (R\$)	Impacto Anual (R\$)	Impacto no Programa (R\$)
UBS Conectada	759.693,23	9.116.318,72	45.581.593,59
Estação de Trabalho Conectada	2.878.370,60	34.540.447,17	172.702.235,84
Tablet Conectado	1.399.981,58	16.799.778,94	83.998.894,69
Serviço de Impressão Monocromática	605.301,07	7.263.612,80	36.318.064,02
Serviço de Impressão Multifuncional	189.923,31	2.279.079,68	11.395.398,40
Total	5.833.269,78	69.999.237,31	349.996.186,53

172. Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de revisão do componente de custo “Suporte e Manutenção de Equipamentos” para todos os serviços que o incluem, em função da insuficiência das justificativas para os valores apresentados, ante a utilização de estimativa de apenas uma empresa como parâmetro para balizar o cálculo das quantidades de profissionais necessários à equipe de manutenção e suporte de equipamentos.

173. Ademais, conclui-se pela falta de razoabilidade nos quantitativos dimensionados para os perfis de atendimento remoto (*help desk*) e local (*in loco*) e pela ausência de compartilhamento entre os profissionais de *help desk* das equipes de atendimento a *hardware* e *software*.

3.3.7 SUPERDIMENSIONAMENTO DO CUSTO DE SUPORTE AO SISTEMA DE PRONTUÁRIO

174. O item Sistema de Prontuário é um componente de custo previsto no preço dos serviços que incluem o *software* de prontuário eletrônico (provimento de estações de trabalho e *tablets*). Representa o custo que o prestador de serviço terá para manter uma equipe de atendimento adequada para prestar suporte remoto e local em relação ao uso do *software* de prontuário eletrônico.

175. À semelhança do item relativo ao suporte aos equipamentos, mencionado anteriormente, a estimativa apresentada pelo MS levou em consideração uma equipe de profissionais suficiente para atender uma quantidade de equipamentos em UBS equivalente à existente na cidade de São Paulo. O custo dos profissionais foi estimado com base em pesquisas nos portais do Sine e do Catho, enquanto que as quantidades foram baseadas na planilha apresentada pela empresa Companhia Itabirana de Telecomunicações Ltda (peça 13, p. 63-64, itens 4.7 e 4.10.6).

176. Repetem-se neste item algumas impropriedades já analisadas no item anterior: o

dimensionamento quantitativo de profissionais com base na estimativa de apenas uma empresa, a quantificação da equipe de atendimento *in loco* em desproporção ao atendimento remoto e a não previsão de compartilhamento de profissionais de *help desk* (supervisor e técnicos de informática) com a equipe que de atendimento ao *hardware*.

177. Salienta-se que, enquanto o item anterior respondia por, aproximadamente, 6,6% do custo fixo mensal do Programa, o item Sistema de Prontuário responde, individualmente, por mais de 11,6% do custo fixo mensal, ou R\$ 33 milhões mensais, o que lhe confere maior relevância. Juntos, os itens relacionados a pessoal (equipes de atendimento a *hardware* e *software*) respondem por mais de 18% do custo mensal do Programa.

178. Além das impropriedades já analisadas, chama-se a atenção no item Sistema de Prontuário para o nível de formação e experiência para o profissional de atendimento *in loco*, em cotejo com os demais profissionais quantificados na referida equipe. Fazem parte da equipe de atendimento ao *software*, além dos profissionais de atendimento remoto e local, analistas de sistemas e administradores de banco de dados. A presença destes dois últimos profissionais se justifica, em tese, por serem perfis especializados em entender o funcionamento do *software*, suas interdependências, além de garantir a integridade das informações armazenadas, a despeito de não comporem uma equipe de desenvolvimento de *software*, mas uma equipe de suporte a um *software* já desenvolvido.

179. São, portanto, perfis de maior valor agregado e, uma vez que compõem uma equipe de suporte, estão encarregados de dar apoio técnico tanto aos profissionais de atendimento do *help desk* (elaborando roteiros padronizados de atendimento) quanto aos profissionais de campo (*in loco*), funcionando como um segundo nível de suporte e conhecimento, mais treinado e especializado. A equipe de atendimento se estrutura, portanto, como uma pirâmide, na qual os profissionais mais especializados (e em menor quantidade) ficam no topo e os profissionais menos especializados (e em maior quantidade) formam a base da figura.

180. Desta forma, não é coerente o dimensionamento realizado pelo MS, no qual o profissional de atendimento *in loco* tem perfil de remuneração e experiência superior ao do analista de sistemas, que é o perfil mais adequado para refletir o conhecimento especializado requerido para entender e disseminar o conhecimento sobre o *software* de prontuário eletrônico. Ademais, salienta-se que o conhecimento produzido para resolução dos problemas é gerado no núcleo da gestão do atendimento, e o trabalho de campo (*in loco*) é uma atividade residual daquilo que não é resolvido no primeiro nível de atendimento (*help desk*) e é de natureza operacional, de forma que é razoável que os perfis mais experientes estejam no núcleo central de uma equipe de atendimento.

181. Assim, a remuneração estimada para os perfis “Analista de Sistemas” e “Consultor em Suporte” estão, quando muito, invertidas, sem mencionar as questões de quantitativos já analisadas anteriormente, por falta de justificativas adequadas. A título de demonstração do impacto desta impropriedade, considerou-se a troca da remuneração entre os perfis mencionados (o custo do Analista passou a ser o custo do Consultor, e vice-versa), além da adequação dos quantitativos referentes às impropriedades anteriores (compartilhamento do supervisor de *help desk* e redimensionamento da equipe *in loco*), o que reflete, também, no custo previsto para a equipe de Manutenção e Suporte de Equipamentos (peça 31, p. 26-27).

182. Com essa revisão, tem-se uma diferença de R\$ 18,4 milhões mensais, ou quase R\$ 221 milhões por ano. No total do Programa, chega-se a mais de R\$ 1,1 bilhão de redução no orçamento previsto, conforme tabela a seguir (peça 31, p. 28):

Serviço	Impacto Mensal (R\$)	Impacto Anual (R\$)	Impacto no Programa (R\$)
UBS Conectada	71.377,17	856.526,07	4.282.630,37
Estação de Trabalho Conectada	9.522.446,88	114.269.362,52	571.346.812,58
Tablet Conectado	8.745.248,52	104.942.982,20	524.714.910,99
Serviço de Impressão Monocromática	56.871,22	682.454,61	3.412.273,06
Serviço de Impressão Multifuncional	17.844,29	214.131,52	1.070.657,59
Total	18.413.788,08	220.965.456,92	1.104.827.284,59

183. Diante do exposto, conclui-se necessidade de revisão do componente de custo “Sistema de Prontuário” para todos os serviços que o incluem, em função da desproporção existente na remuneração estimada dos perfis “Analista de Sistemas” e “Consultor em Suporte”.

184. Além disso, conclui-se, novamente, pela insuficiência das justificativas para os valores apresentados, ante a utilização de estimativa de apenas uma empresa como parâmetro para balizar o cálculo das quantidades de profissionais necessários à equipe de manutenção e suporte de equipamentos e da falta de razoabilidade nos quantitativos dimensionados para os perfis de atendimento remoto (*help desk*) e local (*in loco*), e pela ausência de compartilhamento entre os profissionais de *help desk* das equipes de atendimento a *hardware* e *software*.

3.3.8 IRREGULARIDADES NA ESTIMATIVA DAS DESPESAS INDIRETAS

185. Além dos custos diretos envolvidos com a disponibilização de equipamentos, de materiais e das equipes que irão prestar atendimento aos municípios, foram previstos diversos custos indiretos que são calculados sobre o montante dos primeiros. Os itens previstos são Custo de Capital, Custo de Seguro, Taxa Administrativa e Lucro (peça 31, p. 29). Cumpre notar que estes encargos não incidem igualmente sobre todos os custos diretos: custo de capital e custo de seguro incidem somente sobre equipamentos e materiais, enquanto que taxa administrativa e lucro incidem sobre todos os custos diretos, indistintamente, assim distribuídos:

Parcela das Despesas Indiretas	Para itens de materiais e equipamentos	Para itens de Serviço
Custo de Capital	0,89%	0,00%
Custo de Seguro	11,70%	0,00%
Taxa de Administração	5,00%	5,00%
Lucro	8,00%	8,00%
Total	25,59%	13,00%

186. Embora não tenha sido dado este nome, a estrutura se assemelha bastante à figura do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), previsto na elaboração de orçamentos de obras e de serviços de engenharia. Nesse sentido, é importante mencionar o minucioso estudo que este Tribunal realizou acerca da adoção de valores referenciais para o BDI para diferentes tipos de obras e serviços, que resultou no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, consolidando diversos julgados que tratavam do tema.

187. O referido estudo indicou a possibilidade de haver distintas composições de despesas indiretas a depender do objeto contratado, inclusive apresentando um BDI para a situação na qual não há a execução de obra ou serviço de engenharia, mas apenas o mero fornecimento de materiais e equipamentos, funcionando a empresa com uma espécie de intermediadora, o que acarretaria na incidência de custos indiretos menores em relação àqueles envolvidos na execução de uma obra.

188. Nesse aspecto, o objeto do Edital de Credenciamento pode ser correlacionado aos princípios contidos no acórdão mencionado, a despeito de não se tratar de serviço de engenharia. No

que diz respeito a materiais e equipamentos, o contratado irá adquiri-los e colocá-los à disposição dos municípios, ou seja, não serão utilizados diretamente na operação da contratada. Por outro lado, as equipes de atendimento são o núcleo da prestação de serviço, o que justifica uma composição de despesas indiretas diferente para cada situação.

189. Não obstante a adequação de duas composições diferentes, há que se apontar as discrepâncias existentes nos percentuais utilizados a título de despesas indiretas. Para tanto, utilizou-se como base o BDI referencial de fornecimento de equipamentos e materiais constante do citado Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário. De forma análoga, cita-se o Acórdão 1.693/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que julgou caso de sobrepreço na contratação de serviço de locação de bens móveis no âmbito do Ministério da Defesa utilizando o BDI de referência do Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, que foi sucedido pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

190. Em relação ao BDI que envolve fornecimento de materiais e equipamentos, o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário apresenta a seguinte estrutura:

BDI PARA ITENS DE MERO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS			
PARCELA DO BDI	1º Quartil	Médio	3º Quartil
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	1,50%	3,45%	4,49%
SEGURO + GARANTIA	0,30%	0,48%	0,82%
RISCO	0,56%	0,85%	0,89%
DESPESA FINANCEIRA	0,85%	0,85%	1,11%
LUCRO	3,50%	5,11%	6,22%
TOTAL	6,71%	10,74%	13,53%

191. Percebe-se que os percentuais totais estimados pelo MS (25,59%) estão bastante acima dos referenciais, mesmo considerando os maiores valores presentes no acórdão (3º quartil). Individualmente, verifica-se uma discrepância significativa no custo de seguro estimado pelo MS (11,7%), enquanto que taxa administrativa e lucro estimados (13,0%) estão mais próximos à referência (10,71%=4,49%+6,22%, no 3º quartil), embora ainda relativamente altos.

192. O MS informou que custo do seguro foi estimado a partir de uma cotação *online* realizada em um fornecedor para 10 *tablets* no valor total de R\$ 7.000,00, e o percentual obtido com o valor do prêmio a ser pago sobre o valor segurado foi utilizado como base para todos os demais materiais e equipamentos (peça 13, p. 63, item 4.10.1).

