



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Controladoria Geral do Estado
Auditoria Geral do Estado

Relatório n.º: 20250017/ASSAUD/AGE/AUDESP

Unidade Auditada: Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro

Modalidade de Auditoria: Auditoria Especial

Tema: Controles Internos

Exercício: 2024

Processo: SEI 320001/002582/2024

INTRODUÇÃO

As atividades desta auditoria foram realizadas no período compreendido entre 15 de outubro de 2024 e presente data, a fim de atender à solicitação do Auditor Geral do Estado, formalizada por meio da Ordem de Serviço 20240012, de 15/10/2024.

Compete à Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE-RJ, por intermédio da Auditoria Geral do Estado - AGE, medir e avaliar os controles internos, efetuar o gerenciamento dos riscos a serem realizados, mediante metodologia e programação próprias, inclusive, em caráter especial, conforme disposto no item “e” do inciso IV do artigo 10º da Lei Estadual n.º 7.989, de 14 de junho de 2018.

Com o intuito de fortalecer o controle interno da Fundação Saúde e resguardar os princípios da Administração Pública, selecionou-se como objeto auditado o processo de contratação e fiscalização de contratos da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ) com a empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.

No segundo semestre de 2024, esse laboratório, contratado pela Fundação Saúde, esteve envolvido em um erro operacional grave ocorrido em testes de HIV (Vírus da Imunodeficiência Humana), o que resultou em sua interdição pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Esse fato gerou suspeitas sobre a adequação dos processos de contratação e fiscalização dos serviços prestados.

Além disso, identificaram-se indícios de conflitos de interesse envolvendo gestores e a empresa contratada, exigindo uma avaliação detalhada, considerando o valor envolvido e a gravidade das falhas operacionais.

Em relação aos valores liquidados em favor da empresa Patologia Clínica Dr. Saleme Ltda., responsável pela prestação de serviços clínicos e laboratoriais à FSERJ entre 2022 e

2024, no programa de trabalho 2912 - Gestão e Apoio às Unidades de Saúde, verificou-se a ocorrência de gastos com e sem lastro contratual, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela nº 1 - Distribuição dos valores liquidados por contrato

Contrato	2022	2023	OUT//2024	Total Geral
Sem Contrato (TAC)	1.170.159,64	1.535.477,85	2.829.599,54	5.535.237,03
Contrato nº 138/2023		2.154.452,66		2.154.452,66
Contrato nº 497/2023		1.069.991,85	2.290.709,07	3.360.700,92
Contrato nº 571/2023	-		10.276.841,57	10.276.841,57
Total Geral	1.170.159,64	4.759.922,36	15.397.150,18	21.327.232,18

Fonte: elaboração própria a partir de dados do sistema Flexivison 17.10.2024

A partir da análise dos valores apresentados, constatou-se que as despesas sem lastro contratual foram executadas por meio de Termos de Ajuste de Contas (TAC) e Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), totalizando R\$ 5.535.237,03 no período. Em 2024, 76% dessas despesas foram registradas na rubrica de DEA e 24% em TAC, evidenciando fragilidades nos controles administrativos e na formalização dos contratos.

As despesas contratuais, por sua vez, englobam contratações realizadas por dispensa de licitação e pregão eletrônico, com os seguintes valores:

- Contrato nº 138/2023 (Dispensa): R\$ 2.154.452,66;
- Contrato nº 497/2023 (Dispensa): R\$ 3.360.700,92;
- Contrato nº 571/2023 (Pregão): R\$ 10.276.841,57.

O total de despesas contratuais no período foi de R\$ 15.792.995,15, representando 74% do total dos valores liquidados. Ao comparar as despesas sem lastro contratual, que incluem TAC e DEA, verificou-se que 26% do total das despesas liquidadas (R\$ 5.535.237,03 de R\$ 21.327.232,18) correspondem a TAC e DEA. Esse percentual é elevado e expõe a FSERJ a questionamentos sobre a conformidade de seus atos.

As análises foram realizadas por meio de exame documental, indagações, entrevistas, procedimentos analíticos e técnicas assistidas por computador, com o objetivo de avaliar a conformidade dos processos de contratação e pagamento em relação às normas aplicáveis e aos controles internos estabelecidos. A revisão documental abrangeu a avaliação de um pregão eletrônico, de uma contratação direta por dispensa de licitação e dos processos de pagamento selecionados por amostragem, verificando sua aderência aos requisitos normativos e de controle. Entretanto, tais análises não necessariamente identificam todas as eventuais falhas ou ajustes necessários nas atividades executadas pelos gestores da unidade auditada.

2. ESCOPO

O escopo desta auditoria compreende a avaliação dos procedimentos adotados pela Fundação Saúde no período de 2022 a outubro de 2024, com foco na análise de contratações, gestão e fiscalização de contratos, além da verificação de possíveis conflitos de interesse.

Os trabalhos foram direcionados para examinar:

- A contratação emergencial e a licitação na modalidade de pregão eletrônico que resultaram na contratação da empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.;
- As atividades de gestão e fiscalização de contratos, bem como os pagamentos relacionados aos Termos de Ajuste de Contas (TAC), conforme a amostra selecionada;
- A existência de relações que possam indicar eventuais conflitos de interesse entre os gestores públicos envolvidos no processo (incluindo alta administração, agentes de licitação, gestores e fiscais de contratos) e os sócios administradores da empresa contratada.

As questões de auditoria dentro desse escopo abordaram a conformidade dos processos de contratação, a efetividade da fiscalização e a regularidade dos pagamentos, além da análise de possíveis vínculos que possam comprometer a transparência e a integridade das contratações realizadas.

Os temas abordados serão detalhados no item “5. Resultado dos Trabalhos”, divididos da seguinte forma:

- formalização da demanda;
- estimativa de quantidades;
- estimativa de preços;
- Termo de Referência;
- controles internos na licitação;
- conflito de interesse na licitação e na fiscalização;
- contratação direta;
- alterações contratuais;
- gestão, fiscalização dos contratos e procedimentos de pagamento.

3. LIMITAÇÕES

Durante a execução da auditoria, identificou-se uma série de limitações que comprometeram a realização integral dos procedimentos planejados. Dentre as principais dificuldades, destaca-se a ausência de documentação comprobatória essencial, incluindo registros referentes à quantidade exata de pessoas submetidas aos exames e relatórios de fiscalização, restringindo a obtenção de evidências necessárias para uma análise aprofundada da gestão contratual.

Além disso, houve dificuldade no acesso aos processos administrativos disponibilizados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em virtude da restrição de acesso a determinadas informações e da demora na liberação dos processos solicitados.

Outro fator que impactou a auditoria foi o volume expressivo de documentos disponibilizados para análise, representando um desafio adicional diante da necessidade de revisão simultânea de múltiplos processos. Tal cenário limitou a capacidade dos auditores em aprofundar a análise de cada contrato individualmente, restringindo o escopo detalhado da avaliação dentro do período auditado.

Observou-se ainda que os relatórios de produção dos exames realizados nas unidades foram disponibilizados exclusivamente em formato digitalizado, dificultando sua utilização em ferramentas eletrônicas, como planilhas, e comprometendo, assim, a eficiência da apuração e conferência dos dados informados.

Além dessas dificuldades, a auditoria enfrentou atrasos no atendimento às solicitações encaminhadas aos fiscais de contrato. A maior parte dos fiscais não respondeu ao questionário enviado com o objetivo de avaliar a eficácia e adequação das atividades de fiscalização exercidas, limitando a capacidade da auditoria de realizar testes em profundidade e verificar a aderência das práticas adotadas aos requisitos legais e regulamentares pertinentes.

Por fim, em razão do tempo disponível para a auditoria, alguns testes planejados não puderam ser executados. Dentre eles, destaca-se a inspeção para verificação das requisições de exames e seu confronto com a produção informada, um procedimento essencial diante do risco aumentado decorrente das fragilidades identificadas na fiscalização. A impossibilidade de execução desse teste comprometeu a obtenção de evidências adicionais para validar a consistência e a regularidade dos pagamentos dos serviços contratados.

4. METODOLOGIA

Os trabalhos foram desenvolvidos com base nos princípios de auditoria do setor público e nas diretrizes da Auditoria Geral do Estado, formalizadas por meio da Ordem de Serviço 20240012, de 15/10/2024. O período de coleta das evidências transcorreu entre as datas de 15/10/2024 e 26/03/2025, abrangendo os seguintes procedimentos:

- **Análise documental de processos de contratação:** avaliação dos documentos referentes a um processo de pregão eletrônico e a um processo de dispensa de licitação, verificando a conformidade com as normas e o checklist da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE) sobre a contratação direta, bem como a avaliação jurídica dos procedimentos.

- **Análise documental dos processos de pagamento:** exame dos documentos relacionados aos pagamentos realizados, com o objetivo de verificar a conformidade com os contratos e identificar possíveis irregularidades ou inconsistências.

- **Indagação aos fiscais e gestores de contratos:** aplicação de questionários específicos para obtenção de informações diretas sobre a execução dos contratos e o cumprimento dos controles internos.

- **Questionário de controle interno:** envio de questionário baseado no modelo COSO I (em português: Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway) para a Diretoria Executiva, avaliando a eficácia dos controles internos estabelecidos e sua aderência aos princípios previstos nessa norma.

- **Entrevista com o controle interno da unidade:** entrevista estruturada com o responsável pelo controle interno para obtenção de informações sobre a supervisão e auditorias internas relativas aos contratos em análise.

- **Entrevista com o responsável pelo programa de qualidade:** entrevista voltada para compreender como o programa de qualidade influencia a fiscalização dos contratos, além dos mapeamentos realizados em relação ao objeto da auditoria.

- **Procedimentos analíticos sobre pagamentos realizados:** análise de padrões e tendências nos pagamentos efetuados para identificar transações incomuns ou áreas de risco financeiro.

- **Técnica assistida por computador:** utilização de software para cruzamento de dados entre a alta administração e os agentes envolvidos na contratação, gestão e fiscalização, identificando possíveis conexões que possam indicar eventuais conflitos de interesse.

- **Amostragem:** aplicação de uma metodologia de amostragem estratificada, priorizando processos de maior impacto financeiro. Foram selecionados contratos que representam 89,96% do valor total analisado, garantindo que a auditoria incidisse sobre as transações mais relevantes, conforme as tabelas 02 e 03.

Tabela 02: Contratações e Valores

Nº Processo	Valor	Data	Tipo de Contratação	Seleção
SEI - 080007/008936/2021	15.557.764,77	14/11/2023	Pregão Eletrônico - Lei 8.666	X
SEI-080007/013072/2023	3.887.842,53	04/10/2023	Dispensa - Especial	X
SEI-080007/001536/M/2022	543.112,08	16/02/2023	Dispensa - Especial	-
SEI-080007/001536/L/2022	543.063,60	16/02/2023	Dispensa - Especial	-
SEI-080007/001536/E/2022	540.733,60	16/02/2023	Dispensa - Especial	-
SEI-080007/001536/D/2022	544.452,81	16/02/2023	Dispensa - Especial	-
Total	R\$ 21.616.969,39			

Fonte: Elaboração própria a partir do SIGA

Na análise de pagamentos, a amostragem foi dividida em três estratos financeiros, assegurando representatividade nas diferentes faixas de valores e possibilitando a identificação

de potenciais irregularidades financeiras, conforme tabela 3.

Tabela 03 – Estratificação e Amostra Selecionada

Estratos	Grupo - G1	Grupo - G2	Grupo - G3	Totais
	30 processos	35 processos	92 processos	157 processos
Abrangência	R\$ 11.902.534,70	R\$ 4.611.959,41	R\$ 4.816.177,18	R\$ 21.330.671,29
	55,80%	21,62%	22,58%	100,00%
Características	Processos acima de R\$ 220 mil reais	Processos entre 91 mil e 220 mil reais	Processos abaixo de R\$ 91mil reais	
Amostra Selecionada	28	11	11	50
Representatividade da Amostra	R\$ 7.367.159,26	R\$ 2.854.605,37	R\$ 2.981.007,43	R\$ 13.202.772,06
	55,80%	21,62%	22,58%	61,90%

Fonte: Elaboração própria a partir do SIAFE-RIO

5. RESULTADO DOS TRABALHOS

Os Resultados do Trabalho encontram-se disponibilizados neste Relatório de Auditoria, segregados pelos itens analisados conforme descrito no escopo.

Achado 001 – Ausência do Documento de Formalização da Demanda (DFD)

Achado 001 – Ausência do Documento de Formalização da Demanda (DFD)

A presente análise teve como objetivo verificar a conformidade do procedimento licitatório realizado pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ) por meio do Pregão Eletrônico nº 227/2023-R1, especificamente quanto à existência do Documento de Formalização da Demanda (DFD), conforme normativo infralegal vigente à época do certame.

A análise fundamenta-se no art. 10 do Decreto Estadual nº 46.642/19, que regulamentava a fase preparatória das contratações e estabelecia:

- I - previsão da demanda no Plano Anual de Contratações do órgão ou entidade;
- II - justificativa da contratação;
- III - elaboração de estudo técnico preliminar, quando aplicável;
- IV - elaboração de mapa de riscos, quando aplicável;
- V - elaboração do termo de referência ou, quando for o caso, do projeto básico e do projeto executivo, e aprovação pela autoridade competente; [...]

De forma complementar, o art. 3º, § 1º, da Resolução SEPLAG nº 122/22, que dispõe sobre o Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumento de planejamento da

Administração. O referido normativo estabelecia que:

Os documentos de formalização de demanda - DFDs elaborados pelas áreas técnicas demandantes de contratações dos Órgãos Setoriais deverão ser utilizados como subsídio para a elaboração do PCA.

Cumprе esclarecer que tanto a Resolução SEPLAG nº 122/22 quanto o Decreto nº 46.642/19 foram revogados por normativos estaduais subsequentes, alinhando-se às mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/21, a qual trouxe mudanças significativas no regime jurídico das contratações públicas.

