

RELATÓRIO DE AUDITORIA

PROCESSO SIGA Nº 1320.152.07.0232.20

Objeto: Avaliação da contratação emergencial consubstanciada no Processo SEI 1500.01.0021514/2020-07, Contrato nº 9247151/2020, celebrado com a empresa Air Liquide Brasil LTDA.

Órgão: Secretaria de Estado de Saúde

24/11/2020

CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.



Auditoria-Geral / Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Controladoria Setorial SES/MG

RELATÓRIO DE AUDITORIA - Nº 1320.1305.20

Unidade Auditada: Secretaria de Estado de Saúde (SES)

Município: **Belo Horizonte/MG**

Ordem de Serviço: AUGE nº **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 do contrato nº 9247151/2020, empresa **Air Liquide Brasil LTDA.**, **CNPJ:00.331.788/0031-34**, e do respectivo processo de contratação, para aquisição de 300 Ventiladores Pulmonares, com instalação e garantia dos produtos, para atendimento de demanda da Secretaria de Estado da Saúde (SES), de equipar as unidades hospitalares envolvidas no atendimento e combate à pandemia do COVID-19 no Estado de Minas Gerais no âmbito do SUS, 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: ausência de definição prévia dos locais/hospitais que receberão os equipamentos contratados; fragilidades nos procedimentos de solicitação de propostas e de identificação e conferência cadastral dos fornecedores cotados, tais como indícios de irregularidades em propostas apresentadas, ausência de evidências nos autos da realização de consultas e pesquisas em sites oficiais para fins de verificação da situação cadastral do fornecedor proponente, fornecedor cotado com CNPJ não localizado e ramo de atividade incompatível com o objeto da contratação e ausência de datas das consultas, tratativas com fornecedores e outros registros que demonstram a busca do melhor preço; além de ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos.

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Diante dos exames realizados, recomenda-se, que a SES implemente processo formalizado de diligências relativas a fornecedores adotando verificações prévias ou concomitantes à contratação, modelo de gestão contratual e promoção do gerenciamento de riscos no processo de contratação; emita orientação formal aos setores responsáveis sobre a necessidade de estabelecer procedimento operacional ou manual com as diretrizes para elaboração de estimativas de preço, bem como sejam anexados aos autos da contratação os documentos necessários às tomadas de decisões, notadamente no que tange à busca por esgotar os métodos e fontes possíveis de pesquisa de preços, tal qual seja anexada aos autos a integralidade das tratativas de negociação dos preços; e por fim, formalize orientação às áreas responsáveis para que sejam designados, tempestivamente, servidores do quadro de pessoal do órgão como substitutos de gestor e fiscal do contrato, nos termos da Resolução SES nº 5750/2017.

Lista de Siglas e Abreviaturas



AUGE – Auditoria-Geral do Estado

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

CECOMP – Central de Compras

CEIS – Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas

CEPIM – Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas

CGE – Controladoria-Geral do Estado

CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CRC – Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor

CSC – Central de Compras do Centro de Serviços Compartilhados

RAC – Roteiro de Avaliação de Contratações

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SES – Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União



Sumário

Introdução	7
Resultado dos Exames	8
1. Ausência de definição prévia dos locais/hospitais que receberão os equipamentos contratados.	8
Manifestação da Unidade Auditada	9
Análise da Equipe de Auditoria	11
2. Fragilidades nos procedimentos de seleção de fornecedores, propostas e de identificação e conferência cadastral dos fornecedores cotados.....	11
2.1 Indícios de irregularidades em propostas apresentadas.	12
Manifestação da Unidade Auditada	12
Análise da Equipe de Auditoria	15
2.2 Ausência de evidências nos autos da realização de consultas e pesquisas em sites oficiais para fins de verificação da situação cadastral do fornecedor proponente.	15
Manifestação da Unidade Auditada	16
Análise da Equipe de Auditoria	18
2.3 Fornecedor cotado com CNPJ não localizado e ramo de atividade incompatível com o objeto da contratação.	18
Manifestação da Unidade Auditada	19
Análise da Equipe de Auditoria	20
2.4 Ausência de datas das consultas, tratativas com fornecedores e outros registros que demonstram a busca do melhor preço.	21
Manifestação da Unidade Auditada	22
Análise da Equipe de Auditoria	24
3. Ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos.	24
Manifestação da Unidade Auditada	25
Recomendações.....	26
Conclusão	27

Introdução

O presente trabalho teve como objetivo geral avaliar o Contrato nº 9247151/2020 da Secretaria de Estado de Saúde (SES) e o respectivo processo de contratação, a fim 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 à fiscalização dos objetos contratados.

A avaliação foi realizada no período de 30/06/2020 a 21/08/2020, 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.

O contrato nº 9247151/2020 foi celebrado entre a SES e a **empresa Air Liquide Brasil LTDA., CNPJ: 00.331.788/0031-34**, tendo como objeto a aquisição de 300 Ventiladores Pulmonares¹, com instalação e garantia dos produtos, no valor total de R\$ 7.307.776,86 (sete milhões, trezentos e sete mil, setecentos e setenta e seis reais e oitenta e seis centavos), com vigência de 6 meses. O processo de compra teve seu início em 28/04/2020, sob a modalidade dispensa de licitação, e o contrato foi assinado em 06/05/2020. A metodologia do trabalho contemplou a análise de documentos inseridos nos processos SEI referentes à contratação, a realização de pesquisas em sites institucionais e a utilização de ferramentas de cruzamento de dados². Os exames foram realizados consoantes normas e procedimentos de auditoria, na extensão possível e 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 AUGE em atendimento ao disposto no artigo 1º, §2º da Resolução CGE nº 18/2020.

Registra-se que, de acordo com o processo SEI 1520.01.0006128/2020-48, houve a participação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC/SEPLAG) na fase inicial do processo de contratação

¹ Ressalta-se que segundo os itens 1.4.1 e 1.4.2 da “CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO” do Contrato nº 9247151/2020, para cada respirador deverão ser entregues os seguintes acessórios:

1.4.1. 30 (trinta) Filtros do tipo HMEF descartáveis por ventilador pulmonar entregue. Estes filtros devem ser trocados a cada 48 (quarenta e oito) horas para evitar contaminação do ar inspirado pelos pacientes.

1.4.2. 30 (trinta) Kits de Circuito Ramo Único, contendo 01 traqueia cristal com dreno 22mm, 01 válvula simple port, 01 cateter mount com cotovelo-adulto e 01 conector de O2 extensão de rosca (descartável) cada, por ventilador.

² Plataforma da empresa Neoway, cujo acesso foi cedido temporariamente ao Estado de Minas Gerais e à CGE.

em tela, sendo que o contrato e sua respectiva execução estão a cargo da SES. No referido Processo SEI a Controladoria Setorial da SEPLAG se manifestou por meio da Nota Técnica nº 1500.0725.20, de 16/07/2020, (Anexo I).

Destaca-se que, após a realização dos trabalhos de auditoria (Relatório Preliminar nº 1320.1015.20, de 18/09/2020), de acordo com o processo SEI 1320.01.0102691/2020-89, as conclusões e recomendações foram submetidas à apreciação do Gabinete da Secretaria de Estado de Saúde, que encaminhou para manifestação das áreas da Secretaria envolvidas na contratação, bem como do Centro de Serviços Compartilhados (CSC/SEPLAG), que atuou na fase inicial do processo de contratação. As informações foram verificadas e, após análise da equipe de auditoria, foram apontadas no presente Relatório as recomendações, inobstante as ponderações da Auditada.

Resultado dos Exames

1. Ausência de definição prévia dos locais/hospitais que receberão os equipamentos contratados.

De acordo com o §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”.