193. A metodologia de estimativa utilizada pelo MS não é adequada. Em primeiro lugar, o cenário utilizado pelo MS não é o que se encontra nas UBS para todos os equipamentos. *Tablets* são equipamentos móveis, de fácil subtração ou perda, além de serem objetos mais visados. Por outro lado, na UBS, existirão equipamentos, como as estações de trabalho, que estarão protegidas por travas Kensington (fazem parte do preço), além de outros equipamentos, como servidores, *switches* ou roteadores, que estarão protegidos em locais adequados (presume-se) dentro da infraestrutura da UBS, que conta com outros mecanismos de segurança física destinados a proteger não só os bens oriundos da informatização. É razoável esperar, também, que a contratada não realizará contratação de seguro para os equipamentos individualmente, mas irá fazê-lo para o conjunto das UBS, de forma que há ganhos de escala que não estão sendo considerados pelo MS.

194. Em relação aos percentuais estimados para taxa administrativa, verifica-se que o MS utilizou os mesmos percentuais para os itens que correspondem ao fornecimento de materiais e equipamentos quanto para os itens relativos à prestação de serviço. Conforme mencionado anteriormente, a operação envolvida em uma atividade é bastante diversa da outra, de forma que se justifica a utilização de estruturas de custo diferentes, inclusive nos valores das parcelas individualmente.

195. Entende-se a disponibilização dos materiais e equipamentos envolve uma complexidade menor do que a operação de suporte e manutenção técnica, que inclui gestão de pessoas e de níveis de serviço, de forma que o custo administrativo para dar suporte à operação de disponibilizar equipamentos é, com razão, menor que aquele para dar suporte à operação de uma central de atendimento, o que justifica a utilização de percentuais menores de taxa de administração para os primeiros itens, o que aproximaria o BDI estimado pelo MS do BDI referencial utilizado nesta análise.

196. No que diz respeito ao BDI estimado pelo MS para os itens de prestação de serviço, no patamar de 13% (taxa de administração e lucro), verifica-se que estão dentro das faixas de referência, embora próximas dos valores mais altos do BDI referencial. A título de comparação, apresenta-se a proposta de preço do vencedor do pregão realizado no TCU para a contratação de serviços similares aos pretendidos pelo MS, quais sejam, prestação de serviços de atendimento remoto (*help desk*) e local para a infraestrutura de TI do Tribunal (peça 32, p. 5).

197. Verifica-se na proposta mencionada que os percentuais relativos a taxa de administração e lucro somam 19,52%, porém com impostos incluídos. Descontando-se os impostos embutidos no lucro (IR e CSLL, que somam 9,00% na estimativa do MS, pois a vencedora não informou seus percentuais), tem-se um BDI de 10,52% na proposta recebida pelo TCU, ante os 13% estimados pelo MS. Nota-se, também, que o BDI da empresa vencedora no certame do TCU está muito próximo do valor médio de referência. Assim, entende-se que o MS deve apresentar justificativa dos percentuais utilizados no seu BDI para prestação de serviços de atendimento, com base em pesquisas de mercado e em outros órgãos da administração pública.

198. Desta forma, se considerados um BDI para o fornecimento de materiais e equipamentos estimado na ordem de 10,59%, que inclui 0,50% de seguro (valor médio do BDI referencial), 0,89% de custo de capital (estimado pelo MS), 3,45% de taxa de administração (valor médio do BDI referencial) e 5,75% de lucro (idêntico ao BDI de prestação de serviços), e um BDI de 10,75% para a prestação de serviços, que inclui 5,00% de taxa de administração (estimado pelo MS) e 5,75% de lucro (para o total do BDI estar próximo à proposta recebida pelo TCU e dentro do BDI referencial médio), estima-se um impacto na ordem de R\$ 37 milhões mensais ou R\$ 2,2 bilhões no total do programa (peça 31, p. 30-32):

Serviço	Impacto Mensal (R\$)	Impacto Anual (R\$)	Impacto no Programa (R\$)
UBS Conectada	4.155.197,01	49.862.364,10	249.311.820,52
Estação de Trabalho Conectada	20.222.587,45	242.671.049,37	1.213.355.246,85
Tablet Conectado	8.938.296,21	107.259.554,54	536.297.772,71
Serviço de Impressão Monocromática	2.684.300,83	32.211.609,97	161.058.049,84
Serviço de Impressão Multifuncional	1.101.488,02	13.217.856,23	66.089.281,13
Página Impressa	127.728,51	1.532.742,18	7.663.710,89
Total	37.229.598,03	446.755.176,39	2.233.775.881,95

199. Diante do exposto, conclui-se que as estimativas realizadas pelo MS a título de BDI devem ser revistas, mantendo-se estruturas de custos diferenciadas para os itens que envolvem fornecimento de materiais e equipamentos e prestação de serviço de atendimento, porém ajustando-se os percentuais estabelecidos aos níveis de referência, com as devidas justificativas, considerando, pelo menos, a revisão do patamar do custo do seguro; a redução do percentual de taxa administrativa para os itens de fornecimento de materiais e equipamentos a valores inferiores aos estimados para a prestação dos serviços de atendimento; e a revisão dos percentuais de taxa administrativa e lucro, com base em pesquisas de mercado e em outros órgãos da administração pública.

3.3.9 IRREGULARIDADES NA ESTIMATIVA DE TRIBUTOS E IMPOSTOS

200. A estimativa de custos elaborada pelo MS apresenta, além dos custos diretos e indiretos, a incidência sobre estes de alíquotas relativas a tributos. Na composição de custos, estão previstos PIS (0,65%), Cofins (3,00%), IR (8%), CSLL (1%) e ISS (5%) (peça 13, p. 72), o que representa uma sobrecarga de 17,65% que incide indistintamente sobre todos os custos previstos.

201. Cada um destes componentes requer uma análise em separado, em função do tratamento diferente que recebe em nossa legislação e na jurisprudência do TCU. Em relação ao PIS e à Cofins, verifica-se que a sua previsão na planilha e as alíquotas estão corretamente assinaladas (nesse sentido, vide Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer). Por outro lado, há impropriedades nas demais parcelas previstas.

202. No que diz respeito ao IR e à CSLL, o Tribunal já tem se posicionado sobre a impossibilidade de prever, de forma destacada, alíquotas destas parcelas a incidirem sobre os demais custos com impacto na formação do preço (Acórdãos 38/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, 11.196/2011-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, 1.453/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, entre outros). Entende o Tribunal que estes tributos são de natureza de formação de patrimônio, sem liame com o serviço prestado, os quais decorrem do regime tributário adotado pela empresa e cuja apuração é dependente de outros fatores alheios ao objeto do contrato. Assim, não cabe a sua inclusão na formação do preço do serviço.

203. Por outro lado, este Tribunal também já se posicionou no sentido de que, embora o IR e a CSLL não possam ser previstos de forma autônoma nas planilhas de composição de custo, não se pode impedir que esses custos estejam considerados, de alguma forma, na composição do que a empresa entende pela remuneração adequada para o seu empreendimento, ou seja, na parcela denominada Lucro (Acórdão 1.591/2010-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro André de Carvalho).

204. Na análise sobre as despesas indiretas (parágrafos 185 a 197), verificou-se que o MS já previu uma parcela denominada Lucro, de forma que poderia haver uma dupla precificação em relação a estes tributos. No entanto, conforme verificado, o BDI estimado, embora alto, sugere que não estão incluídos naquela estimativa IR e CSLL.

205. Dessa forma, conforme a jurisprudência do TCU, verifica-se que a previsão de IR e CSLL de forma autônoma na estimativa elaborada pelo MS é irregular, devendo os mesmos serem absorvidos na parcela denominada Lucro. Contudo, não se deve proceder com uma mera transposição de custos nas respectivas planilhas, pois, conforme mencionado acerca da natureza do tributo, as alíquotas foram estimadas pelo MS na premissa de lucro presumido, o que pode não ser a realidade de todas as empresas contratadas. Ademais, há que se proceder com a devida compatibilização global do BDI com impostos embutidos com os valores de referência, a exemplo da proposta de preços obtida pelo TCU (peça 32, p. 5).

206. Em relação ao ISS, verifica-se que o MS estimou a alíquota em 5,00%, o que representa o valor máximo a ser considerado neste imposto de competência municipal. Cabe salientar que o Edital de Credenciamento prevê a prestação de serviço em todos os municípios do país e, como é esperado, podem ocorrer empresas interessadas com sede nos mais diversos municípios. Conforme a legislação tributária vigente, o imposto sobre serviços, em regra, é devido no local do estabelecimento prestador (art. 3º da LC 116/2003), com algumas exceções, o que acarretará em alíquotas diferentes a depender de onde a empresa contratada se localiza.

207. Nesse sentido, o Tribunal já tomou a posição de que, na composição do BDI, “os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem utilizar o percentual de ISS compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços” (Acórdão 2.622/2013-TCU-

Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer). No entanto, verifica-se uma dificuldade metodológica no caso em análise, pois é o MS que está fixando o preço de antemão, de forma a ter um preço único que atenda todos os municípios, a despeito das diferenças tributárias que existem entre eles. Por outro lado, não pode o MS se pautar pela alíquota máxima, pois esta impõe à Administração o ônus de suportar totalmente as diferenças de alíquotas de ISS devidas em função do prestador de serviço que for contratado.

208. Em situação semelhante, o Tribunal analisou o caso de ata de registro de preços para a contratação de soluções de infraestrutura básica, incluindo garantia e assistência técnica, no âmbito do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) pela Telebrás (Acórdão 1.339/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge). Diante da dificuldade inerente à contratação de estabelecer um percentual para os prestadores de serviço em âmbito nacional, o entendimento apresentado no voto condutor do acórdão foi no sentido de se utilizar uma alíquota média, que já constava de estudos anteriores do Tribunal sobre o tema:

62. No que toca ao percentual de ISS, talvez a principal divergência existente neste ponto da análise, a Telebrás sustenta que não seria adequada a adoção do percentual de 2,00% informado na composição da unidade instrutiva, sob o argumento de que em parte dos municípios a alíquota seria de 5%. Cumpre informar que o percentual apurado pela Secob-3 tomou como referência a alíquota máxima possível de ISS (5,00%), porém adotou como premissa a hipótese de não-incidência do imposto sobre os materiais aplicados na execução dos serviços.

[...]

66. Assim, diante da necessidade de se estabelecer um percentual único para o ISS, entendo seja razoável a adoção da média informada no Acórdão 325/2007 – Plenário, ou seja, 3,62%, o que de certa forma busca contemplar, não só as variações mencionadas, mas também a possibilidade de incidência ou não da alíquota sobre os materiais aplicados.

209. Dessa forma, tendo em vista a solução adotada pelo TCU no âmbito do Acórdão 1.339/2011-TCU-Plenário, que entendeu ser razoável, naquele caso concreto, a adoção de alíquota média para o ISS, considera-se que, para efeito de estimativa da composição dos custos previstos para o PIUBS, também é razoável a adoção, pelo MS, da alíquota de 3,62% para o ISS.