Dentre as inovações trazidas pela nova legislação, destaca-se a exigência expressa do Documento de Formalização da Demanda (DFD), prevista no art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/21, que estabelece:

A partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Adicionalmente, o art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/21 reforça a obrigatoriedade do DFD como parte essencial do planejamento das contratações, dispondo que:

O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I - Documento de Formalização da Demanda;
- II - Estudo Técnico Preliminar;
- III - Gerenciamento de Riscos;
- IV - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Dessa forma, a legislação reforça a necessidade de formalização prévia da demanda como etapa essencial do planejamento, garantindo maior previsibilidade, eficiência e alinhamento estratégico das contratações públicas.

Para a execução da análise, foram utilizados principalmente os documentos incluídos no processo SEI 080007/008936/2021, que originou o Contrato nº 571/2023 entre a FSERJ e a empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. Entre os documentos analisados, destacam-se a Correspondência Interna CI FS/DTA Nº 255/2023 (SEI 23597593), o Estudo Técnico Preliminar (SEI 23599600), o Termo de Referência (SEI 23600641) e o Checklist da Fase Preparatória (SEI 23608427).

A análise foi conduzida com a aplicação de testes de auditoria voltados à verificação da existência e da aderência documental aos normativos. No decorrer da avaliação, constatou-se que o processo não continha o Documento de Formalização da Demanda (DFD), elemento essencial para justificar e registrar a necessidade da contratação.

A ausência do DFD comprometeu o alinhamento da licitação ao Plano Anual de Contratações (PAC) e reduziu a eficiência do certame. Sem o DFD, não houve um adequado suporte à elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), especialmente no que se refere à definição das quantidades a serem contratadas.

Nesse contexto, o Decreto Estadual nº 48.816/23 estabelece, em seus artigos 5º e 6º, que o Documento de Formalização da Demanda (DFD) deve preceder a elaboração do Estudo

Técnico Preliminar (ETP), fornecendo informações essenciais sobre a necessidade da contratação. Sem a definição clara das quantidades e justificativas no DFD, o ETP pode se tornar impreciso, impactando negativamente a eficiência e a economicidade da contratação.

Diante dessas evidências, conclui-se que a inexistência do DFD representa uma falha no planejamento da contratação, em desacordo com as diretrizes normativas citadas, que exigem a formalização das demandas como parte da fase preparatória do processo licitatório.

Com base nisso, é importante a adoção de medidas corretivas, tais como: (i) a capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento das contratações; e (ii) a atualização dos normativos internos, a fim de garantir maior aderência às diretrizes legais e à eficiência da gestão pública.

Manifestação da auditada

Em resposta ao Ofício n.º 402/CGE/CHEGAB, emitido em 2 de abril de 2025, a Controladoria-Geral do Estado (CGE) formalizou o envio do Relatório Preliminar de Auditoria à unidade auditada. Concomitantemente, solicitou-se que a referida unidade apresentasse sua manifestação formal acerca dos achados preliminares no prazo de dez dias úteis, contados a partir do recebimento do documento.

A referida manifestação foi devidamente anexada ao processo de acompanhamento da auditoria pela Diretoria Técnica Assistencial, por meio do despacho indexado sob o número SEI 98118435, conforme detalhado a seguir:

A demanda pela abertura de processo licitatório visando a contratação de empresa para realização de exames de análise clínica e anatomia patológica se fez necessária em razão do Contrato de Gestão celebrado pela Secretaria de Estado de Saúde (SES/RJ) e Fundação Saúde, visando a assunção plena dos serviços inerentes ao funcionamento das unidades hospitalares sob gestão plena desta Fundação ainda contratado pela SES, conforme solicitado através do (SEI-080007/006488/2020 - 8730400).

O serviço até então prestado se encontrava sob gestão da Secretaria Estadual de Saúde – SES/RJ, através do processo E-08/7181/2012 – Contrato 31/2017.

Adicionalmente, o mesmo Ofício, convocou os representantes da unidade auditada para uma reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 15 de abril de 2025.

O objetivo primordial dessa reunião foi promover um diálogo construtivo, permitindo a apresentação detalhada e a discussão aprofundada das análises realizadas pela CGE, bem como das providências que a unidade auditada porventura já tivesse adotado para sanar as eventuais irregularidades ou inconformidades identificadas no relatório preliminar.

Durante a mencionada reunião, todos os achados de auditoria foram minuciosamente apresentados aos representantes da unidade auditada, que os reconheceram formalmente.

Na mesma oportunidade, procedeu-se ao debate das possíveis recomendações que seriam formalizadas pela Controladoria-Geral do Estado (CGE), visando a correção das não conformidades identificadas.

Nesse contexto colaborativo, foram definidos e acordados prazos específicos para a implementação das ações corretivas que se mostraram necessárias.

A ata da reunião, que documenta integralmente os temas debatidos, os posicionamentos das partes e os acordos firmados, foi devidamente elaborada, registrada e assinada no processo de acompanhamento da auditoria, que tramita sob o número SEI n.º 98638131. Essa ata

contém o registro oficial da resposta da unidade auditada aos achados preliminares, incluindo a seguinte manifestação:

A auditada descreve que, com relação aos medicamentos e insumos, faz-se necessário uma visão diferenciada, considerando o planejamento anual e as especificidades das demandas dos hospitais.

A auditada solicita alteração de prazo, sugerindo que para normativos (Regimento Interno) o prazo esteja adequado ao estabelecido pelo Plano de Ação criado pela Resolução Conjunta CGE/SES/FSERJ n.º 01, de 29 de maio de 2024.

A equipe de auditoria entende como razoável, para estruturação de plano de capacitação, o prazo de 240 dias, a contar da publicação do Relatório Definitivo de Auditoria, ficando assim acordado.

Registre-se que o Plano de Ação, elaborado com o objetivo de aperfeiçoar a Unidade de Controle Interno da Fundação Saúde, foi encaminhado por esta CGE ao Excelentíssimo Senhor [REDACTED], Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), por meio do Ofício CGE/CHEGAB n.º 927, datado de 29 de julho de 2024 (SEI 79850181). No referido documento, detalha-se o prazo de dezoito meses para a elaboração do Regimento Interno da Fundação Saúde, o qual especificará as atribuições e competências de cada setor da Unidade de Controle Interno.

Análise da CGE

Considerando que o serviço de exames clínicos e anatomia patológica fosse anteriormente gerido pela Secretaria de Estado de Saúde (SES/RJ), a justificativa apresentada pela Fundação Saúde não exime a necessidade de que o levantamento da demanda para a nova licitação corresponda à realidade específica das unidades hospitalares sob sua gestão.

O planejamento da contratação, materializado no Documento de Formalização da Demanda (DFD), deveria refletir as necessidades atuais e concretas dessas unidades, sendo imprescindível um levantamento próprio e atualizado para embasar o procedimento licitatório.

Diante da manifestação da auditada, a equipe de auditoria não identificou elementos suficientes para alterar a conclusão anteriormente emitida quanto à recomendação preliminar.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- melhoria na fundamentação dos processos de contratação;
- redução de falhas e retrabalhos na fase inicial;
- aumento da previsibilidade e alinhamento com as necessidades organizacionais.

Recomendação 01: implementar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, a capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento das contratações.

Recomendação 02: implementar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, a atualização dos normativos internos, a fim de garantir maior aderência às diretrizes legais e à eficiência da gestão pública.

Achado 002 – Estimativa de quantidade deficiente

A análise foi realizada com o objetivo de averiguar se a estimativa de quantidade de serviço foi adequadamente calculada no processo licitatório SEI-080007/008936/2021, referente à contratação de Serviço de Patologia Clínica e Anatomia Patológica para unidades de saúde administradas pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ). Buscou-se identificar possíveis falhas na previsão de quantitativos que pudessem comprometer a eficiência da contratação, impactando a economicidade e a execução contratual.

Para embasar a análise, foram utilizados documentos do SEI-080007/008936/2021, que trata do processo licitatório em questão, bem como a Lei 8.666/1993:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

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

[...]

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

[...]

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

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitário.

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

A auditoria foi conduzida por meio da análise documental do Termo de Referência (TR), dos registros históricos de produção e da Planilha de Custos (Anexo X do TR). A metodologia consistiu na comparação da projeção de demanda inicial com a produção efetivamente observada durante a execução do contrato, de modo a verificar se a estimativa estava alinhada com a realidade das unidades de saúde.

O Item V – Justificativa da Quantidade Estimada Requerida do TR descreve que, para exames de Análises Clínicas, a projeção foi baseada na produção histórica entre janeiro e novembro de 2019, extrapolada para 12 meses. Para exames de Anatomia Patológica, as unidades com histórico desse tipo de exame tiveram sua demanda projetada. Além disso, foi aplicada uma margem de segurança de 20% sobre os quantitativos estimados.

A tabela a seguir apresenta a projeção de exames definida no TR para as unidades contempladas:

Tabela 04 – Estimativa de Exames - Análises Clínicas

Unidade	Produção Total de Exames	Produção Total de Exames mais 20%
CET	10.836	13.003
CPRJ	18.000	21.600
HEAN	24.181	29.017
HECC	291.514	349.817
HEER	163.570	196.284
HEMORIO	-	-
HESM	10.652	12.782
IECAC	98.805	118.566
IEDE	221.751	266.102
IEDS	-	-
IETAP	13.874	16.649
Total	853.183	1.023.819

Fonte: Elaboração própria a partir do Termo de Referência, Item V, Subitem 1 e Anexo III.

A mesma metodologia foi aplicada aos exames de Anatomia Patológica, conforme tabela a seguir:

Tabela 05 – Estimativa de Exames - Anatomia Patológica

Unidade	Produção Total de Exames	Produção Total de Exames mais 20%
CET	47	56
CPRJ	-	-
HEAN	-	-
HECC	30.126	36.152
HEER	970	1.164
HEMORIO	1.597	1.916
HESM	-	-
IECAC	15	18
IEDE	6.687	8.025
IEDS	142	171
IETAP	997	1.197
Total	40.582	48.698

Fonte: Elaboração própria a partir do Termo de Referência proporcional ao 2.a do Item V; 2b; e 2g

Ao comparar os valores estimados no TR com os valores constantes na Planilha de Custos (Anexo X do TR), foram identificadas discrepâncias relevantes.

Tabela 06 – Análise Comparativa da Estimativa de Exames e a Planilha de Custos

Tipos de Exames	Item V- justificativa da estimativa com 20%	Quantidade na Planilha de Custo (Anexo X)	Diferença	%
Análises clínicas	1.023.819	1.218.424	194.605	19%
Anatomia Patológica	48.698	38.938	(9.760)	(20%)
Total	1.072.517	1.257.362	184.845	17%

Fonte: Elaboração própria a partir do Termo de Referência, Item V e Anexo X.

A superestimação de 19% nos exames de Análises Clínicas e a subestimação de 20% nos exames de Anatomia Patológica indica possíveis distorções na estimativa inicial, o que pode comprometer a previsibilidade da contratação e impactar a correta alocação dos recursos em determinadas categorias de exames.

A auditoria comparou a produção real acumulada (jan-jun 2024) com a projeção da Planilha de Custos, demonstrando que a demanda real foi significativamente maior do que a prevista:

Tabela 07 – Comparação da Produção Real com a Planilha de Custos

(A) Unidades	(B) Produção Real (6 meses)	(C) Projeção para 12 meses	(D) Previsão Planilha (12 meses)	(E) % = ((C/D)-1)
CET	15.620	31.240	15.310	104%
CPRJ	17.116	34.232	25.323	35%
HEAN	118.374	236.748	34.018	596%
HECC	352.036	704.072	452.488	56%
HEER	206.371	412.742	231.477	78%
HEMORIO	8.622	17.244	2.247	668%
HESM	49.211	98.422	14.985	557%
IECAC	190.142	380.284	139.021	174%
IEDE	194.050	388.100	321.371	21%
IEDS	34.801	69.602	200	34629%
IETAP	43.200	86.400	20.921	313%
Total Geral	1.229.543	2.459.086	1.257.362	96%
Média	204.924	204.924	104.780	96%

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório de produção dos processos de pagamento e Anexo X do TR. Distribuição dos valores por unidades proporcional as estimativas do item V do TR.

Diante do exposto, a equipe de auditoria identificou falhas significativas na estimativa de demanda para a contratação dos serviços de Patologia Clínica e Anatomia Patológica, o que resultou no quase esgotamento das quantidades previstas no contrato (98%), em junho de 2024, aproximadamente cinco meses antes do término de sua vigência.

Adicionalmente, verificou-se inconsistência entre os próprios elementos do Termo de Referência (TR), uma vez que os quantitativos apresentados no Item V – Justificativa da Quantidade Estimada Requerida divergiam dos valores expressos nos anexos do mesmo documento, incluindo a Planilha de Custos (Anexo X). Essa discrepância interna comprometeu a coerência do planejamento, reduzindo a confiabilidade das estimativas utilizadas como base para a contratação.

Além disso, a análise apontou que os dados históricos utilizados para a projeção estavam defasados em até quatro anos. Embora essa defasagem possa comprometer a precisão dos quantitativos estimados, não foi identificada a aplicação de metodologias que minimizassem esse impacto, como ajustes estatísticos ou correções baseadas em tendências recentes. Adotou-se arbitrariamente uma margem fixa de segurança de 20% sobre esses valores, sem qualquer justificativa técnica robusta que demonstrasse a razoabilidade desse percentual em relação à demanda real.

No entanto, constatou-se que, embora o TR mencionasse a aplicação de uma margem de segurança de 20% para majorar os quantitativos estimados dos exames de Anatomia

Patológica, esse acréscimo não foi considerado na Planilha de Custos (Anexo X do TR), resultando em uma subestimação dos valores finais para essa categoria de exames.

