

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº 1320.1266.20

Objeto: avaliação do contrato nº 9247090/2020 e do respectivo processo de contratação, relativos ao combate à pandemia da Covid-19

Órgão: Secretaria de Estado de Saúde

16/11/2020

CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
Auditoria-Geral
Controladoria Setorial da SES

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 1320.1266.20

Unidade Auditada: Secretaria de Estado de Saúde (SES)

Município: Belo Horizonte/MG

Ordem de Serviço: 28/2020

MISSÃO DA CGE

Promover a integridade e aperfeiçoar os mecanismos de transparência da gestão pública, com participação social, da prevenção e do combate à corrupção, monitorando a qualidade dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal e a efetividade das políticas públicas.



QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação de contratações e contratos relativos ao combate à pandemia da Covid-19, especificamente o contrato nº 9247090/2020 firmado com a empresa Síntese Biotecnologia LTDA (CNPJ 13.545.241/0001-68), em 29/04/2020, no valor de R\$ 5.155.780,63, com o objetivo de verificar a adequação dos procedimentos e controles internos adotados pela unidade auditada quanto ao planejamento, à estimativa de preços, à seleção do fornecedor, bem como à execução e fiscalização dos objetos contratados.

POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em atendimento à Ordem de Serviço nº 28/2020 da Auditoria-Geral do Estado, tendo em vista as disposições do artigo 1º da Resolução CGE 18/2020, que define as ações de auditoria a serem realizadas pelas unidades de auditoria interna governamental dos órgãos e entidades envolvidos no combate à pandemia de Covid-19.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Considerando o escopo de auditoria, destacam-se como as principais conclusões do trabalho: fragilidades no planejamento da contratação; fragilidades nos procedimentos de pesquisa de preços para estimar o valor de referência da contratação; inobservância do princípio de segregação de funções; limitação da abrangência das consultas realizadas para fins de verificação e demonstração da idoneidade dos fornecedores; fragilidades na gestão e fiscalização contratual.

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Diante dos exames realizados, recomenda-se, em resumo, orientar formalmente a elaboração do Termo de Referência/Projeto Básico das contratações previamente à seleção do fornecedor, que contemple os elementos mínimos necessários à contratação; estabelecer procedimento operacional ou manual com diretrizes para elaboração de estimativas de preço; observar o princípio da segregação de funções no processo operacional de compras; implementar processo formalizado de diligências relativas a fornecedores adotando verificações prévias ou concomitantes à contratação, bem como medidas visando a supervisão de terceiros contratados, principalmente em situações de elevado perfil de risco ou de emergência e calamidade pública; orientar formalmente a designação de servidores do quadro de pessoal do órgão como substitutos de gestor e fiscal do contrato, nos termos da Resolução SES 5.750/2017; implementar processo formalizado para gerenciamento de riscos na execução contratual.



Lista de Siglas e Abreviaturas

AUGE – Auditoria-Geral do Estado

CAFIMP – Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual

CECOMP – Central de Compras

CEIS – Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas

CELP – Coordenação Estadual de Laboratórios e Pesquisa em Vigilância

CEPIM – Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas

CGE – Controladoria-Geral do Estado

CGU – Controladoria-Geral da União

CND – Certidão Negativa de Débitos

CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COES MINAS COVID-19 – Centro de Operações de Emergência em Saúde

CRC – Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor

CSC – Centro de Serviços Compartilhados

LACEN/MG – Laboratório Central de Saúde Pública de Minas Gerais

RAC – Roteiro de Avaliação de Contratações

RELSP – Rede Estadual de Laboratórios de Saúde Pública

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES – Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SUBVS – Subsecretaria de Vigilância em Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União



Sumário

Lista de Siglas e Abreviaturas	5
Sumário.....	6
Introdução.....	8
Resultado dos Exames	9
1. Fragilidades no planejamento da contratação	9
1.1 Termo de Referência emitido após seleção do fornecedor	9
1.2 Divergências nas informações sobre os quantitativos a serem adquiridos	10
1.3 Não foi demonstrado que a solução apresentada atende suficientemente à necessidade que originou a contratação emergencial.....	12
1.4 Manifestação da Unidade Auditada	14
1.5 Análise da Equipe de Auditoria	16
2. Fragilidades nos procedimentos de pesquisa de preços para estimar o valor de referência da contratação	19
2.1 O objeto da contratação foi definido de modo distinto nas solicitações de orçamentos e propostas dos fornecedores	19
2.2 Fragilidades nas solicitações de orçamento para a estimativa de preços de aquisição de kits de biologia molecular	19
2.3 Ausência de planilhas que expressem fidedignamente a composição de todos os custos unitários, memórias de cálculos, definição do quantitativo solicitado nas propostas e tratativas com fornecedores, e que demonstrem a busca do melhor preço.....	21
2.4 Informações sobre prazos de entrega, capacidade de fornecimento e outras condições acessórias não foram coletadas junto aos fornecedores nas pesquisas de preços	22
2.5 Orçamentos de fornecedores diferentes apresentaram formulários semelhantes, bem como coincidência de textos, data de emissão, validade da proposta e endereços	23
2.6 Manifestação da Unidade Auditada	24
2.7 Análise da Equipe de Auditoria	26
3. Inobservância do princípio de segregação de funções	27



3.1 Manifestação da Unidade Auditada	28
3.2 Análise da Equipe de Auditoria	29
4. Limitação da abrangência das consultas realizadas para fins de verificação e demonstração da idoneidade dos fornecedores	29
4.1 Manifestação da Unidade Auditada	31
4.2 Análise da Equipe de Auditoria	32
5. Fragilidades na gestão e fiscalização.....	32
5.1 Ausência de mecanismos de controles de asseguaração da correspondência entre a quantidade recebida e o valor pago, do atendimento das condições contratuais e do cumprimento da obrigação antes do atesto	32
5.2 Ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos	34
5.3 Não constam diretrizes sistematizadas para o gerenciamento de riscos na gestão e fiscalização da execução contratual.....	35
5.4 Manifestação da Unidade Auditada	36
5.5 Análise da Equipe de Auditoria	37
Recomendações	37
Conclusão	40

Introdução

O presente trabalho teve como objetivo geral avaliar contratações e contratos da Secretaria de Estado de Saúde (SES), relativos ao combate à pandemia da Covid-19, nos termos do Ofício¹ CGE/AUGE nº 30/2020. A avaliação foi realizada no período de 30/06/2020 à 07/08/2020, em cumprimento à Ordem de Serviço nº 28/2020 da Auditoria-Geral do Estado (AUGE), a partir da seleção de contratações emergenciais de insumos e bens relacionados ao combate à pandemia da Covid-19, executados no âmbito da SES, nos termos da Resolução CGE 18/2020².

Este Relatório de Auditoria trata da avaliação da contratação realizada pela Superintendência Central de Compras Governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), em atendimento à solicitação de compra da Subsecretaria de Vigilância em Saúde/SES, para aquisição, em caráter emergencial, de “kits de biologia molecular (PCR) para diagnóstico laboratorial do Covid-19”, que resultou no contrato nº 9247090/2020 firmado com a empresa Síntese Biotecnologia LTDA (CNPJ 13.545.241/0001-68), em 29/04/2020, com valor de R\$ 5.155.780,63 e vigência de 6 meses. A contratação decorreu de dispensa de licitação, materializada no Processo de Compras nº 1501561.000029/2020, cuja despesa possui dotação orçamentária na fonte de recursos 95 (“Recursos recebidos por danos advindos de desastres socioambientais”) e no programa 26 (“Enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19”).

A metodologia do trabalho contemplou a análise documental do processo de contratação, pesquisas em sítios institucionais e consultas realizadas na plataforma Neoway, ferramenta de análise de dados cedida temporariamente ao Estado de Minas Gerais e à CGE. Os exames foram realizados consoante normas e procedimentos de auditoria e na extensão necessária à obtenção das evidências e dos elementos de convicção sobre as ocorrências detectadas.

As atividades de auditoria foram realizadas mediante trabalho remoto, em observância às normas aplicáveis no contexto da pandemia do coronavírus, por meio de Força Tarefa específica constituída no âmbito da AUGE/CGE-MG.

As questões de auditoria que subsidiaram as análises estão relacionadas no Apêndice I deste Relatório, abrangendo eventos de riscos considerados centrais no contexto de contratações emergenciais para enfrentamento da pandemia de Covid-19, tendo sido selecionadas a partir do Roteiro de Avaliação de Contratações (RAC), elaborado pela Auditoria-Geral do Estado em atendimento ao disposto no artigo 1º, §2º da Resolução CGE nº 18/2020.

1 Comunicação de auditoria, Ofício CGE/AUGE nº. 30/2020 de 09/07/2020, SEI! 1674182, anexo ao processo 1520.01.0005759/2020-20.

2 Foram selecionadas contratações pelo critério de materialidade, especialmente aquelas com valor empenhado acima de 1 milhão de reais, conforme Critério de Pareto previsto na Resolução CGE nº 18/2020 (20% de contratos que representam 80% de materialidade).



Registra-se que o Relatório Preliminar nº 1320.0929.20, contendo os achados de auditoria e as propostas de recomendações, foi encaminhado³ à SES pela CGE em 09 de setembro de 2020, a fim de que a Secretaria pudesse apresentar suas considerações a respeito dos resultados da auditoria. A SES se manifestou por meio dos documentos juntados ao processo SEI 1520.01.0008284/2020-36, reproduzidos no Anexo I deste Relatório, conforme Despacho nº 3702/2020/SES/GAB emitido pelo Secretário de Estado Adjunto de Saúde, em 08 de outubro de 2020.

Resultado dos Exames

1. Fragilidades no planejamento da contratação

A contratação emergencial em análise, consolidada no processo SEI 1500.01.0018971/2020-89⁴, foi realizada pela Central de Compras (CECOMP), integrante da Superintendência Central de Compras Governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), em atendimento à demanda da SES, nos termos do Decreto nº 47.727/2019. A partir do exame do processo SEI em questão, verificaram-se fragilidades no planejamento da contratação decorrentes dos aspectos abaixo indicados:

1.1 Termo de Referência emitido após seleção do fornecedor

A Lei nº 13.979/2020 estabelece no art. 4º-E que será admitida a apresentação de termo de referência simplificado nas aquisições ou contratações de bens necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19. Termo de Referência é o balizador da contratação, que visa permitir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e deve contemplar, nos termos da lei supracitada, a declaração do objeto; a fundamentação simplificada da contratação; a descrição resumida da solução apresentada; os requisitos; os critérios de medição e de pagamento; a estimativa de preços e a adequação orçamentária.

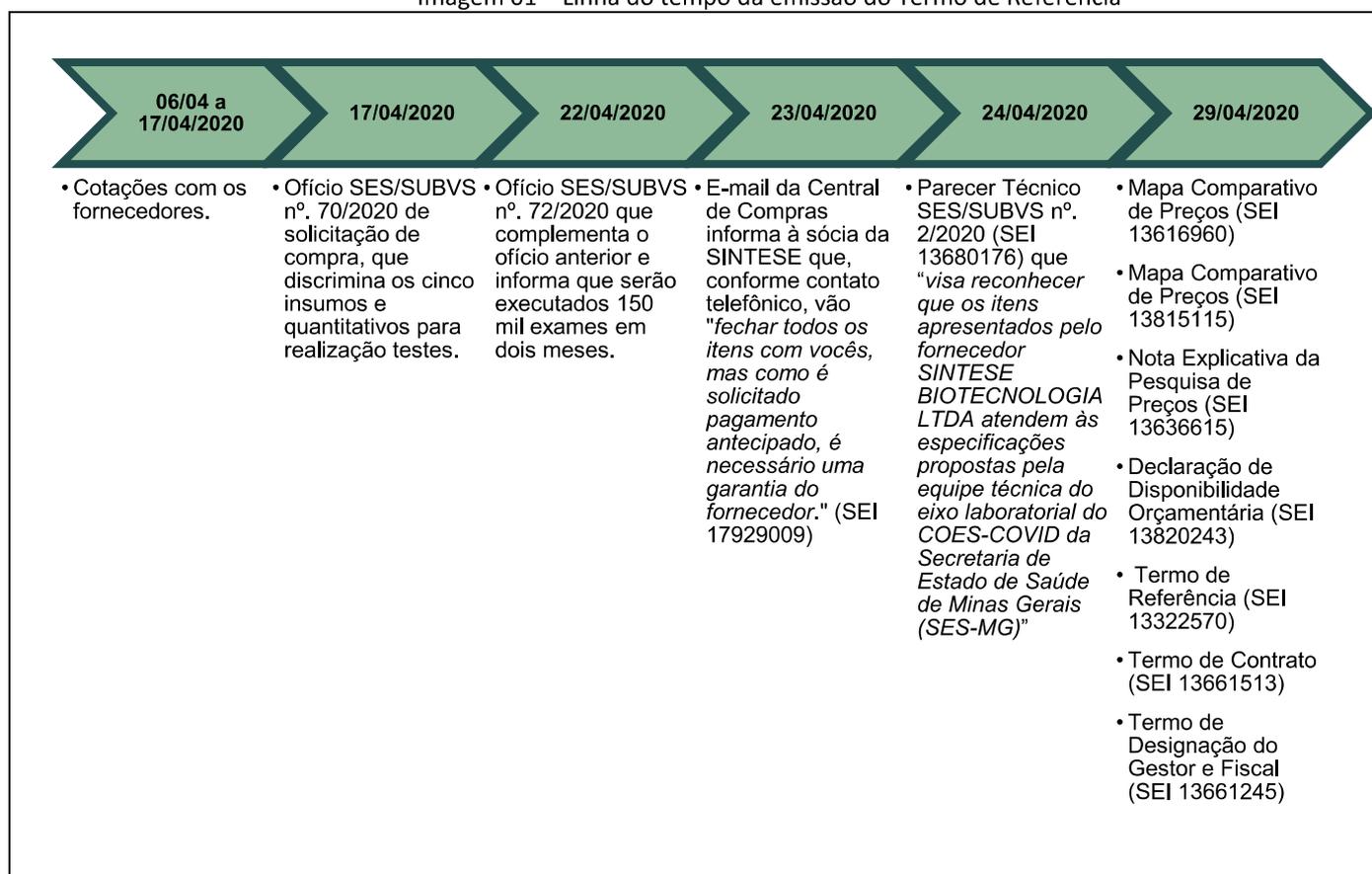
As contratações devem ser precedidas de Termo de Referência, documento hábil a apresentar um planejamento mínimo para as aquisições voltadas ao enfrentamento da Covid-19, uma vez que traz a motivação da demanda; a indicação do objeto de forma suficiente e clara; define a necessidade da administração, subsidiada com as respectivas memórias de cálculo e limitada à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial; avalia as condições acessórias para efetividade da execução do objeto; determina o cronograma de execução, condizente com o pronto-atendimento à demanda emergencial e estabelece a destinação a ser dada ao objeto contratado.