210. A título de comparação, ajustando-se a memória de cálculo utilizada pelo MS com a alíquota de 3,62% mencionada no referido acórdão, obtém-se uma redução de R\$ 5,6 milhões mensais no orçamento, ou mais de R\$ 338 milhões ao longo de todo o programa (peça 31, p. 33-35):

Serviço	Impacto Mensal (R\$)	Impacto Anual (R\$)	Impacto no Programa (R\$)
UBS Conectada	2.089.815,50	25.077.785,97	125.388.929,83
Estação de Trabalho Conectada	1.847.299,32	22.167.591,79	110.837.958,95
Tablet Conectado	951.781,26	11.421.375,10	57.106.875,52
Serviço de Impressão Monocromática	498.909,97	5.986.919,67	29.934.598,35
Serviço de Impressão Multifuncional	173.919,51	2.087.034,10	10.435.170,50
Página Impressa	79.303,76	951.645,16	4.758.225,78
Total	5.641.029,32	67.692.351,79	338.461.758,94

211. Por outro lado, entende-se que, no presente caso, seria mais adequado que o MS estabelecesse, no edital do credenciamento, que a alíquota do ISS a ser utilizada dependeria da empresa que fosse efetivamente contratada, de modo que a alíquota do referido imposto a qual estaria sujeito o prestador de serviço fosse, de fato, utilizada para fins de cálculo do valor contratual. Ao adotar tal medida, o MS evitaria que empresas sujeitas à alíquota do ISS inferior a 5,00% estivessem auferindo ganhos indevidos durante a execução contratual, o que poderia representar prejuízo à

Administração.

3.3.10 IRREGULARIDADES NA REMUNERAÇÃO POR REMANEJAMENTO DE UBS

212. O serviço de Remanejamento tem por finalidade remunerar o prestador de serviço pela movimentação de equipamentos de uma UBS instalada em função de mudança de ambiente físico para novo ambiente (dentro da UBS ou para outra localidade), desde que dentro do limite municipal. A remuneração se dá por equipamentos específicos movimentados (computador, impressoras, câmera, roteador, *switch* e servidor local), cessando o pagamento enquanto houver indisponibilidade do serviço regular (peça 23, p. 22, itens 3.24.61 a 66).

213. Para a fixação do preço pelo serviço, o MS computou o custo de uma nova instalação de um equipamento acrescido de dois meses de faturamento de uma UBS Padrão (1 UBS Conectada, 7 Estações de Trabalho, 5 *Tablets*, 3 Impressoras Laser, 1 Impressora Monocromática), e rateou pela quantidade de equipamentos físicos que seriam movimentados pelo remanejamento (peça 31, p. 37). A justificativa apresentada pelo MS para esta fórmula é a necessidade de remunerar o prestador pelos serviços que deixarão de ser faturados enquanto perdurar o remanejamento, que seria de dois meses (peça 13, p. 64, item 4.10.11).

214. O mecanismo adotado pelo MS para remunerar o serviço de remanejamento não é adequado. Primeiramente, a fórmula de cálculo não tem sentido face aos motivos alegados. A premissa é pagar somente pelos equipamentos movimentados que foram citados, porém o custo computado refere-se a todos os equipamentos existentes na UBS Padrão (que contém, então, *tablets*, não incluído no rol de movimentáveis, por já ser móvel).

215. Ou seja, ao se movimentar um equipamento, paga-se indiretamente pela movimentação de um *tablet*. Além disso, o custo computado foi rateado por treze (o que seria a quantidade de equipamentos fixos movimentáveis), porém nesta quantidade não estão previstos o servidor e o quarto equipamento do núcleo da UBS (que é composto por servidor, roteador, *switch* e modem, conforme item 3.3.5 deste relatório), o que faria com que o rateio fosse realizado por quinze equipamentos, levando a um preço menor. Soma-se a isso o fato de que, se o *tablet* está sendo remunerado indiretamente, este deveria estar computado no rateio também, reduzindo ainda mais o valor estabelecido. Assim, o preço fixado pelo MS, além de não refletir o serviço prestado, está artificialmente maior.

216. Ademais, remunera-se pelo remanejamento o equivalente a dois meses de faturamento da UBS movimentada, o que é o tempo máximo previsto para o serviço (peça 23, p. 22, item 3.24.64). Se uma empresa executar o serviço em menos tempo, irá auferir remuneração em dobro pelo período compreendido entre o reinício do serviço após o remanejamento e o prazo que faltar para completar o período hipotético referente aos dois meses que recebeu pelo remanejamento. Note-se que o cálculo feito pelo MS considera dois meses de faturamento mesmo quando o remanejamento é dentro da UBS, cujo prazo máximo é de 15 dias. Assim, haverá, fatalmente, pagamento duplicado por serviços não prestados.

217. Na realidade, deduz-se que a intenção do MS é, além de cobrir os custos de movimentação de uma UBS, cobrir os custos de amortização dos equipamentos e de outros custos incorridos que não estarão sendo remunerados no período em que não houver faturamento por indisponibilidade de serviço. Entende-se que haverá prejuízo ao prestador caso haja interrupção na prestação de serviço (e conseqüentemente, de faturamento) sem que lhe tenha dado causa, pois o prestador não poderá amortizar todo o investimento até o final do contrato. No entanto, a fórmula elaborada pelo MS acarreta distorções que implicam preços sobrevalorizados e pagamento duplicado.

218. A título de exemplo, uma solução razoável seria fixar um preço especificamente para o custo direto de movimentação de equipamentos (mão de obra), com interrupção dos pagamentos pelos serviços momentaneamente não prestados pelo fornecedor e correspondente redução do valor

contratual, respeitando-se o limite máximo de supressão que deverá ser de 25% do valor inicial atualizado do contrato, nos termos do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, sem prejuízo de a Administração poder vir a ressarcir a contratada pelos custos de aquisição de equipamentos regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, conforme disposto no art. 65, § 4º, da mesma Lei.

219. Outro ponto a ser observado em relação ao remanejamento diz respeito aos mecanismos de controle previstos. Conforme previsto no Edital (peça 23, p. 22, itens 3.24.61 a 66), em caso de remanejamento, o MS notificará o prestador de serviço acerca da necessidade, informando as características da nova UBS, e o prestador terá cinco dias úteis para elaborar o plano para o serviço, que deverá ser realizado em, no máximo, quinze dias, se for dentro da UBS, e sessenta, se for para outra UBS.

220. Cabe apontar que esse controle não mitiga o risco de simulação da realização de serviços inexistentes, para fins de aumento do faturamento, em conluio entre as partes envolvidas - há solicitação de movimentação, pagamento do serviço, mas nada sai do lugar, especialmente quando a movimentação for dentro da UBS. Nesses casos, a aferição da realização do serviço é dificultada pois não envolve fornecimento de novos materiais ou a caracterização do que seja “novo ambiente construído dentro da própria UBS”. Nesse aspecto, o Edital e o Projeto Básico do programa não preveem nenhum controle adicional para mitigar estes riscos, seja em relação à aferição prévia dos pressupostos para o serviço, seja em relação à fiscalização do serviço posteriormente realizado.

221. Desta forma, verifica-se que é importante reforçar os controles específicos sobre a prestação do serviço de remanejamento, em especial a comprovação material da situação anterior das instalações, a situação posterior do serviço realizado e a medição das interrupções de serviço para fins de pagamento. Entende-se importante, também, a inclusão de obrigatoriedade de inspeção *in loco* no rol de atribuições das entidades encarregadas desta atividade (universidades conveniadas, ou outras) para todos os casos, haja vista o seu potencial de uso irregular.

222. Diante do exposto, conclui-se que o preço fixado para o serviço de Remanejamento de UBS deve ser revisto, de forma a considerar os custos incorridos na efetiva prestação do serviço de movimentação de equipamentos e a remuneração adequada do prestador de serviço, assim como devem ser aperfeiçoados os mecanismos de controle previstos para evitar ou mitigar o uso irregular deste serviço.

3.3.11 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A FIXAÇÃO DO PREÇO DOS SERVIÇOS

223. Conforme se observa, foram identificadas várias falhas e inconsistências relacionadas à falta de pesquisa de preços em outras contratações na APF e à metodologia de cálculo dos componentes de custo que fixam o preço para os serviços a serem contratados, e essas possuem um potencial impacto elevado sobre o valor da contratação, não podendo ser negligenciadas por esta Corte de Contas.

224. Ademais, individualmente, verificou-se que cada impropriedade tem um impacto significativo sobre a estimativa da despesa do programa e do preço fixado, inclusive aqueles com valores percentualmente baixos, devido à magnitude do programa. Salienta-se, também, que a análise não foi exaustiva, podendo haver outras impropriedades não identificadas que tenham impacto significativo. Em resumo, considerando as impropriedades mensuráveis e os seus respectivos impactos, chegou-se aos seguintes números:

Impropriedade	Impacto Mensal (R\$)	Impacto Anual (R\$)	Impacto no Programa (R\$)
3.3.1 Critério da Média	48.796.701,23	585.560.414,82	2.927.802.074,10
3.3.3 Encargos Sociais e Trabalhistas	283.734,86	3.404.818,33	17.024.091,63
3.3.4 Despesas com Pessoal	-75.207,39	-902.488,71	-4.512.443,55
3.3.5 Infraestrutura de Rede	878.471,16	10.541.653,92	52.708.269,58
3.3.6 Manutenção e Suporte de Equipe	5.833.269,78	69.999.237,31	349.996.186,53
3.3.7 Prontuário Eletrônico	18.413.788,08	220.965.456,92	1.104.827.284,59
3.3.8 Despesas Indiretas – BDI	37.229.598,03	446.755.176,39	2.233.775.881,95
3.3.9 Tributos	5.641.029,32	67.692.351,79	338.461.758,94

225. Todavia, considerando que o impacto calculado de algumas destas impropriedades tem custos comuns (como é o caso dos itens 3.3.6 e 3.3.7, que compartilham o supervisor de *help desk*) e que se compensam reciprocamente (como é o caso dos itens 3.3.3, 3.3.4, 3.3.6 e 3.3.7, nos quais um aumento dos encargos e despesas é mitigado pela diminuição no tamanho das equipes), uma consolidação de todas as impropriedades (peça 31, p. 36) mostra um impacto diferente do que a soma das impropriedades, mas bastante significativo, na ordem de 36,20%, conforme segue:

	Mensal (R\$)	Anual (R\$)	Programa (R\$)
Orçamento estimado do Programa	290.532.836,58	3.486.394.038,93	17.431.970.194,80
Impacto consolidado das impropriedades	105.185.091,96	1.262.221.103,49	6.311.105.517,45
Risco de sobrepreço	36,20%		

226. Olhando-se pela perspectiva do preço pago pelos serviços, obtém-se também reduções significativas nos valores individuais (somente no *Tablet* a redução é de 54,40%). Considerando uma UBS Padrão (1 UBS Conectada, 7 Estações de Trabalho, 5 *Tablets*, 3 Impressoras laser e uma impressora multifuncional), a redução no preço médio se mantém na faixa de 36%:

	Município Tipo 1 Preço Original (R\$)	Município Tipo 1 Preço Ajustado (R\$)	Variação
UBS Conectada	1.909,24	1.349,37	29,32%
Estação de Trabalho Conectada	233,17	132,79	43,05%
Conexão de Estações de Trabalho Existentes*	179,85	100,80	43,95%
<i>Tablet</i> Conectado	129,04	58,84	54,40%
Serviço de Impressão Monocromática	143,01	117,04	18,16%
Serviço de Impressão Multifuncional	158,89	129,84	18,28%
Página Impressa*	0,12	0,11	4,97%
UBS Padrão	4.774,58	3.054,05	36,04%

* Não entram no cálculo da UBS Padrão, pois tem demanda variável

227. Cabe salientar que o MS apresentou como justificativa para a razoabilidade dos preços fixados um comparativo com as propostas recebidas de empresas à época da realização das audiências públicas, e que serviu de base para a construção da escala de valores entre as classificações de municípios (1 a 5), segundo uma metodologia estatística própria (peça 13, p. 58-60). De acordo com esse comparativo (peça 31, p. 39), o valor médio das propostas para uma UBS Padrão foi de R\$ 6.312,31, enquanto que o MS fixou o preço em R\$ 4.774,58, o que significaria uma redução de 24,4% em relação à média das propostas obtidas.

