

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº 1320.1304.20

Objeto: avaliação do Contrato nº 9245781/2020 e respectivo processo de contratação relativo ao combate à pandemia da Covid-19.

Órgão: Secretaria de Estado de Saúde

19/11/2020

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 – 1320.1304.20

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 9245781/2020 e do respectivo processo de contratação, referente à aquisição de monitores multiparamétricos com capnografia pela SES, 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 nº 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?

Com base no escopo de auditoria, destacam-se como as principais conclusões: Termo de Referência elaborado após pesquisas de preços e seleção do fornecedor; indefinição dos beneficiários que receberão os equipamentos contratados; ausência de evidências no processo sobre as tratativas com os fornecedores sobre a negociação do prazo de entrega e o pagamento antecipado, de informações sobre o fornecedor e de outras condições acessórias que não foram coletadas no momento das pesquisas de preços; falta de pesquisas para verificar a idoneidade dos fornecedores; ausência de informações sobre a forma de recebimento do objeto; fragilidades na fiscalização do contrato.

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Diante dos exames realizados, recomenda-se que: o Termo de Referência/Projeto Básico das contratações seja elaborado antes da seleção do fornecedor, e se faça constar nas solicitações de orçamentos as especificações do produto e as condições para se remeter as propostas; junte ao processo de compras, os registros que evidenciem todas as tratativas para se obter os melhores preços e sobre a distribuição do objeto; realize análise técnica de todos os produtos constantes nas propostas e sua adequação ou não ao catálogo da CATMAS, especificações necessárias para o cumprimento contratual e como se dará o recebimento definitivo do objeto; designe os substitutos do gestor e do fiscal de contrato; providencie que nas contratações ocorra a efetiva notificação, ou justificativa em caso de impedimento, do gestor e fiscal de contrato; adote-se, previamente à liquidação e ao pagamento das despesas contratuais, verificação da efetiva manifestação do fiscal do contrato quando à entrega do objeto e o cumprimento contratual; implemente processo formalizado de verificação da idoneidade e outras diligências relativas a fornecedores (*due diligence*).



AGE – Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais

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

CATMAS - Catálogo de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais

CEIS - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas

CEPIM - Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas

CGE - Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

CNEP - Cadastro Nacional de Empresas Punidas

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CPF - Cadastro de Pessoas Físicas

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES - Secretaria de Estado de Saúde

TCE/MG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU - Tribunal de Contas da União



Sumário

Introdução	7
Resultado dos Exames.....	9
1. Termo de Referência elaborado após pesquisa de preços e seleção do fornecedor	9
Manifestação da Unidade Auditada	10
Análise da Equipe de Auditoria.....	12
2. Ausência de definição prévia dos beneficiários dos equipamentos contratados	12
Manifestação da Unidade Auditada	14
Análise da Equipe de Auditoria.....	16
3. Ausência de evidenciação de tratativas com os fornecedores sobre a negociação do prazo de entrega e o pagamento antecipado	17
Manifestação da Unidade Auditada	18
Análise da Equipe de Auditoria.....	19
4. As informações sobre o fornecedor e outras condições acessórias não foram coletadas no momento das pesquisas de preços	19
Manifestação da Unidade Auditada	20
Análise da Equipe de Auditoria.....	21
5. Limitação da abrangência das consultas realizadas para fins de verificação e demonstração da idoneidade dos fornecedores	22
Manifestação da Unidade Auditada	23
Análise da Equipe de Auditoria.....	25
6. Insuficiência do Termo de Referência quanto às informações sobre a forma de recebimento do objeto, de modo a assegurar a sua adequação em relação às especificações estabelecidas.....	25
Manifestação da Unidade Auditada	28
Análise da Equipe de Auditoria.....	29
7. Fragilidades na gestão e fiscalização contratual	30
Manifestação da Unidade Auditada	33
Análise da Equipe de Auditoria.....	34
Recomendações.....	34
Conclusão	37

Introdução

O presente trabalho teve como objetivo geral avaliar o Contrato nº 9245781/2020 da Secretaria de Estado de Saúde (SES) e 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 03/07/200 a 21/08/2020, em cumprimento à Ordem de Serviço nº 28/2020 da Auditoria-Geral do Estado, a partir da seleção de contratos relacionados aos processos de compras de insumos e bens emergenciais para auxiliar no combate à pandemia da Covid-19 em execução no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde.

O Contrato nº 9245781/2020 foi celebrado entre a SES e a empresa SISNAC Produto para Saúde Ltda., CNPJ: 10.444.624/0001-51, no valor total de R\$ 3.265.000,00 (três milhões, duzentos e sessenta e cinco mil reais), referente à aquisição de Monitores Multiparamétricos com Capnografia, de acordo com a descrição abaixo (Quadro 1):

Quadro 1 - Equipamentos adquiridos por meio do Contrato nº 9245781/2020

Descrição do Item	Unidade de Aquisição	Quantitativo	Código SIAD	Valor Unitário com ICMS	Valor Total com ICMS
Monitor Multiparamétrico Comen C80(ECG / RESP / TEMP - 2 canais + SPO2 + PNI + PI - 2 canais + Capnografia Mainstream)	Und.	110 Und.	1734423	R\$ 21.500,00	R\$ 2.365.000,00
Monitor Multiparamétrico Comen Star 8000F(ECG / RESP / TEMP -2 canais + SPO2)+ PNI + 2 Canais de PI + ETCO2	Und.	50 Und.	1734423	R\$ 18.000,00	R\$ 900.000,00
Valor total: R\$ 3.265.000,00					

Fonte: Termo de Referência processo SEI nº 1500.01.0018532/2020-11 - documento 13227806

O processo de compra teve início em 02/04/2020 com a assinatura eletrônica do Ofício SES/SUBPAS nº. 7/2020¹, que solicitou a aquisição, por dispensa de licitação, de 500 (quinhentas) unidades do equipamento “Monitor Multiparâmetros Tipo III” , nos termos da especificação técnica (item de material - catálogo CATMAS 001734423), com o objetivo de ampliar a capacidade estadual na oferta de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para a realização dos cuidados necessários aos pacientes graves e críticos advindos da epidemia do novo coronavírus.

O quantitativo pedido foi ajustado para 160 (cento e sessenta) unidades, pois as negociações com fornecedores demonstraram que seria o quantitativo possível de ser fornecido em, no máximo, 45 dias².

¹ Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - documento nº 13222923.

² Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - documento nº 13368374.



Após a solicitação de compra, houve a escolha do fornecedor, requerimento de disponibilidade orçamentária, formalização de dispensa de licitação e confecção do Termo de Referência.

O Contrato³ foi assinado em 15/04/2020, com o cronograma de entrega em até 30 dias corridos, após recebimento da Nota de Empenho, Autorização de Fornecimento ou documento equivalente, conforme especificado no Termo de Referência⁴. A Nota de empenho foi emitida em 29/04/2020⁵ e as Autorizações de Fornecimento em 18/05/2020⁶. Os equipamentos foram entregues em 09/06/2020⁷ (50 unidades) e 06/07/2020⁸ (110 unidades).

O pagamento antecipado de 50% (cinquenta por cento) do valor total do pedido de compras ocorreu em 20/05/2020⁹ e o restante em 27/07/2020¹⁰. Registra-se que, de acordo com o processo SEI nº 1500.01.0018532/2020-11, houve a participação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC/SEPLAG) na fase inicial do processo de contratação em tela, sendo que o Contrato e sua execução estão a cargo da SES.

A metodologia do trabalho contemplou a análise de documentos inseridos nos processos SEI referente à contratação que foram disponibilizados à equipe de auditoria, bem como de respostas obtidas a partir de solicitações de informações da equipe de auditoria às áreas da Secretaria envolvidas na contratação em tela.

Também foram realizadas pesquisas em sites institucionais e de cruzamento de dados. Os exames foram realizados consoante normas e procedimentos de auditoria, e 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 AUGÉ/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.

³ Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - Doc. N° 13253458

⁴ Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - Doc. N° 13227806

⁵ Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - Doc. N° 13882530

⁶ Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - Doc. N° 14418343 e 14430217

⁷ Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - Doc. N° 15300301

⁸ Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - Doc. N° 16445958

⁹ Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - Doc. N° 14823091

¹⁰ Processo SEI 1500.01.0018532-2020-11 - Doc. N° 17794654



Após a realização dos trabalhos de auditoria (Relatório Preliminar nº 1320.1007.20), as suas conclusões e recomendações foram submetidas à apreciação do Gabinete da Secretaria de Estado de Saúde, em 18/09/2020, que, por meio do Despacho nº 3718/2020/SES/GAB¹¹, do Secretário de Estado Adjunto de Saúde, expedido em 15/10/2020, remeteu as manifestações das áreas da Secretaria envolvidas na contratação, assim como, da Central de Compras da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que atuou na fase inicial do processo de compra.

As informações foram verificadas e em análise pela equipe de auditoria foram pontuadas as recomendações que, inobstante as ponderações da Unidade Auditada, deveriam ser mantidas e àquelas que foram saneadas.

Resultado dos Exames

1. Termo de Referência elaborado após pesquisa de preços e seleção do fornecedor

Na análise dos documentos da contratação, verificou-se que foi realizada cotação de preços antes da escolha do fornecedor, no entanto, os autos da contratação não demonstram que a

¹¹ Processo SEI 1520.01.0008689/2020-62 - Doc. N^o 20509584



Secretaria encaminhou às empresas consultadas as especificações do produto e as condições para se remeter as propostas. Observou-se a existência de Termo de Referência¹² confeccionado após a seleção do fornecedor, contendo condições que foram indicadas na proposta da contratada.

Conforme previsão do artigo 4^o-E da Lei Federal n^o 13.979/2020 e art. 3^o do Decreto Estadual NE n^o 113/2020, para se cumprir as normas relativas às contratações emergenciais de enfrentamento à pandemia, é necessário que se faça termo de referência ou projeto básico simplificado. Essas normas não alteraram o momento de apresentação do termo de referência/projeto básico, ou seja, previamente à escolha do fornecedor, pois uma de suas finalidades é orientar a formulação de propostas pelos fornecedores interessados.

A ausência de termo de referência antes da cotação de preços e da formulação de propostas aumenta os riscos relativos à definição do objeto a ser contratado e às condições gerais da contratação às quais serão submetidos os fornecedores.

Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG, área responsável pela etapa de formalização do processo de contratação (fases de estimativas de preços e seleção do fornecedor) manifestou por meio da Nota Explicativa SEPLAG, documento SEI n^o 20014848, a respeito do achado, disponível integralmente no Anexo I:

Iniciamos nosso relato apresentando redação dada pelo artigo 4^o-E da Medida Provisória n^o 926/2020, convertida na Lei n^o 14.035, de 11 de agosto de 2020:

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

§ 1^o O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo 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 de pagamento;*
- VI - estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:*
 - a) Portal de Compras do Governo Federal;*
 - b) pesquisa publicada em mídia especializada;*
 - c) sites especializados ou de domínio amplo;*
 - d) contratações similares de outros entes públicos; ou*
 - e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;*

¹² SEI 1500.01.0018532/2020-11 - documento 13227806



Resta clara, então, a necessidade de elaboração de Termo de Referência simplificado contendo alguns requisitos exigidos em lei. Um destes requisitos é a pesquisa de preços.

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 e da escolha do fornecedor. Caso tal método fosse adotado, não seria possível determinar inúmeras características da contratação. Desta forma, a própria Lei supracitada apresenta o mesmo entendimento, uma vez que inclui estimativa de preços como um dos requisitos a serem atendidos no Termo de Referência Simplificado.

Para o caso concreto em questão, Processo SEI! 1500.01.0018532/2020-11, a Administração, demonstrando clara diligência e cuidado com o processo conduzido, utilizou uma adaptação de minuta de Termo de Referência padronizada para aquisição de bens, incluindo informações da empresa que demonstrou possuir produtos para entrega nas condições solicitadas e nos menores preços encontrados. Desta forma, o Termo de Referência que embasou a contratação, apresentava inúmeras cláusulas já validadas pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais e atendia a todos os requisitos elencados no artigo 4º-E da Medida Provisória nº 926/2020.

Ressalta-se que, além de seguirmos uma ordem lógica, prevista no ordenamento jurídico, os fornecedores contatados ofertavam itens de material muito bem definidos, comuns e de especificação objetiva. Além disso, os produtos em questão foram avaliados e aprovados pela equipe de engenharia clínica da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, validando ainda mais a aquisição realizada.

Portanto, considerando que os itens adquiridos foram devidamente validados por profissionais de engenharia clínica, que a empresa contratante é conhecida distribuidora de equipamentos médico-hospitalares e que já atende o Estado de Minas Gerais há muitos anos em outras aquisições, e também considerando que a ordem lógica de instrução processual é a obtenção da proposta a ser contratada e depois inclusão de seus dados em Termo de Referência simplificado (diferente de uma licitação), entende-se que os requisitos legais exigidos foram atendidos e os riscos existentes mitigados.

Houve também manifestação da Superintendência de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde por meio do Memorando SES/SG nº 894/2020¹³, que reportou ao Memorando SES/SG nº 889/2020¹⁴, ambos disponíveis integralmente no Anexo I.

Recomendações CGE: Nas futuras contratações da SES, em atendimento à legislação vigente, elaborar o Termo de Referência/Projeto Básico das contratações previamente à seleção do fornecedor, que contemple os elementos mínimos necessários a contratação.

Manifestação SG: Conforme esclarecido, o processo de compra em questão foi instruído no âmbito da Central de Compras (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), não tendo participação da Diretoria de Compras deste Secretaria de Estado de Saúde, sendo assim, será apresentado o fluxo seguido pela SES em suas instruções processuais. Após identificação da demanda pela área técnica e estudo sobre qual aquisição contribuirá na resolução da demanda, é feita busca de disponibilidade do item a ser adquirido, tanto em estoque quanto em saldo de Registros de Preços. Quando não há tal disponibilidade, inicia-se um processo de aquisição com a elaboração do Termo de Referência seguindo o padrão da AGE, para definição do objeto, suas especificações, justificativa, memória de cálculo para definição do quantitativo, cronograma de execução, e outras informações que podem ser observadas na Minuta de Termo de Referência disponível no SEI. A Coordenação de Análise Processual (SG/DC) procede com a leitura crítica do TR, e alinha com a áreas demandantes as necessidades de adequações, observada a adequação para seguimento do processo, é praticada a pesquisa de mercado pela Coordenação de Avaliação (SG/DC), como pode ser observado nos fluxos e checklist de Dispensa de Licitação em anexo.

¹³ SEI 1520.01.0008689/2020-62 - documento nº 19907551

¹⁴ Relatório Preliminar nº 1320.0929.20 - SEI 1520.01.0008284/2020-36 - documento nº 19569767

Análise da Equipe de Auditoria

Na manifestação apresentada pela SEPLAG foi destacada a excepcionalidade das contratações para o enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus, e que no seu entendimento todas as exigências legais foram acolhidas e os riscos mitigados, posto que *“os itens adquiridos foram devidamente validados por profissionais de engenharia clínica, que a empresa contratante é conhecida distribuidora de equipamentos médico-hospitalares(...)”*.

Na manifestação da SES foi apresentado o fluxo seguido em suas instruções processuais, em que se destaca a necessidade de que o Termo de Referência preceda as contratações a fim de definir claramente as necessidades da Administração.

Inobstante, a resposta da Central de Compras da SEPLAG, ficou demonstrado na análise de auditoria a necessidade de que fosse editado o termo de referência antes da consulta dos fornecedores para delimitar melhor as condições da contratação e a apresentação das propostas, a fim de evitar fragilidades na pesquisa de preços, as quais são objeto de achado dos trabalhos de auditoria. Assim como, apesar da afirmação de que os itens adquiridos foram validados por equipe técnica da SES, também conforme achado da equipe de auditoria, um dos equipamentos da contratação não foi avaliado por profissionais da SES antes da contratação.

Por isso, uma vez consideradas as manifestações da SES e da SEPLAG, reafirma-se o achado de auditoria e as medidas recomendadas, expostas na seção “Recomendações” deste Relatório de Auditoria.

2. Ausência de definição prévia dos beneficiários dos equipamentos contratados

Nas contratações públicas é necessário, para fins de justificativa da demanda e controle da execução contratual e da destinação dos bens contratados, haver definição prévia das condições de entrega dos bens e da respectiva destinação.

Conforme entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 1335/2020, também *“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”*.