³ Memorando.CGE/SES_CSET-NATI.nº 102/2020, de 08/09/2020, evento SEI 19159687, anexo ao processo 1520.01.0008284/2020-36.

⁴ Registra-se, para os devidos fins, que a análise do Processo Administrativo SEI 1500.01.0018971/2020-89, relativo ao contrato nº 9247090/2020, contemplou os documentos inseridos no processo digital até 16/07/2020.

Pela linha do tempo abaixo (imagem 01), percebe-se que o Termo de Referência foi emitido após as cotações com os fornecedores, após manifestação da Central de Compras informando ao fornecedor SINTESE que este seria o contratado e após a emissão do Parecer Técnico que reconheceu que os itens apresentados pela contratada atendiam às especificações propostas pela equipe técnica do eixo laboratorial da SES. Percebe-se, também, que o referido Termo foi assinado no mesmo dia dos mapas comparativos de preços, da declaração de disponibilidade orçamentária, do Termo de Contrato e do Termo de Designação do Gestor e Fiscal contratuais.

Imagem 01 – Linha do tempo da emissão do Termo de Referência



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

1.2 Divergências nas informações sobre os quantitativos a serem adquiridos

Conforme entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 1335/2020, "os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (covid-19) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado".

Nos termos do §7º do art. 15 da Lei nº 8666/1993, deverão ser observadas nas compras "a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e

utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação”.

Da análise da solicitação de aquisição expedida pela Subsecretaria de Vigilância em Saúde/SES⁵ e da complementação realizada⁶, verificou-se que a solução escolhida pela SES foi a compra de cinco itens (insumos) separadamente (tabela 01), com o objetivo de executar 150 mil exames no período de dois meses.

Tabela 01 – Insumos e quantitativos descritos no Ofício de Solicitação de Compras

Nº do item	Código SIAD	Especificação do item conforme SIAD	Quantitativo no Ofício SES/SUBVS nº. 70/2020
1	1747983	REAGENTE PARA EXTRACAO DE RNA - IDENTIFICACAO: KIT PARA EXTRACAO DE RNA TOTAL; FINALIDADE: ANALISE DE RNA; METODO: EXTRACAO ORGANICA E FILTRACAO EM COLUNA	600
2	1753924	CONTROLE POSITIVO - IDENTIFICACAO: HUMANO; METODOLOGIA: PCR EM TEMPO REAL; APLICACAO: DETECCAO QUANTITATIVA DA CEPA 2019-NCOV	9
3	1753070	KIT PARA RT-PCR - TIPO: ETAPA UNICA; IDENTIFICACAO: KIT PARA RT-QPCR; FINALIDADE: DETECCAO E QUANTIFICACAO DE RNA	900
4	1753088	KIT PARA RT-PCR - TIPO: PCR TEMPO REAL; IDENTIFICACAO: INICIADORES MARCACAO 5 FAM, SONDAS MARCACAO 3 BHQ ; FINALIDADE: DETECCAO QUANTITATIVA CEPA 2019-	300
5	1756630	CONTROLE POSITIVO - IDENTIFICACAO: VIRAL; METODOLOGIA: PCR EM TEMPO REAL; APLICACAO: DETECCAO QUANTITATIVA DA CEPA 2019-NCOV	9

Fonte: Informações extraídas do processo de contratação e consulta ao SIAD (CATMAS).

Destaca-se que o Parecer Jurídico Referencial nº 16.198/2020, anexo ao processo em tela, enfatizou o dever de "juntada da justificativa de como foram estimados os quantitativos."

Da análise dos autos da contratação, verificaram-se registros divergentes sobre a necessidade do Órgão:

- Constam e-mails⁷ enviados pela Central de Compras que solicitam orçamentos de testes diagnósticos Covid-19 e informam que “o quantitativo descrito na planilha anexa é o desejado, contudo, **aceitaremos o que vocês tiverem [...]**”. Nestes casos, não consta a planilha anexa nos documentos.
- Consta e-mail⁸ em que a Central de Compras solicita orçamento de testes rápido para Covid-19 no qual se destaca a seguinte expressão: “informamos ainda que **precisamos do quantitativo de 18 milhões de testes**”.
- Constam dois e-mails⁹ da Central de Compras que solicitam orçamento de kits para RT-PCR, conforme especificado no quadro anexo ao texto da mensagem eletrônica. Neste quadro consta a indicação dos itens código SIAD 1753070 e 1753088 (respectivamente itens 3 e 4 do Termo de Referência), com o **quantitativo de**

⁵ Ofício SES/SUBVS nº. 70/2020, de 17/04/2020.

⁶ Ofício SES/SUBVS nº. 72/2020.

⁷ E-mails identificados nos eventos SEI 13285903, 13285985, 13286063, 13286038, 13313578.

⁸ E-mail identificado no evento SEI 13286154, de 7 de abril de 2020.

⁹ E-mail identificado no evento SEI 17349840 do processo de contratação e e-mail acostado no evento 17864090 referente à cotação da UNISCIENCE, enviado a esta equipe por meio de resposta à solicitação de auditoria (Solicitação Força Tarefa CGE-CSET/SES-AUGE nº 02/2020 (17841193) SEI 1500.01.0889996/2020-64).

750.000 unidades cada um.

- Um mapa comparativo de preços¹⁰ especifica a quantidade de **150.000 testes** para os itens 1 (código SIAD 1747983) e 4 (código SIAD 1753088) e **450.000 testes** para o item 3 (código SIAD 1753070).
- Em cópias de tela do aplicativo *WhatsApp*, encaminhados pela Central de Compras à equipe de auditoria, por meio de resposta à solicitação de informações¹¹, verifica-se tratativa de cotação junto à BIOCELL/MOLECULAR com indicação de **quantitativo de 1 milhão para testes rápidos**.

Acerca do quantitativo, a Central de Compras informou à equipe de auditoria, por meio de resposta à solicitação de informações¹², que:

No dia 31 de março de 2020, iniciamos a instrução processual para a aquisição de kits de biologia molecular (PCR) para detecção do COVID-19, para o qual a área demandante (Subsecretaria de Vigilância em Saúde da SES/MG) **solicitou o quantitativo suficiente para 750.000 testes**. Ao longo do processo de cotação de preços, **este quantitativo foi alterado, passando por uma redução, depois ampliação e, em seguida, por nova diminuição** em função dos custos envolvidos da contratação. [grifo nosso]

Além das divergências verificadas, o processo não contempla análise do impacto na execução desse volume de testes decorrente da redução da quantidade adquirida do insumo 01. Verificou-se, no Termo de Referência, redução de 71,67% do quantitativo do insumo 01 em comparação com a quantidade indicada na solicitação de aquisição¹³, enquanto os quantitativos dos outros itens permaneceram inalterados (tabela 02):

Tabela 02 – Quantitativos no Ofício de Solicitação de Compras e no Termo de Referência

Nº do item	Código SIAD	Quantitativo no Ofício SES/SUBVS nº. 70/2020	Quantitativo no Termo de Referência
1	1747983	600	170
2	1753924	9	9
3	1753070	900	900
4	1753088	300	300
5	1756630	9	9

Fonte: Informações extraídas do processo de contratação.

1.3 Não foi demonstrado que a solução apresentada atende suficientemente à necessidade que originou a contratação emergencial

Em razão das deficiências acima apresentadas, relativas à ausência de informações suficientes sobre os quantitativos de insumos a serem adquiridos e a produção de 150 mil

¹⁰ Mapa comparativo de preços evento SEI 13815115, assinado em 29/04/2020.

¹¹ Cotação BIOCELL/MOLECULAR (17912898), em resposta à Solicitação Força Tarefa CGE-CSET/SES-AUGE nº 02/2020 (17841193) SEI 1500.01.0889996/2020-64.

¹² Ofício SEPLAG/CECOMP nº. 144/202 (1737898), em resposta à Solicitação Força Tarefa CGE/CSETSES/AUGE nº 01/2020 (17378967), no SEI 1500.01.0889996/2020-64.

¹³ Ofício SES/SUBVS nº. 70/2020.

testes, não restou demonstrado que os resultados a serem gerados pela solução atenderão a demanda que originou a contratação emergencial.

Como abordado, a SES optou pela aquisição dos insumos de forma separada, oferecidos pela empresa SÍNTESE, em detrimento da possibilidade de aquisição de kits completos. Considerada a diminuição do quantitativo do insumo 01 (código SIAD 1747983) de 600 para 170 kits, realizada no curso da contratação, não consta análise sobre o impacto dessa redução na realização dos 150 mil testes indicados no Termo de Referência e sobre a possibilidade de outros insumos adquiridos ficarem parados e testes não serem realizados pela falta do insumo ora reduzido. Uma nota explicativa¹⁴ da Central de Compras informa que:

Ao longo da negociação entre a Secretaria de Estado de Saúde (SES) e a empresa SÍNTESE, para fecharem o cronograma de entrega, foi decidido uma redução para 170 kits 250 testes do item 01, pois este seria o quantitativo que a empresa conseguiria entregar dentro do tempo aceitável estipulado pela SES. [...]

Informamos que a redução neste quantitativo não atrapalha a análise dos mapas de preços, bem como não altera o resultado consolidado na Nota Explicativa (13636615) [...].

A nota explicativa não aborda, entretanto, os reflexos da redução do insumo na disponibilidade dos 150 mil exames registrados no Termo de Referência, a relação de proporcionalidade existente com os demais insumos objeto da contratação, as justificativas para manutenção dos quantitativos originais destes e eventuais ações de contingência.

A solicitação¹⁵ de celebração de aditivo contratual informa que a redução de aquisição do insumo 01 implicou em redução do quantitativo de exames previstos pelo Termo de Referência, o que reforça a constatação de que a solução apresentada/contratada não atende, integralmente, à necessidade que originou a contratação emergencial, veja-se:

Assim, dada a urgência de aquisição para o combate à pandemia, **foi acordado a compra de 170 unidades, quantitativo que possibilita a realização de 42.500 exames**, e que correspondia ao número máximo que a Síntese Biotecnologia era capaz de garantir o fornecimento no momento. Foi realizada a troca do quantitativo, formalizado através do e-mail em anexo [...] [grifo nosso]

Possíveis causas: Ausência de elementos mínimos para o planejamento, tais como as memórias de cálculo que subsidiam o quantitativo, a destinação do objeto e as condições acessórias para a efetividade do objeto contratado.

Possíveis consequências: Levantamento da demanda não traduzir a necessidade do órgão (real); direcionamento da contratação (potencial); contratar uma solução que poderia ter sido executada em melhores condições (real); a contratação não atender a uma necessidade

¹⁴ Nota Explicativa Central de Compras SEPLAG/CECOMP evento SEI 13821226, de 29/04/2020.