228. Sobre esse ponto, é importante registrar que os preços foram obtidos pelo MS em sede de proposta, para as quais as empresas podem apresentar preços inflados, e, a despeito da pretensa

metodologia estatística que teria eliminado as discrepâncias, as propostas não passaram pelo crivo da competição.

229. Assim, a redução de 24,4% obtida não representa argumento suficiente para justificar os preços, cuja adequada fixação depende da correta estimativa dos seus componentes de custo, conforme demonstrado nas seções anteriores, principalmente em função de o MS ter avocado para si a responsabilidade de definir o preço, em decorrência da opção pela sistemática de credenciamento. A título de comparação, o preço obtido com os ajustes listados acima foi de R\$ 3.054,05, ou uma redução de 51,6% em relação à média das propostas obtidas, e 21,1% abaixo da menor proposta recebida (peça 13, p. 70) que, frise-se, não passou por competição.

230. Diante do exposto, conclui-se que a metodologia de preços apresentada pelo MS não é capaz de justificar o valor fixado para os preços do credenciamento. Todavia, considerando que o TCU, mediante despacho do Ministro Augusto Nardes (14/5/2018), referendado pelo Acórdão 1.097/2018-TCU-Plenário, determinou ao MS, cautelarmente, que se abstinhasse de assinar os contratos relativos ao Edital de Credenciamento 1/2017 CGMP/SAA/SE/MS e que não havia sido firmado nenhum contrato anteriormente (não havendo direito subjetivo de nenhuma das partes), entende-se que eventual deliberação acerca de responsabilização, em função de irregularidades que ensejem dano ao erário, dê-se após determinação para que o órgão revise os procedimentos adotados para pesquisa de preços, revise os preços fixados com os devidos ajustes na planilha de cálculo utilizada, de modo a sanar as falhas identificadas pela equipe de fiscalização, bem como apresente as pertinentes justificativas para os critérios adotados ao estabelecer quaisquer valores utilizados na formação do preço, antes de dar prosseguimento às contratações.

231. Ademais, reforce-se que um projeto piloto, como o mencionado nos parágrafos 72-76, poderia ser de grande valia para a formação do preço. Ele permitiria, a partir do interesse das empresas, oferecer subsídios sobre a adequação dos preços apresentados na justificativa. Além disso, seria possível refinar as referências e coletar subsídios sobre a composição dos serviços, identificando os equipamentos utilizados e os serviços agregados de forma mais fidedigna, tornando o processo de fixação do preço mais transparente.

Causas

- a) Erros de caráter operacional nas planilhas e nos cálculos que consubstanciaram a justificativa de preços para o credenciamento;
- b) Convicção de que o valor estava adequado, sustentada no fato de haver três referências de mercado para os itens de precificação; e
- c) Dificuldade operacional em realizar pesquisas regionalizadas de todos os bens e serviços que compõem o objeto em órgãos e entidades da administração pública.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Impacto financeiro elevado no orçamento previsto para o programa, uma vez que falhas nas pesquisas de preços, por menores que sejam, têm grande repercussão, pois são previstos contratos de 60 meses para 45.495 UBS;
- b) Utilização dos preços fixados incorretamente como referência para outros órgãos e entidades da administração pública em futuras contratações;
- c) Risco de sobrepreço nos valores definidos pela Administração para a prestação dos serviços, haja vista que, numa contratação por credenciamento, não existe a possibilidade de que os interessados diminuam o valor de suas propostas, de modo a corrigir eventuais falhas na pesquisa de preço; e
- d) Risco de disseminação da prática de não realizar pesquisa de preços junto a outros órgãos e entidades da administração pública em outras contratações que se utilizem da sistemática de credenciamento.

Conclusão parcial

232. Face todo o exposto, conclui-se que o MS não apresentou justificativa de preços adequada para os serviços constantes no edital, baseado em consulta de preços de referência em outros órgãos ou entidades da administração pública ou portais públicos de pesquisa de preços, conforme requisito estabelecido na legislação pátria (Lei 8.666/93), em norma infralegal (IN 05/2014-SLTI/MP), bem como em entendimentos jurisprudenciais desta Corte de Contas, com potencial risco de sobrepreço. Da mesma forma, não apresentou avaliação quanto à economicidade da opção da contratação por meio de serviço em detrimento do fornecimento de equipamentos (parágrafos 91-102).

233. Além disso, constaram-se outros problemas na formação do preço que, em virtude da magnitude do Programa, chegam a cifras bilionárias como irregularidades na escolha do critério para estabelecer o preço de referência (parágrafos 104-114), na pesquisa de preços restrita a três cotações (parágrafos 115-121), na definição dos encargos sociais e trabalhistas (parágrafos 122-141), na carência de justificativas acerca dos custos de benefícios de pessoal (parágrafos 142-149), na estimativa do custo de infraestrutura de redes (parágrafos 150-160), no dimensionamento das equipes de suporte a *hardware* (parágrafos 161-173) e *software* (parágrafos 174-183), na estimativa das despesas indiretas (185-199) e dos tributos (parágrafos 200-211) e, por fim, nos custos de remanejamento (parágrafos 212-222).

234. Dado esse contexto, entende-se adequado determinar ao MS que revise a sistemática utilizada para composição dos custos que subsidiaram a fixação do preço, com reavaliação dos itens em que foram identificadas impropriedades, não limitada a elas, bem como dar ciência das impropriedades relacionadas a não observação dos critérios legais para a justificativa de preços, de modo que o MS adote as providências necessárias para assegurar a sua correta fixação.

Proposta de encaminhamento

a) Determinar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de **trinta dias**, plano de ação com medidas que incluam a revisão da composição dos custos que subsidiaram os preços para a prestação dos serviços constantes do Edital de Credenciamento 1/2017 CGMP/SAA/SE/MS, registrando as justificativas pertinentes quanto aos critérios utilizados para cada componente, balizando-os por pesquisas de preço em conformidade com a legislação vigente, em especial a pesquisa de contratações em outros órgãos da APF, bem como reavaliando, em especial, os itens em que foram apontadas irregularidades, condicionando o início das contratações à revisão dos preços, em atenção ao art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 15, inciso V e § 1º, à IN - SLTI/MP 5/2014, e à IN - MP 5/2017, alertando-se que a não observação dos apontamentos, com a consequente caracterização de sobrepreço, pode ocasionar elevado prejuízo ao erário e ensejar sanção dos responsáveis;

Benefícios esperados

a) Minimização de risco de sobrepreço em sistemática de credenciamento, com preços adequadamente definidos a partir de referências de outros órgãos e entidades da administração pública e de valores registrados de preços praticados no SIASG Comprasnet, bem como em portais públicos de pesquisa de preços;

3.4. Orçamento inadequadamente planejado

235. Ao se analisar o planejamento orçamentário da contratação, observou-se que os recursos consignados no Orçamento Geral da União mostram-se insuficientes para custear as despesas decorrentes do PIUBS. Além disso, as metas previstas no PPA não estão coerentes com os objetivos traçados pelo MS e não foi apresentada a análise de impacto financeiro para os exercícios subsequentes.

Critérios

- a) Constituição da República Federativa do Brasil, art. 165, §§ 1º e 2º e art. 167, inciso II;
- b) Lei Federal 8.666/1993, art. 7, § 2º, inciso III;
- c) Lei Federal 4.320/1964, arts. 4 e 5;
- d) Lei Complementar Federal 101/2000, art. 16, inciso II.

Análise e Evidências

236. De acordo com a Nota Técnica 5-SEI/2017-DAB/SAS/MS (peça 26, p. 1-2), o orçamento necessário à implementação do programa no exercício financeiro de 2018 seria de R\$ 3.420.703.029,00 sendo que R\$ 1.143.381.130,98 descontados do Piso da Atenção Básica (PAB) Variável dos municípios, o que resultaria em R\$ 2.277.321.898,06 custeados a partir de planos orçamentários específicos. O Edital de Credenciamento 01/2017 prevê que os recursos destinados à cobertura das despesas originárias dos Contratos correriam à conta do Programa de Trabalho 10.126.2015.20YN.0001, PTRES 09372, Natureza da Despesa 33.90.39, constantes do Orçamento Geral da União.

237. Posto isso, a Lei Federal 13.587/2018, a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2018, fixou as despesas da União com o montante de R\$ 512.500.000,00 para a ação “Sistema de Tecnologia de Informação e Comunicação para a Saúde (e-Saúde)”, o que, conforme cronograma de implementação, se mostraria insuficiente para custear as despesas previstas com o programa para o ano de 2018 e representa uma insuficiência de R\$ 1.764.821.898,06, já considerando os descontos no PAB Variável elencados no parágrafo anterior.

238. Posteriormente, por meio de Despacho datado de 26/1/2018 em resposta ao Ofício de Requisição 1-501/2017-TCU-Sefti (peça 12, p. 2-3), o MS informou que o programa seria custeado pelo Plano Orçamentário 10.301.2015.219A.0001.0005, Natureza de Despesa 33.90.00, no valor total de R\$ 580.000.000,00, além das transferências advindas do desconto do PAB Variável, o que seria suficiente para custear as despesas no exercício de 2018, na ordem R\$ 558.386.736,40.

239. O MS não explicou o porquê de ter inicialmente previsto o orçamento de R\$ 2.277.321.898,06 para o exercício de 2018 e posteriormente tê-lo ajustado para R\$ 558.386.736,40. Todavia, a análise dos elementos apresentados, notadamente a planilha apresentada em resposta ao Ofício de Requisição 1-501/2017 (peça 13, p. 1), indica que essa diferença ocorreu porque o primeiro valor considerou o gasto anual (de janeiro a dezembro) quando todas as UBS estiverem informatizadas; ao passo que o segundo valor, corresponde ao cronograma ajustado, considerando que nem todas as UBS serão informatizadas até 2018, e os primeiros pagamentos tendem a se iniciar em julho.

240. Apesar de tal situação, observa-se que, mesmo ocorrendo uma possível mudança de cronograma, existe uma incoerência de valores, pois a informação proveniente do Siop apresentada pelo MS (peça 12, p. 2) prevê um orçamento de R\$ 580.000.000,00 no âmbito da ação 219A. Todavia o montante apontado na LOA 2018, prevê o montante de R\$ 512.500.000 na ação 20YN, e, desse modo, é insuficiente para custear as despesas, mesmo com o cronograma já ajustado.