Inobstante haver a previsão do horário e local de entrega dos equipamentos, no item 8.2³ do Contrato nº 9247151/2020, qual seja o Almoxarifado da SES, assim como constar do campo “Condições Gerais” da Autorização de Fornecimento 105/2020, observações quanto à obrigatoriedade de agendamento prévio da entrega e o local de entrega dos equipamentos, não foram localizados, nos autos da contratação, levantamento prévio ou informações sobre quais instituições hospitalares em Belo Horizonte seriam contempladas com os 300 equipamentos adquiridos por meio do Contrato nº 9247151/2020.

Nas análises realizadas por esta CSET, constatou-se o documento expedido pela SES (Memorando.SES/SUBPAS.nº 1421/2020, de 15/07/2020), em resposta ao questionamento efetuado pela Diretoria de Contabilidade e Finanças da SES (Memorando.SES/DCF-AD.nº 3724/2020, de 29/06/2020) quanto à solicitação da indicação dos municípios de destinação dos bens descritos na Nota Fiscal nº. 200842. Entretanto, na resposta, foi informado que “será o

³ 8.2. Do Local e Horário de Entrega:

8.2.1. Almoxarifado da Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais - Av. Simão Antônio, nº 149, Cincão/Contagem-MG, no horário de 08:00 às 17:00.

município de Belo Horizonte”, permanecendo ausente a informação sobre as instituições que seriam contempladas.

Manifestação da Unidade Auditada

A SES, por meio do Memorando.SES/SUBPAS.nº 2105/2020 (20162157), cuja integralidade pode ser vista no Anexo V, manifestou-se sobre esse achado conforme segue:

Quanto ao apontamento apresentado, esclarecemos que foi elaborada a Nota Técnica nº 7/SES/SUBPAS/2020 (18403953) contendo todo histórico e detalhamento do processo de planejamento das aquisições emergenciais para estruturação da atenção hospitalar para enfrentamento da Pandemia da COVID-19. Conforme exposto na nota:

Para o acompanhamento da evolução da pandemia em Minas Gerais e subsídio de tomada de decisões, a SES-MG empreendeu esforços para criação de indicadores e realização de projeções de casos e leitos necessários (leitos clínicos e de terapia intensiva). A projeção de casos e leitos necessários considerou, inicialmente a tendência de novos casos observada no Brasil e os parâmetros internacionais quanto o percentual da população contaminada e confirmada. Com a evolução da pandemia no Estado e obtenção de série histórica necessária para avaliar a tendência em Minas Gerais, os métodos de estimação foram refinados a fim de ajustar à realidade observada em Minas Gerais. É importante frisar que o método de estimação adotado é explicitado na Nota Informativa COES MINAS COVID-19 Nº 11/2020 (https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias_e_eventos/000_2020/coronavirus-legislacoes/04-05_NI-11-COES.pdf) e periodicamente as estimativas são realizadas para acompanhamento da pandemia. É importante frisar que as projeções, bem como os indicadores assistenciais e epidemiológicos subsidiam a tomada de decisões dessa Secretaria em consonância com a capacidade assistencial observada nos territórios.

A primeira estimativa, realizada em 16 de março de 2020, estimou que o pico de novos casos em Minas Gerais seria no início de abril/2020, com necessidade estimada de aproximadamente 5 mil leitos de terapia intensiva. Essa projeção considerou a tendência de casos observado no Brasil que à época representava uma velocidade superior à China e Itália. Esse cenário foi prontamente discutido no âmbito da SES-MG e desencadeou uma série de ações no âmbito epidemiológico e assistencial.

É importante ressaltar a complexidade das circunstâncias nas quais ocorreram as aquisições. O cenário era emergencial, muito alarmante e o fator temporal era primordial. Assim, coube às Secretarias de Estado a tomada de decisão rápida e atuação célere. Soma-se a isto o elevado grau de incerteza, ausência de informações, possibilidade de consequências graves para a sociedade e o dever de garantir a supremacia do interesse público e preservar a vida.

Nesse sentido, não era possível delimitar desde a formalização contratual os destinatários dos bens, visto que não restava claro se seria possível adquirir o quantitativo total e quais seriam as prioridades para destinação, uma vez que o cenário epidemiológico é instável. Ainda, conforme descrito na Nota Técnica nº 07 SES/SUBPAS/2020:

A SES-MG em consonância com as definições do Ministério da Saúde, em abril/2020, elaborou o primeiro Plano de Contingência Macrorregional para viabilizar as habilitações de leitos de UTI para atendimento a casos suspeitos e/ou confirmados de COVID-19. Os Planos de Contingência Macrorregional são documentos oficiais do estado de Minas Gerais para o enfrentamento à pandemia causada pela COVID-19, sendo que o mapa de leitos é analisado e pactuado junto à Comissão Intergestores Bipartites (CIB) periodicamente. A metodologia e as premissas utilizadas na análise



*realizada pela equipe técnica SES/MG e COSEMS/MG, foram amplamente divulgados aos interessados por meio de videoconferências, reuniões e documentos digitais. O objetivo deste documento é a preparação e manutenção das ações de enfrentamento da Pandemia da COVID-19 em nível Macrorregional, com definição de orientações e de pontos de atenção da Rede, os quais seriam referência para atendimento da Síndrome Respiratória Aguda Grave em decorrência da COVID-19. Por se tratar de documento de construção coletiva, com interveniência dos gestores municipais, gestor estadual e contribuições de atores locais interessados, **possui perfil dinâmico, podendo ser alterado de acordo com a evolução do quadro epidemiológico e com novas descobertas científicas**. Esse instrumento é norteador do Ministério da Saúde para o processo de habilitação de leitos, definição de fluxos assistenciais e também é um dos subsídios para distribuição dos itens/equipamentos adquiridos pelo Estado ou doados pelo MS à SES-MG.*

No intuito de garantir a melhor destinação aos objetos contratados para enfrentamento da pandemia, e buscando organizar a distribuição em conformidade com o avanço epidemiológico Macrorregional da Pandemia pelo COVID-19, fora elaborada a Deliberação CIB-SUS Nº 3.161, de 20 de maio de 2020, a qual aprova a metodologia de distribuição de equipamentos adquiridos, locados e/ou doados à SES/MG, para as instituições que atuam no enfrentamento da Pandemia pela COVID-19, no âmbito do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Ficou estabelecido na Deliberação que:

Art. 3º - Para o recebimento dos equipamentos, os municípios e/ou entidades deverão observar os seguintes requisitos: I - a instituição beneficiada deve constar no Plano de Contingência Macrorregional; II - ofício do gestor municipal solicitando os equipamentos e quantitativo necessários para abertura de leitos de terapia intensiva, e de acordo com o Plano de Contingência Macrorregional; e III - assinatura pelo gestor municipal ou instituição beneficiada do instrumento jurídico de formalização da permissão de uso/cessão/doação, conforme o caso e observada a legislação vigente.

Parágrafo único - O ofício de solicitação deve ser protocolado nas Unidades Regionais de Saúde, que fará o acompanhamento de todo o processo.

Com relação a metodologia de distribuição, a Deliberação prevê a priorização de distribuição considerando a previsão de ampliação de leitos constante nos Planos Operativos Macrorregionais e a situação assistencial e epidemiológica das macrorregiões de saúde. Assim, os critérios foram aplicados periodicamente e apresentados nas reuniões COES-MINAS COVID-19 para aprovação. No caso dos ventiladores BIPAP, inicialmente houve destinação conforme a Deliberação CIB-SUS Nº 3.161, de 20 de maio de 2020 e posteriormente foi elaborada a Nota Informativa COES Minas COVID-19 Nº 17/2020 que estabelece critérios de elegibilidade para distribuição de KITS para a abertura de Leitos de Suporte Ventilatório Pulmonar e fluxo para encaminhamento dos equipamentos.

Diante do exposto, ainda que a destinação não tenha sido realizada previamente, foram estabelecidas normativas e mecanismos para assegurar a destinação que melhor atendessem a necessidade assistencial frente a COVID-19.