¹⁵ Memorando.SES/SUBVS-CELP.nº 53/2020, de 16/07/2020, evento SEI 17171140.



do órgão (potencial); desperdício de recursos públicos (potencial); sobreposição do objeto contratual com contratações realizadas por outros órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual ou pela União (real).

Vale destacar que a consultoria realizada sobre o processo de contratação em tela, da qual resultou a Nota de Consultoria nº 1500.0387.20, de 14 de abril de 2020, identificou, dentre os riscos de níveis alto ou extremo, pontos críticos relacionados à motivação e à identificação da demanda e da quantidade, consistentes em “objeto contratado não correspondente com a especificação ou estrutura disponível do local de destino”, “quantitativos subestimados ou superestimados”, “quantitativo insuficiente ao atendimento da demanda”, ausência de condições acessórias para a efetividade do objeto, dentre outros.

1.4 Manifestação da Unidade Auditada

Em relação ao achado de auditoria, a Superintendência de Gestão da SES elucidou, primeiramente, que sua manifestação objetiva esclarecer os procedimentos adotados na rotina de aquisição da área e os eventuais pontos de melhorias frente aos trabalhos de execução do contrato, destacando que, nas aquisições para o enfrentamento da pandemia, a estratégia definida pela SES ocorreu “por intermédio do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), uma vez que está no escopo das competências do órgão”¹⁶. Isto posto, apresentou o fluxo por ela seguido nas suas instruções processuais, informando, em resumo, as seguintes etapas: identificação da demanda pela área técnica; estudo sobre qual aquisição contribuirá na resolução da demanda; verificação da disponibilidade do item em estoque ou registro de preços; processo de aquisição com elaboração de Termo de Referência sujeito à “leitura crítica” pela Coordenação de Análise Processual e pesquisa de mercado pela Coordenação de Avaliação.

Por sua vez, a Subsecretaria de Vigilância em Saúde (SUBVS), explicou¹⁷ que as duas etapas laboratoriais da aplicação da técnica de biologia molecular em tempo real consistem na extração do material genético na amostra clínica (etapa que usa o item 1 - código SIAD 1747983) e na amplificação do material genético viral (etapa que usa o kit formado pelos itens 2, 3, 4 e 5, com os respectivos códigos 1753924, 1753070, 1753088 e 1756630). A área técnica ressaltou, em resumo, que: a aquisição deve considerar a compatibilidade do kit adquirido com as máquinas disponíveis para a realização dos testes; em qualquer cenário o item 1 seria adquirido separadamente; quanto aos demais itens (2, 3, 4 e 5), por serem genéricos, a aquisição separada permite a compatibilidade com uma ampla apresentação de equipamentos no parque tecnológico do estado; a aquisição separada possibilita armazenar apenas o item sensível (SIAD 1753070) na temperatura recomendada; a oferta mais genérica dentre os kits disponíveis no mercado viria a atender a estrutura laboratorial disponível; cada insumo adquirido possui um rendimento particular (quantidade de reações suficiente

¹⁶ Memorando.SES/SG.nº 889/2020 (SEI! 19569767).

¹⁷ Memorando.SES/SUBVS.nº 734/2020 (SEI! 20187458)



para o processamento dos exames); os requisitos de manipulação e detenção de treinamento para realização dos testes não sofrem impactos na aquisição dos insumos em conjunto ou separado e a execução da técnica em laboratórios é orientada por meio de procedimento operacional padrão.

A SUBVS informou que foi feito levantamento da capacidade de ampliação diagnóstica do estado, identificando laboratórios de pesquisa com equipamentos e recursos humanos especializados em diagnóstico molecular. A partir do levantamento da capacidade instalada, calculou-se o quantitativo de insumos necessários para a realização de exames diários no período de dois meses, juntando a memória de cálculo na presente manifestação e estimativa do rendimento de cada item para o processamento dos exames.

A SUBVS esclareceu que o recrutamento dos laboratórios se iniciou por meio de chamamento público, referente à Nota Técnica COES MINAS COVID19 Nº 26, de 22 de abril de 2020, que trata da Proposta de Ampliação da Rede Estadual de Laboratórios (RELSP) no contexto do enfrentamento ao COVID-19. Destacou que os laboratórios deveriam ser devidamente habilitados e regulamentados, possuir estrutura tecnológica adequada compatível, e que o recrutamento dos beneficiários ocorreu em paralelo com a aquisição dos insumos, por isso afirmam que não foi possível apontar previamente nos autos quais seriam os laboratórios beneficiados. Informou que a primeira remessa foi disponibilizada aos laboratórios a partir de 08 de junho de 2020 e trouxe anexa tabela com indicação das instituições e dos quantitativos dos itens enviados.

Sobre a redução do quantitativo do item 1, a SUBVS manifestou que, de fato, impactou no planejamento da realização dos 150 mil exames, uma vez que o fornecedor possuía um total de 170 kits para entrega imediata (equivalente ao processamento de 42.500 amostras), e que por isso solicitou o aditamento contratual. A área técnica informou que a redução não causou desperdício de recursos públicos visto que a RELSP disponibilizou o estoque próprio deste item para complementação dos itens adquiridos e repassados pela SES para a realização de exames, concluindo que o impacto foi minimizado pela disponibilidade dos laboratórios em colocar à disposição do Estado o seu estoque próprio para garantir a não suspensão dos exames. Adicionalmente, informou que até o dia 07 de outubro de 2020 foi realizado pela rede pública de laboratórios um total de 149.233 exames para a COVID-19.

A SEPLAG, quanto à emissão do Termo de Referência após seleção do fornecedor, manifestou¹⁸, em resumo, que o artefato foi gerado no sistema SEI em 11 de abril e que sua construção ocorreu ao longo de vários dias, enquanto as cotações eram realizadas, listando os motivos pelo qual o Termo de Referência só foi assinado ao final: o pedido de compras da SUBVS passava por adequações à medida que as condições oferecidas pelos possíveis fornecedores mudavam e a Central de Compras estava realizando outras dispensas emergenciais para o enfrentamento da covid-19 com uma equipe extremamente reduzida.

¹⁸ Nota Explicativa evento SEI! 20188158.

Assim, a SEPLAG informou que:

[...] por se tratar de um processo de dispensa, o Termo de Referência que dá concretude à contratação contém o nome da empresa, faz referência às condições de entrega e pagamento e ao preço ou custo da contratação. Sendo assim, para conter tais informações, o Termo de Referência não poderia ser elaborado antes da apresentação da proposta aceita. Caso tal método fosse adotado, não seria possível determinar inúmeras características da contratação. Desta forma, a construção simultânea ou posterior à pesquisa de preços seguia um fluxo lógico de construção. Caso o Termo de Referência fosse elaborado anteriormente, não seria possível disponibilizar informações de entrega, preço contratado e pagamento, uma vez que em função da evidente instabilidade de mercado provocada pelo coronavírus, que ocasionou aumento de demanda, redução de produtos disponíveis e aumento substancial de preços, as empresas disponíveis para fornecer é quem informavam suas condições.

1.5 Análise da Equipe de Auditoria

Quanto à emissão do Termo de Referência *com deficiências na descrição da solução apresentada e das condições acessórias*, a SUBVS ressaltou a importância da compatibilidade do kit adquirido com as máquinas disponíveis para a realização dos testes e manifestou que adquirir a oferta mais genérica viria a atender a todos os laboratórios habilitados, além dos benefícios de armazenamento apenas do item sensível em temperatura adequada. Informou que a aquisição dos insumos separados permite que os mesmos sejam compatíveis com uma maior amplitude de equipamentos do parque tecnológico estadual. Destacou que a detenção de treinamento para realização do teste não sofre impacto pela forma de aquisição dos itens e ponderou que a realização dos testes é orientada por meio de procedimento operacional padrão. Cientificou, ainda, que os laboratórios da rede possuem equipamentos e recursos humanos especializados em diagnóstico molecular.

Quanto à *ausência de levantamento prévio de quantitativos a serem adquiridos, subsidiado em memórias de cálculo e critérios técnicos*, a SUBVS trouxe memória de cálculo do quantitativo de 150 mil testes, a partir do levantamento de laboratórios de pesquisa presentes nas Universidades Federais e Estaduais, bem como outros laboratórios públicos. Trouxe o quantitativo estimado por item do Termo de Referência, com especificação do rendimento dos mesmos, necessário a alcançar os 150 mil testes. Em que pese a apresentação da memória de cálculo dos 150 mil exames, a área não esclareceu a divergência observada entre os quantitativos registrados nos pedidos de orçamentos (também apontada no item 2.2 do relatório) e a própria declaração da SEPLAG informando que a SES solicitou inicialmente o quantitativo suficiente para 750.000 testes, o que corrobora as fragilidades no planejamento da contratação.

Quanto à *ausência de prévia definição dos locais/laboratórios beneficiários dos itens adquiridos*, a SUBVS esclareceu que as iniciativas de aquisição dos testes e de habilitação dos laboratórios beneficiários ocorreram em paralelo, destacando que os laboratórios foram recrutados através de chamamento público, que definiu critérios mínimos de estrutura e equipamentos. A SUBVS trouxe estimativa de capacidade diária de testagem por instituição,

para um período de dois meses, e informou que os próprios laboratórios realizam a retirada no almoxarifado, conforme os próprios planejamentos logísticos.

Quanto a *não ter sido demonstrado que a solução apresentada atende à necessidade que originou a contratação emergencial*, a SUBVS elucidou que de fato, a redução do quantitativo do item 1 impactou no planejamento da realização dos 150 mil exames, mas ressaltou que a colaboração técnico-científica entre os laboratórios que integraram a rede permitiu o alcance da meta de 150 mil testes para dois meses, uma vez que foi identificada a disponibilidade dos laboratórios em colocar à disposição do Estado o seu estoque próprio do item 1 de modo a garantir a não suspensão dos exames. A informação da área técnica, no sentido de que os laboratórios que integraram a RELSP iriam colocar à disposição do Estado o seu estoque próprio do item 1, reforça as fragilidades do planejamento da contratação. Não constam garantias ou permissões de que os laboratórios da rede usariam os seus insumos próprios na testagem, pois a própria Nota Técnica COES MINAS COVID-19 Nº 26 declara que a SES *“propõe fornecer os insumos necessários para o processamento das amostras para diagnóstico do COVID-19”* e esclarece que não há *“nenhum tipo de repasse financeiro”*. O anexo I da respectiva Nota Técnica estabelece que os laboratórios deverão utilizar *“insumos (primers, sondas, reagentes e enzimas) indicados pelo LACEN-MG e SUBVS, no intuito de padronizar os testes”* e não aduz a possibilidade de uso de insumos próprios. Ademais, com a redução do item 1, em virtude de ser o quantitativo disponível da empresa SÍNTESE, o Termo de Referência não informa que com este montante seria possível alcançar apenas 42.500 testes e não a totalidade de exames propostos. Assim, o uso de insumos próprios (item 1) dos laboratórios recrutados integrantes da rede e a indicação de que a quantidade adquirida do item 1 só possibilita a realização de 42.500 exames, demonstra que a solução contratada não atende suficientemente à necessidade que originou a contratação emergencial (150 mil exames).

Por sua vez, a SEPLAG manifestou, quanto ao *Termo de Referência emitido após seleção do fornecedor*, que o artefato foi gerado no SEI em 11 de abril e que sua construção ocorreu ao longo do processo de contratação, sendo assinado ao final tendo em vista as adequações sofridas no pedido de compras, as mudanças das condições oferecidas pelos fornecedores e realização de outras dispensas emergenciais mobilizando a equipe reduzida da Unidade.

Em que pese a argumentação da SEPLAG, destaca-se que o Termo de Referência simplificado, exigível pela Lei nº 13.979/2020, dada a urgência da situação, não comporta a adoção de medidas que contrariem a natureza do artefato, em particular preceder a aquisição, uma vez que na elaboração prévia se apontam a declaração e especificações do objeto, a fundamentação simplificada da contratação, a descrição resumida da solução apresentada, os requisitos da contratação e os critérios de medição e de pagamento, com vistas a delimitar de modo suficiente as características da contratação para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional. Ainda, ressalta-se que o art. 7º da Lei nº 8.666/1993 preceitua, em particular, a sequência que indica como etapa inicial

das contratações a elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência e que só poderão ocorrer quando houver a aprovação deste artefato pela autoridade competente.

A SEPLAG aduz que as *“empresas disponíveis para fornecer é quem informavam suas condições”* e que, a fim de evitar retrabalhos, adotou-se como diretriz *“realizar a assinatura dos documentos apenas quando se tivesse escolhido o fornecedor com as melhores condições”*. Contudo, ressalta-se que a formalização anterior do Termo de Referência, de forma clara, completa e suficiente, tem por função conduzir a contratação a partir da conclusão de ações/etapas prévias que delimitam, entre outros parâmetros, a identificação da demanda, o quantitativo, as características do objeto, a descrição da solução, os requisitos da contratação, a estimativa de preços e as obrigações das partes. Portanto, é o Termo de Referência que orienta os potenciais fornecedores e oferece aos mesmos as condições necessárias à elaboração de propostas adequadas às expectativas da Administração.