Na contratação avaliada, consta no Memorando SES/SUBPAS nº 1420/2020¹⁵ que *“a destinação dos monitores multiparâmetros tipo III em questão será o município de Belo Horizonte, haja vista que os equipamentos foram adquiridos pela SES/MG e serão destinados de acordo com a necessidade dos hospitais por meio de cessão/permissão de uso para instituições hospitalares que estão atuando no enfrentamento da pandemia por COVID-19 no âmbito do Sistema Único de Saúde no estado de Minas Gerais”*. Apesar desta informação, os autos da contratação não demonstraram quais hospitais receberão os objetos e nem em qual quantidade.

E face à previsão no Termo de Referência, item 11.1.13, de que se *“Deverá proceder a instalação dos equipamentos, com fornecimento acessório de treinamento, e fornecer plena assistência técnica durante 12 meses com disponibilização de técnicos autorizados pela empresa, para manutenção da garantia.”*, e no Contrato, item 11.1, há a necessidade de delimitação prévia dessas informações para viabilizar o cumprimento contratual.

A equipe de auditoria solicitou informações, por meio do Memorando SES/FTC-CGECSET-AUGE nº 3/2020, dentre outros, com o seguinte teor:

Face à previsão no Termo de Referência, item 11.1.13 (13227806), *“Deverá proceder a instalação dos equipamentos, com fornecimento acessório de treinamento, e fornecer plena assistência técnica durante 12 meses com disponibilização de técnicos autorizados pela empresa, para manutenção da garantia.”*, e no contrato, item 11.1 (13253458), foi delimitado por essa Subsecretaria, a necessidade de instalação, forma e locais que a empresa deverá cumprir esse item do contrato? Se afirmativo, disponibilizar documento.

Cuja resposta, por meio dos Memorandos SES/CEC nº 33/2020¹⁶ e SES/SUBPAS nº 1627/2020¹⁷, foi, respectivamente:

[...]

2- Manifestação relativa ao questionamento feito no item “3”, alínea “c”:

O ato de demandar a instalação do equipamento recebido e a aplicação do treinamento por parte do fabricante/fornecedor é deixado a cargo da área recebedora do bem. Deve-se ter em conta que esses processos são intrinsecamente dependentes de uma programação interna da unidade, a qual terá de determinar o local apropriado para a instalação do equipamento e também a dinâmica da aplicação do treinamento, definindo o horário, quais equipes participarão do evento, etc.

[...]

*Quanto à instalação e treinamento estabelecidos no contrato, à medida em que os equipamentos foram sendo destinados a empresa foi informada por contato telefônico para entrar em contato com a instituição hospitalar e realizar a instalação e treinamento, conforme obrigação contratual. Para fins de formalização, **foi encaminhado e-mail¹⁸ (17950416) para a empresa com todos os locais para os quais os equipamentos foram cedidos e foi solicitada devolutiva com lista de presença do treinamento realizado em cada instituição, conforme e-mail anexo.** Os treinamentos estão sendo*

¹⁵ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento nº 17126991

¹⁶ Processo SEI 1320.01.0075551/2020-34, documento nº 17889640

¹⁷ Processo SEI 1320.01.0075551/2020-34, documento nº 17947748

¹⁸ Nota de rodapé inserida pela equipe de auditoria para registrar que a planilha mencionada no e-mail *“contendo todos os hospitais para os quais já foram e serão destinados os monitores Multiparamétricos com Capnografia adquiridos pelo referido contrato”* não consta anexada no processo SEI 1320.01.0075551/2020-34.



realizados e a empresa se comprometeu a encaminhar as listas de presença de cada um deles. (Grifo nosso)

As informações prestadas pela SES corroboram, assim, a relevância da prévia definição da área contratante sobre os locais de instalação dos equipamentos e de treinamento dos operadores, inclusive para que não haja alegações da contratada de limitações para o cumprimento das obrigações contratuais por causa dos locais de sua efetivação (principalmente face a extensão do Estado de Minas Gerais), pois no Contrato consta apenas que o objeto deverá ser entregue no almoxarifado da Secretaria de Estado de Saúde.

Como possíveis causas da situação encontrada, identificam-se a urgência da contratação face a pandemia e falta de delimitação prévia de quais hospitais e unidades de saúde precisariam dos equipamentos a serem adquiridos e quais seriam priorizadas. E em consequência poderá gerar ineficiência na execução contratual e limitação para cumprimento da Cláusula 11.1, que está delimitada no Termo de Referência na Cláusula 11.1.13.

Manifestação da Unidade Auditada

A Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde, manifestou-se por meio do Memorando SES/SUBPAS nº 2103/2020¹⁹, disponível integralmente no Anexo I, sobre o achado:

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 estimacão foram refinados a fim de ajustar à realidade observada em Minas Gerais. É importante frisar que o método de estimacão adotado é explicitado na Nota Informativa COES MINAS COVID-19 N^o 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.

¹⁹ Processo SEI 1520.01.0008686/2020-62, documento nº 20159012

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 n^o 07 SES/SUBPAS/2020 (Grifo nosso):

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 N^o 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. (Grifo nosso). Ficou estabelecido na Deliberação que:

Art. 3^o - 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.

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

Análise da Equipe de Auditoria

Na manifestação apresentada pela SES foi destacada a complexidade das circunstâncias nas quais ocorreram as aquisições necessárias ao enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus. De acordo com o Memorando SES/SUBPAS nº 2103/2020 não foi *“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 [...]”*.

Ainda segundo o memorando citado, 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 N^o 3.161, de 20 de maio de 2020²⁰, a qual aprova a metodologia de distribuição de equipamentos adquiridos, locados e/ou doados à SES/MG, para as instituições que atuariam no enfrentamento da Pandemia pela COVID-19, no âmbito do Estado de Minas Gerais [...]”*

Após a emissão do Relatório Preliminar nº 1320.1007.20²¹ em 18/09/2020, foi inserido no processo SEI nº 1500.01.0018532/2020-11 o Relatório 4²², disponível integralmente no Anexo I, emitido pela Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde em 29/09/2020, no intuito de apresentar a execução física, financeira e orçamentária do Contrato nº 9.245.781/2020. E na seção que trata da execução física, foi demonstrada como foram distribuídos os 160 equipamentos de acordo com a metodologia constante na Deliberação CIB-SUS/MG n^o 3.196, 20 de maio de 2020.

Diante disso, em sua informação a SES demonstrou os esforços em criar e normatizar uma metodologia de distribuição dos equipamentos adquiridos, de forma a assegurar a destinação que melhor atendesse a necessidade assistencial frente a COVID-19.

Dessa forma, entende-se que os esclarecimentos prestados pela SES e a complementação dos autos da contratação saneiam, parcialmente, a situação relatada no achado de auditoria, mantida a recomendação visando orientar as áreas, formalmente, para à adequação dos processos de contratação.

²⁰ Disponível em: <<https://saude.mg.gov.br/images/documentos/Del%203161%20-Medotologia%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20equipamento.pdf>> Acesso em 05/11/2020.

²¹ Processo SEI 1520.01.0008689/2020-62, documento nº 19595117.

²² Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento nº 19950044.

3. Ausência de evidenciação de tratativas com os fornecedores sobre a negociação do prazo de entrega e o pagamento antecipado

Não constam no processo da contratação registros de tratativas com fornecedores na busca pelo melhor preço, apesar de haver, na justificativa da contratação no Termo de Referência, menção a tentativa de negociação para efetivar a entrega imediata do objeto e sem o pagamento antecipado, mas como não houve sucesso “decidiu por adquirir todo o quantitativo ofertado pelo fornecedor que fosse capaz de atender à urgência do pico previsto e deverá seguir com as negociações junto a esse e quaisquer demais fornecedores para contratações futuras, visando a contratação do total de equipamentos necessários para a atuação dos profissionais de saúde no contexto da pandemia” .

O artigo 4-E da Lei Federal nº 13.979/2020, embora flexibilize algumas formalidades para o processo de contratação face ao estado de emergência, evidencia a necessidade de demonstrar que houve a escolha do melhor preço, mediante estimativa que considere, minimamente, os parâmetros previstos no inciso VI. A estimativa de preço deve estar documentada no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte, a exemplo do método e das fontes de pesquisa, dos registros de tratativas e negociações, dentre outros.