Quanto ao achado em análise, foi apresentada pela Controladoria proposta de recomendação a seguir, para as quais a SES apresentou, também por meio do memorando acima, as considerações/ações descritas na sequência:

Proposta de Recomendação nº 1: Estabelecer lista de verificação para os parâmetros que norteiam a contratação especificando as localidades e/ou beneficiários que receberão o objeto, prazos de execução, data, local, condições de entrega, recebimentos provisório e definitivo.



Consideração/Ação: Anexamos neste expediente planilha contendo a destinação do objeto (20232226). Esclarecemos que os 24 respiradores que não constam na planilha estão em processo de destinação.

Ademais a Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG, área responsável pela realização das etapas de estimativa de preços, seleção do fornecedor e processamento da contratação, traz informações sobre o cenário da contratação diante do achado conforme Nota Explicativa Central de Compras SEPLAG/SCCGOV (19947732), disponível integralmente no Anexo IV deste Relatório.

Análise da Equipe de Auditoria

Diante da manifestação e informações apresentadas, por meio do Memorando.SES/SUBPAS.nº 2105/2020 (20162157), de 02/10/2010, bem como a disponibilização do documento Anexo Detalhamento distribuição do objeto (20232226), (Anexo VI), no processo SEI 1320.01.0102691/2020-89, considera-se que a ação atende ao proposto por esta Controladoria.

Destaca-se que no processo da contratação, SEI 1500.01.0021514/2020-07, consta o documento Planilha Relação distribuição BIPAP (20287497)⁴, vide Anexo VI Figura 4, que contém coluna com a informação do número do Termo de Cessão ou Permissão de uso e a data da publicação destes em complemento à recomendação.

2. Fragilidades nos procedimentos de seleção de fornecedores, propostas e de identificação e conferência cadastral dos fornecedores cotados.

A realização de consultas e pesquisas em sítios de órgãos de controle e na Internet constitui ferramenta adicional na busca de indicadores de fraude em licitação. Sua execução contribui com a mitigação dos riscos envolvidos nas contratações efetivadas pela Administração Pública identificando irregularidades ou condições suspeitas e excluindo proponentes que as apresentam. Assim, tais práticas devem fazer parte das rotinas de contratações, em especial, em momentos de excepcionalidade onde a flexibilização da legislação pode facilitar a participação de empresas inidôneas, comprometendo o alcance dos objetivos almejados. O implemento de tais ações pode ainda balizar a tomada de decisões, em especial em relação às condições impostas pelo fornecedor.

Quanto aos procedimentos de contratação no âmbito da SES, observaram-se situações que demonstram fragilidades nos controles internos referentes à pesquisa de preços e à identificação e conferência dos fornecedores cotados, elencadas abaixo:

⁴ Por meio do Ofício AGE/PDE nº. 452/2020, de 29/09/2020, documento 19960197 do SEI 1500.01.0021514/2020-07, a Procuradoria do Estado solicitou dentre outros a discriminação da localização dos equipamentos adquiridos (Cidade, hospital, etc). Por sua vez, o Memorando.SES/SUBPAS.nº 2127/2020, de 06/10/2020, documento 20271179, encaminhou a Planilha Relação distribuição BIPAP (20287497).

2.1 Indícios de irregularidades em propostas apresentadas.

Verificou-se que as propostas apresentadas pelas empresas Officermag Comércio de Máquinas Equipamentos Eireli, CNPJ: 10.398.142/0001-02, e Mag Laser Sistemas de Cópias e Impressões, cujo CNPJ não foi localizado, apresentam similaridade relativamente ao consultor comercial, bem como aos telefones e valores apresentados para o item respirador PHILIPS TRILOGI 100, R\$160.000,00 (vide propostas no Anexo II, Figuras 1 e 2).

Na proposta da empresa Officermag, consta a descrição do produto “RESPIRADOR PHILLIPS TRILOGI 100/ANEXO ESPECIFICAÇÕES E MANUAL”, no quantitativo de 70 unidades, ao valor unitário de R\$160.000,00.

A proposta da empresa Mag Laser, porém, contém a seguinte descrição: produto “RESPIRADOR PHILIPS” modelo “TRILOGY 100”, na quantitativo de 30 unidades ao mesmo valor da proposta Officermag, qual seja, R\$ 160.000,00. Salienta-se que a proposta da empresa Mag Laser não é datada e não apresenta as condições de pagamento.

Nas propostas acima citadas, verificou-se que, apesar dos endereços dos fornecedores serem diferentes, pertencem ao mesmo município (Salvador/BA) e apresentam o mesmo telefone de contato (Anexo II, Figuras 1 e 2). Em pesquisa realizada em 23/07/2020 junto ao sistema NEOWAY⁵, referente à empresa Officermag Comércio de Máquinas Equipamentos Eireli, CNPJ: 10.398.142/0001-02, constatou-se que o site de domínio da empresa remete à página da empresa Mag Laser, e o e-mail da referida empresa seria maglasercopiadoras@hotmail.com, o mesmo informado na proposta da Mag Laser (vide Anexo II, Figura 2).

Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG, por meio de Nota Explicativa Central de Compras SEPLAG/SCCGOV (19947732), disponível integralmente no Anexo IV, apresentou esclarecimentos acerca do achado em questão:

Conforme inúmeras reportagens, informações e outros apontamentos amplamente divulgados na mídia e nos autos processuais, a instabilidade do mercado para aquisição de ventiladores pulmonares invasivos e não invasivos era a tônica do mercado à época da contratação. O quadro de indisponibilidade de fabricação no mercado nacional para atendimento no curto prazo, preços absurdamente mais altos e disputa entre países, estados e cidades pelos ventiladores pulmonares eram a realidade, destacando-se as operações mirabolantes de importação intermediada por traiders que foram realizadas por alguns gestores públicos, que para garantir o atendimento aos cidadãos e enfrentamento ao coronavírus, aceitaram os custos envolvidos exorbitantes das operações. Sendo assim, atas e contratos encontrados em bancos públicos de preços se referiam a contratações anteriores ao período da pandemia e não representavam mais o momento vivido nos meses de março, abril e maio de 2020, quando o coronavírus entrou e se distribuiu pelo território brasileiro. A busca apenas nestes bancos não levaria

⁵ www.neoway.com.br.

a quaisquer resultados, uma vez que, conforme o quadro comparativo de preços apresentado, os preços ofertados estavam absurdamente superiores e os prazos de entrega mais dilatados.

Partiu-se, então para a busca de fornecedores no mercado. A metodologia de pesquisa utilizada para aquisição dos ventiladores pulmonares não invasivos foi devidamente fundamentada no Termo de Referência, evento SEI! 13962989 (não obrigatório) e amplamente explicada nas Notas Explicativas nº 12, evento SEI! 13795989, e nº 14, evento SEI! 13905618, que apresentaram quadro comparativo de preços, critérios adotados para a escolha do fornecedor e explicações técnicas relacionadas ao contexto vivenciado provocado pelo coronavírus. Os documentos fazem clara alusão às propostas recebidas, conforme, eventos SEI! 13794932, 13795026, 13795635, 13905615 e 13905492 e as notas contém planilhas expressando comparativo entre as propostas recebidas e, além disso, composição dos preços unitários de equipamentos e acessórios necessários para o funcionamento. Tal análise foi realizada entre o melhor preço de proposta recebida, proveniente da empresa Air Liquide em relação à empresa Phillips, fabricante do equipamento E30, que foi procurada pela Administração visando a redução da proposta recebida, demonstrando evidente postura diligente e atendimento ao objetivo de obtenção de proposta mais vantajosa. Evidência de tentativa de negociação foi acostada ao processo por meio do evento SEI! 13906091.