241. Ao se verificar o motivo dessa divergência de valores e de planos orçamentários, observou-se que a resposta do MS foi subsidiada pelo quadro de elaboração da proposta orçamentária. Todavia, essa proposta não foi consolidada pelo Governo Federal e tampouco aprovada pelo Congresso Nacional. Frise-se que a Lei 13.587/2018, que trata do Orçamento de 2018, é de 2/1/2018, ou seja, anterior à mencionada resposta. Logo, a estimativa apresentada foi realizada com base no PLOA 2018, mas não é suportada pela Lei Orçamentária Anual.

242. Tal situação representa um risco de descumprimento da vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil, no sentido de que não se pode assumir obrigações diretas que excedam os limites de créditos. Ademais, o art. 7, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/93 estabelece a necessidade de recursos orçamentários para o pagamento das obrigações

decorrentes dos serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

243. A previsão de recursos nem só é insuficiente, como é falha. No caso, não foi discriminada previsão do montante de recursos do PAB Variável que serão deduzidos dos municípios por exercício, nos termos do art. 172-B da Portaria de Consolidação GM-MS 6/2017. Além disso, não foram identificados os critérios de repasse do MS para os casos de municípios que contem com prontuários eletrônicos em funcionamento. Logo, não se identificou previsão de recursos orçamentários para custear tais despesas.

244. No caso, o art. 504-B, inciso II, da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017 previu que aqueles municípios que já tivessem UBS com prontuários eletrônicos em funcionamento teriam direito à transferência de recursos financeiros para o custeio dos serviços implementados, desde que atendessem a critérios técnicos definidos por ato do Departamento de Atenção Básica. No entanto, não se verificaram atos que fixassem tais critérios, nem dos potenciais valores passíveis de transferência, o que fatalmente impactará o orçamento do programa.

245. Ainda que o cronograma seja reajustado para se adequar às rubricas orçamentárias disponíveis, ou que seja viável uma suplementação, observa-se um planejamento deficiente, com imprecisão do PIUBS em relação às metas 04EH e 04EI do Plano Plurianual 2016-2019 (peça 29, p. 118). O citado plano estabelece as seguintes metas:

- 04EH – Custear a conectividade de banda larga de 25 mil Unidades Básicas de Saúde;
- 04EI – Garantir 14 mil Unidades Básicas de Saúde utilizando o prontuário eletrônico.

246. Conforme se observa, tais metas são sensivelmente diferentes das idealizadas no âmbito do PIUBS, que prevê tanto a conectividade como o prontuário eletrônico em aproximadamente 42 mil UBS. Tem-se uma diferença de aproximadamente 17 mil UBS com conectividade e de 28 mil UBS com o prontuário eletrônico.

247. Na hipótese de o MS almejar a ampliação da meta de 14 mil UBS utilizando o prontuário eletrônico (no ciclo 2016-2019), para 42 mil UBS, é necessário proceder essa alteração no PPA, que é aprovado pelo Congresso Nacional, conforme art. 165, § 1º, da Constituição Federal. Não se pode alijar o Poder Legislativo de se pronunciar a respeito dessa mudança de metas, tendo em vista que, para viabilizar todas as Unidades Básicas de Saúde do território nacional informatizadas, existe um custo associado de aproximadamente R\$ 17 bilhões em vigência plurianual.

248. Reforce-se que a Lei 8.666/93 em seu art. 57, inciso I, estabelece como uma das exceções de duração de contratos superior à vigência dos créditos orçamentários o caso de produtos contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, o que reforça a necessidade de adequação entre as metas do programa e as metas desse instrumento de planejamento da ação governamental.

249. Ainda no que tange ao planejamento orçamentário, não se identificou a elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro indicando as estimativas de gastos para o exercício de 2018, bem como para os dois subsequentes, em aderência ao art. 16, inciso II, da Lei Complementar 101/2000. Um adequado planejamento orçamentário mostra-se de vital importância no atual contexto de déficit fiscal que o Brasil enfrenta nos últimos exercícios, e que justificou o Ministério do Planejamento anunciar, no dia 2/2/2018, um bloqueio de R\$ 16,2 bilhões no Orçamento de 2018 (peça 27, p. 4), e em 22/3/2018, um bloqueio adicional de R\$ 2 bilhões (peça 27, p. 7).

250. Em decorrência da intenção de se apresentarem resultados rápidos, em detrimento de um melhor planejamento, conforme já destacado em achado anterior, houve também, a princípio, negligência no planejamento orçamentário. Nesse contexto, a exigência constante do 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/93 aparentou ser encarada de modo meramente formal, sem a transparência sobre os recursos do PAB Variável que seriam deduzidos, bem como sem a definição de orçamento para o custeio de municípios com os serviços já implementados.

251. Essas questões apresentam reflexos inclusive em limitação do poder fiscalizador exercido pelo Congresso Nacional sobre os gastos públicos. A partir do momento que o programa foi instituído por meio de ato infralegal (Portaria GM/MS 2.920/2017), e que nem mesmo o seu planejamento orçamentário e financeiro está em conformidade com a legislação em vigor, tem-se um risco majorado de má aplicação dos recursos públicos e de desvirtuamento das prioridades da administração pública federal.

Causas

- a) Atendimento aparentemente formal da exigência contida no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos;
- b) O financiamento do PIUBS está disperso em mais uma ação, o que dificulta seu controle orçamentário, e deixa a sua realização dependente de vontade política;
- c) Elevado déficit primário do governo federal, que, de modo a se enquadrarem dentro das metas, leva órgãos da administração pública a subdimensionar suas despesas;
- d) Falta de definição dos critérios para transferência de recursos para os municípios que já tenham sistemas de prontuários eletrônicos em funcionamento, para o seu custeio;
- e) Precariedade dos processos de articulação intragovernamental, em que políticas estratégicas do MS não são aquelas previstas no Plano Plurianual;
- f) Desvalorização do Plano Plurianual como instrumento de formulação e planejamento de políticas públicas;
- g) Intenção de apresentar resultados rápidos em detrimento de melhor planejamento.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Prejuízo a políticas, estratégias e programas custeados por meio da ação orçamentária 219A (Piso da Atenção Básica), o que tende a ter efeitos em ações de cuidados básicos de saúde, que contemplam a prevenção de agravos, o diagnóstico e a manutenção da saúde dos cidadãos;
- b) A depender do cronograma de implementação, pode haver insuficiência de orçamento para o PIUBS, que pode prejudicar não apenas prejudicar as ações de atenção básica no âmbito do SUS, como também a adequada execução do PIUBS, com atrasos ao pagamento de prestadores ou ações suspensas por falta de pagamento;
- c) Execução do programa em desconformidade com a legislação vigente, ante a incompatibilidade das metas atuais com o previsto no PPA, em atenção ao disposto no art. 165, §1º da CF c/c o art. 57, inciso I, da Lei 8.666/93, e a falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o ano de 2018 e para os dois anos subsequentes, conforme o disposto no art. 16, inciso II, da LRF;
- d) Risco de descontinuidade na execução do PIUBS, em decorrência da sua não previsão no PPA; e
- e) Falta de transparência quanto ao gasto, no atual exercício e nos próximos, com a informatização dos municípios ou com o custeio dos que já tenham prontuário eletrônico implementado.

Conclusão parcial

252. Face ao exposto, entende-se cabível determinar ao MS que promova um adequado planejamento orçamentário da aquisição. Desse modo, será proposta determinação ao MS no sentido de que as contratações de empresas para implantação de prontuário eletrônico no âmbito do PIUBS e das transferências de recursos para o custeio desses serviços já implementados observe os limites de créditos ordinários ou adicionais disponíveis em rubricas específicas para tais finalidades. Entende-se apropriado também determinar que seja promovida a adequada inclusão do PIUBS no Plano Plurianual para o período de 2016-2019 e seja elaborada estimativa de impacto orçamentário-financeiro indicando as estimativas de gastos para 2018, bem como para os dois subsequentes (parágrafos 236-249).

253. Ademais, considerando que o PIUBS foi instituído por ato infralegal (Portaria GM/MS

2.920/2017), não possuindo metas adequadamente incorporadas ao PPA, mas possuindo uma elevada estimativa de impacto financeiro, com custos totais previstos de aproximadamente R\$ 17 bilhões em cinco anos, entende-se dever desta Corte de Contas encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão que forem proferidos às comissões legislativas que cuidem do orçamento pátrio, a fim de avaliarem eventuais riscos e impactos orçamentários, financeiros e fiscais do programa (parágrafos 250-251).

Proposta de encaminhamento

a) Determinar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de **trinta dias**, encaminhe ao TCU plano de ação com medidas que incluam:

a.1) a adequação da contratação de empresas para implantação de prontuário eletrônico no âmbito do PIUBS, bem como as transferências de recursos para o custeio dos serviços já implementados, aos limites de créditos ordinários ou adicionais disponíveis em rubricas específicas para tais finalidades, em conformidade com o cronograma de implementação, em observância ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal c/c o art. 7, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e arts. 4º e 5º da Lei 4.320/1964;

a.2) a inclusão do PIUBS no Plano Plurianual para o período de 2016-2019, em consonância com o art. 165, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, bem como elabore estimativa de impacto orçamentário-financeiro indicando as estimativas de gastos para o exercício de 2018 e para os dois subsequentes, em aderência ao art. 16, inciso II, da Lei Complementar 101/2000;

b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle do Congresso Nacional, à Comissão da Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, alertando-os para o fato de que o Programa de Informatização das UBS, sendo instituído como de natureza continuada e obrigatória, foi aprovado por norma infralegal (Portaria - GM/MS 2.920/2017) sem a necessária previsão no Plano Plurianual, em desconformidade com o art. 165, inciso I, da Constituição Federal e com o art. 57, inciso I, da Lei 8.666/93, e sem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para os gastos do ano corrente e dos dois subsequentes, em desatenção ao art. 16, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas.;

Benefícios esperados

a) Maior transparência sobre o orçamento destinado aos municípios para o custeio dos prontuários eletrônicos já implementados, conforme art. 504-B, inciso II, da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017;

b) Adequação entre as despesas do programa e o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional;

c) Estabelecimento de metas que induzam a busca dos objetivos do programa no Plano Plurianual para o período de 2016-2019;

d) Aumento da transparência do gasto governamental, com a elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para o exercício de 2018 e dois subsequentes;

e) Reforço da atuação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados, no controle dos gastos públicos;

3□.5. Ações deficientes no processo de gestão de riscos

254. Analisando-se o processo de Gestão de Riscos elaborado pelo MS, constatou-se que este foi realizado de forma incipiente, e não se mostra uma ferramenta hábil para mitigar os riscos associados ao Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde e promover a boa governança da coisa pública.

Critérios

- a) Decreto Federal 9.203/2017, art. 2º, inciso IV, art. 5º, inciso III, arts. 17, 18 e 19;
- b) Instrução Normativa - 4/2014-SLTI/MP, art. 13;
- c) Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016, arts. 3º, 5º, 11, 12, 13, 16, 17, 20 e 22;
- d) Portaria GM/MS 1.822/2017, arts. 3º, 7, 20, parágrafo único, e 21;
- e) COSO/ERM, INTOSAI GOV 9130/2007 e ABNT NBR ISO 31000:2009;

Análise e Evidências

255. A informatização das Unidades Básicas de Saúde deve ter sua gestão alinhada aos objetivos estratégicos do SUS, bem como ao Plano Nacional de Saúde, e, nesse contexto, ter os riscos continuamente geridos, monitorados e atualizados, em congruência com recomendações internacionais, como o COSO/ERM, normas da INTOSAI GOV 9130/2007, ABNT NBR ISO 31000:2009 e Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016.