Toma-se, por exemplo, a providência anterior de se estabelecer os quantitativos da contratação e registrar adequadamente a quantidade demandada no Termo de Referência. A imprecisão do que se necessita adquirir, somada às condições de mercado, interfere tanto na apuração do preço como nas propostas comerciais dos potenciais fornecedores e na estimativa da capacidade de entrega dos mesmos.

A elaboração do Termo de Referência como etapa final da contratação, após a seleção do fornecedor, em conjunto com a confecção do mapa comparativo de preços e do termo contratual, aumenta os riscos de direcionamento da contratação, de limitação do universo de possíveis fornecedores e de erros na composição dos custos dos potenciais licitantes.

Deste modo, as ponderações trazidas pela SEPLAG, sobretudo a indicação de alterações sofridas no pedido de compras associadas às mudanças nas condições oferecidas pelos fornecedores, bem como a manifestação de que o Termo de Referência não poderia ser elaborado previamente pois *“não seria possível determinar inúmeras características da contratação”*, não alteram o teor da deficiência nos controles internos identificada no trabalho de auditoria, mas sim corroboram as fragilidades no planejamento da contratação.

A SES juntou o levantamento do quantitativo contratado e a distribuição do objeto no processo de contratação, assim as ações recomendadas em virtude do achado foram atualizadas, conforme exposto na seção denominada *“Recomendações”*.

De tudo exposto, tendo em vista as manifestações da SUBVS e as considerações da SEPLAG, a equipe de auditoria atualiza a redação do achado em tela para fragilidades no planejamento da contratação decorrente da emissão do Termo de Referência após a seleção do fornecedor; das divergências nas informações sobre os quantitativos a serem adquiridos e da solução apresentada não atender suficientemente a necessidade que originou a contratação emergencial.

2. Fragilidades nos procedimentos de pesquisa de preços para estimar o valor de referência da contratação

2.1 O objeto da contratação foi definido de modo distinto nas solicitações de orçamentos e propostas dos fornecedores

Verificaram-se diferenças na descrição do objeto nos documentos relativos à pesquisa de preços, o que prejudica a comparabilidade dos itens.

A identificação do objeto nos e-mails de solicitação de orçamento não foi uniforme, não constou a descrição completa e precisa dos itens que o Órgão necessitava, a estimativa do quantitativo de testes e a forma de apresentação (se era desejado conjunto completo ou itens separados, se deveria possuir registro na Anvisa ou outro registro equivalente). Os e-mails de solicitação de orçamento enviados pela Central de Compras da SEPLAG trazem as seguintes descrições:

- “COVID-19 - TESTES DIAGNÓSTICOS”;
- “TESTES DIAGNÓSTICOS COVID-19 (relação anexa)”, cuja relação não consta nos e-mails anexados nos autos;
- “KIT PARA RT-PCR - COVID-19 conforme especificado no quadro infra”, cujo quadro só consta no e-mail da SEPLAG CSC (evento SEI 17349840) e menciona os itens SIAD 1753070 e 1753088 (3 e 4 respectivamente do Termo de Referência).

Os descritivos dos itens nas cotações e propostas dos fornecedores foram distintos, bem como as formas de apresentação dos produtos (podendo conter, em termos quantitativos, 24, 50, 96 ou 100 testes de acordo com o fornecedor), tendo sido descritos kits completos que possibilitam a realização do exame plenamente. Os mapas comparativos de preços também apresentaram a descrição dos itens de forma diversa, não trazendo padronização quanto ao tipo de teste a que se refere a consulta.

Uma nota explicativa¹⁹ emitida pela Central de Compras registra que *“foi percebido que nas cotações realizadas, fornecedores haviam ofertado a possibilidade de kits COVID-19 completos que abarcam os itens 2, 3, 4 e 5 e possibilitam a realização do exame molecular (PCR) plenamente”*, entretanto a SES optou pela aquisição dos insumos de forma separada, oferecidos pela empresa SÍNTESE, justificando que o preço era menor.

2.2 Fragilidades nas solicitações de orçamento para a estimativa de preços de aquisição de kits de biologia molecular

No entendimento do TCU, a realização de pesquisa de preços é exigível em todos os tipos de licitação, inclusive na contratação por dispensa (Acórdãos Plenário 1565/2015, 1607/2014 e 2380/2013). O enunciado do Acórdão TCU 713/2019-Plenário recomenda que:

¹⁹ Nota explicativa da pesquisa de preços, evento SEI 13636615, de 29/04/2020.



A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

O art. 4º- E da Lei nº 13.979/2020 estabelece que a estimativa de preços deverá ser obtida por meio de, no mínimo, um dos parâmetros: *Portal de Compras do Governo Federal; pesquisa publicada em mídia especializada; sites especializados ou de domínio amplo; contratações similares de outros entes públicos; ou pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.*

Na contratação em análise, a integralidade das pesquisas foi realizada junto a potenciais fornecedores. Verificou-se que não foram utilizadas adicionalmente outras fontes da pesquisa de preços, a exemplo de Portal de Compras do Governo Federal ou contratações similares no Estado ou em outros entes públicos.

A Resolução Conjunta SEPLAG/CGE 9447/2015, ao definir os parâmetros para realização da pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, determina que “deverão ser juntados aos autos do procedimento de compra documentos comprobatórios da pesquisa realizada” (§8º do art. 3º). No caso das pesquisas realizadas com os fornecedores, o art. 6º da norma dispõe que estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação e completa que:

§1º A solicitação para a apresentação de cotação de preços será realizada por meio de qualquer forma escrita (e-mail, fax, ofício, carta com aviso de recebimento). [...]

§3º Deverão ser juntados aos autos do procedimento de licitação os orçamentos elaborados, dentro dos mesmos padrões de detalhamento, com a indicação completa das empresas consultadas (CNPJ, endereço completo, acompanhado de telefones existentes, e-mail, etc.).

Em decisão do Acórdão 1520/2015 - Plenário, o TCU recomenda “*documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte*”, o que reforça a importância da conformidade da instrução processual. Na contratação em análise, foram verificadas ausência de formalidades ou divergências nos pedidos de orçamento e nas propostas recebidas, veja-se:

- Ausência dos pedidos de orçamento emitidos pela administração, com identificação do servidor responsável, data de envio, discriminação dos itens solicitados e quantitativos para quatro²⁰ propostas dos onze fornecedores que compõem os mapas comparativos de preços.
- Ausência de juntada nos autos das referências utilizadas nos itens cotados nos pedidos de orçamento emitidos pela administração, uma vez que as planilhas anexas

20 Eventos SEI 13322668 (SÍNTESE), 13374716 (UNITED), 13592178 (SAUDIS), 13617069 (EMFFARMA).

não constam em cinco²¹ solicitações junto aos fornecedores.

- Divergência nos quantitativos²², pois constam no processo uma solicitação de orçamento que informa necessidade de quantitativo de 18 milhões de testes; duas solicitações de orçamento para 750 mil unidades de cada um dos itens SIAD 1753070 e 1753088; uma proposta comercial com indicação de quantitativo equivalente a 150 mil unidades; cinco solicitações de orçamento para o quantitativo que a empresa tiver; uma solicitação de orçamento que informa necessidade de quantitativo de um milhão de testes; além do mapa comparativo de preços que indica quantitativo equivalente a 450 mil testes para o item 3 SIAD 1753070.
- Ausência da caracterização suficiente das fontes consultadas, uma vez que dois orçamentos²³, dos onze fornecedores que compõem os mapas comparativos de preços, não têm indicação do responsável pelo envio.

2.3 Ausência de planilhas que expressem fidedignamente a composição de todos os custos unitários, memórias de cálculos, definição do quantitativo solicitado nas propostas e tratativas com fornecedores, e que demonstrem a busca do melhor preço

A Lei nº 8.666/1993 estabelece como parte integrante da contratação o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (art. 40, §2º) e determina que a licitação será processada e julgada observando a conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente (art. 43, IV).

Constam nos autos dois Mapas Comparativos de Preços²⁴ elaborados pela CECOMP, assinados no mesmo dia, e os orçamentos que os subsidiam. O Mapa SEI!13616960 (imagem 02) indica a cotação de kits COVID-19 completos que abarcam os itens 2, 3, 4 e 5.

Imagem 02 – Mapa de Preços SEPLAG/CECOMP (Evento SEI 13616960)

ITENS 2, 3, 4 E 5					Quantidade: 150.000 TESTES	
Nº	Fornecedor	Marca/ Modelo	Prazo de Entrega	Forma de Pagamento	Valor Unitário	Valor Total
6	SAUDIS	COVID-19 Real-Time PCR Kit - Saudis / Hibrido - Protocolo Hong Kong - Multiplex - Com Master Mx	10 DIAS ÚTEIS	50% ANTECIPADO + 50% NA ENTREGA	R\$ 200,00	R\$ 30.000.000,00
3	MOBIUS	KIT XGEN MASTER COVID-19 - RUO (Mobius) - Protocolo Hong Kong - Multiplex (Mobius)	30 - 60 DIAS	PAGAMENTO ANTECIPADO	R\$ 125,00	R\$ 18.750.000,00
1	PENSABIO	Kit completo Vazyme (multiplex, Hong Kong)	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	R\$ 90,00	R\$ 13.500.000,00
2	PENSABIO	Kit completo IntronBio (singleplex, Berlim)	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	R\$ 105,60	R\$ 15.840.000,00
4	EMFFARMA	KIT XGEN MASTER COVID 19 – 96 TESTES REF MODELO: XG-CV19-MB96 MARCA: XGEN	IMEDIATA	PAGAMENTO ANTECIPADO	R\$ 165,00	R\$ 258.000,00
5	UNITED	KIT XGEN MASTER COVID-19 - 96 TESTES XG-CV19-MB-96	ATÉ 30 DIAS	PAGAMENTO ANTECIPADO	R\$ 165,12	R\$ 315.000,00

Fonte: imagem extraída do processo de contratação.

21 Propostas e/ou respostas negativas, juntadas nos eventos SEI 13285903 (CBS), 13285985 (CENTERLAB), 13286063 (Cirúrgica Fernandes), 13286038 (DIFARMIG), 13313578 (EURO).

22 Propostas e/ou respostas juntada nos eventos SEI 13286154 (MOBIUS) com indicação de necessidade de 18 milhões de testes; 17349840 (PROMEGA) e UNISCIENCE (17864090) com indicação de necessidade de 750 mil para os itens códigos SIAD 1753070 e 1753088; 13592178 (SAUDIS) com indicação de 150 mil unidades; 13285903 (CBS), 13285985 (CENTERLAB), 13286063 (Cirúrgica Fernandes), 13286038 (DIFARMIG) e 13313578 (EURO) cujas solicitações de orçamento são para o quantitativo que a empresa tiver; BIOCELL/MOLECULAR (17912898) com indicativo de solicitação de 1 milhão para teste rápido; Mapa de Preços SEPLAG/CECOMP evento SEI 13815115.

23 Propostas nos eventos SEI 13322772 (BIOCELL), 13322780 (MOLECULAR).

24 Mapas Comparativos de Preços SEPLAG/CECOMP nos eventos SEI 13815115 e 13616960, emitidos no mesmo dia.

Por sua vez, o Mapa SEI!13815115 (imagem 03) indica os valores separados para cada item do Termo de Referência, mas não está claro se é possível combinar os itens 2, 3, 4 e 5 deste mapa a fim de efetuar a comparação com o mapa anterior. E não foi informado por que a contratada SINTESE não consta relacionada no Mapa da imagem 02.

Imagem 03 – Final do Mapa de Preços SEPLAG/CECOMP (Evento SEI 13815115)

ITEM 1+2+3+4+5					Quantidade: 150.000 TESTES	
ITEM	FORNECEDOR COM MENOR PREÇO	Marca/ Modelo	Prazo de Entrega	Forma de Pagamento	Valor Unitário	Valor Total
1	SINTESE	BIOGENE EXTRACAO DE DNA/RNA VIRAL 250 REACOES - BIOCLIN	45-60 DIAS	50% ANTECIPADO + 20 DIAS	R\$ 22,11	R\$ 3.316.450,62
2	SINTESE	2019-NCOV_N POSITIVE CONTROL KIT - IDT	10 -12 DIAS ÚTEIS	50% ANTECIPADO + 20 DIAS	R\$ 1.298,00	R\$ 11.682,00
3	SINTESE	ITAQ UNIVERSAL SONDAS ONE STEP KIT 500 X 20 UL REACOES 5 ML (5 X 1 ML)	45-60 DIAS	50% ANTECIPADO + 20 DIAS	R\$ 7,99	R\$ 3.596.058,63
4	SINTESE	KIT COM 03 ENSAIOS PARA PCR EM TEMPO REAL - IDT	10-12 DIAS ÚTEIS	50% ANTECIPADO + 20 DIAS	R\$ 3,996	R\$ 599.400,00
5	SINTESE	HS RPP30 POSITIVE CONTROL KIT - IDT	10-12 DIAS ÚTEIS	50% ANTECIPADO + 20 DIAS	R\$ 998,00	R\$ 8.982,00
TOTAL						R\$ 7.532.573,25

Fonte: imagem extraída do processo de contratação.