Ressalta-se que todos os orçamentos inseridos no processo SEI! 1500.01.0021514/2020-07 possuem datas, valores e condições de entrega e, além disso, foi realizada análise comparativa por meio dos documentos Nota Explicativa nº 12 e Nota Explicativa nº 14, conforme supramencionado, onde são explicadas as metodologias, critérios de aceitação e demais informações relevantes para a aquisição pretendida. A estimativa de preços foi embasada nos orçamentos recebidos de empresas fabricantes e distribuidoras e reproduziu realidade de demanda irregular (altíssima) em todo o mundo, concentração de linhas produtivas em países asiáticos (especialmente na China) e a disparada dos preços praticados no momento da contratação foi responsável pela dificuldade de aquisição enfrentada nos meses de março, abril e maio por todos os entes federativos brasileiros. Tal fato justifica a publicação da Lei nº 13.979/2020 e da Medida Provisória nº 926/2020, que buscou viabilizar aquisições de EPIs, equipamentos e kits diagnósticos de forma prática e menos burocrática para que fossem tempestivas ao enfrentamento do coronavírus. Além disso, a combinação com outras formas de precificação se mostrou ineficaz, uma vez que bancos de preços públicos trazem contratações realizadas em outros momentos, anteriores à março de 2020, ou seja, antes da pandemia, quando não havia aumento de demanda e de preços. Portanto, preços encontrados já não reproduziam realidade de mercado e nem prazos de entrega viáveis à administração pública.

A própria Medida Provisória nº 926 respaldou a atuação prática da Administração quando expressou em seu artigo 4º E:

“Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterá:

I - declaração do objeto;

II - fundamentação simplificada da contratação;

III - descrição resumida da solução apresentada;

IV - requisitos da contratação;

V - critérios de medição e pagamento;

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

a) Portal de Compras do Governo Federal;

- b) pesquisa publicada em mídia especializada;*
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;*
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou*
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;*

Sendo assim, a utilização de um método de pesquisa de preços foi balizado por normativo legal, além de ser o único viável, uma vez que as informações de bancos de preços trazia preços desatualizados em um momento de instabilidade e de prazo curto para finalização da contratação e recebimento dos equipamentos, cuja utilização, até então se daria no momento do pico esperado da pandemia em Minas Gerais previsto, até então, para o início do mês de junho de 2020. Além disso, mais uma vez, havia decisão judicial, evento SEI! 13905490, determinando a realização da compra junto à empresa Air Liquide, mediante pagamento a ser realizado pela empresa Samarco como medida compensatória pelos danos provocados ao município de Mariana.

Mesmo com todos os argumentos apresentados, é importantíssimo salientar que naquele momento, tradicionais fabricantes e distribuidores brasileiros não tinham produtos para comercializar. Frequentemente nem atendiam telefone ou retornavam contatos. Sem os tradicionais fornecedores, contatos provenientes de gabinetes de órgãos e entidades tais como SEPLAG, SES, SEGOV, IDENE e Assembleia passaram a enviar contatos de possíveis fornecedores para suprir a calamitosa situação que se aproximava de pico da curva de contaminação. Todos os contatos eram recebidos e analisados. Ainda que soubéssemos que não fecharíamos uma contratação por dispensa com uma empresa, sua proposta comercial era aproveitada para composição de referência, uma vez que aumentava a amostragem e auxiliava, inclusive, a negociação com outros fornecedores. Tal situação ocorreu com as empresas Office Marq e Maq Laser. Propostas recebidas de distintas fontes, com preços bem superiores aos negociados pela Administração, sem tradição no fornecimento de equipamentos até poderiam desqualificar a empresa para uma contratação em função do risco envolvido, mas não para a composição do mapa de preços. Tais propostas mostraram, inclusive, a vantagem de prosseguir na negociação com a Air Liquide. Ressalta-se que, mesmo com a proposta da Air Liquide em mãos, a Administração agiu de forma diligente, e propôs negociação de preços com a própria fabricante dos equipamentos, a Phillips e, após esgotar todas as tentativas de redução, optou pela empresa que ofertou o melhor preço dentro do prazo estipulado de aceitação para recebimento.

Por último, soma-se à explicação anterior o fato de não termos obtido apenas dois orçamentos como base de comparação, mas pelo menos 5, em que, mesmo com o momento de turbulência de mercado, com redução da oferta de fornecedores, a atuação ativa da Administração obteve as cotações para adquirir tempestivamente os equipamentos, essenciais para salvar vidas.

Quanto ao achado em análise, foi apresentada pela Controladoria proposta de recomendação a seguir, para qual a Superintendência de Gestão da SES apresentou, por meio do Memorando.SES/SG.nº 908/2020 (20253835), disponível integralmente no Anexo VII, as considerações descritas na sequência:

Proposta de Recomendação nº 2: Verificar e informar se as empresas Officermaq Comércio de Máquinas Equipamentos Eireli e Maq Laser Sistemas de Cópias e Impressões compõem processos de compras em andamento, a fim de se evitar conluio entre licitantes e orçamentos fraudulentos nas contratações do Governo do Estado de Minas Gerais.

Consideração/Ação: Considerando o âmbito de atuação desta Superintendência de Gestão, quanto à recomendação "2 – Verificar e informar se as empresas Officermaq Comércio de Máquinas Equipamentos Eireli e Maq Laser Sistemas de Cópias e Impressões compõem

processos de compras em andamento, a fim de se evitar conluio entre licitantes e orçamentos fraudulentos nas contratações do Governo do Estado de Minas Gerais.", informamos que, em consulta realizada em 06/10/2020, verificou-se que a empresa Officermaq Comércio de Máquinas Equipamentos Eireli não foi localizada no Cadastro Geral de Fornecedores (CAGEF), portanto, não há que se falar em participação da mesma em outros processos licitatórios. Ressaltamos que, conforme item 2.3 do relatório de auditoria, o CNPJ da Maq Laser Sistemas de Cópias e Impressões não foi localizado para consulta.

Análise da Equipe de Auditoria

Diante da manifestação e informações apresentadas, pela SEPLAG e Superintendência de Gestão da SES, considera-se que a ação atende ao proposto por esta Controladoria.

Destaca-se que o achado não alterou os trâmites do certame, pois as empresas Officermaq Comércio de Máquinas Equipamentos Eireli, CNPJ: 10.398.142/0001-02, e Maq Laser Sistemas de Cópias e Impressões, CNPJ não localizado, não tiveram seus orçamentos considerados para decisão da escolha do fornecedor, uma vez que, os preços e condições das propostas comerciais não atenderam aos requisitos⁶ solicitados pela SES. Com isso, o referido achado demonstra elementos de alerta de conluio entre fornecedores, fraude à licitação, restrição ao caráter competitivo, bem como a oportunidade para o aperfeiçoamento de processos e/ou controles internos, além do fortalecimento da gestão de risco.

2.2 Ausência de evidências nos autos da realização de consultas e pesquisas em sites oficiais para fins de verificação da situação cadastral do fornecedor proponente.

A fim de que a Administração Pública possa mitigar os riscos para a execução contratual, é necessário 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 corrupção⁷.

Nesse sentido, verificou-se, no Processo SEI 1500.01.0021514/2020-07, a ausência de consultas e pesquisas para verificar a existência de sanções e/ou penalidades que impeçam os fornecedores ou prestadores de serviços de licitar e contratar com a Administração Pública.

⁶ Segundo a Nota Técnica nº 12/SEPLAG/CECOMP/2020, assinada em 28/04/2020, considerando "(...) a urgência requerida, os preços ofertados das empresas proponentes e as dificuldades de obtenção momentâneas, o fornecedor Air Liquide foi aquele que apresentou proposta que se encaixou nos requisitos solicitados pela Secretaria de Estado de Saúde e que, portanto, tem a contratação de seus Bipaps considerada viável e recomendada, de modo a garantir que a população do Estado de Minas Gerais tenha o devido acesso aos cuidados médicos para manutenção de sua saúde diante do grave quadro de pandemia atual."