Paralelamente, verificou-se que a superestimação de 19% identificada nos exames de Análises Clínicas diverge da justificativa apresentada no TR, que mencionava um acréscimo de apenas 20%, sem explicar a diferença observada na Planilha de Custos (Anexo X do TR). Além disso, o TR não detalha os critérios utilizados para definir os quantitativos constantes na Planilha de Custos (Anexo X do TR), evidenciando a ausência de um método transparente para o dimensionamento da demanda.

Ao comparar os quantitativos ajustados no TR com os valores efetivamente praticados durante a execução contratual, evidenciou-se uma divergência substancial entre a demanda real e a previsão contratada. Os dados da produção real acumulada (jan-jun/2024) demonstraram que a demanda efetiva foi, em média, 96% superior ao que havia sido projetado no TR. Essa variação indica que houve uma subavaliação da necessidade real dos serviços contratados.

Adicionalmente, verificou-se que a falta de conciliação entre a estimativa apresentada no Termo de Referência e a Planilha de Custos, especialmente em relação à quantidade de exames por tipo e por unidade de saúde, comprometeu o monitoramento da execução contratual. Essa inconsistência prejudicou a rastreabilidade dos quantitativos executados, dificultando a análise da adequação dos serviços prestados em relação à demanda real. Como consequência, houve um aumento do risco de pagamentos indevidos e da prestação inadequada dos serviços.

Dessa forma, conclui-se que há falha na estimativa de demanda, o que comprometeu a eficiência, a economicidade e a previsibilidade da contratação. A subavaliação da demanda contribuiu para o esgotamento precoce do contrato.

É importante que sejam adotadas medidas saneadoras, tais como: (i) capacitar periodicamente os servidores envolvidos na estimativa de demanda, com treinamentos especializados sobre metodologias estatísticas, análise de séries temporais, fatores sazonais e tendências de crescimento; (ii) elaborar e disseminar diretrizes normativas operacionais para a projeção de demanda, estabelecendo critérios objetivos e metodologias padronizadas para a estimativa de quantitativos; (iii) implementar, por meio de servidores seniores, mecanismos de controle e revisão das estimativas antes da publicação dos editais para contratações de maior vulto.

Manifestação da auditada

A manifestação da unidade auditada foi devidamente integrada ao processo de acompanhamento da auditoria pela Diretoria Técnica Assistencial, por meio do despacho registrado sob o número SEI 98118435, conforme os detalhes que se seguem:

A Diretoria Jurídica, em parecer (29070360), suscitou esclarecimentos quanto à forma e cálculo dos quantitativos de exames estipulados para a contratação e questionou a justificativa para exigência de qualificação técnica.

Desta forma, a Gerente de Sinergia e Otimização esclareceu que o quantitativo foi estimado com base nos relatórios de produção de exames realizados encaminhados pelo prestador do serviço de análises clínicas e anatomia patológica nas Unidades.

Os seguintes relatórios foram anexados ao processo: ([30198424/](#) [30198507/](#) [30198730/](#) [30199133/](#) [30199199/](#) [30199281/](#) [30199586/](#) [30199046/](#) [30200085/](#) [30199820/](#) [30199902](#)).

Adicionalmente, a ata da reunião de Busca Conjunta de Soluções (SEI nº 98638131) apresenta resposta

complementar, conforme manifestação reproduzida a seguir:

Para as recomendações preliminares i e ii fica pactuado prazo e as determinações estabelecidas conforme recomendações do achado 001.

Para a recomendação preliminar iii, a auditada descreve não possuir quantitativo de funcionários para a implementação, por meio de servidores seniores, mecanismos de controle e revisão das estimativas antes da publicação dos editais para contratações de maior vulto.

Declara ainda, que a FSERJ não possui alçada para garantir a conclusão da recomendação.

Ainda sobre a recomendação preliminar iii, a unidade auditada formalizou seu não acolhimento, expondo as justificativas que serão objeto de análise para a decisão final sobre a manutenção ou revisão da referida recomendação.

Análise da CGE

No que concerne ao atendimento das medidas apresentadas na reunião de Busca Conjunta de Soluções, a unidade auditada alegou não dispor de alçada nem de possuir quantitativo de funcionários para viabilizar implementação necessária ao cumprimento da recomendação preliminar iii. Entretanto, o Plano de Ação instituído pela Resolução Conjunta CGE/SES/FESRJ nº 01, de 29 de maio de 2024, estabelece, no Eixo 2 – Estrutura, o prazo de 12 meses para a readequação das funções de controle interno.

Dessa forma, a equipe de auditoria decide manter a recomendação preliminar iii, renumerada para **Recomendação 05**, considerando que seu atendimento poderá ser demonstrado por meio da implementação das medidas previstas no referido Plano de Ação, especificamente no Eixo 2 – Estrutura.

Ressalta-se que o efetivo atendimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- maior precisão na projeção de demandas contratuais;
- redução de aditivos e esgotamentos precoces;
- melhoria da eficiência e economicidade nas contratações.

Recomendação 03: implementar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, a capacitação dos servidores envolvidos na estimativa de demanda, com treinamentos especializados sobre metodologias estatísticas, análise de séries temporais, fatores sazonais e tendências de crescimento.

Recomendação 04: elaborar e disseminar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de Auditoria, as diretrizes normativas operacionais para a projeção de demanda, estabelecendo critérios objetivos e metodologias padronizadas para a estimativa de quantitativos.

Recomendação 05: implementar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, por meio de servidores seniores, mecanismos de controle e revisão das estimativas antes da publicação dos editais para contratações de maior vulto, conforme medidas previstas no referido Plano de Ação, especificamente no Eixo 2 – Estrutura.

Achado 003 – Estimativa de preço deficiente

A presente análise foi realizada com o objetivo de averiguar se a estimativa de preço do serviço de exames de Análises Clínicas e Anatomia Patológica foi adequadamente calculada no âmbito do processo SEI 080007/008936/2021, em conformidade com a legislação vigente e orientações administrativas aplicáveis.

A análise foi conduzida com base na **Lei nº 8.666/93** vigente à época da pesquisa de preços:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...) § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.**

Além disso, o Decreto Estadual nº 46.642/19, que regulamentava a fase preparatória das contratações, estabelecia:

Art. 20. A estimativa do valor da contratação será realizada mediante consulta às fontes diversificadas de pesquisa que sejam capazes de representar a realidade do mercado público.

[...]

§ 5º A pesquisa de preços deverá observar a similaridade das condições contratuais ou de oferta, como a especificação do objeto, volume da demanda, prazo e local da entrega ou prestação, dentre outros, a fim de evitar eventuais distorções no preço de referência apurado, cuja observância deverá ser atestada pelo setor técnico.

Essas diretrizes estabelecem que a pesquisa de preços deve se basear em múltiplas fontes e refletir fielmente as condições do mercado, garantindo maior precisão na estimativa do valor da contratação.

A auditoria analisou os documentos utilizados na estimativa de preço (SEI 55596665, 59659491, 59677507, 59658221, 59671521, 59672632, 59796693, 62672653, 58916208, 59557088) e constatou que a metodologia adotada não atendeu integralmente às exigências normativas. Após o Pregão Eletrônico PE 227/23 ser considerado deserto, a administração optou por atualizar os valores exclusivamente com base na Tabela SUS, corrigida pelo índice IPCA acumulado, sem realizar nova pesquisa de mercado com múltiplas fontes. Essa abordagem resultou na ausência de cotações diversificadas, contrariando o Decreto Estadual nº 46.642/2019, que exige a utilização de fontes variadas para garantir uma estimativa de preços mais realista e alinhada às condições do mercado.

A evolução dos valores estimados ao longo do tempo revelou oscilações expressivas, indicando possíveis inconsistências na formação de preço:

Tabela 08 – Evolução da planilha de formação de custo

Unidades	Valor	Doc. SEI	AH%	Função da Pesquisa	Data da Pesquisa
14	7.596.451,27	28597970	-	Media	16/11/2021 até 10/02/2022
11	11.127.046,10	47878962	46%	Mediana	16/11/2021 até 02/03/2023
11	7.368.324,73	55596140	-3%	Média	16/11/2021 até 11/07/2023
11	15.557.764,77	59658547	105%	Mínimo	14/09/2023 até 14/09/2023

Fonte: Elaboração Própria

A análise demonstrou que a ausência de critérios claros e a baixa participação do mercado nas pesquisas resultaram em estimativas inconsistentes, comprometendo a confiabilidade dos valores utilizados na licitação.

Além da análise dos documentos internos, foi realizada uma comparação com a estimativa de preço de outra licitação similar, realizada no mesmo período, o Pregão Eletrônico nº 092/2022 do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ). Esse pregão também teve como objeto a contratação de serviços de análises clínicas e anatomia patológica, apresentando um modelo de composição de preços mais detalhado na avaliação da equipe de auditoria.

Tabela 09 – Comparação Formação de Custos do Pregão Eletrônico nº 092/2022 (CBMERJ)

Licitação	Valor	QTD	Preço médio	Diferença	Percentual
PE 227/2023 R1 - FSERJ	15.557.764,77	1.218.424	12,77		
PE 092/2022 - CBMERJ (Ref.)	5.887.647,71	335.405	17,55	- 4,79	-37%

Fonte: elaboração Própria

A diferença de (37%) no preço médio unitário do PE 227/2023-R1 em comparação ao PE 092/2022 sugere que a estimativa utilizada na FSERJ não considerou adequadamente as variações de mercado e os preços praticados por outras instituições públicas. O Pregão do CBMERJ utilizou a Tabela CBHPM 2012 plena, com aplicação do maior percentual de desconto, uma referência mais alinhada à dinâmica de mercado.

A auditoria concluiu que a metodologia utilizada na estimativa de preços não garantiu a precisão necessária para assegurar vantajosidade na contratação. A dependência exclusiva da Tabela SUS, sem a consideração de fontes complementares de cotação, limitou a competitividade e resultou em valores que não refletem adequadamente o mercado.

Para aprimorar a precisão e a confiabilidade da estimativa de preços em contratações públicas, é fundamental que a administração adote medidas que reforcem a qualidade do processo de pesquisa e validação dos valores, tais como: (i) promover treinamentos periódicos e especializados para os servidores envolvidos no processo de formação de preços, garantindo atualização contínua sobre metodologias de pesquisa, legislação aplicável e boas práticas; (ii) elaborar e disseminar Orientações Práticas que estabeleçam critérios objetivos e metodologias padronizadas para a pesquisa e análise de preços, assegurando maior uniformidade, transparência e fundamentação técnica nas decisões; (iii) estruturar mecanismos de controle proporcionais ao nível de risco identificado, considerando a complexidade e o valor da aquisição ou serviço, com definição de critérios de alçada para aprovação, reforçando a governança e mitigando riscos de sobrepreço ou subavaliação.

Manifestação da auditada

Embora a FSERJ não tenha apresentado manifestação formal ou documentação complementar sobre os achados de auditoria constantes no Relatório Preliminar, a resposta da unidade auditada aos registros foi apresentada durante a referida reunião de Busca Conjunta de Soluções, conforme SEI nº 98638131:

Para as recomendações preliminares i e ii fica pactuado prazo e as determinações estabelecidas conforme recomendações do achado 001.

Para a recomendação preliminar iii, a auditada descreve não possuir quantitativo de funcionários para a implementação, por meio de servidores seniores, mecanismos de controle e revisão das estimativas antes da publicação dos editais para contratações de maior vulto.

Declara ainda, que a FSERJ não possui alçada para garantir a conclusão da recomendação.

Análise da CGE

No que se refere ao atendimento das medidas apresentadas na reunião de Busca Conjunta de Soluções, a unidade auditada alegou não dispor de alçada nem de possuir quantitativo de funcionários para viabilizar implementação necessária ao cumprimento da recomendação preliminar iii. Entretanto, o Plano de Ação instituído pela Resolução Conjunta CGE/SES/FESRJ nº 01, de 29 de maio de 2024, estabelece, no Eixo 2 – Estrutura, o prazo de 12 meses para a readequação das funções de controle interno.

Dessa forma, a equipe de auditoria decide manter a recomendação preliminar iii, renumerada para **Recomendação 08**, considerando que seu atendimento poderá ser demonstrado por meio da implementação das medidas previstas no referido Plano de Ação, especificamente no Eixo 2 – Estrutura.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- maior confiabilidade e aderência das estimativas aos preços de mercado;
- redução de riscos de sobrepreço ou subavaliação;
- fortalecimento da governança nas contratações públicas;
- estímulo à competitividade e à economicidade nos certames.

Recomendação 06: implementar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, promoção de treinamento especializado para os servidores envolvidos no processo de formação de preços.

Recomendação 07: elaborar e disseminar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de Auditoria, Orientações Práticas que estabeleçam critérios objetivos e metodologias padronizadas para a pesquisa e análise de preços.

Recomendação 08: estruturar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, mecanismos de controle proporcionais ao nível de risco identificado, considerando a complexidade e o valor da aquisição ou serviço, com definição de critérios de alçada para aprovação, reforçando a governança e mitigando riscos de sobrepreço ou subavaliação, conforme medidas previstas no referido Plano de Ação, especificamente no Eixo 2 – Estrutura.

Achado 004 - Termo de Referência inconsistente

A análise teve como objetivo avaliar se o Termo de Referência (TR) dos serviços laboratoriais da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ) atende aos requisitos normativos e boas práticas, especificamente no que se refere à existência de um modelo de

gestão de contratos, à adequação do Instrumento de Medição de Resultados (IMR), à compatibilidade com o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e à clareza na definição do objeto.

A análise fundamentou-se na legislação vigente à época, com destaque para os seguintes dispositivos normativos:

Lei nº 8.666/1993:

Art. 6º, inciso IX – Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (...).

Art. 73, inciso I, alínea ‘a’ – provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado.

Art. 73, inciso I, alínea ‘b’ – definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei.