Verificou-se ainda que os mapas em questão também trazem quantitativos distintos em relação aos testes (imagem 04).

Imagem 04 – Trecho do Mapa de Preços SEPLAG/CECOMP (Evento SEI 13815115)

ITEM 3 - 1753070 - KIT PARA RT-PCR - TIPO: ETAPA ÚNICA; IDENTIFICAÇÃO: KIT PARA RT-QPCR; FINALIDADE: DETECÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DE RNA;					Quantidade: 450.000 TESTES	
Nº	Fornecedor	Marca/ Modelo	Prazo de Entrega	Forma de Pagamento	Valor Unitário	Valor Total
3	BIOCELL	MB-PRT-300XL + MB-PCK-121L X 1.000	30-45 DIAS	NO ENVIO DO EMPENHO	R\$ 39,26	R\$ 17.667.000,00
1	SINTESE	ITAQ UNIVERSAL SONDAS ONE STEP KIT 500 X 20 UL REACOES 5 ML (5 X 1 ML)	45-60 DIAS	50% ANTECIPADO + 20 DIAS	R\$ 7,99	R\$ 3.356.058,63
4	PROMEGA	GoTaq Probe 1-Step RT-qPCR	NÃO INFORMADO	BOLETO 30 DIAS	R\$ 39,75	R\$ 17.887.500,00
2	UNISCIENCE	LUNA UNIVERSAL ONE-STEP RT-QPCR KIT II 200 REAC	15 DIAS	PAGAMENTO ANTECIPADO	R\$ 12,35	R\$ 5.557.500,00

Fonte: imagem extraída do processo de contratação.

Contudo, não constam, nos autos da contratação, planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, datas das consultas, memórias de cálculos, definição do quantitativo solicitado nas propostas (limitado à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial), esclarecimentos que indiquem como os itens separados são combinados, comprovação documental dos esforços para negociar preços junto aos potenciais fornecedores que ofereciam testes do tipo conjunto completo, indicando a possibilidade de redução do quantitativo para pronta entrega (como ocorreu com o fornecedor contratado SINTESE).

2.4 Informações sobre prazos de entrega, capacidade de fornecimento e outras condições acessórias não foram coletadas junto aos fornecedores nas pesquisas de preços



A Lei nº 13.979/2020 estabelece que o termo de referência simplificado conterá os requisitos da contratação (§1º-IV do art. 4º-E), dos quais são exemplos os requisitos de qualidade, especificações técnicas, prazos de execução, data, local, condições de entrega, formas de recebimento, bem como as condições acessórias para a efetividade do objeto contratado.

Em sete²⁵ solicitações de orçamentos enviadas aos fornecedores constaram informações requeridas sobre quantidade para pronta entrega, o quantitativo disponível para entrega em trinta dias e a forma de pagamento. Para outras nove²⁶ propostas autuadas, não há demonstração de que essas solicitações foram feitas. Não constam outros tipos de pedidos de informações além dos mencionados.

Quanto à consistência das informações nas solicitações de orçamentos, além do que foi abordado no tópico 2.1 acima, identificaram-se as seguintes fragilidades:

- As solicitações não evidenciam que há a possibilidade de aquisição de kits do tipo conjunto completo ou insumos separados para os testes;
- Na possibilidade de aquisição de insumos separados, não foram solicitadas informações sobre condições acessórias para a execução deste tipo de objeto (condições específicas de armazenamento e transporte; informações sobre os níveis de complexidade de uso dos insumos separados; necessidade de treinamento das equipes para composição e utilização dos testes; relação de dependência existente entre os itens adquiridos);
- Não foram solicitadas, aos fornecedores, informações sobre metodologia de execução do teste, registro na ANVISA ou outro equivalente, alvará sanitário, requisitos para a manipulação e composição dos testes (a exemplo de necessidade de equipamentos para análise e outros reagentes específicos);
- O Almoxarifado Central informou não possuir gelo seco necessário para a dispensação do item 2, não havendo nos autos analisados informações sobre medidas adotadas para sanar esse apontamento.

Ressalta-se que o conhecimento e a garantia das condições acessórias do objeto contratado são relevantes para o efetivo atendimento da necessidade que originou a contratação.

2.5 Orçamentos de fornecedores diferentes apresentaram formulários semelhantes, bem como coincidência de textos, data de emissão, validade da proposta e endereços

O Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU (2017), aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, traz exemplos de sinais de alerta nas licitações e

²⁵ E-mails da Central de Compras nos eventos 13285903 (CBS), 13285985 (CENTERLAB), 13286063 (Cirúrgica Fernandes), 13286038 (DIFARMIG), 13313578 (EURO), 13286154 (MOBIUS), SÍNTESE (13563542).

²⁶ Propostas comerciais anexas no processo BIOCELL (13322772); MOLECULAR (13322780); BIOCLIN (13322194); PENSABIO (13617033); SAUDIS (13592178); EMFFARMA (13617069); UNITED (13374716); UNISCIENCE (13616522); PROMEGA (17349840), que subsidiaram os mapas de preços.

contratações públicas, que devem ser averiguados a fim de evitar ou detectar possíveis fraudes. Entre os alertas, destaca-se “*evidência ou indício de relação estreita entre licitantes*” ou, no caso de contratações diretas, entre potenciais fornecedores.

Nesse sentido, os orçamentos que vão delimitar o preço de referência da aquisição devem ser coletados junto a pessoas jurídicas distintas, identificadas adequadamente e pertencentes ao ramo do objeto da contratação. Ademais, o setor responsável pela coleta deve promover a devida formalização nos autos, de forma a garantir a rastreabilidade da informação levantada.

Da análise dos orçamentos apresentados, verificaram-se as seguintes ocorrências:

- Propostas²⁷ dos fornecedores SINTESE; MOLECULAR e BIOCELL apresentam mesmo padrão de apresentação gráfica (layout similares).
- Propostas²⁸ dos fornecedores MOLECULAR e BIOCELL têm coincidência de textos, data de emissão e validade da proposta.
- Propostas²⁹ dos fornecedores MOLECULAR e BIOCELL indicam endereços coincidentes. Em consulta ao sítio eletrônico da Receita Federal, verificou-se que as empresas possuem o mesmo registro de endereço.

Possíveis causas: Ausência de sistematização nos procedimentos de pesquisa de preços.

Possíveis consequências: Risco de direcionamento da contratação (potencial); a contratação não permitir selecionar a proposta mais vantajosa (potencial); desperdício de recursos públicos (potencial); restrição ao caráter competitivo (potencial); contratar uma solução que poderia ter sido executada em melhores condições (real); a contratação não atender a uma necessidade do órgão (potencial).

2.6 Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência de Gestão manifestou quanto às pesquisas de preço que segue o disposto na Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº 9447/2015 e na Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020. A área técnica informou que, antes da contratação, verifica a regularidade do fornecedor por meio do Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor (CRC) e do Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (CAFIMP) e que, adicionalmente, é realizada consulta mais ampla através de ferramenta disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

27 SINTESE (Evento SEI 13563542); MOLECULAR (Evento SEI 13322780) e BIOCELL (Evento SEI 13322772).

28 MOLECULAR (Evento SEI 13322780) e BIOCELL (Evento SEI 13322772).

29 MOLECULAR (Evento SEI 13322780) e BIOCELL (Evento SEI 13322772).



A Subsecretaria de Vigilância em Saúde (SUBVS), quanto ao achado 2, elucidou, em resumo, que a área técnica optou por não especificar a forma de apresentação dos kits em virtude da diversidade da forma de apresentação, mas sim o quantitativo total de testes a ser demandado, por isso apurou o rendimento de cada item, para então, identificar o quantitativo necessário de cada um deles a fim de alcançar 150 mil testes. Quanto as razões que motivaram a aquisição dos itens de forma separada em detrimento dos kits completos, informou que a aquisição de itens separados: não gera impacto na qualidade do exame realizado, permite uma maior flexibilização de armazenamento, apresentou o melhor custo/benefício e permitiu a contratação de materiais compatíveis com os equipamentos laboratoriais. A área explanou a combinação dos itens adquiridos separadamente, informando que o item 1 (código SIAD 1747983) não apresenta dependência, enquanto os itens 2, 3, 4 e 5 são utilizados juntos na mesma etapa, elucidando que estes “quando combinados, formam o kit de RT-PCR específico para detecção do vírus SARS-CoV-2, ou seja, diagnóstico da COVID-19”. A SUBVS juntou memórias de cálculos relativas ao quantitativo adquirido de cada item, o rendimento individual de cada insumo e a razão de proporcionalidade entre eles. Quanto ao material gelo seco necessário para a dispensação do item sensível, a Unidade elucidou que “é de responsabilidade do laboratório para o qual o item será direcionado” e que a Coordenação Estadual de Laboratórios e Pesquisa em Vigilância (CELP/SES) “orienta os mesmos quanto ao transporte adequado do item”.

A SEPLAG informou em resumo, quanto ao tópico “o objeto da contratação foi definido de modo distinto nas solicitações de orçamentos e propostas dos fornecedores”, que a área demandante solicitou em 31 de março o quantitativo para 750.000 testes e que em 17 de abril recebeu ofício da SUBVS indicando quantitativo final de testes a ser adquirido, destacando que “os descritivos dos itens de materiais foram especificados pela equipe técnica da SES/MG”.

Concernente ao ponto 2.2, “fragilidades nas solicitações de orçamento para a estimativa de preços de aquisição de kits de biologia molecular”, a SEPLAG manifestou que os primeiros contatos com empresas eram aqueles que já haviam comercializado insumos de laboratório com o Estado de Minas Gerais, depois expandiu-se a busca para empresas provenientes de contatos recebidos a partir de gabinetes de SEGOV, SES, SEPLAG e de outros órgãos e entidades estaduais. Destacou que, no primeiro momento de orçamentação, o objetivo era obter preços (propostas) para os itens enviados, e que a análise da conformidade do produto e das características do fornecedor só ocorria se o preço ofertado fosse competitivo em comparação às empresas do mercado. A SEPLAG afirmou que por se tratar de dispensa, “não havia pertinência em solicitar CNPJ e dados diversos das inúmeras empresas que ofertavam produtos”, e asseverou que a “exigência de total documentação de todas as empresas ofertantes seria um formalismo excessivo para enfrentar uma emergência que requeria pronta tomada de decisão e ação dos gestores envolvidos”.

Relativo ao tópico 2.3, *“ausência de planilhas que expressem fidedignamente a composição de todos os custos unitários, memórias de cálculos, definição do quantitativo solicitado nas propostas e tratativas com fornecedores, e que demonstrem a busca do melhor preço”*, em resumo a SEPLAG informou que, devido às apresentações diversas (volumes e quantidades de reações possíveis), padronizou que *“os valores unitários apresentados seriam os valores por teste ou reação”* para facilitar a análise do preço, esclarecendo que *“os valores unitários citados no mapa de preços, documento SEI! 13616960, são os valores por teste e não o valor de cada kit completo”*.

Alusivo ao ponto 2.4, *“informações sobre prazos de entrega, capacidade de fornecimento e outras condições acessórias não foram coletadas junto aos fornecedores nas pesquisas de preços”*, a SEPLAG argumentou que, diante da escassez de insumos, do cenário de fornecimento sobrecarregado e da demanda mundial exponencial, *“era a dinâmica do mercado que estava determinando a forma como as entregas poderiam ocorrer”*, por isso não era possível estipular e exigir prazos ao mercado. Informou que os mapas de preços juntados no processo apresentam *“prazo de entrega e forma de entrega informados pelos fornecedores nas cotações recebidas pela Central de Compras, pois estes fatores também foram levados em consideração na escolha do melhor fornecedor”*.

Por fim, quanto ao tópico 2.5, *“orçamentos de fornecedores diferentes apresentaram formulários semelhantes, bem como coincidência de textos, data de emissão, validade da proposta e endereços”*, a SEPLAG manifestou que a contratação em questão não é um procedimento licitatório, *“mas sim uma dispensa, na qual a pesquisa de preços não busca a construção de um preço de referência, mas sim o menor preço oferecido pelo mercado naquele momento e naquelas condições apresentadas na ocasião”*, e que por isso as cotações buscavam empresas disponíveis no mercado *“independente se faziam parte do mesmo grupo societário ou não, com o único intuito de encontrar àquela que tivesse o menor preço e os produtos tecnicamente aprovados pela equipe técnica da SES”*.