Consta no processo o “Quadro Comparativo de Preços 1”²³, que apresenta as propostas e a descrição dos equipamentos de 03 (três) das empresas que apresentaram os orçamentos (SISNAC, CMOSDRAKE e LIFEMED), comparando-os face ao prazo de entrega, preço e forma de pagamento. Nesse documento, as propostas foram comparadas pelos critérios de marca/modelo, prazo de entrega, forma de pagamento, quantitativo disponível e valor unitário, resultando na escolha dos dois produtos fornecidos pela SISNASC por causa do valor e o prazo de entrega de 30 dias e as condições de pagamento que exigiu 50% na assinatura do contrato e o restante após a entrega dos equipamentos.

Na “Nota Explicativa Central de Compras SEPLAG/CECOMP”²⁴, foi informado: “A LIFEMED apesar de oferecer um produto aprovado tecnicamente e também exigir 50% de pagamento antecipado, cotou um valor mais alto do que da SISNACMED. A CMOSDRAKE apesar de oferecer quatro produtos aprovados tecnicamente, além de exigir pagamento antecipado de 100%, cobrava o valor mais alto dentre todas as cotações recebidas. Portanto, ao fim desta análise, foi obtido que a empresa SISNACMED PRODUTO PARA SAÚDE LTDA possuía, dentro dos equipamentos tecnicamente aprovados e das cotações ainda restantes, o menor preço unitário, com um prazo de entrega dentro do aceitável para a urgência demandada e com pagamento antecipado de 50%” .

²³ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento nº 14391643.

²⁴ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento nº 14394486.



No entanto, apesar dessas informações, não foi juntado documentos que demonstrem a negociação aventada no Termo de Referência.

Como possíveis causas para a situação encontrada, identificam-se a inexistência ou a insuficiência de fluxos e instruções formalizadas quanto à necessidade de autuação dos registros que evidenciem as tratativas feitas com fornecedores na busca pelos melhores preços e condições na contratação.

E a ausência desses documentos pode comprometer a transparência do processo de contratação e ensejar questionamentos se foram esgotadas todas as tentativas na busca da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG, por meio de Nota Explicativa (20014848) referente ao Processo SEI 1520.01.0008689-62, disponível integralmente no Anexo I, apresentou esclarecimentos acerca do achado em questão:

A metodologia de pesquisa de preços foi explicada na cláusula 2 do Termo de Referência. Definida a metodologia, os primeiros contatos ou empresas buscadas eram aquelas que já conhecidas e estabelecidas no mercado e que já tinham algum histórico de fornecimento de equipamentos junto ao Estado de Minas Gerais, por meio de Registros de Preços ou Pregões eletrônicos. Tal prática era recomendada, uma vez que eram fornecedores com sedes em território brasileiro e com a devida estrutura para realização de boa logística, acompanhamento de entregas e instalação e possível assistência técnica.

Em segundo momento, 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, que recebiam centenas de contatos de possíveis fornecedores que teriam produtos para vender ao Estado de Minas Gerais e davam encaminhamento para que procurassem a equipe da Central de Compras do CSC ou da Superintendência Central de Compras Governamentais, responsáveis pelas aquisições centralizadas do Estado de Minas Gerais. Estes contatos eram recebidos por meio do aplicativo Whatsapp, e-mails institucionais e vinham de diversas fontes para diversos agentes. Considerando então, as dificuldades vivenciadas em todo território nacional e que algumas empresas afirmavam possuir estoques para venda a bons preços ao Estado de Minas Gerais, fazíamos contato buscando possíveis propostas comerciais que atendessem à demanda estadual.

É importante ressaltar que neste primeiro momento de orçamentação para aquisição de equipamentos médicos que buscavam equipar leitos de UTI, 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 demais empresas do mercado e que, de fato, o equipamento em questão seria adquirido, uma vez que houve inúmeras alterações de planejamentos, quantitativos, prazos, de acordo com o desenvolvimento da curva epidemiológica de contaminação do COVID-19 em Minas Gerais. 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 e dos preços praticados por empresas do mercado.

O contexto supracitado demandou, então, comunicação de inúmeras empresas com vários agentes, porém, para cada um dos itens adquiridos, a negociação para obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, dentro das condições de mercado existentes, foi sempre realizada. Para o caso concreto em questão, referente à aquisição dos monitores multiparâmetros junto à empresa SISNACMED, anexamos o documento SEI 20179144, que apresenta a exposição de negociações realizadas, condições exigidas e outras discussões realizadas entre a equipe da Central de Compras e a empresa Sinsicmed.

Incluimos ainda negociação via e-mail realizada junto à empresa Lifemed, conforme evento SEI! 20236959. Uma vez mais reforçamos que muitas das negociações foram realizadas por telefone, pautando as empresas para os envios de propostas oficiais. Tal dinâmica não é realizadas em condições normais de mercado, quando realizamos procedimentos licitatórios devidamente registrados e evidenciados, mas foi a prática que permitiu celeridade para conclusão das aquisições que garantiram entregas tempestivas e cidadãos com devido acesso a unidades de saúde estruturadas.

Foram anexadas ao processo SEI Nº 1520.01.0008689/2020-62 as tratativas de preços com os fornecedores: LIFEMED²⁵; SISNACMED²⁶ E CMOS DRAKE²⁷, conforme descrito anteriormente.

Análise da Equipe de Auditoria

Consoante à manifestação da Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG, verifica-se que a tratativa com possíveis fornecedores na busca da proposta que melhor atendesse às necessidades da contratação foram realizadas por meio informal, como o aplicativo de mensagens “WhatsApp”. Ressalta-se que o uso do aplicativo pode ocasionar fragilidades ao processo como, por exemplo, a presença de mensagens de áudios que não podem ser acostadas aos autos.

Por isso, recomenda-se que todas as tratativas das contratações sejam formalizadas, e caso sejam acertadas por meio informal, sugere-se, que após pactuadas com os fornecedores as condições de contratação, sejam transportadas para documentos formais (ofícios, e-mails, certidões, dentre outros) e anexadas aos processos de compra, a fim de se evitar questionamentos futuros.

Desse modo, inobstante a resposta apresentada, reafirma-se o achado de auditoria e as medidas recomendadas, expostas na seção “Recomendações” deste Relatório de Auditoria.

4. As informações sobre o fornecedor e outras condições acessórias não foram coletadas no momento das pesquisas de preços

No processo consta o Parecer Técnico²⁸ em que a SEPLAG/CECOMP emite informações acerca das especificações dos modelos dos equipamentos ofertados pelos fornecedores e sua adequação à descrição do equipamento que terá que ser adquirido pela SES. Este parecer técnico foi confeccionado em 31/03/2020, antes do recebimento das propostas, e não analisa os

²⁵ Relatório Preliminar nº 1370.1007.20 - Processo SEI 1520.01.0008689/2020-62, documento nº 20236959

²⁶ Relatório Preliminar nº 1370.1007.20 - Processo SEI 1520.01.0008689/2020-62, documento nº 20179144

²⁷ Relatório Preliminar nº 1370.1007.20 - Processo SEI 1520.01.0008689/2020-62, documento nº 20235831

²⁸ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento nº 13230440.

equipamentos ofertados pela empresa CMOS DRAKE e nem o modelo de equipamento ofertado pela SISNACMED, adquirido pela SES no valor de R\$ 21.500,00 (Comen C80(ECG / RESP / TEMP - 2 canais + SPO2)).

Diante disso, nota-se que não foi avaliado pelo setor técnico, antes da contratação, se um dos equipamentos ofertado pela contratada atenderia ou não as especificações técnicas descritas no catálogo CATMAS 001734423. E ressalta-se, ainda, que esse modelo, que não foi avaliado, tinha o valor superior ao que foi avaliado e adquirido por R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), assim como, não há qualquer justificativa no processo sobre o porquê se optou pela aquisição de 110 unidades do modelo mais caro e o motivo da diferença de preço entre os dois equipamentos.

Como possíveis causas da situação encontrada, identificam-se a utilização de documentos anteriores a contratação sem considerar proposta posteriores e a falta de sistematização para levantamentos de preços.

E a ausência de informações sobre a adequação técnica dos equipamentos adquiridos pode levar a compras que não atendem às especificações técnicas, com riscos de ineficiência e desperdício de recursos públicos.

Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG, por meio de Nota Explicativa (20014848) referente ao Processo SEI 1520.01.0008689-62, disponível integralmente no Anexo I, apresentou esclarecimentos acerca do achado em questão:

*O Parecer Técnico supracitado, evento SEI! 13230440²⁹, foi elaborado durante a elaboração do Processo de Compras para Dispensa de Licitação n.º 1501561-15/2020 (processo SEI! 1500.01.0016175/2020-18), referente à aquisição de monitores multiparâmetros que culminou na contratação da empresa Alfamed. Por se tratar do mesmo objeto e levando em conta a contemporaneidade dos processos, **o documento foi também utilizado no processo 1501561-22/2020, uma vez que a tempestividade exigida para a limitação de mão de obra disponível para as diversas análises demandadas não justificavam um segundo parecer técnico para o mesmo objeto (grifo nosso).***

A proposta encaminhada pela CMOS DRAKE foi analisada no dia 15 de abril de 2020 (documento SEI! 20235831), mas a aprovação não foi inserida no processo pois não era mais vantajosa em relação aos equipamentos contratados, ou seja, como valor da proposta era superior aos da empresa Sisinacmed, não havia a necessidade de inclusão da aprovação ou de conferência de documentos naquele momento, uma vez que não seria esta a empresa contratada.

²⁹ Processo SEI 1500.01.0016175/2020-18, documento nº 12960055 e Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento nº 13230440.



Em relação ao modelo da SISNACMED no valor de R\$ 21.500,00 (Comen C80(ECG / RESP / TEMP - 2 canais + SPO2), também não incluído no parecer pois, além de ter sido ofertado posteriormente à emissão do documento, o equipamento já era conhecido pela equipe de engenharia clínica da SES e atendia aos requisitos exigidos para a contratação. Percebeu-se o erro material da não inclusão do parecer técnico, mas ressalta-se a ciência das áreas demandante e processadora que, em dinâmica de metodologia ágil, trabalhavam simultaneamente no processo e alinhavam passo a passo da instrução processual. Ainda que o documento de análise técnica do modelo não esteja no processo, o equipamento continha as especificações demandadas e foi entregue contendo os módulos demandados, cumprindo, então, a finalidade a que se destinava e garantindo o acompanhamento de sinais vitais de pacientes internados. (Grifo nosso)

Sobre o quantitativo a ser adquirido, o documento SEI! 13368310³⁰, apresenta memorando que estabelece quantitativos e prazos para recebimento dos equipamentos afim de garantir a estruturação dos leitos de UTI no âmbito do Estado de Minas Gerais. Foi estabelecido, então, quantitativo de 1.655 equipamentos monitores. Tal quantidade era disputada pelo mercado nacional privado e público, de todos os entes federativos, além do mercado internacional, que enfrentava, até então escassez de disponibilidade. Desta forma, não encontrava-se junto a um único fornecedor o número de equipamentos necessários para entrega em curto intervalo de tempo, que proporcionasse a devida prevenção no momento previsto para pico da curva de contaminação por COVID-19. Assim, iniciamos a negociação com fornecedores, buscando os equipamentos mais baratos disponíveis e aprovados tecnicamente. Assim, foram encontrados 50 unidades disponíveis por um custo inferior. Porém, a demanda ainda persistia. Sendo assim, passamos para os próximos modelos disponíveis de acordo com o menor preço. Assim, adquirimos outras 110 unidades deste segundo modelo, distinto do primeiro, mas aprovado tecnicamente. Ressaltamos que a demanda ainda permanecia, mas, entretanto, o achatamento da curva de contaminação em Minas Gerais permitiu que realizássemos um pregão para Registro de Preços (planejamento 142/2020) para aquisição de equipamentos. Adquirimos os mesmos monitores por meio de licitação e ampla concorrência e, ainda assim, os preços contratados foram superiores ao da dispensa de licitação, evidenciando a instabilidade de mercado e a boa negociação realizada pelas equipes de compras de Minas Gerais. (Grifo nosso).

Análise da Equipe de Auditoria

Na manifestação da SEPLAG foi destacado que o objeto contratado foi o mesmo de processo de contratação semelhante (processo SEI! 1500.01.0016175/2020-18) e que, por “se tratar do mesmo objeto e levando em conta a contemporaneidade dos processos, o documento foi também utilizado no processo 1501561-22/2020, uma vez que a tempestividade exigida para a limitação de mão de obra disponível para as diversas análises demandadas não justificavam um segundo parecer técnico para o mesmo objeto”.

Também de acordo com as informações da SEPLAG, “ainda que o documento de análise técnica do modelo não esteja no processo, o equipamento continha as especificações demandadas e foi entregue contendo os módulos demandados, cumprindo, então, a finalidade a que se destinava e garantindo o acompanhamento de sinais vitais de pacientes internados”.

³⁰ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento nº 13368

Diante do exposto, e com base no princípio da isonomia, disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, o objeto da licitação deve ser especificado de forma clara, transparente e objetiva, a fim de evitar a ocorrência de subjetivismos no julgamento e processamento do certame administrativo. Por isso os processos de contratação devem estar devidamente instruídos e demonstrado a adequação dos objetos, antes da assinatura do contrato. E na resposta da SEPLAG ficou evidente que não foi feita essa instrução. Assim como, que se deixou de avaliar um dos equipamentos contratados (Comen C80(ECG / RESP / TEMP – 2 canais + SPO2) antes da assinatura do contrato, justificando que o equipamento “já era conhecido” pela equipe técnica da SES.

Dessa forma, ficou demonstrado a insuficiência dos documentos inseridos nos autos do processo de forma a comprovar a realização da análise técnica de todos os produtos constantes nas propostas e de um dos modelos dos equipamentos contratados.

Por isso, reafirma-se o achado de auditoria e as medidas recomendadas, expostas na seção “Recomendações” deste Relatório de Auditoria.

5. 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 corrupção³¹.

Tal idoneidade abrange pesquisas em sites oficiais, para emissão de certidões, como no CAFIMP³², CGU³³ (cadastros CEIS, CNEP e CEPIM), TCU³⁴, Receita Federal³⁵ e CNJ³⁶, assim como, em sites da internet e da Justiça Federal e Estadual, dentre outros. Inclui, dessa forma, tanto consultas que podem demonstrar eventuais impeditivos à contratação, nos termos da Lei Federal nº

³¹ 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 ago. 2020.

³²< <https://www.cagef.mg.gov.br/fornecedor-web/br/gov/prodemge/seplag/fornecedor/publico/index.zul>>

³³<[³⁴<\[³⁵<\\[³⁶<\\\[Relatório de Auditoria nº 1320.1304.20 22 de 38\\\]\\\(https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php?validar=form></p></div><div data-bbox=\\\)\\]\\(http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp?cnpj=></p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1660:4:0::NO:4,3:P4_COD_CONTROLE:Q0V9140720133716></p></div><div data-bbox=\)](http://www.portalttransparencia.gov.br/sancoes/ceis?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&cpfCnpj=68176544000142&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Ccnpj%2Cnome%2CufSancionado%2Corgao%2CtipoSancao%2CdataPublicacao%2Cquantidade#></p></div><div data-bbox=)



8.666/1993 e da Lei Estadual n^o 23.451/2019³⁷, como verificações passíveis de indicar vínculos entre fornecedores, conflitos de interesses ou outros eventos de risco e alertas, que demandem reforço da gestão contratual ou outras medidas mitigadoras.

Inobstante às informações prestadas pela SES (Memorando SES/SG. n^o 800/2020³⁸), em resposta à solicitação da equipe de auditoria (Memorando SES/FTC-CGE-CSETAUGE n^o 4/2020) quanto à realização de pesquisas cadastrais referentes aos fornecedores, salvo as pesquisas de regularidade dos tributos federal, estadual e municipal, não se observaram pesquisas ampliadas para fins de verificação da idoneidade dos fornecedores.

Embora conste no processo as telas do CRC³⁹, como possíveis causas para a limitação da abrangência das consultas, identificam-se a falta de procedimentos sistematizados 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, bem como a ausência de ferramentas de cruzamento de dados para otimizar verificações e diligências prévias sobre fornecedores.

Entre as possíveis consequências, destacam-se os riscos de fraude nas contratações, de contratação de empresa sem capacidade operacional e de descumprimento da legislação.

Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG manifestou-se por meio da Nota Explicativa SEPLAG, documento SEI n^o 20014848, referente ao Processo SEI 1520.01.0008689-62, disponível integralmente no Anexo I, apresentou esclarecimentos acerca do achado em questão:

Inicialmente, apresentamos conteúdo dado pelo artigo 4^o-F da Medida Provisória n^o 926/2020, convertida na [Lei n^o 14.035, de 11 de agosto de 2020](#):

[“Art. 4^o-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. 7^o 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 evidências de faltas de equipamentos, em especial de monitores e ventiladores pulmonares, uma vez que a alta demanda e dependência de importação de peças e equipamentos limitou a quantidade de equipamentos disponíveis para venda em mercado nacional, e diante da previsão de pico da curva de contaminação de COVI-19 para os meses de abril e maio de 2020, o Governo Federal entendeu os riscos que procedimentos burocráticos poderiam

³⁷ 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.

³⁸ Processo SEI 1320.01.0075551/2020-34, documento 17750756.

³⁹ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento n^o 13844146.



ocasionar na tempestividade de enfreteamento ao coronavírus e, assim, publicou normas que flexibilizaram exigências de forma a dar celeridade a processos de compras e a facilitar o acesso a equipamentos médicos, testes diagnósticos e EPIs. O Governo do Estado seguiu as recomendações da referida lei e, além disso, buscou a contratação de uma empresa que já tinha histórico de fornecimento de equipamentos para a administração pública, consolidada no mercado, cujos produtos já são conhecidos pela equipe de engenharia clínica da SES/MG. Além disso, a empresa é brasileira e com estrutura para garantir a devida assistência técnica para utilização dos monitores.

Assim, buscou-se a mitigação dos riscos ao se contratar empresa nacional e cujos produtos são tradicionalmente utilizados no Estado. A compra pode ser realizada de forma tempestiva em função da rápida tomada de decisão e operação. **A aplicação de outros tipos de controles, poderia limitar o já restrito mercado de equipamentos médicos e dificultar ainda mais a aquisição, tornando-a intempestiva.** Assim, é essencial que o gestor público tenha elementos suficientes para tomadas de decisão estratégicas, de forma a equilibrar a urgência que o caso requer e os riscos existentes. Estas considerações foram realizadas e reforçadas quando consideramos que a equipe da Central de Compras exigiu a comprovação de quitação com as receitas federal e estadual, nos termos do CRC e da referida lei de aquisições de itens para combate ao COVID-19. Além disso, mesmo com a exigência de pagamento antecipado (prática que se tornou regra para o mercado), as tratativas só aconteceram nos termos da lei 8.666/93 e da jurisprudência, que autorizava o procedimento mediante prestação de garantia, o que foi exigido para prosseguimento da aquisição. (Grifo nosso).

Ainda assim, consideramos valiosa a recomendação recebida e nos atentaremos para atendê-la em procedimentos futuros, uma vez que a inserção de tais documentos no atual processo, quando todos os itens já foram entregues e pagos, representaria ausência de impacto concreto. Ressalta-se que a exigência do CNES e CNEI já é prática consolidada em procedimentos licitatórios realizados pela Central de Compras da SEPLAG, assim como a consulta em outros tipos de bancos de dados e informações, de forma a aclarar maiores dúvidas sobre a capacidade de atendimento das demandas estaduais pelas empresas do mercado.

Relembramos que a situação em questão é um caso de extrema excepcionalidade cujos aprendizados aconteciam simultaneamente ao desenvolvimento de novas instruções processuais para aquisição de novos insumos.

Houve também manifestação da Superintendência de Gestão da Secretaria de Estado de Saúde, por meio do Memorando SES/SG n° 894/2020, que reportou ao Memorando SES/SG n° 889/2020⁴⁰, ambos disponíveis integralmente no Anexo I:

Recomendações CGE: 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.

Manifestação SG: 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 Licitar 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 qualificação Econômico-Financeira. Em relação as bases para verificar ocorrências de penalidades anteriores, além do CAFIMP, também é realizada consulta mais ampla, através

⁴⁰ Relatório Preliminar nº 1320.0929.20 - Processo SEI 1520.01.0008284/2020-36, documento nº 19569767.



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 n^o 12.965/14 e 13.460/18, e no Decreto n^o 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/>.

Análise da Equipe de Auditoria

Embora a resposta da Superintendência da SEPLAG, que considera que não houve prejuízo no contexto da contratação, que o fornecedor já era conhecido e que a aplicação de outros tipos de controles, poderia limitar o já restrito mercado de equipamentos médicos e dificultar ainda mais a aquisição; ressalta-se que nas contratações públicas devem ser adotados procedimentos de *due diligencie*, apontados como boas práticas, a fim de se mitigar riscos de fraudes e conluíus entre fornecedores.

Esses procedimentos se demonstram, no contexto da contratação avaliada, importantes a fim de subsidiar outras compras do mesmo objeto, posto que a quantidade adquirida, conforme levantamento da SES, não era suficiente para suprir a demanda do Estado e haveria a necessidade de outras contratações.

Em sua resposta, a Superintendência de Gestão da SES apresentou um roteiro de levantamentos que são realizados nas contratações, que, no entanto, não foram seguidos na contratação avaliada.

Por isso, diante das manifestações apresentadas, reafirma-se o achado de auditoria e as recomendações dele decorrentes.

6. Insuficiência do Termo de Referência quanto às informações sobre a forma de recebimento do objeto, de modo a assegurar a sua adequação em relação às especificações estabelecidas

O Termo de Referência da contratação, datado de 13/04/2020, especificou no seu item 4 (DA EXECUÇÃO DO OBJETO) que os produtos serão recebidos “provisoriamente, no ato da entrega, [...]” e para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação “definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação, que deverá acontecer em até 3 (três) dias úteis, contados a partir do recebimento provisório” Tais informações reproduzem o teor dos artigos 73 e 74 da Lei Federal n^o

8.666/1993, mas não detalharam especificidades inerentes ao objeto do contrato, consistente em equipamento hospitalar.

Os documentos que comprovam a verificação, por parte do setor de Engenharia da Secretaria de Saúde, responsável por atestar a conformidade do material com a especificação da “ Autorização de Fornecimento (AF) n.º 96/2020” ⁴¹ são a Nota Técnica 15⁴² e o Parecer Técnico 5⁴³, que concluíram: “nas condições atuais, os equipamentos fornecidos pela empresa ‘SISNAC PRODUTOS PARA SAUDE LTDA’, [...] atendem por completo a especificação contida na Autorização de Fornecimento (AF) 96/2020 (14418343)”. Nessa conferência, foram verificados 10% dos equipamentos recebidos, em cada remessa, ou seja, 5 (cinco) unidades na primeira e 11 (onze) unidades na segunda, sendo que os documentos técnicos citados informam que os produtos não foram ligados para testes de funcionamento, condição que deverá ser realizada na presença do representante do “licitante” (sic) contratado.

A equipe de auditoria solicitou informações à SES, por meio do Memorando SES/FTCCGE- CSET-AUGE n.º 3/2020, dentre outros, com o seguinte teor:

Face ao registro nas Notas Técnicas n.º 14 e 15 - SEI 15361190 e 15841174 e Nota Técnica n.º 05 SEI 16530576, item 3, transcrito abaixo, solicita-se esclarecimento sobre a realização dos testes de funcionamento dos 160 Monitores Multiparâmetros, bem como a certificação do funcionamento dos mesmos emitida por agente público responsável (“representante do licitante”), a fim de certificar a eficácia dos equipamentos para os fins a que se destinam.

“Na conferência, os equipamentos não foram ligados para testes de funcionamento, esta condição deverá ser realizada na presença do representante do licitante. ”

Cuja resposta, por meio do Memorando SES/CEC n.º 33/2020, foi:

Em atenção ao memorando 3 (17084184), apresentamos a seguir as respostas aos itens pertinentes a esta Diretoria/Coordenação de engenharia Clínica:

1- Manifestação relativa ao questionamento feito no item “3”, alínea “a” e item “4”, alínea “b” :

Cumpre-nos, a princípio, delimitar a atuação desta coordenação de engenharia clínica, pertencente à DIFE, Diretoria de Infraestrutura e Engenharia. Para tanto, importante esclarecer que o processo de recebimento técnico dos equipamentos e dispositivos médico-hospitalares tem por objetivo atestar que os mesmos atendem aos requisitos

⁴¹ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento n.º 14418343.