Decreto Estadual nº 46.642/2019:

Art. 11, inciso III – objeto: a descrição detalhada do objeto a ser contratado, a demanda e a quantidade a serem contratadas, acompanhadas, no que couber, dos critérios de medição utilizados, as especificações técnicas, os prazos relevantes e a indicação do ID SIGA de cada um dos itens relacionados no objeto, além de, tratando-se de serviços, as metodologias de trabalho, em especial a necessidade, a localidade e o horário de funcionamento;

Art. 11, inciso V – A metodologia de avaliação da qualidade e aceite do objeto deve estar clara, definindo critérios objetivos.

Art. 11, inciso VI – Acordo de Nível de Serviço: documento responsável por estabelecer os **níveis mínimos de serviço a serem prestados pelas contratadas**, por meio de indicadores objetivos que permitam a mensuração de resultados,

Art. 11, inciso XI – Procedimentos de Gestão e Fiscalização: a descrição dos procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade da execução do objeto a serem adotados.

Checklist PGERJ:

Item 28 – O Termo de Referência é compatível com as descrições da requisição e os estudos preliminares?

Item 32 – Consta a metodologia de avaliação da qualidade e aceite do serviço, e, se for o caso, Avaliação de Nível de Serviço?

Item 38 – Há indicação dos procedimentos de gestão e de fiscalização que serão adotados?

Esses dispositivos reforçam a necessidade de um TR detalhado, que assegure a transparência, a qualidade dos serviços e a adequada fiscalização da execução contratual.

A auditoria foi conduzida por meio da revisão documental dos principais instrumentos do processo licitatório, incluindo o TR revisado (SEI nº 37987566), o ETP (SEI nº 23599600) e seus anexos, além da análise da legislação aplicável e das boas práticas administrativas, conforme o Checklist PGERJ.

Adicionalmente, foram comparadas as informações do primeiro TR de 2021 (SEI nº 23600641) com o 1º Termo Aditivo ao Contrato o Contrato nº 571/2023 (SEI nº 70125098), para identificar inconsistências na fase preparatória da licitação. A metodologia adotada incluiu a avaliação da conformidade do TR com o ETP, a definição do IMR e o modelo de gestão de contratos.

A auditoria identificou uma inconsistência significativa entre o TR e o ETP. O estudo técnico preliminar indicava a necessidade de contratação dos serviços laboratoriais para três unidades específicas: (i) Complexo Regional da Mãe de Mesquita – Maternidade e Clínica da Mulher (Hospital da Mãe); (ii) Centro de Diagnóstico por Imagem (CEDI); (iii) Hospital Estadual da Mulher Heloneida Studart (HEMHS).

No entanto, essas unidades foram excluídas do TR sem justificativa técnica formal, mesmo havendo obrigação da FSERJ de manter os serviços nesses estabelecimentos. A ausência de fundamentação para essa alteração compromete a transparência da contratação, dificultando a rastreabilidade do planejamento.

Além disso, constatou-se que duas novas unidades foram incluídas via termo aditivo apenas 91 dias após a formalização do contrato, evidenciando possíveis falhas no planejamento e inconsistências na previsão de demanda. A necessidade de ajustes tão prematuros no contrato demonstra a fragilidade do planejamento inicial.

Outro ponto identificado foi a deficiência do Instrumento de Medição de Resultados (IMR) previsto no TR. Embora o Anexo VII do TR mencione o IMR, ele é superficial na avaliação da qualidade dos serviços prestados. O instrumento deveria vincular mais indicadores de qualidade ao pagamento, fortalecendo a fiscalização do contrato. Apesar disso, alguns itens do TR fazem menção ao controle da qualidade, como:

Item 2: Certificado de participação em programa de Controle Externo da Qualidade reconhecido para todos os exames realizados.

Item 12: Elaboração e disponibilização de Procedimento Operacional Padrão (POP) e Manual Técnico para cada unidade.

Item 20: Fornecimento de dados gerenciais, como tempo de entrega dos exames, percentual de exames em não conformidade e relatórios de controle interno.

O TR prevê a instituição de uma comissão de fiscalização para o contrato, atendendo aos requisitos mínimos estabelecidos. No entanto, não apresenta um modelo estruturado de gestão e fiscalização contratual, nem define claramente as atribuições dos agentes envolvidos, como os fiscais técnicos e administrativos, especialmente no que se refere às suas responsabilidades no recebimento dos serviços. A adoção de um modelo bem definido é uma boa prática recomendada pelo Manual de Riscos e Controles nas Aquisições do Tribunal de Contas da União (TCU) e também indicada no checklist da PGERJ, garantindo maior segurança jurídica e eficiência na fiscalização contratual.

Além disso, quanto a clareza na definição do objeto, no que se refere às estimativas de quantidade e preço apresentadas no TR foram consideradas imprecisas, conforme já demonstrado nos **Achados 002 e 003** desta auditoria:

- **Achado 002 – Estimativa de Quantidade Deficiente:** as previsões de demanda não refletem adequadamente a necessidade real das unidades atendidas.

- **Achado 003 – Estimativa de Preços Deficiente:** formação dos preços unitários apresentou inconsistências por não refletir o valor de mercado.

Diante do exposto, as principais constatações foram: (i) divergência entre o TR e o ETP, com exclusão de unidades hospitalares sem justificativa e inclusão posterior via termo aditivo;

(ii) IMR superficial, sem métricas objetivas para avaliação da qualidade dos serviços; (iii) inexistência modelo de gestão e fiscalização de contrato.

Essas falhas impactam diretamente a qualidade dos serviços laboratoriais, comprometem a rastreabilidade da execução contratual e aumentam os riscos de descontinuidade dos serviços nas unidades de saúde atendidas pela FSERJ.

Assim, é essencial que sejam adotadas medidas preventivas para os próximos certames, tais como: (i) ajustar previamente o Termo de Referência, assegurando plena compatibilidade com o Estudo Técnico Preliminar e incluindo todas as unidades necessárias ou justificando formalmente eventuais exclusões; (ii) reformular o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), definindo métricas objetivas capazes de avaliar com precisão a qualidade dos serviços prestados, condicionando claramente o pagamento ao cumprimento desses indicadores; (iii) implementar um modelo formalizado de gestão e fiscalização contratual, estabelecendo claramente as responsabilidades dos agentes envolvidos e assegurando rigoroso cumprimento das exigências normativas; (iv) revisar antecipadamente as estimativas de quantidades e preços indicadas no Termo de Referência, alinhando-as à demanda real e aos valores praticados no mercado, evitando ajustes posteriores desnecessários; e (v) incorporar melhores práticas de planejamento para reduzir a ocorrência de alterações contratuais prematuras, aumentando, assim, a previsibilidade e a segurança jurídica nas contratações realizadas pela FSERJ.

Manifestação Auditada

Conforme disposto no despacho de encaminhamento de processo (SEI 98118435), a Diretoria Técnica Assistencial se manifestou conforme texto extraído na íntegra:

Desta forma, esta Diretoria Técnico Assistencial utilizou como base o PB (projeto básico) elaborado pela SES para contratação do serviço que estava sendo prestado, levando em consideração a atualização das exigências técnicas e modelos semelhantes para a contratação dos serviços ora tratados.

Foi aberto por esta Diretoria Técnico Assistencial o processo SEI-080007/008936/2021 em 18/10/2021, documento inicial CI FS/DTA Nº 255/2021 (23597593), Estudo Técnico Preliminar ([23599600](#)), o Termo de Referência ([23600641](#)) e o Checklist da Fase Preparatória ([23608427](#)), para contratação de empresa para realização de exames de Análises Clínicas e de Anatomia Patológica, compreendendo a demanda de rotina, urgência e de emergência em Unidades de Saúde abaixo relacionadas e atender às suas demandas por um período de 12 (doze) meses:

- Hospital Estadual Anchieta (HEAN);
- Hospital Estadual Carlos Chagas (HECC);
- Hospital Estadual Eduardo Rabelo (HEER);
- Hospital Estadual Santa Maria (HESM);
- Instituto Estadual de Cardiologia Aloysio de Castro (IECAC);
- Instituto Estadual de Dermatologia Sanitária (IEDS);
- Instituto Estadual de Diabetes e Endocrinologia Luiz Capliglione (IEDE);
- Instituto Estadual de Doenças do Tórax Ary Parreiras (IETAP);
- Instituto Estadual de Hematologia Arthur de Siqueira Cavalcanti (HEMORIO) anatomia patológica e alguns exames não contemplados nos processos vigentes do HEMORIO;
- Central Estadual de Transplante (CET);
- Centro Psiquiátrico Rio de Janeiro (CPRJ);
- Complexo Regional da Mãe de Mesquita – Maternidade e Clínica da Mulher (Hospital da Mãe);
- Centro de Diagnóstico por Imagem (CEDI);

- Hospital Estadual da Mulher Heloneida Studart (HEMHS).

Cabe enfatizar que as unidades foram consultadas quanto à necessidade de acrescentar ao TR outros exames que pudessem ser necessários e se manifestarem quanto às modificações pertinentes. Prova disso foi a manifestação do coordenador do PET à época Dr. Sidney Pacheco de Souza segundo SEI-080007/000867/2021:

“Visando fortalecer o monitoramento pós transplantes e garantir maior efetividade dos órgãos implantados, a Central de Estadual de Transplantes solicita que seja incluído, caso seja possível, para os procedimentos de anatomia patológica, os exames de congelação de biopsia renal e hepática. O tempo máximo para a liberação dos exames devem seguir:

- Microscopia Óptica (Formaldeído)
- Microscopia Eletrônica (Glutaldeído)
- Imunofluorescência

Os resultados dos exames pré transplantes deverão ser entregues em até 3h e os de pós transplantes em até 24 horas”.

Essa solicitação foi incluída no TR. Não houve nenhum outro questionamento quanto a qualquer acréscimo de exigências técnicas necessárias por parte do PET.

Na reunião de Busca Conjunta de Soluções e em complemento à resposta da auditada, via documento SEI 98118435, a auditada se manifestou da seguinte forma:

No tocante à capacitação de funcionários segue padrão estabelecido em achados anteriores.

Para a recomendação de construção de Guia Operacional para Elaboração de Termos de Referência, a auditada relata já ter documentações padronizadas que poderão ser associadas a formulação desse instrumento, em até 240 dias para conclusão.

Análise da CGE

A manifestação da auditada, conforme registrado no SEI 98118435, não responde de forma satisfatória aos principais achados. Não foram justificadas as divergências entre o ETP e o TR, especialmente quanto à exclusão das unidades. Também não houve qualquer menção sobre o IMR e o modelo de gestão de contratos.

Não obstante, durante a reunião de Busca Conjunta de Soluções, foram apresentadas respostas pontuais. Em relação à capacitação de funcionários, os membros da direção solicitaram um prazo de 240 dias para implementação.

Quanto à recomendação de construção de um Guia Operacional para elaboração de Termos de Referência, a auditada relatou possuir documentação padronizada que poderá ser associada à formulação desse instrumento, com previsão de conclusão em até 240 dias.

Diante da manifestação da auditada, a equipe de auditoria não identificou elementos suficientes para alterar a conclusão anteriormente emitida quanto à recomendação preliminar. No entanto, foram realizados ajustes na proposta inicial, resultando em duas recomendações mais abrangentes, sem comprometer a essência da análise.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- maior uniformidade e fundamentação técnica dos TRs;
- fortalecimento do controle prévio e da fiscalização contratual.

Recomendação 09: desenvolver, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo, um Guia Operacional para elaboração de Termos de Referência (TR).

Recomendação 10: promover a capacitação dos servidores envolvidos na elaboração dos Termos de Referência (TR), no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo.

Achado 005 – Deficiências na Estrutura de Controle da FSERJ

A análise teve como objetivo avaliar se a estrutura de controle estabelecida pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ) para a realização de licitações está adequadamente implementada, garantindo a conformidade com os normativos internos, legislação aplicável pertinente. A análise ainda buscou verificar a efetividade dos mecanismos de controle e a governança das contratações, identificando falhas que possam comprometer a segurança, transparência e eficiência dos processos licitatórios.

A avaliação foi fundamentada nos princípios do COSO I, tendo em vista que o processo auditado foi conduzido sob a égide da Lei nº 8.666/93. Além disso, foram observadas diretrizes da nova Lei nº 14.133/2021, que impõe aprimoramentos na governança das contratações públicas. Esses referenciais normativos reforçam a necessidade de uma estrutura de controle robusta para assegurar legalidade, economicidade e eficiência na gestão das licitações.

No decorrer da análise, foram utilizados diversos procedimentos, como a análise de documentos institucionais, a aplicação de questionários e entrevistas com os agentes envolvidos no processo de contratação e na governança da Entidade. Entre os documentos analisados, destacam-se o Regimento Interno da FSERJ (SEI 86523591), o Plano de Ação (SEI-080002/011328/2024) e os Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) relacionados aos fluxos de licitação.

Os resultados da auditoria indicaram fragilidades na estrutura de controle da FSERJ. Um dos principais problemas identificados foi a desatualização do Regimento Interno, que não reflete a estrutura organizacional real da entidade. O documento, aprovado em 2009, não contempla o crescimento da FSERJ nos últimos anos e não estabelece claramente a segregação de funções essenciais, como planejamento de licitações, fiscalização de contratos e controle interno. A ausência dessa atualização pode comprometer a eficiência dos processos administrativos e a conformidade com normativas mais recentes, como a Lei nº 14.133/2021.

Além disso, foi constatado que a FSERJ não possuía procedimentos padronizados para a fase interna das licitações no período analisado. O documento SEI 79872233 (02/07/2024) aponta que o mapeamento de processos e a padronização dos POPs estavam em fase de retomada, mas sem avanços concretos desde 2020 (SEI-080007/000191/2020). Essa lacuna pode comprometer a previsibilidade e a segurança jurídica das contratações, aumentando o risco de falhas operacionais e decisões inconsistentes.

Outro aspecto crítico identificado foi a ausência de auditorias internas periódicas para avaliar a efetividade dos processos licitatórios, conforme SEI nº 87117386. Sem esse monitoramento, a FSERJ não dispõe de um mecanismo sistemático para detectar eventuais falhas e promover melhorias contínuas em seus processos.