2.7 Análise da Equipe de Auditoria

A SUBVS manifestou que *“optou por não especificar a forma de apresentação para a tomada de preços, mas o quantitativo total de testes a ser demandado”*. Por sua vez, a SEPLAG informou que *“os descritivos dos itens de materiais foram especificados pela equipe técnica da SES/MG”*.

Nos termos da manifestação da SUBVS, considerando que o item 1 *“não apresenta dependência relacionada aos demais itens, ou seja, não será utilizado na mesma fase do exame”* e que *“os itens 2, 3, 4 e 5 [...], quando combinados, formam o kit de RT-PCR”*, não restou claro porque a relação dos cinco itens não foi enviada nos pedidos de orçamentos aos fornecedores, mas sim descrições diversas. Ainda, a ausência de formalidades ou divergências nos pedidos de orçamento não foi esclarecida pelas áreas, a exemplo das divergências nos quantitativos solicitados aos fornecedores.

Quanto às fragilidades observadas nos mapas de preços, as manifestações apresentadas não esclarecem: porque a contratada SINTESE não consta relacionada no Mapa SEI! 13616960 (uma vez que ela também ofertou os itens 2, 3, 4 e 5); porque há quantitativos distintos de testes registrados no Mapa SEI! 13815115; porque a composição de todos os custos unitários, nos mapas, para cada fornecedor, não indica o rendimento (número de reações) para cada teste (ou insumo) necessário a alcançar 150 mil exames; os prazos de entrega não informados nos mapas.

Quanto às propostas de fornecedores distintos que apresentaram formulários semelhantes, bem como coincidência de textos, data de emissão, validade e endereços, não foram juntados esclarecimentos sobre as ocorrências indicadas, apenas foi aventado pela SEPLAG que, no caso da dispensa, *“a pesquisa de preços não busca a construção de um preço de referência, mas sim o menor preço oferecido pelo mercado”*, e que a cotação buscou fornecedores *“disponíveis no mercado, independente se faziam parte do mesmo grupo societário ou não”*. Em que pese a resposta apresentada, destaca-se que, no caso de contratações diretas, sobretudo em situações de elevado perfil de risco ou de emergência e calamidade pública, a adoção de diligências prévias e/ou concomitantes relativas a fornecedores seguramente reforça as medidas de controles internos voltadas a mitigar os riscos nos processos em pauta.

De tudo o exposto, consideradas as manifestações da SUBVS e da SEPLAG, mantém-se o achado de auditoria e as recomendações decorrentes.

3. Inobservância do princípio de segregação de funções

As Resoluções SES nº 4.258/2014 e 5.750/2017 trazem orientações para a segregação de funções. A primeira delas, que dispõe sobre o sistema de controle interno da Secretaria de Estado de Saúde, estabelece que:

Art. 7º As atividades de controle a serem executadas pelas unidades administrativas da SES/MG se classificam, principalmente, em:

[...]

VI - Segregação de funções: atividade de prevenção que consiste em separar adequadamente, entre os servidores, as atividades de contabilidade e conciliação, informação e autorização, custódia e inventário, contratação e pagamento, administração de recursos próprios e de terceiros, normalização e fiscalização; [...]

VIII - Normatização interna: atividade de prevenção que visa à definição de regras internas, funcionamento, fluxos operacionais, funções, responsabilidades e níveis de autoridade e alçadas, manuais de treinamento, instruções técnicas e procedimentos de trabalho.

Art. 9º No exercício do controle interno, as unidades integrantes da estrutura organizacional da SES/MG têm as seguintes responsabilidades:

I - exercer o controle, por meio dos diversos níveis de chefia, visando ao cumprimento dos programas, objetivos e metas estabelecidos no planejamento estratégico e operacional da SES/MG e à observância da legislação e das normas que orientam suas atividades específicas [...].

Por sua vez, a Resolução nº SES 5.750/2017 determina que “é vedada a designação de agente público para as funções de gestor ou fiscal de contrato que: [...] X - exerça função incompatível com as designadas, tendo em vista o princípio da segregação das funções” (art. 8º).

Na contratação em análise, foram identificadas situações nas quais o mesmo servidor participou de fases distintas do processo operacional de compras e da fiscalização contratual:

- A Referência Técnica do Eixo Laboratorial/Covid-19 assina³⁰ a solicitação para realização da contratação, nos termos dos Ofícios SES/SUBVS nº. 70/2020 e nº. 72/2020; participa do processo de cotações da BIOCLIN, SAUDIS e SINTESE; participa das tratativas com o fornecedor para definição dos ajustes do cronograma de entrega e alteração do quantitativo; assina o Parecer Técnico SES/SUBVS nº. 2/2020; consta designada como fiscal do contrato; solicita o aditamento contratual.
- O Subsecretário de Vigilância em Saúde emite³¹ a solicitação para realização da contratação, nos termos dos Ofícios SES/SUBVS nº. 70/2020 e nº. 72/2020; assina o Termo de Referência; assina a declaração de disponibilidade orçamentária; assina o Termo de Contrato; consta designado como gestor do contrato; solicita o pagamento da primeira parcela antecipada; consta como ordenador da despesa no Empenho nº 72/2020, na Liquidação da Despesa e na Ordem de Pagamento nº 149/2020; solicita aditamento contratual.

Possíveis causas: Descumprimento de normativos internos. Papéis e atribuições dos atores integrantes do processo operacional de compras definidos de forma insuficiente.

Possíveis consequências: Descumprimento da legislação (real); inviabilidade de aferir o cumprimento das cláusulas do contrato ou do instrumento congênere (potencial); inviabilidade de assegurar que o objeto recebido é compatível com as especificações estabelecidas no termo de contratação e termo de referência (potencial); prejuízo à efetividade do sistema de controle interno da SES (real).

3.1 Manifestação da Unidade Auditada

Relativo ao achado 3, a Superintendência de Gestão destacou a Resolução SES-MG nº 5.750/2017 quanto à segregação de funções e indicou que o quadro deficitário de servidores no órgão “*inviabiliza a aplicação do princípio como deveria ser*”, conforme trecho do Memorando.SES/SG.nº 889/2020.

30 Ofícios SES/SUBVS nº. 70/2020 (SEI 13551807) e nº. 72/2020 (SEI 13576730); cotações (BIOCLIN 13322569, SINTESE 13799798, SAUDIS 17911587); tratativas com o fornecedor SINTESE (13819655 e 16535273); Parecer Técnico SES/SUBVS nº. 2/2020 (SEI 13680176); Termo de Designação do Gestor e Fiscal (SEI 13661245); solicitação de aditamento no Memorando.SES/SUBVS-CELP.nº 30/2020 (SEI 16533898).

31 Ofícios SES/SUBVS nº. 70/2020 (SEI 13551807) e nº. 72/2020 (SEI 13576730); Termo de Referência (SEI 13322570); Declaração de Disponibilidade Orçamentária (SEI 13820243); Termo de Contrato (SEI 13661513); Termo de Designação do Gestor e Fiscal (SEI 13661245); solicita pagamento da primeira parcela antecipada no Memorando.SES/SUBVS-AGF.nº 430/2020 (14184655); Empenho nº 72/2020 (SEI 13948285 e 13920833); Liquidação (SEI 15183444); Ordem de Pagamento nº 149/2020 (SEI 14330191); solicitação de aditamento no Memorando.SES/SUBVS-CELP.nº 30/2020 (SEI 16533898).

Por sua vez, a Subsecretaria de Vigilância em Saúde (SUBVS) citou as Resoluções SES/MG nº 7.194/2020 (delegação de competência) e nº 7.114/2020 (ordenação de despesas) e apontou igualmente a insuficiência de corpo técnico dentro da SES. Manifestou, em resumo, que estruturou em prazo exíguo, a Coordenação Estadual de Laboratórios e Pesquisa, “área técnica que possui como competências coordenar, normatizar e supervisionar os laboratórios pertencentes à Rede, nas atividades de diagnóstico e vigilância em saúde”, e que a SES “estava integralmente mobilizada na execução de ações distintas concernentes à emergência”, onde “muitas eram as frentes de atuação simultâneas e os espaços que esses servidores precisavam ocupar, o que impossibilitou a indicação de servidores distintos em todas as etapas da contratação”. Indicou que enviou consulta para a Controladoria Setorial do órgão a fim de obter orientações sobre a temática, de modo que, nas contratações futuras, consigam aplicar a segregação de funções no âmbito da secretaria.

A SEPLAG informou, por meio da Nota Explicativa SEI! 20188158, que cabe à SES manifestação acerca do achado em tela.

3.2 Análise da Equipe de Auditoria

Em que pese a carência de servidores, os argumentos trazidos pelas Unidades reafirmam o teor do achado, uma vez que persiste a concentração de funções de requisição, autorização, aprovação, execução, controle, liquidação e pagamento. Quanto à mencionada consulta enviada para a Controladoria Setorial da SES, vislumbra-se que poderá contribuir para o diálogo no âmbito do órgão visando ao aprimoramento dos controles internos associados, sem minimizar a responsabilidade detida pelas áreas operacionais da Secretaria quanto aos riscos e controles a serem implementados para evitar e tratar o acúmulo de funções conflitantes.

4. Limitação da abrangência das consultas realizadas para fins de verificação e demonstração da idoneidade dos fornecedores

A fim de que a Administração Pública possa mitigar os riscos para a execução contratual, é oportuno que o setor responsável pela contratação realize diligência prévia (*due diligence*) das empresas consultadas, checando a idoneidade dos fornecedores. A diligência prévia refere-se a um processo sistemático de investigação que ocorre durante negociações ou antes da efetivação de transações e parcerias, como medida relevante de prevenção à fraude e à corrupção³².

Tal checagem abrange pesquisas em site oficiais, para emissão de certidões, como no CAFIMP³³, CGU³⁴ (cadastros CEIS, CNEP e CEPIM), TCU³⁵, Receita Federal³⁶ e CNJ³⁷,

32 CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CGE-MG). Plano de Integridade – 1ª edição. Maio de 2018. Disponível em: <http://cge.mg.gov.br/phocadownload/arquivos_diversos/pdf/Plano_de_Integridade_CGE_2018.pdf>. Acesso em 11/08/2020.

33 Consulta disponível em <https://www.cagef.mg.gov.br/fornecedor-web/br/gov/prodemge/seplag/fornecedor/publico/index.zul>

34 Consulta disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes>

informações na Justiça Federal e Estadual, dentre outros. Inclui, dessa forma, tanto consultas que podem demonstrar eventuais impeditivos à contratação, nos termos da Lei nº 8.666/1993 e da Lei Estadual nº 23.451/2019³⁸, como verificações passíveis de indicar vínculos entre fornecedores, conflitos de interesses ou outros eventos de risco ou alertas, que demandem reforço da gestão contratual ou outras medidas mitigadoras.

Na contratação ora avaliada constam certidões³⁹ relativas à regularidade do fornecedor (Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor - CRC, Certificado de Regularidade do FGTS, Certidão Negativa de Débitos - CND Trabalhistas, CND Estadual, CND Municipal, CND Federal). Não constam, entretanto, pesquisas em cadastros como CEIS, CNEP, TCU, Justiça Federal e Estadual, entre outras fontes úteis para diligências prévias sobre os fornecedores, que possam auxiliar a prevenção de fraudes e outros eventos de riscos à contratação.

Verificou-se que o CRC do fornecedor SINTESE juntado no processo analisado informa que a documentação de Qualificação Econômico-Financeira, relativa ao balanço patrimonial e às demonstrações contábeis, registrados na Junta Comercial ou estabelecimento competente na forma da lei, encontra-se vencida.

No âmbito do trabalho de auditoria, para os fornecedores integrantes dos mapas comparativos de preços foram promovidas verificações no site da Receita Federal, conjugadas com pesquisa na plataforma Neoway (ferramenta cedida ao Estado de Minas Gerais e à CGE). A partir das pesquisas, identificaram-se as seguintes ocorrências que reforçam a importância e a oportunidade de incremento dos controles internos quanto à verificação prévia de fornecedores no processo de contratação:

- Vínculos de relacionamento familiar entre fornecedores distintos: sócios das empresas BIOCELL BIOTECNOLOGIA e MOLECULAR BIOTECNOLOGIA possuem relação de parentesco;
- Vínculos de relacionamento profissional entre fornecedores distintos: Sócios da contratada SINTESE possuem histórico funcional na empresa PRODIMOL⁴⁰ que pertenceu a um dos sócios da MOLECULAR BIOTECNOLOGIA.

Da análise da documentação processual, verificaram-se, também, outras ocorrências que podem aumentar os riscos da contratação:

- A contratada SINTESE forneceu⁴¹ à SES produto da empresa BIOCLIN QUIBASA, que

35 Consulta disponível em <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1660:2:::NO:2::>

36 Consulta disponível em http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp?cnpj=

37 Consulta disponível em https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php?validar=form

38 Proíbe a pessoa jurídica que tenha sócio majoritário ou sócio administrador condenado pela prática de crime contra a administração pública de contratar com a administração pública estadual e dá outras providências.