256. Não obstante o MS tenha apresentado um documento denominado “Análise de Riscos”, consoante documento 0986823, no processo 25000.072832/2017-13 (peça 28), a análise se mostrou eminentemente circunstancial e não se identificaram ações sistematizadas no sentido de gerenciar os riscos da contratação. Essa é uma falha particularmente grave tendo em vista a materialidade, a relevância e o potencial transformador do programa como um todo.

257. De início, houve um frágil mapeamento das vulnerabilidades, tendo em vista que alguns riscos críticos para a contratação não foram considerados pelo MS. Como exemplo, pode-se mencionar os riscos relacionados à perda de impessoalidade no uso do credenciamento, à possibilidade de uso de *softwares* proprietários e à não contratação de recursos necessários ao seu monitoramento. As intercorrências desse frágil processo foram potencialmente danosas a ponto de terem justificado a representação pela equipe de auditoria, constante do TC 003.372/2018-9, conforme anteriormente detalhado (parágrafos 49-55).

258. Ademais, as informações apresentadas pelo MS não indicaram haver ações no sentido de promover uma gestão contínua, categorizada de acordo com a materialidade e relevância do objeto e em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Saúde. Além disso, de acordo com o documento apresentado, não é possível saber qual o nível de aceitabilidade em relação às variáveis críticas, haja vista a não apresentação dos níveis de tolerância de risco, conforme previsto no art. 7º, inciso III, alínea “b”, da Portaria GM/MS 1.822/2017.

259. Ainda, de acordo com o art. 3º da Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016, os controles internos deveriam ser operacionalizados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas finalísticas e de apoio da organização, tendo em consideração os riscos que se pretende mitigar, com base nos objetivos estratégicos estabelecidos. Nesse sentido, conforme art. 20 da citada norma, cada risco identificado e avaliado deveria ter um agente responsável para acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação do risco, bem como garantir que as informações adequadas estejam disponíveis em todos os níveis da organização.

260. Ocorre que o Ministério não identificou agente(s) responsável(eis) pelo gerenciamento dos riscos, mas apenas designações abstratas que normalmente remetem à equipe de planejamento e/ou controle, bem como aos fiscais e gestores do contrato. Essa imprecisão dos agentes responsáveis pela gestão do risco contribui para a sua falta de efetividade.

261. Ante o exposto, considera-se presentes elementos que indicam um processo falho de gestão de riscos.

262. Nesse contexto, além de aprimorar a gestão de riscos do programa, entende-se necessário fortalecer os controles internos no âmbito da Atenção Básica, tais como os mecanismos e procedimentos internos relacionados à prevenção, detecção e remediação de fraudes, de

irregularidades e de desvios éticos nos planos estratégicos, programas, projetos e processos de trabalho do Ministério, o que é conhecido como gestão da integridade, segundo a Portaria - GM/MS 1.822/2017.

263. De forma geral, considerando a materialidade do programa, o MS poderia planejar uma maior articulação com conselhos, comissões e comitês na área de saúde para garantir maior aproveitamento das possibilidades de uso do prontuário eletrônico dentro do SUS, não se restringindo à obtenção de informações dos prontuários para aprimoramento das políticas públicas de saúde, mas também usando-as como subsídio à gestão da integridade executada pelo Ministério da Saúde. Um exemplo seria utilizar dados dos prontuários eletrônicos para, por exemplo, aferir a produção da Atenção Básica, de forma a propiciar a prevenção, detecção e correção de desvios que impactem na boa aplicação dos recursos públicos empregados nessa área.

264. Não obstante, reconhece-se que a situação encontrada é em parte justificada pelo pouco tempo desde a edição de normativas relacionados à gestão de riscos, como o Decreto Federal 9.203/2017, a Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016 e a Portaria - GM/MS 1.822/2017. Além disso, há de se considerar que esta é uma prática nova no âmbito da administração pública federal, e que o grande número de normativos existente sobre o tema, aliado a uma não consolidação de uma cultura de gestão de riscos, pode ter contribuído para as fragilidades encontradas.

Causas

- a) Atendimento aparentemente formal da exigência de análise de riscos contida no art. 13 da Instrução Normativa - 4/2014-SLTI/MP;
- b) Cultura de que a gestão de riscos deve ficar a cargo do setor de controle interno, e não de todos os agentes responsáveis pela condução das atividades nos âmbitos dos macroprocessos finalísticos e de apoio, conforme preconiza o art. 3º da Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016;
- c) Foco apenas nos riscos do processo de credenciamento do PIUBS, sem a adequada identificação e gestão de riscos relacionados à operacionalização dos prontuários eletrônicos e à fiscalização dos contratos oriundos do credenciamento;
- d) Necessidade de apresentar resultados rápidos, em detrimento das atividades de gestão de riscos, de modo a possibilitar um melhor planejamento;
- e) Pouco tempo de maturação de normativos como o Decreto Federal 9.203/2017, a Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016 e a Portaria GM/MS 1.822/2017;
- f) Grande dispersão de manuais e orientações a respeito do processo de gestão de riscos;
- g) Desvalorização do instrumento da gestão de riscos entre os gestores;
- h) Carência de pessoal capacitado na atividade de gestão de riscos; e
- i) Intenção de apresentar resultados rápidos em detrimento de melhor planejamento.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) As atividades de gestão de risco tendem a ficar concentradas com os tomadores de decisão, fazendo com que esse processo se torne informal, não sistematizado e balizado pelas percepções individuais (e não pelos objetivos organizacionais);
- b) Possíveis atrasos nos processos de contratação e de implementação dos prontuários eletrônicos nas Unidades Básicas de Saúde;
- c) Incremento de riscos relacionados à efetividade dos prontuários eletrônicos como instrumento que auxilie a gestão da Atenção Básica em Saúde; e
- d) Incremento de riscos relacionados ao mau acompanhamento pelo MS dos serviços por ele contratados.

Conclusão parcial

265. Considerando que o processo de gestão de riscos é uma ferramenta para melhorar a governança e a efetividade da ação governamental, e que tais ações são afetas à gestão das unidades jurisdicionadas, entende-se que é pertinente aperfeiçoar esse processo no âmbito do SUS, com ações no sentido de promoverem adequado mapeamento das vulnerabilidades (parágrafos 255-258).

266. Nesse sentido, é necessário aprimorar ações de gestão de risco, de modo que as atividades relacionadas ao processo de contratação, à gestão contratual e à solução de TI sejam associadas a agentes públicos nominalmente designados, e que tais agentes tenham sob sua responsabilidade assegurar que tais riscos sejam adequadamente gerenciados, monitorados e que as informações a seu respeito sejam disseminadas no âmbito do MS, em especial aos tomadores de decisão, e que sejam definidos níveis de tolerância (parágrafos 259-260).

267. Além disso, de modo a utilizar os prontuários eletrônicos para subsidiar a gestão da integridade realizada pelo Ministério no PIUBS e, consequentemente, na Atenção Básica, em consonância com o inciso III do art. 3º da Portaria - GM/MS 1.822/2017, o MS poderia se articular com outros conselhos comissões e comitês do SUS, de modo a possibilitar que as informações obtidas possam ser utilizadas pelos gestores municipais, de forma a propiciar a prevenção, detecção e correção de desvios que impactem na boa aplicação dos recursos públicos empregados nessa área (parágrafos 261-264).

Proposta de encaminhamento

a) Determinar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de **trinta dias**, encaminhe ao TCU plano de ação com medidas que incluam, pelo menos:

a.1) a associação dos riscos relacionados ao Edital de Credenciamento 1/2017 CGMP/SAA/SE/ (contratação, gestão contratual e solução de TI) a agentes públicos nominalmente designados, que tenham sob sua responsabilidade assegurar o seu adequado gerenciamento, monitoramento e a disseminação de informações no MS, em especial aos tomadores de decisão, em consonância com o art. 20 da Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016; e

a.2) a previsão de níveis de tolerância para os riscos mencionados no item anterior, de forma a definir padrões de aceitabilidade, bem como eventuais ações de contingência caso o risco identificado esteja fora desses níveis de tolerância, em consonância com o disposto no art. 7º, inciso III, alínea “b”, da Portaria - GM/MS 1.822/2017;

b) Recomendar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que articule-se com outras instâncias do Sistema Único de Saúde, a exemplo de conselhos, comissões e comitês de saúde, de modo que as informações obtidas por meio dos prontuários eletrônicos possam ser utilizadas pelos gestores do MS e dos municípios para subsidiar a gestão da integridade na Atenção Básica, propiciando o aprimoramento dos controles internos, bem como a prevenção, detecção e correção de desvios que impactem na boa aplicação dos recursos públicos empregados nessa área.

Benefícios esperados

a) Aperfeiçoamento da prática de gestão de riscos do Programa, com a identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos que podem comprometer os objetivos estabelecidos;

b) Fixação de níveis de tolerância ao risco, de modo a criar padrões de aceitabilidade em relação às variáveis críticas da organização; e

c) Incremento da gestão da integridade do MS, com decisões baseadas no autoconhecimento, diagnóstico de vulnerabilidades, transparência e boa governança.

4. VARIÁVEIS PARA OS PRÓXIMOS CICLOS DE ACOMPANHAMENTO

268. Variáveis são características a serem acompanhadas e sinalizadoras de risco, e a sua observação fora dos limites especificados pode indicar a possibilidade de ocorrência de irregularidades, a materialização de riscos ou de problemas com o objeto fiscalizado, conforme previsto nos itens 32 ao 48 do Manual de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União (aprovado pela Portaria-Segecex 27, de 9 de dezembro de 2016).

269. Ainda de acordo com o citado manual, as variáveis são estabelecidas em tempo de planejamento da fiscalização, e orientam a unidade técnica na decisão de qual o momento mais oportuno para a adoção dos procedimentos de coleta e análise de dados. A decisão de como e quando coletar as informações depende, também, do objetivo do acompanhamento e das características do objeto auditado.

270. Em razão do escopo do acompanhamento, que nesta etapa priorizou as questões relacionadas à própria validade da concepção do programa, dada a necessidade de pronunciamento tempestivo antes que viessem a ser firmados os primeiros contratos, e da própria característica do objeto auditado, no qual faltavam informações acerca do planejamento do programa, as variáveis não foram definidas para o primeiro ciclo do acompanhamento, mas serão utilizadas para o acompanhamento da fase de execução do programa.

271. Em razão disso, com o intuito de avaliar o desempenho do MS quanto à coordenação, à supervisão e ao controle das ações relacionadas ao PIUBS, bem como analisar a capacidade de implementação e fiscalização, e acompanhar a efetiva e regular aplicação dos valores dispendidos, definiram-se as variáveis abaixo relacionadas para serem acompanhadas ao longo da execução do programa. As variáveis foram derivadas do cronograma de implantação apresentado pelo MS (peça 12, p. 10-11) e dos riscos apontados neste relatório de acompanhamento.

272. A ocorrência dos eventos elencados ou a observância dos limites de tolerância indicados podem motivar o início de procedimentos de coleta e análise de dados por parte do Tribunal. A atuação do Tribunal, no entanto, não se limita às variáveis indicadas, podendo agir conforme o planejamento de ações de controle das suas unidades técnicas.