A avaliação do Questionário COSO I, aplicado à Diretoria Executiva da FSERJ, evidenciou uma média geral de 47%, indicando fragilidades significativas na governança e no monitoramento da Entidade. Os componentes de Informação e Comunicação apresentaram melhor desempenho, com 60%, sugerindo que os fluxos de comunicação interna e externa estão relativamente estruturados. Em contrapartida, o pior desempenho foi registrado no

componente Atividades de Monitoramento, que obteve apenas 20%, demonstrando graves deficiências na supervisão contínua do controle interno.

Tabela 10 – Média Percentual por Componente Avaliado

Componente	Média (%)
Ambiente de Controle	44%
Avaliação de Riscos	55%
Atividades de Controle	55%
Informação e Comunicação	60%
Atividades de Monitoramento	20%

Fonte: Questionário COSO I – Diretoria Executiva da FSERJ (2022-2024).

A avaliação reforça que, embora existam práticas estabelecidas, a FSERJ enfrenta desafios significativos na implementação e monitoramento do controle interno. A baixa média geral de 47% e a alta concentração de respostas classificadas como "Razoável (2)" e "Ruim (1)" evidenciam a necessidade de fortalecer os processos internos, com ênfase na supervisão contínua, no aprimoramento do ambiente de controle e na melhoria da avaliação de riscos.

Também foi aplicado um questionário a um membro da Coordenação de Licitação da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ) para avaliar o controle na licitação. A análise da frequência das respostas revelou que a maioria dos procedimentos está em conformidade com as normas legais e boas práticas, especialmente nas etapas de julgamento e homologação. A respondente demonstrou estar capacitada ao adotar medidas preventivas, realizando verificações no site do TCU (CEIS, CNJ e Lista de Inidôneos), por exemplo.

No entanto, a ausência de algumas respostas indica fragilidades na fase interna da licitação, destacando-se a falta de confirmação sobre a elaboração adequada do Termo de Referência. Além disso, não houve resposta quanto à realização de auditorias internas periódicas e à adequação do número de profissionais na equipe, aspectos que precisam ser aprimorados para garantir a eficiência e a conformidade dos processos licitatórios.

É pertinente informar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) realizou uma auditoria que resultou na recomendação formal expressa no Voto TCE/RJ n.º 101.319-1/2023. Essa auditoria identificou inadequações na estrutura da Unidade de Controle Interno e do órgão de assessoria jurídica da Fundação Saúde (FSERJ). Em resposta, a Controladoria Geral do Estado (CGE), em conjunto com a Secretaria Estadual de Saúde (SES) e a FSERJ, conduziu um estudo detalhado para atender às orientações do TCE.

Por meio da Resolução Conjunta CGE/SES/FSERJ n.º 01/2024, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) em 07 de junho de 2024, foi instituído um Grupo de Trabalho Integrado, com representantes da CGE, da SES e da FSERJ. Esse grupo foi incumbido de elaborar um Plano de Ação delineando as medidas corretivas necessárias e definindo um cronograma para a execução das ações.

A proposta do grupo culminou em um Plano de Ação que está sendo implementado pela FSERJ de forma gradual, com um prazo de até dois anos para a adequação completa. Esse plano visa assegurar o cumprimento das recomendações do TCE e fortalecer as estruturas de

controle e de assessoria jurídica da FSERJ, priorizando a conformidade e a eficiência das atividades de controle interno da instituição.

Diante dessas constatações, a auditoria concluiu que a estrutura de controle da FSERJ apresenta deficiências que impactam diretamente a governança, a eficiência e a transparência dos processos licitatórios. A desatualização do Regimento Interno, a ausência de POPs e fluxogramas na fase interna da licitação, a inexistência de auditorias internas periódicas e as fragilidades no monitoramento são fatores que exigem medidas corretivas urgentes para garantir a conformidade dos processos e mitigar riscos operacionais.

É necessário que a Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ) adote as seguintes medidas corretivas para mitigar os riscos identificados e fortalecer a governança e o controle interno: (i) atualizar o Regimento Interno da FSERJ, alinhando-o à estrutura organizacional atual e à legislação vigente; (ii) concluir a elaboração e implementação dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) e fluxogramas da fase interna da licitação; (iii) acompanhar rigorosamente a execução do Plano de Ação instituído pela Resolução Conjunta nº 01/2024; (iv) fortalecer a cultura de controle interno, promovendo capacitação e conscientização dos servidores envolvidos nas contratações.

Manifestação Auditada

Em reunião de Busca Conjunta de Soluções, a auditada informou que se manifestaria nos autos do processo SEI-320001/002582/2024 sobre o achado, o que não ocorreu até a data do fechamento deste relatório. Em relação aos comentários sobre a recomendação preliminar, a FSERJ informou que as recomendações compreendem o Plano de Ação instituído pela Resolução Conjunta CGE/SES/FSERJ nº 01/2024 e solicitou dilação de prazo previamente solicitado pela equipe de auditoria, adequando-o ao estabelecido no documento formalizado pela referida Resolução.

Análise da CGE

Considerando a existência do Plano de Ação instituído pela Resolução Conjunta CGE/SES/FSERJ nº 01/2024, a equipe de auditoria entendeu pertinente a adequação do prazo para atendimento às recomendações deste relatório ao prazo definido ao plano de ação já existente com a finalidade de orientar a reestruturação dos controles internos da FSERJ.

Diante da manifestação apresentada, a equipe de auditoria concordou com o prazo de 240 dias solicitado pela auditada, mantendo, contudo, a conclusão anteriormente emitida quanto à recomendação preliminar, com exceção do item (iii), que não será contemplado na recomendação final.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- maior clareza e padronização nos processos internos da FSERJ;
- redução de riscos operacionais e de não conformidade;
- fortalecimento da governança e da cultura organizacional voltada ao controle;
- aumento da efetividade do sistema de integridade e prevenção de falhas.

Recomendação 11: implementar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, a atualização do Regimento Interno da FSERJ.

Recomendação 12: implementar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, os Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) e fluxogramas da fase interna da

licitação.

Recomendação 13: promover, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, capacitação e conscientização dos servidores envolvidos nas contratações.

Achado 006 – Conflito de Interesse na Contratação

A análise teve como objetivo avaliar a existência de possível conflito de interesse na contratação realizada pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ), verificando se houve participação direta ou indireta de agentes públicos que pudessem ter influenciado a licitação. A análise considerou ainda a conformidade com a legislação aplicável e boas práticas de governança, visando avaliar transparência e impessoalidade nos processos de contratação.

Para embasar a análise, foram utilizados os normativos aplicáveis à vedação de conflitos de interesse e ao princípio da impessoalidade nas contratações públicas, conforme estabelecido abaixo:

Lei nº 8.666/1993:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

[...]

III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Constituição Federal de 1988:

Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nota Técnica nº 850/2021/CGUNE/CRG da CGU:

Estabelece diretrizes para evitar contratações de empresas cujos sócios possuam vínculo de parentesco com gestores ou servidores da entidade contratante.

Acórdão 2057/2014 – TCU Plenário:

Representação. Contrato de gestão. Operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde de hospital municipal. Contratação de prestadores de serviços cujos sócios eram empregados da contratante. Ausência de cotação prévia de preços. Audiência. Multa.

A auditoria foi conduzida por meio de análise documental e cruzamento de dados do SIGRH para verificar possíveis conexões entre agentes públicos e a empresa contratada. Foram analisados documentos como a relação de sócios da empresa participante da licitação, o Contrato Social da Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda., nomeações de agentes públicos e contratos administrativos.

Foi identificado que a empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. iniciou a prestação de serviços à FSERJ em agosto de 2022, sem a devida formalização contratual.

O cruzamento de dados revelou que a Diretora de Planejamento e Gestão da FSERJ possuía vínculo de parentesco com os sócios da empresa contratada, que prestou serviços à fundação até a suspensão do Contrato nº 571/2023 em 2024. A diretora exerceu suas funções de 21/06/2021 a 20/10/2024, período coincidente com a execução dos contratos pela empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.

Nesse caso, a participação indireta da Diretora de Planejamento e Gestão da FSERJ ocorreu por meio do vínculo de parentesco com os sócios da empresa contratada. Embora não tenha sido identificada sua participação direta nos processos licitatórios, sua posição na alta administração indica influência sobre as decisões institucionais. O vínculo viola o art. 9º da Lei nº 8.666/1993, que proíbe a participação, direta ou indireta, de servidores ou dirigentes do órgão contratante na licitação ou execução de contratos.

Além disso, entre janeiro de 2023 e 12 de setembro de 2023, a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro foi comandada por um Secretário de Estado que também possuía vínculo de parentesco com um dos sócios da empresa contratada e com a citada diretora da FSERJ.

Em 2023, a FSERJ celebrou três contratos com a Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.:

- Contrato nº 138/2023, via Dispensa de Licitação nº 079/2023, assinado em 16/02/2023;
- Contrato nº 497/2023, via Dispensa de Licitação nº 335/2023, assinado em 05/10/2023;
- Contrato nº 571/2023, vinculado ao Pregão Eletrônico nº 227/2023-R1, publicado em 01/12/2023.

Embora os contratos nº 497/2023 e nº 571/2023 tenham sido firmados após a saída do Secretário de Estado, o processo licitatório ocorreu durante sua gestão, indicando possível influência no certame, considerando sua posição institucional de controle finalístico sobre a FSERJ.

Além disso, a análise documental do Contrato nº 138/2023 revelou que uma sócia da empresa contratada, com grau de parentesco com os ocupantes dos cargos mencionados acima e servidora pública estadual do Rio de Janeiro, participava diretamente da prestação do serviço, assinando as escalas dos profissionais. Essa atuação contraria, também, o inciso V do artigo 40 do Decreto-Lei nº 220/1975, que veda a participação de servidores estaduais em sociedades empresariais contratadas pelo Estado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça a vedação da participação de empresas cujos sócios possuam vínculos com gestores públicos. O Acórdão nº 2057/2014-TCU estabelece que:

[...]

a vedação de parentesco de servidor do órgão contratante com sócio/dirigente da empresa contratada somente ocorre quando esse servidor possui de alguma forma poder de influência sobre a condução da licitação, quer por participar diretamente do procedimento quer em razão de sua posição hierárquica sobre aqueles que participam do procedimento de contratação.

Diante dos elementos identificados, a auditoria concluiu que há fortes indícios de conflito de interesse, configurando afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e isonomia, conforme estabelecido na Constituição Federal.

É necessário estabelecer rotina de verificação prévia de vínculos entre agentes públicos e representantes das empresas contratadas, com base em cruzamento sistemático de dados funcionais e societários.

Manifestação da auditada

Embora a unidade auditada não tenha registrado manifestação formal no processo de acompanhamento da auditoria, durante reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi apresentado o parecer referente aos achados desta constatação. As informações relatadas e devidamente registradas em ata seguem abaixo:

A auditada declara que já solicitou apoio ao PRODERJ à implementação de uma IA-Inteligência Artificial que possa fazer cruzamento de dados. Declara ainda, que a nova estrutura desenhada contempla a inclusão de uma Coordenação de Controle de Risco e Integridade, que está contemplada no Plano de Ação instituído pela Resolução Conjunta CGE/SES/FSERJ nº 01/2024.

Análise da CGE

Reforçamos a necessidade de se estabelecer uma rotina de verificação prévia de vínculos entre agentes públicos e representantes das empresas contratadas, com base em cruzamento sistemático de dados funcionais e societários.

Diante da manifestação da auditada, a equipe de auditoria mantém a conclusão anteriormente emitida quanto à recomendação preliminar.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- prevenção de possíveis favorecimentos indevidos;
- fortalecimento da integridade e da transparência nas contratações;
- mitigação de riscos jurídicos e reputacionais;
- reforço à impessoalidade e à moralidade.

Recomendação 14: implementar, no prazo de 90 dias, a contar do relatório definitivo de auditoria, rotina formal de verificação prévia de vínculos entre agentes públicos e representantes de empresas contratadas, com cruzamento de dados funcionais e societários em bases internas e públicas, a ser regulamentada por instrução interna que defina periodicidade, responsáveis e procedimentos diante de indícios de impedimento.

Achado 007 - Contratação Direta por Falta de Planejamento

A análise teve como objetivo avaliar a adequação da contratação direta realizada com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, verificando a conformidade do processo de dispensa de licitação nº SEI 080007/013072/2023 com os requisitos legais e normativos aplicáveis, bem como a justificativa apresentada para a dispensa de licitação.

A análise buscou avaliar a conformidade dos documentos do processo de contratação direta e justificativas de dispensa em confronto com o checklist da contratação direta da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE).

Para a execução da análise, foram considerados os seguintes normativos aplicáveis à contratação direta por dispensa de licitação:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Enunciado nº 20 da PGE: Contratação emergencial e dispensa de licitação (Lei nº 8.666/93):

[...]

2. A emergência decorrente da falta de planejamento, incúria ou desídia do agente público não exclui a incidência do art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, mas deve ser objeto de rigorosa apuração com vistas à identificação dos responsáveis e aplicação das sanções cabíveis.

3. A contratação direta (art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93) deve ser efetivada somente para a aquisição de bens e serviços estritamente necessários ao saneamento da situação emergencial, cabendo à autoridade administrativa iniciar imediatamente o procedimento licitatório, adotando as providências necessárias à regularização da contratação.

4. O prazo do contrato emergencial deve ser dimensionado considerando apenas o tempo necessário para sanar a situação de urgência, limitado este a 180 (cento e oitenta) dias.

5. Se a situação emergencial persistir ao final do contrato e ante a vedação da prorrogação, a solução é a formalização de nova contratação com base no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, desde que, justificadamente, não seja possível realizar uma licitação durante o período ou adotar as providências necessárias à regularização da contratação.