⁷ 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>.

Ademais, não foi localizado nos autos o Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor (CRC) da empresa Air Liquide Brasil LTDA., CNPJ: 00.331.788/0031-34.

Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG, por meio de Nota Explicativa Central de Compras SEPLAG/SCCGOV (19947732), disponível integralmente no Anexo IV, apresentou esclarecimentos acerca do achado em questão:

Conforme demonstrado pelos documentos SEI! 13959317, 13961375, 14004340, 13962469, 13962732, 14046453, 14060382 e 14060382, toda documentação de habilitação, usualmente requisitada de licitantes foi solicitada à empresa Air Liquide. Todas elas demonstram o porte, condição financeira e também status com as receitas federal, estadual e municipal, sendo substrato mais do que suficiente para prosseguimento da aquisição tratada. Adicionalmente, foi realizada consulta ao CAGEF, que também demonstrou que todos os documentos da empresa encontram-se vigentes. Reforça-se que a mesma não está inscrita no CAFIMP, sendo detentora de alguns itens com preços registrados no Estado. Além disso, a empresa já atua há anos no ramo de equipamentos médicos, sendo fornecedora conhecida da área técnica. Por último, importante salientar que o equipamento ofertado pela empresa Air Liquide apresenta registro na ANVISA e atende às necessidade técnicas a que se destina. Sendo assim, a administração recebeu uma determinação judicial para realizar o pagamento para a fornecedora dos equipamentos e ainda assim, instruiu processo de compras incluindo todos os documentos exigidos em licitações. Reforça-se que foram utilizadas minutas padronizadas pela Advocacia Geral do Estado, para guiar a condução da aquisição.

Conforme também praticado no desenvolvimento de procedimentos licitatórios, a documentação de habilitação é solicitada apenas ao primeiro colocado na fase de lances (obtenção do menor preço), sendo assim não é cabível a análise de data de constituição das empresas cotadas. Tal prática representaria esforço direcionado em uma ação sem impacto processual. No caso em questão, caberia a análise da detentora da melhor oferta que, como já informado anteriormente, trata-se de empresa consolidada no mercado, fornecedor de diversos equipamentos e conhecida no meio de engenharia clínica. A avaliação de indícios de relação entre fornecedores distintos não é aplicável a tal situação, uma vez que orçamentos vieram de fontes distintas e a situação trata de dispensa de licitação emergencial para aquisição de equipamentos médicos destinados ao enfrentamento da COVID-19. Uma vez que a empresa de menor preço é distribuidora conhecida do mercado e considerando que a empresa fabricante também foi procurada para possível negociação e avaliação, fica devidamente clara a ausência de elementos que comprovem vínculos ou interesses escusos entre estes fornecedores.

A última alteração de contrato social da empresa foi devidamente inserida ao processo SEI! por meio do documento 13959317, sendo assim, o documento não foi apenas solicitado ao fornecedor, como também foi inserido no processo.

Além dos fatos apresentados acima, é importante destacar o conteúdo dado pelo artigo 4º-F da Medida Provisória nº 926/2020, convertida na Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020:

“Art. 4º-F. Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal ou, ainda, o cumprimento de 1 (um) ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição Federal.”

Assim, resta esclarecido que, diante de clara restrição de disponibilidade de fornecedores, devidamente informada no Termo de Referência e nos autos processuais com evidência de faltas de impactos da falta dos equipamentos, evento SEI! 13869345, o Governo Federal entendeu os riscos que procedimentos burocráticos poderiam ocasionar na tempestividade de enfrentamento ao coronavírus e, assim, publicou normas que flexibilizaram normas e exigências de forma a dar celeridade a processos de compras e a facilitar o acesso a equipamentos, testes diagnósticos e EPIs. O Governo do Estado seguiu as recomendações da referida lei e, além disso, buscou a contratação de uma empresa que é tradicional fornecedora de equipamentos médicos, consolidada no mercado, cujos produtos já são conhecidos pelas unidades hospitalares do Estado e são registrados na ANVISA. Além disso, a empresa possui sede em Minas Gerais, o que permitiu o fácil acesso e acompanhamento de perto das movimentações relacionadas à entrega. Reforça-se ainda o caráter judicial da aquisição, cuja ordem contemplava controle e prestação de contas à Justiça Federal, conforme consta no documento SEI! 13905490.

[...]

Questionamento já inteiramente respondido no item 2, acima. Informa-se adicionalmente que o CRC da empresa já foi acostado ao processo SEI! 1520.01.0006128/2020-48, por meio do evento SEI! 17580217, para atendimento de recomendação de Relatório de Auditoria do mesmo processo emitido pela Auditoria Setorial da SEPLAG.

Quanto ao achado em análise, foi apresentada por esta Controladoria propostas de recomendações a seguir, a SES apresentou, por meio Memorando 889 (19569767)⁸, disponível integralmente no Anexo VIII, as considerações descritas na sequência para a recomendação nº 3. A SEPLAG se manifestou quanto à recomendação nº 4, conforme Nota Explicativa supramencionada. Segue as considerações/ações das secretarias em comento:

Proposta de Recomendação nº 3: Instituir, na fase preparatória do certame, procedimento de verificação em bases de dados disponíveis de fornecedores suspensos, inidôneos e impedidos, a exemplo do CAFIMP, CEIS, cadastro de improbidade do CNJ, lista de inidôneos do TCU, controle de fornecedores penalizados do órgão ou entidade contratante, consultas no Google, bem como consultas nos sítios institucionais da Justiça Estadual e Federal dos nomes do fornecedor, sócios e representantes.

Consideração/Ação: Antes da contratação, na fase de habilitação, a verificação da regularidade das documentações do fornecedor é feita via Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor (CRC), e a base consultada para verificar sua reputação é o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitare e Contratar com a Administração Pública Estadual (CAFIMP). O CRC é um documento completo, que exige várias documentações atualizadas para atestar a regularidade da empresa, como documentos pessoais do representante do fornecedor; estatuto social e sua última alteração registrado na Junta Comercial ou estabelecimento competente na forma da lei; Certificado de Regularidade de Situação - CRS (FGTS); inscrição no CNPJ; prova de quitação com a Fazenda Estadual (ICMS), do respectivo Estado onde está instalada a pessoa jurídica; certidões para regularidade Fiscal Complementar e Trabalhista; e certidões e balanço patrimonial para

⁸ Documento citado no Memorando.SES/SG.nº 908/2020 (20253835), disponível integralmente no Anexos VII. O Memorando.SES/SG.nº 889/2020, de 18/09/2020 é em resposta aos achados e recomendações do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1320.0929.20, contido no SEI 1520.01.0008284/2020-36..

qualificação Econômico-Financeira. Em relação as bases para verificar ocorrências de penalidades anteriores, além do CAFIMP, também é realizada consulta mais ampla, através de ferramenta disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de atender aos princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais, presentes nas leis nº 12.965/14 e 13.460/18, e no Decreto nº 8.638/2016. A ferramenta permite a consulta consolidada de pessoas jurídicas e reúne, em relatório único, os resultados das seguintes certidões: Licitantes Inidôneos, CNIA - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, CEIS - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas e CNEP - Cadastro Nacional de Empresas Punidas. Segue link para geração do relatório: <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>.

Proposta de Recomendação nº 4: Juntar aos autos o Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor (CRC) da Air Liquide Brasil LTDA., CNPJ: 00.331.788/0031-34.

Consideração/Ação: Informa-se adicionalmente que o CRC da empresa já foi acostado ao processo SEI! 1520.01.0006128/2020-48, por meio do evento SEI! 17580217, para atendimento de recomendação de Relatório de Auditoria do mesmo processo emitido pela Auditoria Setorial da SEPLAG.