Descrição da Variável	Limites de Tolerância
Quantidade de UBS implantadas	A cada trimestre após a assinatura do primeiro contrato
Quantidade de UBS com pedido de remanejamento	Superior a 10% da quantidade de UBS já implantadas por uma mesma empresa contratada
Quantidade de UBS implantadas sem fiscalização <i>in loco</i>	A cada trimestre após a assinatura do primeiro contrato
Percentual de recursos empenhados do programa;	Superior a 20% do orçamento anual estimado

273. Diante do exposto, será proposta determinação para o que o MS encaminhe a esta unidade técnica periodicamente os dados relacionados às variáveis acima, cuja descrição se encontra no Apêndice I deste relatório, quando da ocorrência dos limites de tolerância indicados, apurados trimestralmente. Propor-se-á, também, que o MS comunique esta unidade técnica quando da assinatura dos primeiros contratos, a fim de dar ciência do início do prazo previsto para acompanhamento das metas do programa.

5. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

274. Em decorrência do procedimento previsto no parágrafo 185 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010, e da existência de propostas de deliberação deste relatório que podem gerar impacto nas atividades do órgão auditado, e considerando

o disposto nos parágrafos 144 a 147 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pelas Portarias - TCU 280/2010 e 168/2011, o relatório preliminar da presente fiscalização foi submetido aos gestores do MS (Ofício 253/2018-TCU-Sefti, peça 34) a fim de que pudessem se pronunciar sobre as conclusões e sobre as propostas de encaminhamento inicialmente formuladas pela equipe de auditoria.

275. Em resposta, o MS se manifestou por meio do Ofício 475/2018/SE/GAB/SE/MS (peça 39, p. 1-2), que encaminha a Nota Técnica 4/2018-DEMAS/SE/MS (peça 39, p. 3-7). Cabe salientar que a referida resposta foi encaminhada em face do processo de representação originado pela equipe de auditoria (TC 003.372/2018-9), decorrente de achados que suscitaram a adoção de medida cautelar (parágrafos 49-56), porém o conteúdo do documento foi direcionado em resposta tanto à oitiva da representação quanto à solicitação de apresentação de comentários sobre o relatório parcial do acompanhamento.

276. No citado Ofício, o MS aponta que a cautelar determinada pelo TCU está sendo plenamente cumprida, tendo havido a suspensão do processo de credenciamento relativo ao Edital de Credenciamento 1/2017, com a abstenção de assinatura de contratos decorrentes deste (peça 39, p. 1).

277. Por seu turno, a Nota Técnica tem por finalidade prestar esclarecimentos sobre as ações e medidas corretivas em curso adotadas pelo Comitê Gestor do PIUBS em função da medida cautelar determinada pelo TCU e dos apontamentos feitos pelo relatório parcial de acompanhamento (peça 39, p. 3).

278. É importante registrar que a Nota Técnica não traz comentários específicos sobre as evidências, análises ou conclusões do relatório de acompanhamento, mas restringe-se a demonstrar as ações que estão sendo tomadas para corrigir as impropriedades e irregularidades apontadas no relatório.

Análise sobre as medidas informadas na Nota Técnica 4/2018-DEMAS/SE/MS

279. Em resumo, as ações informadas pelo MS buscam atender algumas propostas de encaminhamento que estão descritas no relatório de acompanhamento, apesar de que nem todas as irregularidades apontadas no relatório foram objeto de medida corretiva por parte do MS, pelo menos não explicitamente.

280. Dessa forma, em relação às propostas de encaminhamento para as quais o MS informou ter tomado medidas corretivas, considera-se que as evidências, análises e conclusões acerca das impropriedades e irregularidades encontradas no Edital de Credenciamento 1/2017 foram corroboradas pelo MS.

281. Por outro lado, as propostas de encaminhamento sugeridas no relatório preliminar são mais abrangentes que as medidas informadas pelo MS. Ademais, em que pese a iniciativa louvável de adotar medidas corretivas para tratar das questões apontadas no relatório preliminar, não é possível verificar, de plano, o atendimento de seus objetivos, de forma que se entende pertinente a manutenção, no relatório definitivo, das propostas originalmente formuladas.

282. Da mesma sorte, ante a ausência de manifestação sobre os demais pontos do relatório preliminar ou sobre as outras propostas de encaminhamento, conclui-se pela manutenção destas na versão definitiva do relatório.

283. Diante do exposto, opta-se pela manutenção das conclusões e das propostas de encaminhamento nos termos em que foram redigidas na versão preliminar do relatório.

6. CONCLUSÃO

284. A execução do PIUBS envolve uma contratação de grande relevância, materialidade e

risco. O programa objetiva alcançar 42.495 UBS, sendo 29.400 sem nenhuma espécie de informatização, espalhadas em milhares de municípios, e foi idealizado para ser operacionalizado por meio de credenciamento, com contratações cujos valores previstos de aproximadamente a R\$ 17 bilhões em vigência plurianual (parágrafos 1-14).

285. Com a finalidade de prevenir e corrigir eventuais distorções, com riscos de má aplicação dos recursos públicos, a Sefti iniciou processo de Acompanhamento, com foco nos mecanismos de planejamento, execução e fiscalização adotados pelo MS, procurando identificar se o modelo de credenciamento era permitido para a contratação do objeto previsto, quais eram os riscos envolvidos em todas as etapas do programa e se existia capacidade de fiscalizar adequadamente o objeto dos contratos. Além disso, procurou-se identificar se havia justificativa para os preços de referência apresentados e se foi realizada a devida previsão orçamentária para o programa (parágrafos 15-30).

286. Houve limitações à execução dos trabalhos, cabendo destacar o fato de a equipe de fiscalização não ter tido acesso às especificações técnicas das propostas. Tal limitação foi relevante, pois impossibilitou análises sobre o risco de não haver capacidade de os agentes de mercado (empresas prestadoras do serviço) informatizarem todas as UBS do país. Na hipótese de o mercado não ter essa capacidade, existe o risco de o MS dispendar cifras bilionárias, e ainda assim não alcançar a sua meta de informatizar todas as unidades do país (parágrafos 31-36).

287. Não obstante, foram identificados achados relevantes. Verificaram-se indícios de incompatibilidade do modelo de credenciamento adotado com a contratação de *softwares* proprietários e estrutura insuficiente para proceder à adequada fiscalização dos contratos, sem a aquisição tempestiva de recursos necessários. Além disso, foram identificadas fragilidades na condução do programa, impropriedades e irregularidades na fixação dos preços dos serviços, orçamento inadequadamente previsto e ações deficientes no processo de gestão de riscos.

288. Entendeu-se que os achados relacionados à contratação de *softwares* proprietários e à estrutura insuficiente para proceder a sua adequada fiscalização poderiam vir a comprometer o alcance dos objetivos do Acompanhamento, com risco a ineficácia de decisão de mérito do TCU. Logo, considerando o disposto no art. 71.1 do Manual de Acompanhamento, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016, foi proposto processo de representação (TC 003.372/2018-9), em que o Ministro Relator, Augusto Nardes, após oitiva prévia do MS, determinou, cautelarmente, a não assinatura dos contratos relativos ao programa ora avaliado, o que foi referendado pelo Acórdão 1.097/2018-TCU-Plenário (parágrafos 49-55).

289. No que concerne às falhas na condução do programa, entende-se que, sob a presunção de boa fé, decorreram do desejo de se apresentarem resultados rápidos, em detrimento de melhor planejamento, associados à ausência de mitigação de riscos e cumprimento acelerado de atividades. Nesse sentido, propõe-se recomendar ao MS que avalie a conveniência e oportunidade de implementar o PIUBS por meio de projeto piloto, bem como determinar que se elabore um plano de implementação e de fiscalização do programa, republique o projeto básico com os ajustes necessários para corrigir as deficiências identificadas e apresente ou elabore estudos sobre recursos públicos que podem ser economizados com a implementação do programa. Ademais, propõe-se determinar ao MS que apresente ações de integração do PIUBS com as demais estratégias do MS, bem como para que dê efetividade ao Comitê Gestor do programa (parágrafos 57-89).

290. Em relação às impropriedades e irregularidades na fixação dos preços, verificou-se que o MS não apresentou justificativa adequada para os preços apresentados, com inobservância de princípios legais, além de inconsistências nas planilhas e nos cálculos que subsidiaram a formação dos preços. Por esta razão, entendeu-se que o mais adequado é propor determinação para que o MS revise a sistemática utilizada para composição dos custos, com reavaliação dos itens em que foram identificadas impropriedades e irregularidades (parágrafos 90-234).

291. Outra questão identificada concerne ao planejamento orçamentário deficiente, em que os

recursos consignados mostram-se insuficientes para custear as despesas no cronograma apresentado, não adequação às metas previstas no PPA, bem como a não análise de impacto financeiro. Para tais irregularidades, propõe-se determinar que as transferências de recursos ocorram apenas dentro dos limites de créditos ordinários ou adicionais disponíveis, a inclusão do PIUBS no PPA, a elaboração da estimativa de impacto, bem como, considerando a materialidade do programa, encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida às casas legislativas (parágrafos 235-253).

292. Ainda, foram identificadas fragilidades na gestão de riscos do programa, com mapeamento de riscos de caráter predominantemente circunstancial, não sendo suficiente para mitigar os riscos que podem comprometer o sucesso dessa ação. Desta forma, entendeu-se adequado propor determinação ao MS para que os riscos relacionados ao Edital de Credenciamento (contratação, gestão contratual e solução de TI) sejam gerenciados associados a agentes públicos nominalmente designados, e que sejam definidos padrões de aceitabilidade. De modo a aperfeiçoar o programa, propôs-se também que o MS se articule com outras instâncias do SUS, de modo a utilizar as informações obtidas por meio do prontuário eletrônico para aprimorar controles internos e a gestão da integridade realizada pelo Ministério na Atenção Básica (parágrafos 254-267).

293. Por fim, há que se ressaltar que, em 2016, o Governo Federal editou a Política de Governança Digital, de forma a orientar, orquestrar e a articular as ações de melhoria dos serviços públicos em meios digitais (Decreto 8.638/2016), o qual precedeu o desenvolvimento da Estratégia de Governança Digital do Governo Federal. Nesse âmbito, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão desempenha papel central para condução da Política, tendo suas unidades internas atribuições ligadas ao acompanhamento do orçamento de tecnologia da informação (Decreto 9.035/2017, art. 19, inciso X), ao planejamento e coordenação de plataformas e serviços compartilhados (Decreto 9.035/2017, art. 23, inciso I), ao apoio aos órgãos e entidades no planejamento de contratações de TIC (Decreto 9.035/2017, art. 22, inciso II), à promoção e implementação de plataformas de serviços públicos digitais (Decreto 9.035/2017, art. 20, inciso IV) e à projetos e ações estratégicos de modernização da gestão pública (Decreto 9.035/2017, art. 13, incisos II e IV).

294. Dessa forma, tendo em vista a relevância, materialidade, criticidade, bem como as falhas identificadas no PIUBS, entende-se que é necessário e oportuno que o Ministério da Saúde adote providências para avaliar, em conjunto com o Ministério do Planejamento, a aderência, a harmonia, e a eficiência das ações previstas no PIUBS, em face dos projetos e ações estruturantes previstos pela Estratégia de Governança Digital, bem como outras ações desenvolvidas pelo órgão central.