A Fundação Saúde contratou diretamente a empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. para a prestação de serviços de exames laboratoriais e de anatomia patológica no Hospital Estadual Ricardo Cruz (HERCRUZ), unidade sob sua gestão. A contratação foi formalizada com base no Termo de Referência (60012795), prevendo a execução dos serviços pelo prazo de 180 dias. O valor total estimado pelo Setor de Pesquisa (60880681) foi de R\$ 3.887.842,53, correspondendo a um total de 518.328 exames.

Adicionalmente ressalta-se que, em decisão publicada no DOERJ do dia 08 de setembro de 2020, o Governador, nos autos do Processo Administrativo n.º SEI-080001/018235/2020, determinou a transição gradativa do Modelo de Gestão da Saúde Estadual, retirando gradualmente a gestão das unidades das Organizações Sociais (OSs) e passando para a Fundação Estadual de Saúde (FES), num prazo não superior a 28 (vinte e oito) meses, contados de 04/09/2020. Prazo esse finalizado em 04.01.2023.

Deste modo, em relação ao Hospital Estadual Ricardo Cruz (HERCRUZ), a transferência integral do gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde para a Fundação Saúde, ocorreu por meio da Resolução SES nº 2.997/2023 de 03 de maio de 2023, a qual dispõe que a operação plena pela Fundação Saúde se daria em 04 de outubro de 2023, devendo assim o setor competente verificar a exata data da transferência, de forma a evitar a sobreposição contratual, ou seja, a partir da publicação da Resolução que transferiu a gestão do HERCRUZ para a Fundação Saúde, houve um prazo de 5 meses até a sua efetivação.

Em 18/07/2023, dois meses após a publicação da Resolução, a FSERJ iniciou o processo de contratação direta por dispensa de licitação, com a justificativa de manter a

prestação dos serviços executados na unidade, visando evitar a interrupção de suas atividades (SEI 55857685), ao passo que, em paralelo, na mesma data, iniciou a solicitação regular de contratação de serviço do processo licitatório (SEI-080007/013240/2023).

Embora exista uma justificativa para a contratação realizada no processo administrativo, a FSERJ não esclareceu os motivos para a falta de um planejamento adequado para assumir a responsabilidade pelas unidades de saúde do Estado.

As ações de dispensa de licitação e as contratações emergenciais apresentadas pela FSERJ para assumir as unidades de saúde do Estado do Rio de Janeiro, que foram avaliadas pela equipe de auditoria, evidenciaram uma ausência de planejamento daquela Entidade.

Em relação à justificativa para a quantidade estimada de exames necessários para atender a unidade por um período de 180 dias, a FSERJ alegou que o número informado foi fornecido pelo HERCRUZ, com base na produção de exames dos últimos seis meses. No entanto, não foram anexados documentos comprobatórios, como memórias de cálculo, relatórios técnicos ou outras evidências documentais, que validassem de forma objetiva a formação do quantitativo exigido. Essa deficiência está em consonância com o Achado nº 002, que já apontava falhas na fundamentação das estimativas contratuais, ressaltando a necessidade de maior rigor técnico na definição dos quantitativos.

Quanto à justificativa do valor, adotou-se como referência a tabela SUS atualizada pelo IPCA, conforme utilizado no Pregão Eletrônico (PE) 227/2023-R1, que se mostrou inadequada, conforme identificado no Achado 003.

Ressalta-se que após o término do período do contrato 497/2023 em 01/04/2024, houve a continuidade na prestação dos serviços pela Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda., no período de 02/04/2024 até 08/04/2024, sem cobertura contratual (TAC) no valor de R\$ 279.385,88, relativo a 29.113 exames.

Já o processo licitatório (SEI 080007/013240/2023), iniciado em 18/07/2023 com o objetivo de regularizar a contratação e substituir a contratação direta, passou por diversos ajustes, sendo o Termo de Referência revisado 8 vezes ao longo de 5 meses. Finalmente, em 03/01/2024, a Diretoria Administrativa Financeira determinou a abertura de um novo processo, adequando-se às normas da nova Lei 14.133/2021 (SEI 70863030), e o processo inicial foi arquivado em 27/03/2024, sem que o certame fosse concluído.

De acordo com [REDACTED] (2024, p. 374), o princípio da eficiência implica que a Administração Pública deve atuar de maneira eficaz, buscando o melhor resultado possível com os recursos disponíveis, além de garantir celeridade, evitando demora excessiva nos processos administrativos. Esse princípio exige que os atos administrativos sejam realizados com a maior qualidade possível, dentro de prazos razoáveis, otimizando os recursos e prevenindo desperdícios. Ele foi introduzido na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/98 e está previsto na Lei nº 9.784/99, bem como na Lei nº 14.133/2021, que rege as licitações e contratos administrativos, reforçando a necessidade de eficiência na gestão pública.

Considerando tratar-se de serviços essenciais e de natureza contínua, todo o esforço deve ser direcionado para a conclusão dos processos licitatórios regulares e para a substituição dos contratos emergenciais antes do término de seus prazos. Não é razoável que o andamento processual seja interrompido sem que a medida necessária para restabelecer a tramitação legal seja imediatamente tomada.

É importante ressaltar que o objetivo da legislação é garantir tempo suficiente para a realização regular da licitação e para evitar a interrupção dos serviços. Contudo, a FESRJ continua a descumprir os prazos para a substituição dos contratos emergenciais, levando à

necessidade de novas contratações sem o devido processo regular, provocadas pela ineficiência da administração.

Diante do exposto, a ausência de um processo licitatório tempestivo, a estimativa deficiente da demanda e a execução contratual sem cobertura legal demonstra falhas graves na gestão das contratações. A ineficiência administrativa comprometeu a economicidade e a transparência dos gastos públicos, exigindo medidas corretivas imediatas, incluindo eventuais apurações de responsabilidade, conforme enunciado da PGE.

Manifestação da auditada

Conforme disposto no despacho de encaminhamento de processo (SEI SEI 98118435), a Diretoria Técnica Assistencial se manifestou conforme texto extraído na íntegra:

Em 21/06/2022 a licitação foi suspensa, conforme documento: Publicação Suspensão – Sine die – DOERJ (34761541) pois o contrato 31/2017 firmado com a Secretaria teve sua prorrogação contratual para mais 12 (doze) meses, compreendendo o período de 26/09/2022 a 25/09/2023.

Por tal motivo, o PE 31/2022 foi suspenso para análise de prorrogação da contratação através da SES RJ, conforme publicado em Diário Oficial em 21 de junho de 2022 (34761541).

Análise da CGE

Diante da manifestação apresentada pela Diretoria Técnica Assistencial, verifica-se que a justificativa para a suspensão do Pregão Eletrônico n.º 31/2022 foi a prorrogação contratual do ajuste anterior (Contrato n.º 31/2017), estendido até 25/09/2023. Contudo, tal argumento não afasta as fragilidades identificadas, especialmente no que se refere à ausência de planejamento tempestivo para uma nova licitação.

Essa prorrogação contratual promovida pela SES/RJ, por si só, não constitui medida de gestão suficiente para assegurar a continuidade regular dos serviços, tampouco substitui o dever da FSERJ de realizar procedimento licitatório dentro dos prazos compatíveis com o encerramento da vigência contratual anterior.

Dessa forma, embora os argumentos apresentados não sejam desarrazoados, revelam-se insuficientes para afastar a constatação de falta de planejamento tempestivo. Assim, mantém-se a recomendação preliminar.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará o seguinte benefício para a Pasta:

- Promoção da responsabilização administrativa.

Recomendação 15: apresentar, no prazo de 60 dias, a contar do relatório definitivo, relatório conclusivo ou promover a abertura formal de procedimento apuratório para apuração das contratações emergenciais motivadas por falta de planejamento, com vistas à identificação de responsabilidades e eventual aplicação de sanções cabíveis, conforme o entendimento consolidado no enunciado n.º 20 da PGE-RJ.

Achado 008 – Alteração Contratual Sem Justificativa Adequada

A análise teve como objetivo avaliar a adequação da alteração contratual promovida pelo Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n.º 571/2023, celebrado pela Fundação Saúde do

Estado do Rio de Janeiro (FSERJ). A análise buscou verificar se o acréscimo quantitativo previsto no aditivo possuía justificativa adequada, se respeitava os limites estabelecidos pela legislação vigente.

Para a execução da análise, foram considerados os seguintes normativos aplicáveis às alterações contratuais:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Enunciado PGE nº 40:

1- É condição para a alteração do objeto do contrato, com fundamento no art. 65, da Lei nº 8.666/93, a ocorrência de motivos supervenientes à celebração do contrato, que devem ser apresentados mediante justificativa técnica fundamentada.

1.1. Motivos supervenientes são os fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou decorrentes de hipótese de força maior, caso fortuito e fato do príncipe.

A auditoria foi conduzida por meio da análise documental de registros extraídos do SEI, incluindo o contrato original, o Primeiro Termo Aditivo e relatórios de demanda de exames laboratoriais. Além disso, foram aplicados testes de auditoria para verificar se o aditivo estava devidamente justificado e respeitava os limites legais.

O Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 571/2023, assinado em 29/02/2024, teve como objeto a alteração quantitativa desse contrato, com a inclusão das unidades Posto de Atendimento Médico de Cavalcanti (PAM CC) e Posto de Atendimento Médico de Coelho Neto (PAM CN). O aditivo contemplou a realização de 171.152 exames de análises clínicas e anatomia patológica, sendo 85.576 exames para cada unidade, para atender as demandas sob gestão da Fundação Saúde. O acréscimo contratual foi de R\$ 1.679.459,04, correspondente a 17,14% do valor inicial atualizado do contrato. A vigência do aditivo foi estabelecida de 01/03/2024 a 30/11/2024 (nove meses).

Verificou-se que as unidades PAM Cavalcanti e PAM Coelho Neto estavam sob gestão da FSERJ desde fevereiro de 2023, sem que tenham ocorrido mudanças operacionais que justificassem sua inclusão no contrato por meio de aditivo. Dessa forma, não houve fato superveniente que justificasse a alteração, o que contraria o Enunciado nº 40 da PGE-RJ.

Além disso, foi identificado o processo licitatório SEI-080007/017058/2023, iniciado em 06/09/2023, para a contratação de empresa especializada na realização de exames laboratoriais para essas unidades. No entanto, esse processo foi descontinuado devido à transição da Lei nº 8.666/93 para a Lei nº 14.133/2021, que entrou plenamente em vigor em 01/01/2024, conforme justificativa apresentada pela FSERJ. Embora a mudança legislativa tenha impactado o certame, a necessidade do serviço já era prevista desde 2023, tornando questionável a decisão de optar pelo aditivo sem uma justificativa técnica adequada às circunstâncias.

Adicionalmente, a análise documental revelou que o processo para a formalização do termo aditivo foi iniciado em 30/11/2023, antes mesmo da assinatura do contrato original, ocorrida em 01/12/2023.

Verificou-se ainda que o quantitativo do aditivo foi ajustado para se adequar ao limite de 25% permitido pela Lei nº 8.666/93, sem uma justificativa técnica consistente que explicasse as novas quantidades. As estimativas anteriores apresentavam números superiores (SEI 64298996 e 66375179), sugerindo que os quantitativos foram reduzidos apenas para respeitar o limite legal, sem embasamento técnico. Ademais, as unidades contempladas possuem demandas distintas, mas receberam quantidades idênticas, sem justificativa que sustentasse essa equivalência.

O Achado 002 – Estimativa de Quantidade Deficiente já havia identificado falhas na previsão quantitativa do contrato original, demonstrando que a demanda real foi superior à estimada. A decisão de não corrigir a quantidade contratada para as unidades originalmente previstas e, em vez disso, incluir duas novas unidades sem justificativa técnica adequada, evidencia fragilidades no planejamento das contratações.

Embora o aditivo tenha respeitado o limite legal de 25%, a ausência de justificativa superveniente comprometeu a fundamentação da alteração contratual, pois há evidências de que a necessidade de inclusão das novas unidades não surgiu de forma imprevisível.

A análise concluiu que o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 571/2023 não apresentou justificativa adequada de superveniência, sendo utilizado para corrigir falhas no planejamento. A inclusão de novas unidades sem um fato superveniente comprovado, a descontinuidade de um processo licitatório e o ajuste das quantidades para atender ao limite legal de 25% sem justificativa técnica robusta evidenciam fragilidades na gestão contratual e na estimativa de demanda, comprometendo a conformidade legal e a economicidade da contratação.

Diante do exposto, faz-se necessário aprimorar o planejamento das contratações públicas, garantindo que todas as unidades essenciais sejam contempladas na licitação inicial, de modo a evitar a necessidade de aditivos decorrentes de situações previamente identificáveis. Também é essencial estabelecer critérios mais rígidos para concessão de acréscimos contratuais, exigindo justificativas detalhadas que demonstrem a ocorrência de fatos supervenientes.

Manifestação da auditada

Em reunião de Busca Conjunta de Soluções, a auditada informou que se manifestaria nos autos do processo SEI-320001/002582/2024 sobre o achado e o prazo da recomendação preliminar, o que não ocorreu até a data do fechamento deste relatório.

Análise da CGE

Diante da ausência de manifestação da auditada, a equipe de auditoria mantém a conclusão anteriormente emitida quanto à recomendação preliminar.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- redução de aditivos decorrentes de falhas previsíveis no planejamento;
- aumento da segurança jurídica e da transparência nas modificações contratuais;
- melhoria na governança das contratações e no controle da execução contratual.

Recomendação 16: adotar, no prazo de 90 dias, a contar do relatório definitivo, medidas para fortalecer o planejamento e o controle das alterações contratuais, por meio de instrução normativa interna ou nota técnica orientativa, contendo critérios para alterações

contratuais, modelo de justificativa técnica padronizada e fluxograma decisório para análise e validação de aditivos.

Achado 009 - Deficiência na fiscalização

Achado 009.1 – Deficiências na Estrutura de Controle da FSERJ na Fiscalização Contratual

A análise teve como objetivo avaliar o desenho e a efetividade dos controles implementados pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ) na fiscalização do Contrato nº 571/2023, por meio da aplicação de testes de controle. A análise verificou se os mecanismos adotados garantiram a conformidade com os normativos internos, legislações aplicáveis e boas práticas de fiscalização, assegurando um acompanhamento adequado da execução contratual.