Análise da Equipe de Auditoria

Destarte a manifestação da SEPLAG, que considerou que não houve prejuízo ao processo no contexto da contratação, que a empresa já era fornecedora do Estado, que a adoção de outras medidas de controle poderia comprometer a tempestividade do processo e o disposto no Art. 4º-F da medida Provisória nº 926/2020 a adoção de procedimentos de *due diligence* nas contratações públicas visa à mitigação de riscos de fraudes e conluio.

A Superintendência de Gestão da SES em sua resposta apresentou um roteiro de levantamentos que são realizados nas contratações, que, no entanto, não foram seguidos na contratação avaliada. Ressalta-se que não se encontrava nos autos do processo o CRC da empresa vencedora.

Diante do exposto, considera-se a necessidade de atendimento da proposta apresentada no item “Recomendações” deste Relatório.

Quanto à recomendação nº 4, considera-se que a ação atende ao proposto por esta Controladoria e encontra-se acostado ao processo SEI! 1520.01.0006128/2020-48⁹, por meio do evento SEI! 17580217, o CRC da empresa vencedora conforme comunicado pela SEPLAG.

2.3 Fornecedor cotado com CNPJ não localizado e ramo de atividade incompatível com o objeto da contratação.

⁹ A Controladoria Setorial da SEPLAG encaminhou no dia 09/11/2020 o CRC da empresa da Air Liquide Brasil LTDA., CNPJ:00.331.788/0031-34, com validade até dia 06/07/2021.

Similarmente à necessidade de realização de diligência prévia para mitigação de riscos, não se observou, no Processo SEI 1500.01.0021514/2020-07, documentos relacionados a consultas, conferências e avaliações para atestar a existência formal do CNPJ dos fornecedores cotados, tal como relação ao ramo de atividades do fornecedor proponente e a consequente compatibilidade com o objeto a ser contratado, conforme informação registrada no cadastro do CNPJ na Receita Federal e/ou SINTEGRA.

Diante dos indícios de que as empresas Officermaq Comércio de Máquinas Equipamentos Eireli, CNPJ: 10.398.142/0001-02, e Maq Laser Sistemas de Cópias e Impressões poderiam ser a mesma ou possivelmente estariam em conluio, procedeu-se consulta à Receita Federal, em 21/07/2020, tendo sido constatado que a empresa Officermaq Comércio de Máquinas Equipamentos Eireli (MATRIZ) tem como nome fantasia Maq Laser. Além disso, identificaram-se coincidências entre o e-mail e o telefone apresentados pela empresa Officermaq e os constantes da proposta apresentada pela Maq Laser (Vide Anexo III – Figura 3). Além disso, não foi encontrado o CNPJ da empresa Maq Laser para provar o vínculo entre as empresas.

Quanto à compatibilidade do ramo de atividade da empresa com o objeto da contratação, qual seja, respiradores para ventilação pulmonar, em pesquisa ao site¹⁰ da empresa Maq Laser Sistemas de Cópias e Impressões, verifica-se como ramo de atividades a área de cópias e impressões, incompatível com o objeto da contratação.

Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG, por meio de Nota Explicativa Central de Compras SEPLAG/SCCGOV (19947732), disponível integralmente no Anexo IV, apresentou esclarecimentos acerca do achado em questão:

Conforme demonstrado pelos documentos SEI! 13959317, 13961375, 14004340, 13962469, 13962732, 14046453, 14060382 e 14060382, toda documentação de habilitação, usualmente requisitada de licitantes foi solicitada à empresa Air Liquide. Todas elas demonstram o porte, condição financeira e também status com as receitas federal, estadual e municipal, sendo substrato mais do que suficiente para prosseguimento da aquisição tratada. Adicionalmente, foi realizada consulta ao CAGEF, que também demonstrou que todos os documentos da empresa encontram-se vigentes. Reforça-se que a mesma não está inscrita no CAFIMP, sendo detentora de alguns itens com preços registrados no Estado. Além disso, a empresa já atua há anos no ramo de equipamentos médicos, sendo fornecedora conhecida da área técnica. Por último, importante salientar que o equipamento ofertado pela empresa Air Liquide apresenta registro na ANVISA e atende às necessidade técnicas a que se destina. Sendo assim, a administração recebeu uma determinação judicial para realizar o pagamento para a fornecedora dos equipamentos e ainda assim, instruiu processo de compras incluindo todos os documentos exigidos em licitações. Reforça-se que foram utilizadas minutas padronizadas pela Advocacia Geral do Estado, para guiar a condução da aquisição.

¹⁰ <http://maqlaser.com.br/a-maqlaser/>. Acesso em 21/07/2020.

Conforme também praticado no desenvolvimento de procedimentos licitatórios, a documentação de habilitação é solicitada apenas ao primeiro colocado na fase de lances (obtenção do menor preço), sendo assim não é cabível a análise de outros documentos de empresas que sequer foram contratadas em uma dispensa de licitação. Tal prática representaria esforço direcionado em uma ação sem impacto processual. No caso em questão, caberia a análise da detentora da melhor oferta que, como já informado anteriormente, trata-se de empresa consolidada no mercado, fornecedor de diversos equipamentos e conhecida no meio de engenharia clínica. A avaliação de indícios de relação entre fornecedores distintos não é aplicável a tal situação, uma vez que orçamentos vieram de fontes distintas e a situação trata de dispensa de licitação emergencial para aquisição de equipamentos médicos destinados ao enfrentamento da COVID-19. Uma vez que a empresa de menor preço é distribuidora conhecida do mercado e considerando que a empresa fabricante também foi procurada para possível negociação e avaliação, fica devidamente clara a ausência de elementos que comprovem vínculos ou interesses escusos entre estes fornecedores.

Como já amplamente informado, o Estado de calamidade pública e emergência enfrentada pelos gestores públicos demandou reorganização interna, nova forma de atuação com fluidez de comunicação, agilidade e metodologia ágil, além da realização de múltiplas atividades de forma simultânea, otimizando tempo para atingir o objetivo de obter os equipamentos tempestivamente à sua necessidade. Reforça-se que os prazos para processamento de aquisição giravam em torno de 1 a 4 dias. Tudo isso para atender aos cidadãos vítimas da comorbidade.

Quanto ao achado em análise, foi apresentada por esta Controladoria proposta de recomendação a seguir, porém não foi localizada menção específica a essa no Memorando.SES/SG.nº 908/2020 (20253835) e seus documentos relacionados, disponível integralmente no Anexo VII, consta somente a informação a seguir:

Proposta de Recomendação nº 5: Instituir, na fase preparatória e fase externa da contratação, a adoção obrigatória, no âmbito da SES/MG, de listas de verificação dos dados completos dos fornecedores participantes do certame, tais como, registro do CNPJ, composição do quadro societário, dados dos sócios, ramo da atividade principal, capital social, data da constituição da empresa, endereço, dados dos representantes, bem como a conferência dos documentos apresentados, com vistas a detectar a existência de sócios em comum, contadores em comum, representantes legais em comum, endereços idênticos ou relações de parentesco, endereços inexistentes, endereços fictícios, incompletude em documentos, alterações expressivas e recentes de capital social ou objeto social, adulterações em documentos, horários suspeitos e consecutivos, entre outros indícios, o que, analisado em conjunto com as demais informações, poderão indicar a ocorrência de eventuais fraudes em relação à contratação a ser levada a termo.

Consideração/Ação: Ressaltamos que, conforme item 2.3 do relatório de auditoria, o CNPJ da Maq Laser Sistemas de Cópias e Impressões não foi localizado para consulta.