295. Outrossim, a fim de avançar no presente acompanhamento operacional, definiram-se as variáveis a serem aferidas no âmbito da fiscalização. Nesse contexto, será possível prosseguir com os exames sob responsabilidade desta unidade técnica, avaliando-se o desempenho, a coordenação, a supervisão e os controles exercidos pelo MS, no que tange ao presente processo de informatização das Unidades Básicas de Saúde (parágrafos 268-273).

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

296. Ante a todo exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior propondo:

296.1. determinar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao Tribunal de Contas de Contas da União, no prazo de **trinta dias**:

296.1.1. plano de implantação do PIUBS, contendo, no mínimo, cronograma de todas as atividades requeridas para a consecução do seu objeto, incluindo datas previstas para as contratações correlacionadas ao programa, datas e prazos para realização de provas de conceito, datas de abertura do sistema para os municípios e para as empresas cadastradas, datas e prazos prováveis de implementação da integração com os sistemas e barramento do Datasus, com os respectivos agentes

responsáveis e as ações de mitigação a serem adotadas em caso de não cumprimento da atividade na data prevista, ante a ausência de plano coeso para orientar a implantação do PIUBS, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

296.1.2. estudo que tenha subsidiado a previsão de recursos públicos que podem ser economizados com a implantação do prontuário eletrônico do cidadão, contendo, no mínimo, memória de cálculo que corrobore tal economia e riscos relacionados à não informatização de todos os municípios do Brasil ou, caso não seja possível, o plano de ação para produzi-lo, em atenção ao princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição da República;

296.1.3. plano de fiscalização do PIUBS que seja coerente com as atividades do plano de implantação, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas para fiscalização dos contratos, demonstrando a correlação entre elas e de que forma serão suficientes para atender na totalidade aos prazos, quantidades e qualidade previstos no Programa, em consonância com o volume previsto nas metas de informatização estabelecidas, a complementar o plano mencionado no item anterior, em atenção ao art. 58, inciso III, e ao art. 67 da Lei 8.666/1993;

296.1.4. ações planejadas e em andamento relacionadas à integração do PIUBS com as demais ações do Ministério da Saúde, a exemplo do Registro Eletrônico de Saúde e da Estratégia de e-Saúde, no sentido de promover integração dos controles internos com atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços, observando os princípios da integridade, responsabilidade, compromisso e transparência, previstos no art. 21, incisos II a V, da Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016;

296.1.5. plano de ação com vistas a sanar as impropriedades e irregularidades apontadas neste relatório, com medidas que incluam, pelo menos:

296.1.5.1. a elaboração de plano de transferência de conhecimento e transição contratual que contemple a participação dos municípios como envolvido e principal interessado na solução do sistema de prontuário eletrônico, com eventual republicação do Projeto Básico do Edital de Credenciamento 1/2017 CGMP/SAA/SE/MS, de forma a manter a conformidade da solução com a sua política local de TI, em consonância com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

296.1.5.2. a implementação dos perfis de interoperabilidade necessários, a exemplo dos especificados nos itens 1.1.3, 1.1.4 e 1.1.5 do Apêndice “C” do Edital de credenciamento (“IHE PIX/PDQ”, “IHE XDS.b” e outros que forem definidos em normativo específico a ser editado pelo Ministério da Saúde”), de forma a garantir que o barramento do Datasus será capaz de receber, adequadamente, os dados enviados pelos sistemas de prontuário eletrônico instalados nas UBS, em consonância com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

296.1.5.3. ações para dar efetividade ao Comitê Gestor do PIUBS, em conformidade com a Portaria GM/MS 2.920/2017 que o instituiu, em observância ao Decreto 9.2013/2017;

296.1.5.4. a revisão da composição dos custos que subsidiaram os preços para a prestação dos serviços constantes do Edital de Credenciamento 1/2017 CGMP/SAA/SE/MS, registrando as justificativas pertinentes quanto aos critérios utilizados para cada componente, balizando-os por pesquisas de preço em conformidade com a legislação vigente, em especial a pesquisa de contratações em outros órgãos da APF, bem como reavaliando, em especial, os itens em que foram apontadas irregularidades, condicionando o início das contratações à revisão dos preços, em atenção ao art. 26, parágrafo único, inciso III, c/c art. 15, inciso V e § 1º, à IN - SLTI/MP 5/2014, e à IN - MP 5/2017, alertando-se que a não observação dos apontamentos, com a consequente caracterização de sobrepreço, pode ocasionar elevado prejuízo ao erário e ensejar sanção dos responsáveis;

296.1.5.5. a adequação da contratação de empresas para implantação de prontuário eletrônico no âmbito do PIUBS, bem como das transferências de recursos para o custeio dos serviços já implementados, aos limites de créditos ordinários ou adicionais disponíveis em rubricas específicas

para tais finalidades, em conformidade com o cronograma de implementação, em observância ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal c/c o art. 7, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/93 e arts. 4º e 5º da Lei 4.320/1964;

296.1.5.6. a inclusão do PIUBS no Plano Plurianual para o período de 2016-2019, em consonância com o art. 165, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, bem como a elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro indicando as estimativas de gastos para o exercício de 2018 e para os dois subsequentes, em aderência ao art. 16, inciso II, da Lei Complementar 101/2000;

296.1.5.7. a associação dos riscos relacionados ao Edital de Credenciamento 1/2017 CGMP/SAA/SE/ (contratação, gestão contratual e solução de TI) a agentes públicos nominalmente designados, que tenham sob sua responsabilidade assegurar o seu adequado gerenciamento, monitoramento e a disseminação de informações no MS, em especial aos tomadores de decisão, em consonância com o art. 20 da Instrução Normativa Conjunta - MP/CGU 1/2016;

296.1.5.8. a previsão de níveis de tolerância para os riscos mencionados no item anterior, de forma a definir padrões de aceitabilidade, bem como eventuais ações de contingência caso o risco identificado esteja fora desses níveis de tolerância, em consonância com o disposto no art. 7º, inciso III, alínea “b”, da Portaria - GM/MS 1.822/2017;

296.1.5.9. a avaliação, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da aderência, da harmonia e da eficiência das ações previstas no PIUBS e na implementação do Registro Eletrônico de Saúde (RES), em face dos projetos e ações estruturantes previstos pela Estratégia de Governança Digital, bem como outras ações desenvolvidas pelo órgão central, em atenção ao disposto no art. 9º c/c o art. 12 do Decreto 8.638/2016, c/c o Decreto 9.035/2017, art. 19, inciso X; art. 23, inciso I; art. 22, inciso II; art. 20, inciso IV, art. 13, incisos II e IV;

296.1.5.10. a previsão de encaminhamento à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), periodicamente, dos dados relacionados às variáveis definidas neste relatório (Apêndice I), quando da ocorrência dos limites de tolerância indicados, apurados trimestralmente, assim como a previsão de comunicação à Sefti quando da assinatura dos primeiros contratos, a fim de dar ciência do início do prazo previsto para acompanhamento das metas do programa, com base na Portaria-Segecex 27, de 9 de dezembro de 2016, que aprovou o Manual de Acompanhamento;

296.2. recomendar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

296.2.1. estabeleça estratégia de implementação do PIUBS em etapas, por meio de projeto piloto, a partir de um escopo limitado de municípios que sirvam de experiência para avaliação do modelo de contratação proposto, suspendendo o credenciamento para os demais municípios, definindo, antecipadamente, os critérios para sua seleção, os critérios de avaliação do programa e os indicadores a serem atendidos para a sua continuidade;

296.2.2. articule-se com outras instâncias do Sistema Único de Saúde, a exemplo de conselhos, comissões e comitês de saúde, de modo que as informações obtidas por meio dos prontuários eletrônicos possam ser utilizadas pelos gestores do MS e dos municípios para subsidiar a gestão da integridade na Atenção Básica, propiciando o aprimoramento dos controles internos, bem como a prevenção, detecção e correção de desvios que impactem na boa aplicação dos recursos públicos empregados nessa área;

296.3. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle do Congresso Nacional, à Comissão da Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, alertando-os para o fato de que o Programa de Informatização das UBS, sendo instituído como de natureza continuada e obrigatória, foi aprovado por norma infralegal (Portaria - GM/MS 2.920/2017) sem a necessária previsão no Plano Plurianual, em desconformidade



com o art. 165, inciso I, da Constituição Federal e com o art. 57, inciso I, da Lei 8.666/93, e sem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para os gastos do ano corrente e dos dois subsequentes, em desatenção ao art. 16, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas.;

296.4. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido Ministério da Saúde, a fim de subsidiar o atendimento das medida alvitadas, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas.;

296.5. retornar os autos à Sefti para prosseguir o acompanhamento operacional, nos termos do art. 241, inciso II, do RI/TCU e item 95.3 do Manual de Acompanhamento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016.

Sefti, em 12/7/2018

(assinado eletronicamente)

DIEGO RODRIGUES HULSE
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 10661-5

(assinado eletronicamente)

GUILLERMO MANRIQUE FERREIRA
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 9481-1



APÊNDICE I

QUADRO DE VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO E LIMITES DE TOLERÂNCIA

TC nº 034.676.2017-1

Fiscalis nº 501/2017

Descrição da Variável	Limites de Tolerância	Dados e informações que devem ser coletados
Quantidade de UBS implantadas	A cada trimestre após a assinatura do primeiro contrato	Relação de municípios que assinaram Termo de Adesão ao PIUBS; Relação de empresas credenciadas e respectivos municípios abrangidos; Relação de municípios que tiveram implantação concluída; Relação de municípios que estão com UBS em implantação; Relação de municípios que estão com UBS em fila de espera, com as respectivas quantidades de dias; Análises das causas sobre o desempenho do PIUBS em relação as metas; Análise de impactos.
Quantidade de UBS com pedido de remanejamento	Superior a 10% da quantidade de UBS já implantadas por uma mesma empresa contratada	Relação de municípios que solicitaram serviço de remanejamento, com a indicação das respectivas empresas que prestaram os serviços e os contratos firmados; Evidências da situação dos ambientes físicos antes e depois de executado o serviço de remanejamento; Documentação relativa às solicitações, aprovações e pagamentos dos serviços de remanejamento realizados; Documentação relativa à realização de fiscalização <i>in loco</i> para os serviços de remanejamento; Análise das causas da quantidade de remanejamentos realizados acima do previsto e de impactos no PIUBS.
Quantidade de UBS implantadas sem fiscalização <i>in loco</i>	A cada trimestre após a assinatura do primeiro contrato	Relação dos municípios fiscalizados <i>in loco</i> , com a indicação dos responsáveis pela fiscalização; Instrumentos atualizados assinados com as entidades de apoio; Evidências documentais da fiscalização realizada; Pareceres e conclusões sobre as fiscalizações realizadas; Análise das causas e de impactos da ausência de fiscalização <i>in loco</i> sobre a execução do PIUBS.
Percentual de recursos empenhados no Programa	Superior a 20% do orçamento anual estimado	Relação de municípios que assinaram Termo de Adesão ao PIUBS; Relação de empresas credenciadas e respectivos municípios abrangidos; Relação de municípios que tiveram implantação concluída; Relação de municípios que estão com UBS em implantação; Relação de municípios que estão com UBS em fila de espera, com as respectivas quantidades de dias; Análises sobre o desempenho do PIUBS em relação as metas.