39 Eventos SEI 13665427, 13665566, 13665601, 13665768, 13665840 e 13666019.

40 PRODIMOL BIOTECNOLOGIA SA, CNPJ 06.018.858/0001-60.

41 Conforme Nota Fiscal 31995 de 25/05/2020, evento 15102557.

encaminhou proposta⁴² comercial na fase de pesquisa de preços, com valor ofertado acima da contratada SINTESE para o mesmo item e cujo preço foi acolhido no mapa comparativo de preços da contratação. O produto em questão é o item 1 (código SIAD 1747983), que sofreu redução de quantitativo e que possui o maior preço unitário no Termo de Referência.

- Consta certificado de análise emitido pela BIOCLIN QUIBASA, em 15/04/2020, para os itens entregues pela SINTESE no bojo da execução contratual.
- Três propostas⁴³ comerciais distintas foram emitidas no mesmo dia, 11/04/2020, sábado, no feriado de Páscoa, para os fornecedores BIOCELL, MOLECULAR e BIOCLIN.
- Dos onze CNPJ integrantes dos mapas comparativos de preços⁴⁴, a consulta na plataforma Neoway retornou “QSA divergente” para cinco fornecedores, a saber MOLECULAR, UNISCIENCE, MOBIUS, UNITED e PROMEGA.

Possíveis causas: Ausência de procedimentos sistematizados de verificação (*checklists* e roteiros), que orientem as equipes de planejamento da contratação a promover ou ampliar o alcance das consultas prévias e/ou concomitante dos fornecedores em bases de dados disponíveis; ausência de ferramentas de cruzamento de dados para otimizar verificações e diligências prévias sobre fornecedores.

Possíveis consequências: Descumprimento da legislação (real); riscos de fraude à licitação (potencial); direcionamento da licitação (potencial); restrição ao caráter competitivo e à obtenção da proposta mais vantajosa (potencial); contratação de empresa sem capacidade operacional (potencial).

4.1 Manifestação da Unidade Auditada

Relativo ao achado, a Superintendência de Gestão da SES informou as medidas adotadas pela unidade referentes aos procedimentos de consultas relativas aos fornecedores, destacando as consultas ao CRC, CAFIMP e TCU.

A Subsecretaria de Vigilância em Saúde elucidou que os esclarecimentos relativos ao achado em tela constam na Nota Explicativa da SEPLAG (SEI! 20188158).

A SEPLAG, em sua manifestação, ressaltou, em resumo, que:

[...] a empresa contratada já havia sido fornecedora do Estado em outras ocasiões, cujos produtos já são conhecidos pelas unidades laboratoriais do Estado e são registrados na ANVISA ou em órgão internacional do mesmo padrão ou superior. Além disso, a empresa que é mineira e possui quase uma década de atuação neste ramo, é especializada em produtos e soluções para a pesquisa em biotecnologia, atuante em todo o território nacional e representa empresas reconhecidas mundialmente, líderes de mercado em seus segmentos.

42 Proposta BIOCLIN – evento SEI 13322194 e Mapa de Preços SEPLAG/CECOMP 13815115.

43 Propostas BIOCELL (13322772), MOLECULAR (13322780) e BIOCLIN (13322194).

44 Mapas comparativos de preços nos eventos SEI 13616960 e SEI 13815115.

Assim, buscou-se a mitigação dos riscos ao se contratar empresa local e cujos produtos são tradicionalmente utilizados no Estado [...]. [...] A aplicação de outros tipos de controles, poderia limitar o já restrito mercado e dificultar ainda mais a aquisição, tornando-a intempestiva. [...]

Um vez mais esclarecemos: Ou nos pautávamos pelo excesso de formalismos que demandariam tempo (indisponível naquele momento) e corríamos o risco de desabastecimento dos laboratórios do Estado ou definíamos os objetivos e escopo de trabalho e agíamos. A escolha estratégica do Estado foi por prosseguir de forma tempestiva e preventiva, evidenciando os atos e agindo dentro dos preceitos da legalidade.

4.2 Análise da Equipe de Auditoria

A SEPLAG informou que a empresa contratada é fornecedora do Estado e atuante no território nacional, além de possuir especialização em produtos e soluções para a pesquisa em biotecnologia. A Unidade alude que a adoção de *“outros tipos de controles, poderia limitar o já restrito mercado e dificultar ainda mais a aquisição”* e opõe o *“excesso de formalismos que demandariam tempo”*, com conseqüente risco de desabastecimento, à definição de objetivos e escopo de trabalho a fim de agir tempestivamente.

Apesar das colocações, o achado relata fatos verificados e se concentra em indicar a limitação da abrangência das diligências prévias. Procedimentos de diligência prévia (*due diligence*) de fornecedores são apontados como boas práticas em contratações e não têm o condão de prejudicar a tempestividade ou criar formalismos excessivos, destinando-se a prevenir ou mitigar os riscos de ocorrência de irregularidades que comprometam a execução contratual e o alcance do interesse público. Deste modo, mantém-se o achado em questão e a recomendação decorrente.

5. Fragilidades na gestão e fiscalização contratual

5.1 Ausência de mecanismos de controles de asseguuração da correspondência entre a quantidade recebida e o valor pago, do atendimento das condições contratuais e do cumprimento da obrigação antes do atesto

Acórdãos emitidos pelo TCU consolidam o entendimento quanto à necessidade de controles prévios ao pagamento da obrigação contratual, a fim de garantir o fiel cumprimento das condições estabelecidas no contrato ou instrumento congênere, a exemplo do Acórdão 1049/2019 - Plenário que recomenda a inclusão no termo de referência de *“modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato”*. Neste sentido, o Acórdão 2373/2016 - Plenário recomenda a adoção de *“mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada”*.

O Acórdão 2360/2018 – Plenário determina, em homenagem ao princípio da eficiência, que devem ser adotadas providências no sentido de orientar a implementação de controles que promovam a regular gestão contratual e que permitam identificar se todas as obrigações do



contratado foram cumpridas antes do atesto. A Resolução SES 5750/2017 determina aos fiscais dos contratos atestar, em conjunto com o Gestor do Contrato, o recebimento de bens (art. 10).

Na contratação analisada, a forma de recebimento definida no Termo de Referência não permite assegurar que a quantidade recebida corresponde ao quantitativo contratado/pago, uma vez que a forma de pagamento combinada com o fornecedor foi, excepcionalmente, a antecipação de pagamento. Não constaram no referido instrumento outros critérios de medição para efeito de pagamento.

A cláusula 4ª do Termo de Referência estabeleceu as condições de execução do objeto, prazo e local de entrega, itens e os quantitativos referentes a cada uma das três remessas pactuadas (1ª entrega em 12 dias, 2ª entrega em 30 dias e 3ª entrega em 60 dias). Por sua vez, o pagamento ajustado com a contratada, na cláusula 5ª do Termo de Referência, foi 50% do valor total do contrato de forma antecipada⁴⁵ e os 50% restantes em cinco dias corridos a partir do recebimento dos itens da 1ª remessa. Assim, conforme pactuado no contrato, o pagamento da despesa acontecerá integralmente sem a prévia verificação do direito adquirido pelo credor, uma vez que o fornecedor deve ser pago totalmente cinco dias após o recebimento da 1ª remessa, ficando pendentes, ainda, as entregas das 2ª e 3ª parcelas.

Verificou-se que a primeira entrega de insumos, no montante de R\$ 2.358.808,21 (Nota Fiscal 31.995, de 25/05/2020), correspondeu a 45,75% do valor global do contrato, enquanto o valor pago antecipadamente foi da ordem de R\$ 2.577.890,32 (50% do contrato). Não se verificaram, no processo de contratação, mecanismos adicionais de controle ou garantias, desenvolvidos em virtude da antecipação de pagamento, que assegurem a associação dos pagamentos efetuados com os itens entregues de forma parcelada e que os itens adquiridos serão efetivamente entregues, sobretudo em um contexto de escassez de insumos para o enfrentamento da pandemia de COVID-19.

O Termo de Referência estabeleceu, na cláusula 7ª, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento da relação jurídica, não prevendo, entretanto, procedimentos específicos ao contexto contratual de antecipação de pagamento.

Acerca da 1ª entrega⁴⁶, realizada no dia 26/05/2020, constam os seguintes documentos⁴⁷ do processo: conferência de carga; espelho de documento de aquisição de material de consumo no SIAD; Check-list referente à Nota Fiscal; Atestado de Recebimento para Execução Financeira, laudos técnicos. Verificou-se que os documentos de Conferência de Carga e

45 Ordem de Pagamento 149/2020 (SEI 14330191), referente ao pagamento antecipado de 50% do valor global do referido contrato, equivalente a R\$ 2.577.890,32, em 15/05/2020.

46 A análise do contrato nº 9247090/2020 contemplou os documentos inseridos no processo digital até 16/07/2020, período que incluiu documentos da primeira entrega.

47 Documentos juntados no evento SEI! 15102557 indicado como "Nota Fiscal 31995 SÍNTESE BIOTECNOLOGIA".



Check-list referente à Nota Fiscal estão incompletos, apresentam rasuras no preenchimento e não indicam MASP/Matrícula do responsável pelo recebimento dos itens no ato da entrega.

No Atestado⁴⁸ de Recebimento para Execução Financeira, de 05/06/2020, documento que não foi emitido pela fiscal do contrato, consta declaração de que a Nota Fiscal foi recebida em condições satisfatórias. Contudo, verificou-se, no processo em tela, a ausência de documentos ou registros que demonstrem a certificação do cumprimento da obrigação antes do atesto por parte dos responsáveis designados para acompanhar e fiscalizar a execução contratual.

Constatou-se, também, a ausência de controles que asseguram a conformidade dos itens entregues com as condições estabelecidas no contrato. Para fins de aceite dos kits adquiridos, não há informações ou controles adicionais de verificação da conformidade dos itens com especificações técnicas dos insumos em questão, tais como apresentação das embalagens (presença de indicadores que permitam a rastreabilidade do item, a exemplo de nome e CNPJ do fabricante/distribuidor, quantidade, procedência, lote, data de fabricação, prazo de validade, registros no Ministério da Saúde ou Anvisa, condições de armazenamento, o que couber), integridade das embalagens (checagem de sinais de violação, umidade ou sujidade), transporte e conservação (variação na temperatura, no peso ou na estrutura), conteúdo (quantidade do material, bula ou manual de instruções de uso no idioma português do Brasil).

5.2 Ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos

A Administração deve indicar servidores substitutos para os fiscais e gestores de contratos designados, a fim de que não ocorra a descontinuidade da fiscalização contratual⁴⁹. Acórdãos do TCU reforçam esse entendimento, a exemplo dos Acórdãos 1236/2015 e 2831/2011, ambos do Plenário.

O Decreto nº 46.944/2016 estabelece, no seu artigo 6º, que os órgãos e entidades deverão formalizar a participação na contratação centralizada por meio de um termo de anuência e este deve contemplar a designação dos servidores para o exercício das funções de gestor setorial e fiscal do contrato, além dos seus respectivos substitutos.

A Resolução SES nº 5.750/2017, determina no art. 7º que: “São elementos do ato administrativo de designação dos gestores e fiscais de contrato: [...] IV - a indicação dos substitutos em caso de férias, licenças e outros afastamentos”. Destaca-se que, no sítio

⁴⁸ Atestado de Recebimento para Execução Financeira (SEI 15102634), de 05/06/2020.

⁴⁹ Nota Técnica CGE nº 1520.1354.19, Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, de 22/10/2019.

institucional da SES, consta modelo⁵⁰ de Termo de Designação de Fiscal e Gestor de Contrato que possui campo para a indicação do substituto.

Inobstante tais normativos e modelos, verificou-se que não consta no processo analisado a designação formal dos substitutos do gestor e fiscal do contrato, mesmo diante da situação de emergência em saúde pública, em que o acompanhamento da execução contratual ganhou relevância com a exigência do Gerenciamento de Riscos nesta fase (art. 4º-D, da Lei nº 13.979/2020).

5.3 Não constam diretrizes sistematizadas para o gerenciamento de riscos na gestão e fiscalização da execução contratual

Nos casos das compras, a Lei nº 8.666/1993 estabelece que executado o contrato, o seu objeto será recebido provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação, e definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação (art. 73, II). Também a Lei nº 13.979/2020 reforça a relevância da gestão contratual para o atendimento da necessidade pública que originou a contratação, ao estabelecer, no art. 4º-D, que o Gerenciamento de Riscos é exigível nessa etapa.

Acórdãos exarados pelo TCU abordam a importância da adoção de modelos de gestão do contrato, de orientações aos servidores responsáveis pela fiscalização e acompanhamento contratual e da definição de diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições, a exemplo dos Acórdãos 1049/2019, 2360/2018, 2373/2016, 1520/2015.