Análise da Equipe de Auditoria

Tendo em vista a confirmação de não localização do CNPJ pela SES, o referido achado demonstra elementos de alerta por cotação com empresa sem CNPJ, bem como ramo de atividade incompatível com o objeto a ser contratado. Apresentam-se possíveis riscos quanto à contratação de empresa sem capacidade operacional; contratação de soluções que não atendam ou sejam de baixa qualidade; inexecução contratual; indícios de fraude à licitação e frustração do caráter competitivo do certame. Sendo assim, o achado proporciona oportunidade para o aperfeiçoamento de processos e/ou controles internos, além do fortalecimento da gestão de risco.

Destaca-se que o achado não alterou os trâmites de julgamento do certame, pois a empresa Maq Laser Sistemas de Cópias e Impressões, CNPJ não localizado, não teve seu orçamento considerado para decisão da escolha do fornecedor, uma vez que, os preços e condições da proposta comercial não atenderam aos requisitos¹¹ solicitados pela SES.

Considerando as manifestações e informações apresentadas, pela SEPLAG e Superintendência de Gestão da SES, considera-se a necessidade de atendimento à recomendação diante da não localização de menção específica de consideração/ação para a recomendação e a afirmação de não localização do CNPJ pela SES.

2.4 Ausência de datas das consultas, tratativas com fornecedores e outros registros que demonstram a busca do melhor preço.

De acordo com 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, verificou-se a ausência de documentos que demonstrem de forma expressa as tratativas de negociação com as empresas. A ausência de tratativas com possíveis fornecedores pode comprometer a transparência do processo de contratação e ensejar dúvidas se foram esgotadas todas as tentativas na busca da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Foi constatado, ainda, que a cotação da empresa Maq Laser Sistemas de Cópias e Impressões não apresenta a data e as condições de pagamento.

Ademais, conforme apontado na Nota Técnica SEPLAG nº 1500.0725.20, de 16/07/2020, (Anexo I), a estimativa de preços não combinou diferentes métodos ou fontes de pesquisa na contratação, assim não foram utilizadas adicionalmente outras fontes da pesquisa de preços, a

¹¹ Segundo a Nota Técnica nº 12/SEPLAG/CECOMP/2020, assinada em 28/04/2020, considerando “(...) a urgência requerida, os preços ofertados das empresas proponentes e as dificuldades de obtenção momentâneas, o fornecedor Air Liquide foi aquele que apresentou proposta que se encaixou nos requisitos solicitados pela Secretaria de Estado de Saúde e que, portanto, tem a contratação de seus Bipaps considerada viável e recomendada, de modo a garantir que a população do Estado de Minas Gerais tenha o devido acesso aos cuidados médicos para manutenção de sua saúde diante do grave quadro de pandemia atual.”.

exemplo de Portal de Compras do Governo Federal ou contratações similares no Estado ou em outros entes públicos.

Manifestação da Unidade Auditada

A SEPLAG, por meio de Nota Explicativa Central de Compras SEPLAG/SCCGOV (19947732), disponível integralmente no Anexo IV, apresentou esclarecimentos acerca do achado em questão:

Questionamento já inteiramente respondido no item 2, acima, mas reforça-se que, no momento de orçamentação, tínhamos o objetivo de obter preços (propostas) para os itens que enviávamos. A análise da conformidade do produto e das características da empresa (como avaliação dos riscos, documentação fiscal e CNPJ) só aconteciam diante da constatação de que o preço ofertado era considerado competitivo em comparação às empresas do mercado. Assim, o contexto enfrentado demandou a definição de uma estratégia de obtenção de orçamentos de maneira tempestiva e em ambiente instável em relação à disponibilidade de equipamentos e de preços praticados por empresas do mercado. Além disso, não realizamos apenas um procedimento, mas inúmeras dispensas e outros processos licitatórios, o que fez com que inúmeros agentes atuassem em cotações em momentos distintos, o que dificultou um padrão de operação, ainda que entendêssemos se tratar da melhor opção disponível para distribuição das atividades da equipe da Central de Compras do Centro de Serviços Compartilhados.

As justificativas da metodologia de pesquisas realizadas estão acostadas à cláusula 2 do Termo de Referência, evento SEI! 14022161, que foi assinado pela autoridade competente, validando o método e todas as demais condições da contratação. Lembrando que não houve dispensa de estimativa de preços. Ela aconteceu e o quadro comparativo foi apresentado e analisado de modo técnico e objetivo, levando em consideração a realidade completamente excepcional do mercado. Porém, não foram utilizados parâmetros como pregões ou contratações similares, uma vez que TODOS os Estados enfrentavam a mesma dificuldade e adotaram as prerrogativas expostas na Lei nº 13.979/2020, que permitiu a dispensa de licitação, desde que devidamente fundamentada em requisitos objetivos. Sendo assim, a busca em bancos de preços encontraria valores não praticados ou não reproduzidos no mercado.

O mesmo referido Termo de Referência apresenta a assinatura da autoridade competente por autorizar a contratação e pela assinatura do contrato. Tal documento contempla claramente a justificativa para a contratação, a metodologia de pesquisa adotada e ainda traz todas as informações pertinentes de especificação, condições de entrega, pagamento e relato de todos os fatos ocorridos, fundamentando a aquisição realizada, com destaque especial para:

Por último, informa-se que, considerando a escassez de produtos no mercado, instabilidade de preços e dificuldade de negociação com fornecedores, a aquisição em questão será realizada, sendo desconsiderados preços de contratações similares ou bancos ou sítios oficiais, por se tratar de situação emergencial, nos termos da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Trabalhou-se com o foco em obtenção de pelo menos três orçamentos, conforme demonstrado anteriormente. Fato é que, neste momento, há a necessidade de obtenção dos equipamentos, cada vez mais escassos em todo território brasileiro e no resto do mundo e cuja falta traz riscos concretos à

vida de pacientes. Quadro de preços e condições foi elaborado para elucidar as condições das propostas recebidas, conforme evento SEI! [13905618](#).

Portanto, a Administração mostrou-se cuidadosa, praticando atos devidamente motivados e expondo métodos e informações necessárias para garantia de ampla transparência ao processo de aquisição realizado.

Por último, reforçamos que o referido processo foi disponibilizado não só ao controle interno da Controladoria Geral do Estado, mas também para análise externa realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Quanto ao achado em análise, foram apresentadas por esta Controladoria as propostas de recomendações nºs 6, 7 e 8 no Relatório Preliminar de Auditoria nº 1320.1015.20, de 18/09/2020 a seguir, porém a Superintendência de Gestão da SES por meio do Memorando.SES/SG.nº 908/2020 (20253835)¹² reportou ao Memorando 889 (19569767)¹³, cuja resposta é referente ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 1320.0929.20, de 08/09/2020, que abarca de certa forma as recomendações nºs 6, 7 e 8, como demonstrado abaixo.

Proposta de Recomendação nº 3 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1320.0929.20, de 08/09/2020: 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.

Proposta de Recomendação nº 6: Elaborar procedimentos para verificar se as propostas apresentam orçamentos válidos, atualizados e com discriminação de preços unitário e global junto aos fornecedores, bem como condições efetivas de entrega (prazos e capacidade operacional) e pagamento.

Proposta de Recomendação nº 7: Instituir, na fase preparatória, que a equipe de planejamento registre nos autos a memória de cálculo das estimativas de preço, considerando a cesta de preços que será consultada, bem como a ocorrência de tratativas de negociação dos preços.

Proposta de Recomendação nº 8: Juntar aos autos da contratação os registros existentes que evidenciam que todas as medidas foram esgotadas no intuito de se obter os melhores preços.

¹² Disponível integralmente no Anexo VII.

¹³ Disponível integralmente no Anexo VIII, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 1320.0929.20, SEI 1520.01.0008284/2020-36 – documento nº 19569767.