⁴² Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento n.º 15841174: refere-se aos 50 primeiros equipamentos, Nota Fiscal n.º Nota Fiscal 17584, emitida em 08/06/2020 no valor total de R\$900.000,00 (novecentos mil reais), conforme documento SEI n.º 16991891.

⁴³ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento n.º 16530576: refere-se aos 110 equipamentos restantes, Nota Fiscal n.º 017.867, emitida em 03/07/2020 no valor total de R\$2.365.000,00 (dois milhões trezentos e sessenta e cinco mil reais), conforme documento SEI n.º 16991891.

presentes na documentação técnica que suportou o processo de aquisição. Tal verificação se desenvolve dentro de uma metodologia. A escolha dessa metodologia busca a eficiência e a eficácia, guardando, contudo, obediência aos limites impostos pelos entes reguladores, pela atribuição profissional, pela cobertura garantidora do fabricante e também a aqueles inerentes ao próprio processo administrativo.

Feitas tais considerações, esclarece-se que a inspeção de recebimento utiliza a metodologia denominada “amostragem estatística do lote”. A utilização de tal metodologia adequa-se a todos os processos onde há a inviabilidade e/ou desnecessidade de uma inspeção integral do lote analisado.

A adesão aos conceitos de “inviabilidade” e da “desnecessidade” são justificados a seguir. Primeiro, quanto à inviabilidade, conforme preconizam os itens “2. Procedimentos de Recebimento e Aceitação” e “3. Procedimentos de Uso e Manutenção” do documento ANVISA localizado no sítio:

<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33868/327133/Bos+Pr%C3%A1ticas+de+Aquisi%C3%A7%C3%A3o+de+Equipamentos+m%C3%A9dico-hospitalar/41feb784-85d9-49d8-949d-8feffd7be581>).

Depreende-se do texto supra a imposição de uma metodologia composta por uma inspeção visual, pela verificação dos dados técnicos constantes do manual do equipamento e pela conferência dos acessórios adquiridos.

Importante salientar que essa coordenação de engenharia clínica não poderia efetuar os testes funcionais no ato do recebimento, visto que não possui em seu quadro nenhum profissional adequadamente treinado e com atribuição profissional que lhe permita operar qualquer equipamento e/ou dispositivo médico-hospitalar, exigência posta pela ANVISA no documento supracitado. Somando-se a isso o fato de que infringir tal limitação contribuiria também para a provável perda da cobertura em garantia, já que violaria as condições impostas pelo fabricante

Segundo, quanto à desnecessidade, há que se levar em conta o fato de que esta coordenação de engenharia clínica, no intuito de proporcionar toda segurança possível para a Administração, realiza a conferência de todos os registros pertinentes ao âmbito da ANVISA. A concessão do registro pela ANVISA significa que foram executados todos os testes de performance, garantindo segurança para o operador e para o paciente, além de atestar que os equipamentos são adequados para o uso médico-hospitalar, sendo condição “sena qua non” para sua comercialização.

A lei n.º 9.782/1999 atribui competência a ANVISA quanto à obrigatoriedade do registro de produtos médico-hospitalares.

Dentre as várias coberturas fornecidas pelo dispositivo legal citado, podemos verificar o preconiza o artigo:

Art. 8º Incumbe à Agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

Por fim, não se pode perder de vista que o volume de equipamentos adquiridos é desproporcionalmente grande em relação à capacidade do quadro de profissionais disponíveis para seu recebimento, o que implicaria na perda de eficiência e celeridade no cumprimento das demandas da Administração, principalmente no atendimento aos cenários de urgência, como o que se processa.

A Diretoria/Coordenação de Engenharia Clínica da SES informa, em sua resposta, as condições técnicas de recebimento dos equipamentos e as limitações técnicas da Secretaria para fazer o recebimento de outra forma face: à deficiência de pessoal técnico, às determinações legais para que não haja a perda da garantia e à situação de pandemia que se processa. Também delimita que a forma em que foram recebidos os equipamentos está amparada por padrões técnicos.

No entanto, para melhor adequação dos instrumentos contratuais, essas informações técnicas deveriam estar descritas no Termo de Referência e no Contrato, a fim de delimitar, de acordo com as especificidades do objeto contratado, qual a forma mais adequada para o recebimento definitivo, em consonância com o artigo 55, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/1993.

Como causas possíveis da situação encontrada, identificam-se uma deficiência do setor técnico da SES para efetuar os testes dos equipamentos, somados o volume de equipamentos contratados e o prazo para efetuar os testes por causa da urgência em utilizá-los por causa da situação de emergência.

Como possíveis consequências, pode ocasionar recebimento de aparelhos que não estão aptos a serem utilizados e ocasionar prejuízos para o atendimento aos pacientes que necessitarem utilizá-los.

Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG manifestou-se por meio da Nota Explicativa SEPLAG, documento SEI nº 20014848, referente ao Processo SEI 1520.01.0008689-62, disponível integralmente no Anexo I, apresentou esclarecimentos acerca do achado em questão:

Conforme informado anteriormente, as aquisições destinadas aos itens para enfrentamento de COVID-19 aconteceram em contexto de completa excepcionalidade, em que processos subsequentes foram recebendo melhorias em relação aos anteriores de forma a mitigar riscos e ampliar elementos de segurança jurídica aos gestores.

Para o caso concreto em questão, a Administração, demonstrando clara diligência e cuidado com o processo conduzido, utilizou uma adaptação de minuta de Termo de Referência padronizada para aquisição de bens, incluindo informações da empresa que demonstrou possuir produtos para entrega nas condições solicitadas e no menor preço encontrado. Desta forma, o Termo de Referência que embasou a contratação, apresentava inúmeras cláusulas já validadas pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais e atendia a todos os requisitos elencados no artigo 4º-E da Medida Provisória nº 926/2020.

Ressalta-se que, além de seguirmos uma ordem lógica, prevista no ordenamento jurídico, os fornecedores contatados ofertavam um item de material muito bem definido, comum, e de especificação objetiva e regulamentada pela ANVISA e avaliada pela equipe de engenharia clínica da SES/MG. Portanto, considerando que o item adquirido já foi comprado anteriormente pelo Estado de Minas Gerais e validado por engenheiros clínicos, que a empresa contratante é conhecida distribuidora de equipamentos médicos e que já atendeu o Estado de Minas Gerais em outras situações, havia o entendimento de que os requisitos legais exigidos haviam sido atendidos e os riscos existentes mitigados.



*Mesmo com todas as informações já prestadas acima, a SES/MG já dispunha de rito próprio para realização do recebimento técnico de equipamentos médicos, com método de avaliação técnico bem definido e já explicitado, conforme consta na própria nota. Entendemos que tal método poderia e deveria estar descrito no Termo de Referência, porém, tal retificação ou nova elaboração, em momento posterior e com as entregas realizadas integralmente, tal retificação representaria formalismo sem efeito concreto, uma vez exauridos os atos processuais. **Sendo assim, consideramos a recomendação para futura inclusão em outros processos essencial e adotaremos tal conceito de descrição detalhada das ações e métodos de recebimentos em novas aquisições realizadas.** (Grifo nosso).*

Houve também manifestação da Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde por meio do Memorando SES/SUBPAS n^o 2103/2020⁴⁴, disponível integralmente no Anexo I, sobre o achado:

Reconhecemos o apontamento desta Auditoria para o melhor gerenciamento de riscos, monitoramento da execução e efetividade da recepção definitiva do material e estaremos atentos as recomendações recebidas para futuras contratações. (Grifo nosso).

Ressaltamos que a chegada da Pandemia causada pelo Coronavírus em Minas Gerais trouxe a necessidade de medidas imediatas por parte do estado para conter o seu avanço e mitigar a risco a vida dos cidadãos. No contexto da celebração do Contrato n^o 9245781/2020, as estimativas epidemiológicas demonstravam que os parâmetros de velocidade de infecção do vírus no Brasil estavam acima do observado na China e na Itália e, considerando a tendência Brasil, Minas Gerais seguiria um crescimento exponencial dos casos ao longo dos meses de abril e maio de 2020. Assim, diante de um cenário crítico e alarmante, a atuação célere do Estado era imperativa.

Análise da Equipe de Auditoria

Na manifestação apresentada pela SEPLAG foi destacada a excepcionalidade das contratações para o enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus, tendo esta Secretaria se comprometido a acatar as recomendações da equipe de auditoria, fazer constar no termo de referência descrição detalhada das ações e métodos de recebimentos dos objetos em novas aquisições.