Para a execução da análise, foram considerados os seguintes normativos aplicáveis à fiscalização de contratos:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 67 – A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados. § 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas aos seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Decreto Estadual nº 45.600/2016:

Art. 13 – Cabem aos fiscais do contrato as atividades relacionadas ao acompanhamento da execução do objeto do contrato, em especial as seguintes:

I - conhecer o termo de contrato e todos os seus Anexos, especialmente o Projeto Básico ou o Termo de Referência.

II - criar o Registro de Ocorrências, em meio físico ou informatizado, para lançar as ocorrências relacionadas à execução do contrato.

III - registrar as inspeções periódicas efetuadas, as faltas verificadas na execução do contrato, as providências exigidas e as recomendações efetuadas, bem como as soluções adotadas pela contratada.

IV - abrir processo administrativo para acompanhamento e fiscalização da execução do objeto do contrato, especialmente quando se tratar de fiscalização de contratos de instrumentalização obrigatória na forma do artigo 62 da Lei nº 8.666/93.

Inciso XV, que exige a medição própria dos serviços pelos fiscais antes da atestação.

XV - verificar a execução do objeto contratual, proceder a sua medição e recebê-lo, pela formalização da atestação.

Decreto Estadual nº 48.817/2023:

Art. 7º A designação dos gestores e dos fiscais será realizada em ato de autoridade competente específico para cada instrumento contratual, devidamente publicado no Diário Oficial.

§ 1º Para o exercício da função, os gestores e os fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação, firmando ciência das obrigações dispostas neste Decreto, através de documento próprio no respectivo processo administrativo ou declarar impedimento.

[...]

§ 10 A ausência de designação de que trata o caput deste artigo implicará, excepcionalmente, a atribuição das obrigações previstas neste Decreto, em especial nos arts. 22, 24, 25 e 26, à autoridade que autorizou a contratação.

§ 11 A exceção prevista no parágrafo anterior deste artigo não poderá perdurar por mais de 60 dias, sob pena de responsabilização funcional.

Boletim Jurisprudência Nº 1/2020 do TCE-RJ:

FISCALIZAÇÃO. DESIGNAÇÃO FORMAL DO FISCAL. NECESSIDADE DE HABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO. OBRIGATORIOS REGISTROS PRÓPRIOS PELOS ORGÃOS DE FISCALIZAÇÃO. A designação formal de responsável para a fiscalização da execução do contrato é norma positivada no caput do art. 67 da Lei nº 8.666/93. A simples declaração de execução do serviço pela própria empresa por óbvio não tem o condão de substituir documentos que constatem o exercício da atividade fiscalizatória por profissionais habilitados da Administração.

Os testes de controle foram aplicados com base nas evidências documentais do Termo de Referência (TR) do contrato, na portaria de designação dos fiscais, na cartilha de fiscalização da FSERJ, no questionário de avaliação aplicado aos fiscais do Contrato nº 571/2023, orientações sobre curso de gestão e fiscalização de contratos processo SEI-080002/009266/2024, e nos processos de pagamentos da amostra selecionada.

A primeira verificação realizada foi a existência de um plano de fiscalização estruturado. O Termo de Referência (TR) do contrato estabelece diretrizes para o acompanhamento da execução, porém não apresenta um plano específico, considerado uma boa prática. Além disso, a análise documental não evidenciou a elaboração de planos formais de fiscalização pelos fiscais designados. No questionário aplicado, 22,22% dos fiscais relataram não possuir um planejamento estruturado.

A segunda avaliação envolveu a verificação da elaboração de relatórios formais de fiscalização e gestão. A cartilha de fiscalização da FSERJ indica o Decreto nº 48.817/2023, que regulamenta a gestão e fiscalização das contratações no âmbito da Administração Pública estadual do Rio de Janeiro, como norma a ser observada na condução dessas atividades.

No entanto, a análise dos processos administrativos de pagamento da amostra revelou que tais documentos não foram elaborados pelos fiscais. Com exceção do Instituto Estadual de Diabetes e Endocrinologia (IEDE), os fiscais limitaram-se à atestação das Notas Fiscais, encaminhadas juntamente com os Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) fornecidos pela contratada, sem a devida comprovação de um controle independente conduzido pelo fiscal e devidamente documentado no processo. Essa prática contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

A capacitação dos fiscais foi outro ponto crítico avaliado. A cartilha de fiscalização da FSERJ, assim como o processo SEI 080002/009266/2024, sugere a realização de capacitações por meio de cursos gratuitos oferecidos pelo TCE-RJ, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entre outras instituições.

Entretanto, no questionário de avaliação, 66,67% dos fiscais informaram não ter recebido capacitação específica. Além disso, foi realizada uma solicitação de auditoria sobre a capacitação, porém não foram apresentados certificados que comprovassem a conclusão de

treinamentos formais. Alguns fiscais também relataram não se sentirem aptos para desempenhar suas funções, devido à falta de capacitação contínua, o que reforça a necessidade de aprimoramento desse aspecto.

Foi verificada a designação formal dos fiscais por meio da publicação da PORTARIA FS/DE Nº 1.780, de 27 de maio de 2024, atendendo ao critério normativo exigido pela legislação. Entretanto, essa publicação ocorreu após o prazo estabelecido no Art. 7º, §§10 e 11 do Decreto Estadual nº 48.817/2023, que determina um limite máximo de 60 dias para a designação dos fiscais. Esse atraso pode acarretar a responsabilização da autoridade competente, além de indicar falta de planejamento na fiscalização.

Outro ponto crítico identificado foi a ausência de um sistema informatizado de suporte à fiscalização. O uso de ferramentas eletrônicas para registro e acompanhamento das atividades é uma boa prática que proporciona maior controle, rastreabilidade e eficiência na gestão contratual. Todavia, a auditoria verificou que não há um sistema informatizado para o gerenciamento da fiscalização do Contrato nº 571/2023. A falta dessa ferramenta torna a fiscalização burocrática, lenta e suscetível a erros, comprometendo a transparência e a rastreabilidade das informações, especialmente diante de um contrato distribuído por diversas unidades e com milhares de itens a serem checados.

A carga de trabalho dos fiscais também foi avaliada. No questionário aplicado, os fiscais relataram que acumulam múltiplos contratos sob sua responsabilidade, indicando falta de tempo adequado para a realização das fiscalizações de forma eficiente. Essa sobrecarga compromete a qualidade da fiscalização e pode impedir que os fiscais realizem acompanhamentos detalhados da execução contratual.

Além disso, ressalta-se que a baixa adesão ao questionário de avaliação reduziu a representatividade dos dados coletados, impactando a precisão da análise realizada junto à comissão de fiscalização. Dos 36 fiscais designados para a fiscalização do Contrato nº 571/2023, apenas 9 responderam ao questionário, correspondendo a 25% do total.

Diante do exposto, os testes de controle aplicados demonstraram falhas no desenho e na implementação dos controles da fiscalização do Contrato nº 571/2023, comprometendo sua efetividade. A ausência de um plano formal de fiscalização, a falta de relatórios de fiscalização e a deficiência na capacitação dos fiscais indicam que o acompanhamento da execução contratual não foi conduzido de forma sistemática. Além disso, a designação tardia dos fiscais e ausência de um sistema informatizado compromete a rastreabilidade, dificultam o controle e reduzem a transparência da fiscalização.

Assim, é importante a adoção de medidas preventivas, tais como: (i) elaboração e implementação de modelos padronizados de documentos específicos para fiscalização (checklists, relatórios e registros), visando maior uniformidade, confiabilidade e eficácia no controle das atividades contratuais; (ii) implantação de um sistema informatizado de gestão contratual, garantindo a rastreabilidade das ações, transparência e melhor organização no acompanhamento das fiscalizações; (iii) realização periódica de capacitações obrigatórias aos fiscais, com comprovação formal, assegurando o conhecimento técnico necessário ao desempenho eficaz das suas funções; e (iv) revisão e eventual readequação da carga de trabalho dos fiscais responsáveis, garantindo condições adequadas para a execução apropriada da fiscalização.

Manifestação da auditada

Considerando a ausência de manifestação formal da unidade auditada dentro do prazo estabelecido, a reunião de Busca Conjunta de Soluções desempenhou o papel de registrar o posicionamento da auditada em relação aos pontos em discussão.

A respectiva Ata da reunião foi devidamente documentada e assinada no processo de acompanhamento da auditoria (SEI n.º 98638131), registrando a resposta da auditada, cuja transcrição integral segue abaixo:

No que tange a implantação de sistema informatizado de gestão contratual, que assegure rastreabilidade, organização e transparência das ações de fiscalização, a auditada descreveu que a Fundação possui unidades com dois tipos de sistemas de prontuário eletrônico diferentes; e declara que não há possibilidade de compatibilizar com um controle único.

Para o item ii da recomendação desse achado a auditada irá se manifestar no processo de acompanhamento da auditoria.

Para os itens i, iii e iv a auditada solicita o prazo de 240 dias.

Análise da CGE

Diante da ausência de manifestação formal no prazo estabelecido, a análise considerou as informações registradas na Ata da reunião de Busca Conjunta de Soluções (SEI n.º 98638131). Em relação ao item (ii), que trata da implantação de sistema informatizado de gestão contratual, a justificativa apresentada pela auditada concentrou-se na impossibilidade de integração entre os diferentes sistemas de prontuário eletrônico utilizados pelas unidades, para demonstrar a inviabilidade do cumprimento da recomendação.

No entanto, essa justificativa se distancia do foco da recomendação preliminar (ii), que não trata da integração com outros sistemas, mas da implementação de uma solução específica para o registro, acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos. Ressalta-se que tal sistema pode ser desenvolvido de forma autônoma, sem depender da integração com os demais sistemas existentes, embora a compatibilidade entre plataformas, quando tecnicamente viável, constitua uma boa prática que tende a ampliar a eficiência e a interoperabilidade dos processos institucionais.

Reconhece-se que o desenvolvimento e a implementação de um sistema eletrônico demandam tempo, recursos e planejamento. Contudo, especialmente em contratos de grandes quantidades itens para checagem, essas ferramentas tornam-se indispensáveis para assegurar um controle efetivo da execução contratual, ainda mais diante de equipes de fiscalização reduzidas.

Diante desse contexto, entende-se que os argumentos apresentados são apenas parcialmente pertinentes. Assim, a recomendação original foi ajustada: em vez da implantação do sistema, passa-se a recomendar a apresentação de um plano de ação estruturado para o desenvolvimento ou adoção de sistema eletrônico de fiscalização contratual, de modo a possibilitar uma implementação gradual, responsável e compatível com a realidade institucional da Fundação.

Quanto aos itens (i), (iii) e (iv), que envolvem, respectivamente, a padronização de documentos de fiscalização, a capacitação formal e periódica dos fiscais, e a reavaliação da carga de trabalho, a auditada solicitou prazo de 240 dias para atendimento, o que foi acolhido pela equipe de auditoria.

Dessa forma, mantêm-se as recomendações originalmente emitidas, com os devidos ajustes pontuais de escopo e prazo.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará o seguinte benefício para a Pasta:

- padronização e maior confiabilidade na atuação dos fiscais;

- rastreabilidade e transparência no processo de fiscalização;
- fortalecimento da capacidade técnica dos agentes responsáveis;
- redução de falhas de controle e melhoria do acompanhamento da execução contratual.

Recomendação 17: elaborar e implementar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo, modelos padronizados de documentos para uso obrigatório na fiscalização de contratos, tais como checklists, relatórios e registros formais.

Recomendação 18: apresentar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo, um plano de ação estruturado para o desenvolvimento ou adoção de sistema de fiscalização contratual, de forma a viabilizar uma implementação gradual, responsável e compatível com a realidade institucional da Fundação.

Recomendação 19: apresentar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo, certificado das capacitações realizadas para os atuais fiscais designados para este tipo de objeto contratual.

Recomendação 20: apresentar, no prazo de 240 dias, a contar do relatório definitivo, documento de análise e eventual redistribuição da carga de trabalho entre os fiscais responsáveis, com vistas à melhoria das condições de acompanhamento da execução contratual.

Achado 009.2 – Superfaturamento

A análise teve como objetivo verificar a conformidade dos pagamentos realizados pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ). Buscou-se avaliar se os valores faturados refletiam com precisão os serviços efetivamente prestados, garantindo que a Administração Pública não tenha incorrido em pagamentos indevidos ou em prejuízos financeiros decorrentes de inconsistências nos registros.

Para essa verificação, foram analisados processos administrativos registrados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), incluindo os processos SEI-080007/018192/2023, SEI-080007/008936/2021, SEI 080007/013072/2023 e SEI-320001/002582/2024. Além disso, a auditoria avaliou os processos de pagamento selecionados na amostra, abrangendo o período entre agosto de 2022 a outubro de 2024, bem como os Termos de Ajuste de Contas e os Contratos nº 138/2023, nº 497/2023 e nº 571/2023.

A análise documental e os testes substantivos aplicados evidenciaram inconsistências nos pagamentos realizados no âmbito do Contrato nº 138/2023. Nessa análise, identificou-se superfaturamento no valor de **R\$ 136.270,07**, decorrente da incompatibilidade entre os valores faturados e as escalas de serviço apresentadas. Os serviços cobrados não estavam integralmente suportados pelos registros de frequência e escalas de plantão, resultando em pagamentos indevidos.

Diante das constatações, recomenda-se a instauração de procedimentos formais para a apuração detalhada do prejuízo, a responsabilização dos envolvidos e a adoção de medidas para o ressarcimento ao erário.

Manifestação da auditada

Em reunião de Busca Conjunta de Soluções, a auditada informou que se manifestaria nos autos do processo SEI-320001/002582/2024 sobre o achado, o que não ocorreu até a data

do fechamento deste relatório.