Consideração/Ação: As pesquisas de preço realizadas no âmbito da Coordenação de Avaliação (SG/DC) seguem o disposto na Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº 9447, de 15 de dezembro de 2015 e na Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020. Faz parte do procedimento anexar no processo SEI o Mapa de Preços e os pedidos de orçamento, os quais são feitos com a mesma tratativa a todos os fornecedores e bancos consultados. O preço de referência é calculado com uso da mediana, e os valores inexequíveis (para mais ou para menos) não compõe o mapa. Cabe ressaltar que a nova gestão da Superintendência de Gestão e Diretoria de Compras optou por absorver na Coordenação de Avaliação a pesquisa de preços, por prezar pela padronização do método e segregação de funções, visto que anteriormente, várias áreas demandantes elaboravam suas próprias pesquisas.

Análise da Equipe de Auditoria

Considerando a manifestação da SEPLAG constata-se a complexidade diante da realidade excepcional no mercado perante a pandemia em busca de diferentes métodos ou fontes de pesquisa na contratação, bem como a tratativa com possíveis fornecedores na busca da proposta que melhor atendesse às necessidades da contratação. Porém, observa-se no processo a ausência de elementos de rastreabilidade quanto à proposta comercial de empresa que não apresenta data e as condições de pagamento, como também a não localização de CNPJ da mesma empresa pela SES, conforme Memorando.SES/SG.nº 908/2020 (20253835).

Embora não responda diretamente as recomendações do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1320.1015.20, de 18/09/2020, as ações da SES em implementar medidas que visam a melhoria do processo de gestão e fiscalização de contratos no âmbito desta, conforme apontado no Memorando.SES/SG.nº 908/2020 (20253835) e Plano de Ação (20196656)¹⁴, contribuem para o aperfeiçoamento de controles para mitigar e sanar riscos potenciais e efetivos nas contratações.

Sendo assim, apesar das manifestações apresentadas, reafirma-se o achado de auditoria e a proposta constante do item “Recomendações” deste Relatório.

3. Ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos.

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 institucional da SES, consta

¹⁴ Disponível integralmente no Anexo IX.

modelo¹⁵ 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).

Manifestação da Unidade Auditada

A SES, por meio do Memorando.SES/SUBPAS.nº 2105/2020 (20162157), cuja integralidade pode ser vista no Anexo V, manifestou-se sobre esse achado nos seguintes termos:

Reconhecemos o apontamento desta Auditoria para o melhor gerenciamento de riscos e monitoramento da execução contratual e informamos que serão designados os substitutos, conforme recomendação.

Quanto ao achado em análise, foi apresentada pela Controladoria proposta de recomendação a seguir, para as quais a SES apresentou, também por meio do memorando acima, as considerações/ações descritas na sequência:

Proposta de Recomendação nº 9: Designar servidores do quadro de pessoal do órgão como substitutos de gestor e fiscal do contrato, nos termos da Resolução SES 5750/2017.

Consideração/Ação: Reconhecemos o apontamento desta Auditoria para o melhor gerenciamento de riscos e monitoramento da execução contratual e informamos que serão designados os substitutos, conforme recomendação.

Análise da Equipe de Auditoria

Diante da manifestação apresentada, por meio do Memorando.SES/SUBPAS.nº 2105/2020 (20162157), de 02/10/2010, permanece a necessidade da nomeação tempestiva, devendo a SES formalizar a implantação e utilização do formulário, acrescentando ao modelo proposto campo para que o servidor designado ateste conhecimento de suas funções, procedendo à designação concomitante dos substitutos.

Ressalte-se que os modelos apresentados para Termo de designação de gestor e de fiscal de contrato possuem campo para designação de substitutos.

Nesse sentido, mantém-se a proposta apresentada no item “Recomendações” deste Relatório.

¹⁵ 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 15/09/2020.

Recomendações

1 – 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 à 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.

2 – Implementar processo formalizado, na fase preparatória e fase externa da contratação, no âmbito da SES/MG, de listas de verificação dos dados completos dos fornecedores participantes do certame, tais como, registro do CNPJ, composição do quadro societário, dados dos sócios, ramo da atividade principal, capital social, data da constituição da empresa, endereço, dados dos representantes, bem como a conferência dos documentos apresentados, com vistas a detectar a existência de sócios em comum, contadores em comum, representantes legais em comum, endereços idênticos ou relações de parentesco, endereços inexistentes, endereços fictícios, incompletude em documentos, alterações expressivas e recentes de capital social ou objeto social, adulterações em documentos, horários suspeitos e consecutivos, entre outros indícios, o que, analisado em conjunto com as demais informações, poderão indicar a ocorrência de eventuais fraudes em relação à contratação a ser levada a termo.

3 – Emitir às áreas responsáveis orientação sobre a necessidade de 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.

4 – Emitir orientação formal aos setores responsáveis para que sejam anexados aos autos da contratação os documentos necessários às tomadas de decisões, notadamente no que tange à busca por esgotar os métodos e fontes possíveis de pesquisa de preços, bem como seja anexada aos autos a integralidade das tratativas de negociação dos preços.

Recomendações relativas ao Achado nº 2

5 – Formalizar orientação às áreas responsáveis para que sejam designados, tempestivamente, servidores do quadro de pessoal do órgão como substitutos de gestor e fiscal do contrato, nos termos da Resolução SES nº 5750/2017.

Recomendação relativa ao Achado nº 3

Conclusão

O trabalho de auditoria foi realizado em atendimento à Ordem de Serviço nº 28/2020 da AUGÉ, com fulcro na contratação emergencial consubstanciada no Processo SEI 1500.01.0021514/2020-07, Contrato nº 9247151/2020, assinado em 06/05/2020, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde (SES) e a empresa Air Liquide Brasil LTDA., CNPJ: 00.331.788/0031-34.

A partir dos exames realizados e em resposta às questões de auditoria, verificou-se ausência de definição prévia dos locais/hospitais que receberão os equipamentos contratados; fragilidades nos procedimentos de solicitação de propostas e de identificação e conferência cadastral dos fornecedores cotados, tais como indícios de irregularidades em propostas apresentadas, ausência de evidências nos autos da realização de consultas e pesquisas em sites oficiais para fins de verificação da situação cadastral do fornecedor proponente, fornecedor cotado com CNPJ não localizado e ramo de atividade incompatível com o objeto da contratação e ausência de datas das consultas, tratativas com fornecedores e outros registros que demonstram a busca do melhor preço; além de ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos.

Destaca-se que a Nota Técnica SEPLAG nº 1500.0725.20, de 16/07/2020, (Anexo I), dispõe sobre a possibilidade de ocorrência de riscos que foram concretizados no processo de compras conforme os resultados supramencionados. Ressalta-se a importância dos órgãos envolvidos, CSC e SES, de observar as recomendações nos documentos de auditoria a fim de adotar controles eficazes e eficientes para mitigar e sanar riscos potenciais e efetivos nas contratações ao enfrentamento à pandemia de COVID-19.

Face a isso, foram recomendadas providências com o objetivo de otimizar os procedimentos de compras no âmbito da SES, e de prevenir eventos de riscos, erros e fraudes.

Complementa-se que até o encerramento da presente análise, 05/11/2020, está pendente a entrega de 1.300 unidades do acessório tipo Kits de Circuito Ramo Único para o encerramento do contrato.

Ressalta-se que o Memorando.SES/SUBPAS.nº 2127/2020, de 06/10/2020, traz a informação que “Para garantir o fornecimento integral dos acessórios pendentes - 1.300 kits - dentro do prazo estabelecido, foi realizado contato com representante da Air Liquide responsável pelo Contrato que se comprometeu com a finalização da entrega dos 1.300 kits remanescentes até o final de outubro.”. Porém, em consulta, no dia 05/11/2020, ao Processo SEI 1500.01.0021514/2020-07 não houve nenhum documento informando a entrega dos acessórios pendentes.

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, 24 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.