No âmbito da SES, a Resolução nº 5750/2017 determina, no art. 11, que “é vedado aos gestores e fiscais de contratos transferir as atribuições que lhe forem conferidas”.

No entanto, da análise dos documentos que compõem o Processo de Compra auditado, verificou-se a ausência de diretrizes sistematizadas, objetivas e mensuráveis para a gestão e a fiscalização contratual que incluam o gerenciamento de riscos.

Possíveis causas: Ausência de sistematização de critérios e orientações necessárias à gestão e fiscalização contratual, que incluam o gerenciamento de riscos preconizado na Lei nº 13.979/2020. Descumprimento de normativos internos.

Possíveis consequências: Risco de atraso no cronograma de entrega (potencial); risco do fornecedor não ter condições de entregar o bem (potencial); descumprimento da legislação (real); inexecução contratual (potencial); inviabilidade de aferir o cumprimento das cláusulas do contrato ou do instrumento congênere (potencial); inviabilidade de assegurar que o

⁵⁰ Termo de Designação de Fiscal e Gestor de Contrato, modelo disponível no sítio institucional da SES, no endereço eletrônico: https://saude.mg.gov.br/images/documentos/TERMO_DE_DESIGNACAO_DE_FISCAL_E_GESTOR_DE_CONTRATO_PDF.pdf, acesso em 06/08/2020.



objeto recebido é compatível com as especificações estabelecidas no contrato e termo de referência (potencial); desperdício de recursos públicos (potencial).

5.4 Manifestação da Unidade Auditada

A manifestação da Superintendência de Gestão da SES ilustrou as medidas adotadas pela unidade referentes à fase de gestão e fiscalização contratual, destacando a Resolução SES nº 5.750/2017. Quanto à designação de servidores substitutos de gestor e fiscal do contrato, ressaltou que “a tarefa de designar cabe à autoridade competente, hierarquicamente superior, da área demandante da contratação”. Informou que a área irá elaborar manuais de gestão contratual, incluindo o gerenciamento de riscos na execução do contrato. Adicionalmente, juntou, na manifestação da SES, Plano de Ação (SEI! 20196656) que visa à implementação de ações de capacitação e desenvolvimento dos servidores atinente à gestão e fiscalização contratual.

Por sua vez, a Subsecretaria de Vigilância em Saúde (SUBVS) informou que na primeira entrega a fiscal do contrato se deslocou até o Almoxarifado para realizar a verificação da conformidade do material, ocasião em que foi realizada a conferência de todos os itens recebidos, incluindo a verificação do seu acondicionamento. Alegou que a presença da fiscal em todas as entregas foi impossibilitada pela sobreposição de funções/ações coordenadas pela servidora, mas que remotamente acompanhou a execução do contrato e gerenciou o estoque estratégico no almoxarifado. Afirmou que todas as remessas foram verificadas pela equipe do Almoxarifado, que possui expertise no processo, e que “a coordenadora do almoxarifado procedeu com o Ateste das Notas Fiscais, procedimento esse que vem sendo realizado em todos os processos de compras anteriores executados no âmbito da SES/MG, não havendo orientação contrária para que a área técnica intervisse nesse procedimento”. Esclareceu que os itens foram distribuídos e utilizados pelos laboratórios e não foram reportadas ocorrências de inadequações referente à etapa de recebimento/acondicionamento dos itens.

Quanto à incompletude dos documentos de controle da entrega dos itens (Conferência de Carga e Check-list referente à Nota Fiscal), a SUBVS manifestou que a equipe do Almoxarifado, responsável pelas ações, é subordinada à Subsecretaria de Inovação e Logística em Saúde, portanto “*não tem competência para o esclarecimento quanto ao preenchimento de ambos os documentos*”.

Quanto à ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos, a SUBVS manifestou que “*em nenhum momento houve a descontinuidade da gestão e fiscalização contratual, pois não houve afastamento do gestor e fiscal das suas funções*” e indicou que estão se organizando internamente para prover a designação dos servidores substitutos em contratações futuras. Destacou, ainda, que “*há uma insuficiência de servidores para as diversas frentes de atuação simultâneas*”.



Relativo à ausência de diretrizes sistematizadas para o gerenciamento de riscos na gestão e fiscalização da execução contratual, a SUBVS ressaltou as medidas adotadas pela Superintendência de Gestão e indicou que solicitou capacitação de seus servidores nessa temática junto à área de Gestão de Pessoas da SES.

A SEPLAG informou que cabe à SES manifestação acerca do achado em tela.

5.5 Análise da Equipe de Auditoria

Ressalta-se como boa prática o Plano de Ação que tem por objetivo a elaboração de manual e capacitação sobre a temática de gestão e fiscalização de contratos.

A SUBVS destacou que a fiscal do contrato se dirigiu ao almoxarifado após o recebimento da primeira remessa a fim de verificar a conformidade do material, mas que a presença da mesma em todas as entregas restou impossibilitada pela sobrecarga de funções. Ainda assim, afirmou que não houve a descontinuidade da gestão e fiscalização contratual ao manifestar sobre a ausência de designação dos substitutos de gestor e fiscal. Informou que o ateste das notas fiscais é realizado pela coordenadora do almoxarifado e que não há *“orientação contrária para que a área técnica interviesse nesse procedimento”*. Manifestou que a equipe do Almoxarifado verificou todas as remessas, mas que o esclarecimento quanto a incompletude de documentos de controle da entrega dos itens cabe à Subsecretaria de Inovação e Logística em Saúde. Relatou que após a distribuição dos insumos aos laboratórios não foram reportadas ocorrências de inadequações dos produtos.

Em que pesem os argumentos expostos, as manifestações corroboram as deficiências indicadas no achado de auditoria, mantendo-se, assim, as recomendações formuladas pela equipe de auditoria.

Recomendações

1 – Orientar, formalmente, as áreas responsáveis da SES para, nas futuras contratações, em atendimento à legislação vigente, elaborar o Termo de Referência/Projeto Básico previamente à seleção do fornecedor, que contemple os elementos mínimos necessários à contratação, tais como a definição do objeto e suas especificações técnicas, a identificação consistente da demanda e dos destinatários/beneficiários dos itens, o levantamento dos quantitativos a serem adquiridos subsidiado minimamente em memórias de cálculo e critérios técnicos, os requisitos da contratação, as condições acessórias para uso efetivo do objeto, o cronograma de execução de acordo com a necessidade, as métricas que permitam aferir se a solução apresentada atende à necessidade que originou a contratação, as condições de entrega e recebimentos provisório e definitivo.

Recomendação relativa ao Achado nº 1



2 – Estabelecer procedimento operacional ou manual com as diretrizes para elaboração de estimativas de preço, que incluam: i) juntar nos autos os meios de solicitação de orçamentos, de forma completa e que permita a rastreabilidade; ii) solicitar junto aos fornecedores orçamentos válidos, assinados, com identificação completa da empresa, discriminação de preços unitário e global, forma de apresentação dos produtos, especificação de condições acessórias para a efetividade do objeto e condições efetivas de entrega e pagamento, iii) instituir, na fase preparatória, que a equipe de planejamento registre nos autos a memória de cálculo das estimativas de preço, especificando a respectiva base de cálculo de cada preço unitário e global.

Recomendação relativa ao Achado nº 2

3 – Observar o princípio da segregação de funções no processo operacional de compras, indicando nos normativos internos os procedimentos para a designação formal dos atores que atuam no processo de contratação e na fiscalização contratual, considerando os requisitos legais relativos às funções e atividades tidas como incompatíveis (solicitação, autorização, aprovação, execução, controle e registro de operações, gestão e fiscalização contratual).

Recomendação relativa ao Achado nº 3

4 – Implementar processo formalizado de diligências relativas a fornecedores (*due diligence*), adotando verificações prévias ou concomitantes à contratação (*due diligence pré-contratação*), bem como medidas visando a supervisão de terceiros contratados (*due diligence pós-contratação*), principalmente em situações de elevado perfil de risco ou de emergência e calamidade pública, a exemplo de verificações em bases de dados disponíveis, tais como Receita Federal, Sintegra, Justiça Federal e Estadual, CAFIMP, CGU (CEIS, CNEP e CEPIM), Cadastro de Improbidade do CNJ, Lista de Inidôneos do TCU, controle de fornecedores penalizados do órgão ou entidade contratante, consultas à internet sobre fornecedores.

Recomendação relativa aos Achados nº 2 e 4

5 – Orientar, formalmente, as áreas responsáveis da SES para designarem servidores do quadro de pessoal do órgão como substitutos de gestor e fiscal do contrato, nos termos da Resolução SES 5.750/2017.

6 – Sistematizar, para a fase preparatória da contratação, modelo de gestão contratual que inclua: i) critérios e forma de recebimento do objeto, ii) requisitos de avaliação da conformidade às especificações definidas no termo contratual ou instrumento congênere antes do atesto, iii) diretrizes que orientam a forma de medição para efeito de pagamento, tais como indicadores de qualidade e desempenho, iv) parâmetros mensuráveis que permitam a associação entre cada pagamento efetuado e os respectivos bens/serviços contratados; v) garantias e controles adicionais sobretudo diante da possibilidade de



pagamento antecipado; vi) listas de verificação (ou controles equivalentes) que vão orientar o acompanhamento da execução contratual.

7 – Implementar processo formalizado para gerenciamento de riscos na execução contratual, por meio de ações que incluam, entre outras que julgar pertinentes: i) identificar os riscos que serão monitorados na etapa da gestão contratual, considerando, inclusive, lições apreendidas em contratações pretéritas do órgão ou entidade; ii) sistematizar critérios objetivos para a fiscalização contratual notadamente nas contratações emergenciais, iii) elaborar modelo de mapa de riscos para suporte ao gerenciamento, com parâmetros objetivos e, quando possível, mensuráveis; iv) estabelecer as medidas mitigadoras dos riscos identificados.

Recomendações relativas ao Achado nº 5



Conclusão

A partir dos exames realizados, considerando o escopo do trabalho e em resposta às questões de auditoria relativas à avaliação da contratação e do contrato nº 9247090/2020, conclui-se pela existência de fragilidades no processo de contratação, decorrentes dos achados indicados a seguir:

- Fragilidades no planejamento da contratação, tendo em vista as ocorrências abaixo:
 - Termo de Referência emitido após seleção do fornecedor;
 - Divergências nas informações sobre os quantitativos a serem adquiridos;
 - Não foi demonstrado que a solução apresentada atende suficientemente à necessidade que originou a contratação emergencial.
- Fragilidades nos procedimentos de pesquisa de preços para estimar o valor de referência da contratação, tendo em vista as ocorrências abaixo:
 - O objeto da contratação foi definido de modo distinto nas solicitações de orçamentos e propostas dos fornecedores;
 - Fragilidades nas solicitações de orçamento para a estimativa de preços de aquisição de kits de biologia molecular;
 - Ausência de planilhas que expressem fidedignamente a composição de todos os custos unitários, memórias de cálculos, definição do quantitativo solicitado nas propostas e tratativas com fornecedores que demonstram a busca do melhor preço;
 - Informações sobre prazos de entrega, capacidade de fornecimento e outras condições acessórias não foram coletadas junto aos fornecedores nas pesquisas de preços;
 - Orçamentos de fornecedores diferentes apresentaram formulários semelhantes, bem como coincidência de textos, data de emissão, validade da proposta e endereços.
- Inobservância do princípio de segregação de funções.
- Limitação da abrangência das consultas realizadas para fins de verificação e demonstração da idoneidade dos fornecedores.
- Fragilidades na gestão e fiscalização contratual, tendo em vista as ocorrências abaixo:
 - Ausência de mecanismos de controles de asseguarção da correspondência entre a quantidade recebida e o valor pago, do atendimento das condições contratuais e do cumprimento da obrigação antes do atesto;
 - Ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos;
 - Não constam diretrizes sistematizadas para o gerenciamento de riscos na gestão e fiscalização da execução contratual.



A fim de explicitar as medidas que serão tomadas pela gestão da SES para fins de cumprimento das recomendações e/ou para solucionar os problemas apontados neste Relatório, solicitasse a apresentação de Plano de Ação, no prazo de 30 dias, conforme disposto nos artigos 234-III e 244 da Instrução Normativa AUGÉ/CGE nº 04/2020.

Ressalta-se que os achados de auditoria supracitados não esgotam a possibilidade de identificação de outros problemas e inconsistências significativas relativas ao objeto do trabalho, sendo competência primária das unidades e dos gestores das áreas envolvidas adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar os riscos e as fragilidades do processo, devendo, também, implementar as medidas cabíveis (controles internos eficazes) em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos, a fim de garantir que as atividades estejam de acordo com as metas e os objetivos.

Belo Horizonte, 16 de novembro de 2020.

De acordo.

Textos suprimidos com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e a Instrução Normativa CGE/AUGE nº 4/2020, tendo em vista menção de informações pessoais e jurídicas.