Com relação ao prazo para atendimento da recomendação preliminar, a auditada solicitou a concessão de 90 dias.

Análise da CGE

Considerando a ausência de manifestação formal nos autos e a inexistência de documentos que fundamentem eventual revisão da recomendação, a equipe de auditoria mantém a conclusão anteriormente emitida. Ressalta-se, contudo, que a equipe concordou com o prazo de 90 dias solicitado pela auditada.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- correção de falhas nos processos de liquidação e pagamento de despesas;
- recuperação de recursos públicos;
- responsabilização administrativa e à integridade na gestão contratual.

Recomendação 21: instaurar procedimento formal de apuração, no prazo de 90 dias, a contar do relatório definitivo, para verificar com precisão as causas e os responsáveis pelo pagamento indevido identificado no Contrato nº 138/2023, no valor de R\$136.270,07, bem como aprofundar a apuração nos demais contratos correlatos, promovendo, conforme o caso, a responsabilização administrativa dos envolvidos e a adoção de providências para o ressarcimento ao erário.

Achado 009.3 – Ausência de Garantia Contratual

A análise teve como objetivo avaliar a eficácia da fiscalização exercida sobre as contratações realizadas pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ) junto a Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda., verificando o cumprimento das obrigações estabelecidas nos contratos, especialmente no que concerne à exigência da garantia contratual.

Foram analisados os processos administrativos registrados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), especificamente os processos SEI-080007/018192/2023, SEI-080007/008936/2021, SEI-320001/002582/2024 e SEI-080007/013072/2023, assim como toda documentação pertinente aos Contratos nº 497 e 571/2023.

Constatou-se o descumprimento das exigências legais e contratuais relativas à garantia contratual, conforme estipulado pelo artigo 56 da Lei nº 8.666/1993. Tanto o Contrato nº 497 quanto o Contrato nº 571/2023 determinavam expressamente a obrigatoriedade de apresentação de garantia correspondente a 5% do valor total do contrato.

Em relação ao Contrato nº 571/2023, foi constatado que a contratada solicitou flexibilização da exigência da garantia; entretanto, a análise documental não identificou qualquer decisão formal da Administração Pública que autorizasse ou justificasse essa flexibilização. Já no caso do Contrato nº 497/2023, apesar da formalização da exigência, não houve apresentação da garantia por parte da contratada, nem constam dos registros administrativos quaisquer manifestações relativas a pedidos ou justificativas de dispensa.

Essa ausência de formalização de decisões configura violação direta ao artigo 65, da Lei nº 8.666/1993, que impõe que qualquer alteração nas condições originais dos contratos

públicos seja formalizada mediante de termo aditivo ou apostila, devidamente fundamentado e autorizado pela Administração Pública. Além disso, a falta de acompanhamento adequado evidencia fragilidade nos mecanismos internos de fiscalização e controle contratual, demonstrando possível negligência por parte dos responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos.

A garantia contratual constitui mecanismo imprescindível para proteção do interesse público, visando mitigar riscos como inadimplemento contratual, prejuízos financeiros e falhas na execução dos serviços contratados. Dessa forma, a não exigência efetiva desta garantia expôs indevidamente o erário público a riscos significativos.

Diante do exposto, é necessária a instauração de procedimento administrativo para apurar responsabilidades dos gestores e fiscais envolvidos, identificando eventuais omissões ou negligências que tenham contribuído para o descumprimento da legislação e das normas internas aplicáveis.

Manifestação da auditada

Em reunião de Busca Conjunta de Soluções, a auditada informou que se manifestaria nos autos do processo SEI-320001/002582/2024 sobre o achado, o que não ocorreu até a data do fechamento deste relatório.

Com relação ao prazo para atendimento da recomendação preliminar, a auditada solicitou a concessão de 90 dias.

Análise da CGE

Considerando a ausência de manifestação formal nos autos e a inexistência de documentos que fundamentem eventual revisão da recomendação, a equipe de auditoria mantém a conclusão anteriormente emitida. Ressalta-se, contudo, que a equipe concordou com o prazo de 90 dias solicitado pela auditada.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- fortalecimento da observância das garantias contratuais como instrumento de proteção do interesse público;
- melhoria da fiscalização e conformidade nas futuras contratações.

Recomendação 22: instaurar, no prazo de 90 dias, a contar do relatório definitivo, procedimento administrativo para apuração de responsabilidade dos gestores e fiscais envolvidos na contratação com a empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda., visando identificar eventuais omissões ou negligências que tenham contribuído para a não exigência da garantia contratual prevista na legislação vigente e nas normas internas aplicáveis, com vistas à aplicação das medidas administrativas cabíveis.

Achado 009.4 – Ausência de Retenção de Obrigações Previdenciárias sobre as Notas Fiscais dos Serviços Prestados

A análise teve como escopo avaliar a eficácia da fiscalização dos contratos administrativos geridos pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ), com foco específico no cumprimento das obrigações previdenciárias incidentes sobre pagamentos efetuados à empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.

Para realização deste trabalho, foram empregadas técnicas analíticas e documentais, compreendendo a análise detalhada dos processos administrativos disponibilizados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI): SEI-080007/018192/2023, SEI-080007/008936/2021, SEI-080007/013072/2023 e SEI-320001/002582/2024. Foram também examinados documentos complementares, tais como notas fiscais emitidas pelos prestadores, comprovantes de pagamento e registros contábeis relacionados aos contratos avaliados.

Na análise particular do Contrato nº 138/2023, decorrente de dispensa de licitação, constatou-se claramente a presença de elementos caracterizadores da cessão de mão de obra. Essa caracterização ficou evidenciada pela existência de planilha detalhada de custos, especificação precisa da mão de obra e o faturamento com base inclusive nos profissionais disponibilizados. Dessa forma, é obrigatória a retenção previdenciária sobre os valores pagos ao prestador.

Quanto ao Contrato nº 571/2023, celebrado mediante pregão eletrônico com foco em desempenho e performance, embora não haja uma indicação explícita de cessão de mão de obra, é imprescindível que se realize uma análise mais aprofundada conforme estabelecido na Instrução Normativa RFB nº 2110/2022 e na Solução de Consulta Interna Cosit nº 4/2021.

Importante destacar que irregularidade semelhante já havia sido apontada anteriormente na Nota de Auditoria nº 20240040 (87983667), encaminhada à FSERJ por meio do Ofício CGE/CHEGAB nº 1544, datado de 26 de novembro de 2024 (Processo SEI-320001/002823/2024). Nessa ocasião, ressaltou-se a necessidade de atenção especial à retenção previdenciária nos serviços prestados pela empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda., com base nos esclarecimentos constantes na Solução de Consulta Interna Cosit nº 4/2021. Tal solução destaca que a configuração de cessão de mão de obra independe da comprovação explícita do exercício de poder diretivo, bastando a continuidade dos serviços nas dependências do contratante e a disponibilidade permanente da força de trabalho.

Durante a auditoria, identificou-se que as retenções das obrigações previdenciárias não foram realizadas nas notas fiscais analisadas, em descumprimento ao artigo 31 da Lei nº 8.212/1991, que determina retenção previdenciária no percentual de 11% sobre serviços caracterizados como cessão de mão de obra.

Essa ausência de retenção expõe a Administração Pública ao risco significativo de constituição de passivos financeiros, podendo incorrer em sanções e autuações aplicadas pela Receita Federal do Brasil (RFB). Tal situação revela fragilidades nos controles internos, na fiscalização dos contratos e no acompanhamento contínuo das obrigações acessórias previstas na legislação previdenciária.

Diante dos fatos apresentados, é importante: (i) realizar consulta formal à Coordenação-Geral de Tributação da Receita Federal (COSIT/RFB), com o intuito de sanar dúvidas interpretativas sobre as situações identificadas e garantir segurança jurídica acerca da ausência de retenção previdenciárias relativas aos contratos nº 571/2023 e nº 497/2023; (ii) promover capacitações específicas para os fiscais dos contratos e demais responsáveis pelo processamento dos pagamentos, visando assegurar adequada compreensão e aplicação das obrigações previdenciárias antes da liquidação das despesas; (iii) regularizar imediatamente pendências identificadas, observando rigorosamente as exigências legais e o disposto no Decreto Estadual nº 42.697/2010.

Manifestação da auditada

Durante a reunião de Busca Conjunta de Soluções, a auditada registrou em ata que concorda com o prazo estabelecido e informou que realizará consulta à Receita Federal sobre o tema.

Análise da CGE

Diante da manifestação da auditada, a equipe de auditoria mantém a conclusão anteriormente emitida quanto à recomendação preliminar.

Ressalta-se que o efetivo cumprimento das recomendações emitidas pela CGE trará os seguintes benefícios para a Pasta:

- prevenção de passivos fiscais e autuações pela Receita Federal;
- correção de falhas na execução orçamentária e financeira dos contratos;
- fortalecimento da atuação dos fiscais e das unidades responsáveis pela liquidação da despesa.

Recomendação 23: realizar consulta formal à Coordenação-Geral de Tributação da Receita Federal do Brasil (COSIT/RFB), no prazo de 60 dias, a contar do relatório definitivo, com o intuito de sanar dúvidas interpretativas sobre as situações identificadas e garantir segurança jurídica acerca da ausência de retenções previdenciárias relativas aos contratos nº 571/2023 e nº 497/2023.

Recomendação 24: promover, no prazo de 60 dias, a contar do relatório definitivo, capacitações específicas para os fiscais dos contratos e demais responsáveis pelo processamento dos pagamentos, visando assegurar adequada compreensão e aplicação das obrigações previdenciárias antes da liquidação das despesas.

Recomendação 25: regularizar as pendências identificadas, no prazo de 60 dias, a contar do relatório definitivo, observando rigorosamente as exigências legais e o disposto no Decreto Estadual nº 42.697/2010, quanto à retenção das obrigações previdenciárias incidentes sobre o Contrato nº 138/2023.

6. CONCLUSÃO

Por meio dos trabalhos de auditoria executados, identificaram-se falhas significativas relacionadas à fase preparatória das licitações, especialmente no planejamento das contratações, na gestão e na fiscalização contratual pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ), envolvendo os contratos celebrados com a empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.

Entre as deficiências destacadas, verificou-se a ausência do Documento de Formalização da Demanda (DFD), elemento obrigatório e essencial para justificar e embasar tecnicamente as necessidades das contratações. Além disso, observou-se uma significativa discrepância entre as estimativas iniciais de demanda e a demanda efetivamente realizada, resultando no esgotamento precoce do contrato em junho de 2024. Identificaram-se ainda falhas na metodologia para estimativa de preços, marcada pela utilização inadequada e restrita da Tabela SUS como única referência, negligenciando fontes diversificadas e mais aderentes à realidade do mercado.

Foram constatadas, também, inconsistências relevantes no Termo de Referência (TR), especialmente no que tange à compatibilidade com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), ao Instrumento de Medição de Resultados (IMR) e à definição clara do objeto contratado, o que gerou impacto negativo na fiscalização contratual e na qualidade dos serviços executados.

Adicionalmente, verificaram-se graves deficiências estruturais no sistema de controle interno da FSERJ, tais como a desatualização do Regimento Interno, ausência de

procedimentos padronizados para as fases internas das licitações e falta de auditorias internas periódicas. A avaliação do controle interno pelo modelo COSO revelou baixo desempenho, sobretudo nas atividades de monitoramento, comprometendo significativamente a governança e a eficiência administrativa.

Outro aspecto crítico refere-se aos fortes indícios de conflitos de interesse identificados, envolvendo vínculos familiares entre dirigentes da FSERJ, gestores da Secretaria de Estado de Saúde e sócios da empresa Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda., afrontando diretamente os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e isonomia.

Adicionalmente, identificou-se a prática de contratações emergenciais, evidenciando a ausência de um planejamento prévio adequado, além da ocorrência de aditivos contratuais tecnicamente injustificados, realizados exclusivamente para corrigir falhas do planejamento inicial, em violação aos princípios da eficiência e economicidade na Administração Pública.

Somam-se a essas constatações outras falhas, tais como o pagamento indevido identificado no Contrato nº 138/2023, no valor de R\$ 136.270,07; a ausência de garantia contratual nos Contratos nº 497 e 571/2023; e a falta de retenção previdenciária em contratos com características de cessão de mão de obra, como o Contrato nº 138/2023.

Diante do exposto, conclui-se que os processos analisados apresentam sérias deficiências no planejamento, gestão, fiscalização e controle interno das contratações realizadas pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, elevando significativamente os riscos operacionais, financeiros e reputacionais da entidade. Torna-se imprescindível a implementação imediata de medidas corretivas propostas, para fortalecer o planejamento e a governança, aprimorando os mecanismos de controle e monitoramento interno, e assegurando maior conformidade legal, transparência e responsabilidade nas futuras contratações e pagamentos realizados pela FSERJ.



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED] - **Auditor Interno**, 15/07/2025, 16:36:37 conforme horário oficial de Brasília.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://siaudi.rj.gov.br/assinatura>. Informando o código verificador **17688234** e o código CRC **619F6648**.



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED] - **Assistente**, 15/07/2025, 17:12:20 conforme horário oficial de Brasília.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://siaudi.rj.gov.br/assinatura>. Informando o código verificador **45718808** e o código CRC **6375E9A**.



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED] - **Auditor do Estado**, 15/07/2025, 17:35:19 conforme horário oficial de Brasília.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://siaudi.rj.gov.br/assinatura>. Informando o código verificador **13459943** e o código CRC **D91B5124**.



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED] - **Coordenador**, 16/07/2025, 13:14:02 conforme horário oficial de Brasília.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://siaudi.rj.gov.br/assinatura>. Informando o código verificador **86042414** e o código CRC **D7E7430C**.

SEI 320001/002582/2024

Av. Erasmo Braga, 118 - Centro, Rio de Janeiro - RJ, 20020-000
Telefone: (21) 2333-1828