E na da SES foi reconhecido o apontamento da equipe de auditoria para o melhor gerenciamento de riscos, monitoramento da execução e efetividade da recepção definitiva do material, a qual também se comprometeu a atender às recomendações recebidas para futuras contratações.

Por isso, uma vez consideradas as manifestações da SES e da SEPLAG, mantém-se o achado de auditoria e as medidas recomendadas, expostas na seção “Recomendações” deste Relatório de Auditoria.

⁴⁴ Processo SEI 1520.01.0008686/2020-62, documento n^o 20159012

7. Fragilidades na gestão e fiscalização contratual

7.1 Ausência de designação de gestor e fiscal do Contrato substitutos e de assinatura do fiscal do Contrato no Termo de Designação

É importante que os responsáveis pela fiscalização do contrato estejam bem definidos e cientificados dessa função. A prerrogativa da Administração de fiscalizar a execução dos contratos administrativos está prevista no artigo 58, III, da Lei Federal nº 8.666/1993. E nos termos do artigo 67, dessa Lei, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

No âmbito da SES, a Resolução 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 Secretaria, consta modelo⁴⁵ de Termo de Designação de Fiscal e Gestor de Contrato que possui campo para a indicação do substituto.

Inobstante tais normativos e modelos, não consta na documentação da contratação, designação formal de gestor e fiscal substitutos, e ao verificar o documento denominado “*Termo de Designação de Gestor e Fiscal do Contrato*”⁴⁶, não consta assinatura do fiscal do contrato no referido documento (até 31/07/2020). Foi designado, como fiscal do Contrato o servidor CPF ***.***.***_**.

Salienta-se, ainda, que a nomeação de gestor e fiscal substitutos trata-se de uma boa prática de gestão, e, no âmbito da SES, de regra legal, reforçada por um contexto de emergência em Saúde Pública, que devido à pandemia os Órgãos Públicos, que atuam na linha de frente, encontram-se sobrecarregados pelo grande volume de contratações e sobrecarga de trabalho da equipe responsável por essas atividades.

7.2 Ausência de documento comprobatório que os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual estão certificando o cumprimento da obrigação antes do ateste, liquidação e pagamento.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento nº 13253213

Ao avaliar a documentação da contratação, não foi localizado documentos emitidos pelo fiscal do contrato certificando o cumprimento da obrigação, conforme disposto na Resolução SES nº 5750/2017, não restando demonstrado que este cumpriu com a sua função, posto que sequer assinou o termo de designação.

[...] V – anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas a execução do contrato, gerando relatórios de conformidade dos serviços, além de determinar o que for necessário, incluindo prazo para regularização de faltas ou defeitos detectados: [...]
VII – receber, provisoriamente ou definitivamente, objeto do contrato de acordo com o definido no instrumento contratual, mediante termo circunstanciado, quando não for designada Comissão de Recebimento ou outro servidor; [...]

A equipe de auditoria solicitou informações, por meio do Memorando SES/FTC-CGECSET- AUGE nº 3/2020, dentre outros, com o seguinte teor:

Os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual certificaram o cumprimento da obrigação antes do ateste? Se afirmativo, remeter o documento, pois não consta no processo SEI.

Cuja resposta, por meio do Memorando.SES/SUBPAS nº 1627/2020⁴⁷, foi:

[...] tendo em vista os questionamentos apontados no Memorando.SES/FTC-CGECSET-AUGE.nº 3/2020, esclarecemos:

Item 3. Atinentes ao contrato nº 9245781/2020 - SINASC Produtos para Saúde LTDA:

b)Os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual certificaram o cumprimento da obrigação antes do ateste? Se afirmativo, remeter o documento, pois não consta no processo SEI

*O cumprimento da obrigação contratual foi verificado na recepção técnica dos equipamentos, realizada pela Diretoria de Infraestrutura Física e Engenharia – SES/MG à pedido do fiscal do contrato. A **Nota Técnica nº 15/SES/CEC/2020 (15841174)** apresenta a conferência das 50 primeiras unidades entregues pela empresa e o **Parecer Técnico SES/CEC nº. 5/2020 (16530576)** apresenta a conferência dos outros 110 equipamentos entregues, somando o total do objeto do contrato. Após a recepção técnica, foi realizado o atestado de recebimento pela Coordenação de Almoxarifado Central (16992125). Mediante os pareceres e atestes supracitados, foi realizada a liquidação e pagamento pelo Ordenador de Despesas.*

Mesmo diante da resposta contida no Memorando SES/SUBPAS nº 1627/2020, os documentos mencionados não suprem a necessidade de manifestação formal do fiscal do contrato sobre o

⁴⁷ Processo SEI 1320.01.0075551/2020-34, documento nº 17947748.



efetivo cumprimento da obrigação contratual, para constatar se o que foi entregue pela contratada corresponde ao descrito em Contrato, isso inclusive para cumprimento do que determina os incisos V e VII do artigo 10 da Resolução SES nº 5750/2017.

7.3 Ausência de atuação do fiscal do Contrato.

Verificou-se na documentação da contratação que o fiscal designado, CPF ***.***.***-**, não acompanhou o andamento da execução contratual. Nota-se que este servidor é responsável pela Diretoria de Infraestrutura Física e Engenharia – SES/MG e emitiu documento técnico (Parecer Técnico SEPLAG/CECOMP nº. 5/2020⁴⁸) na fase do planejamento da contratação e como gestor da referida área técnica também enviou para área de execução contratual documentos técnicos referentes ao recebimento dos objetos contratados⁴⁹ que foram assinados por outro servidor da área. O único documento no processo da contratação que ele assinou como fiscal do Contrato foi o Ofício SES/SUBPAS nº. 50/2020⁵⁰ que solicitava informações técnicas sobre o objeto ao fornecedor.

As demais ações de fiscalização, inclusive, notificação da contratada face ao atraso na entrega do objeto, foram emitidas apenas pela gestora do Contrato, que assinou o termo de designação.

Face a isso, fica demonstrado que o fiscal não cumpriu com as suas funções determinadas na Resolução SES 5750/2017, em especial:

[...] I – acompanhar todo o procedimento de aquisição de produto ou contratação do serviço bem como todo procedimento de execução do objeto contratado[...]
V – anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas a execução do contrato, gerando relatórios de conformidade dos serviços, além de determinar o que for necessário, incluindo prazo para regularização de faltas ou defeitos detectados; [...]
VII – receber, provisoriamente ou definitivamente, objeto do contrato de acordo com o definido no instrumento contratual, mediante termo circunstanciado, quando não for designada Comissão de Recebimento ou outro servidor; [...]
IX – analisar e conferir o documento de cobrança, observando:[...]
X – atestar, em conjunto com o Gestor do Contrato, o recebimento de bens, obras ou serviço ou relatório técnico quando houver; [...]

⁴⁸ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento nº 13230440

⁴⁹ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documentos nº 15361205, 15733952 15846206 e 16530655.

⁵⁰ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documentos nº 15439286

Como possíveis causas da situação encontrada, identificam-se o contexto de urgência, grande volume de contratações, sobrecarga de trabalho da equipe responsável por contratações, falta de mão de obra treinada para as funções de fiscal e gestor de contrato.

Como consequência, tem-se a inobservância de normativos sobre fiscalização contratual.

Manifestação da Unidade Auditada

A Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde da SES manifestou-se por meio do Memorando SES/SUBPAS n^o 2103/2020⁵¹, disponível integralmente no Anexo I, sobre o achado:

*“Reconhecemos o apontamento desta Auditoria para o melhor gerenciamento de riscos e monitoramento da execução contratual. A ausência de assinatura do fiscal do Contrato no Termo de Designação foi um erro formal, que não trouxe prejuízo no acompanhamento do contrato pelo servidor designado, como será melhor esclarecido no item 7.3. **Estaremos atentos as recomendações recebidas para futuras contratações.**” (Grifo nosso).*

(...)

O Memorando SES/CEC n^o 20/2020⁵² encaminha a Nota Técnica n^o 14/SES/CEC/2020⁵³ e o Memorando SES/CEC n^o 24/2020⁵⁴ encaminha o Parecer Técnico SES/CEC n^o 5/2020⁵⁵, ambos validando as informações prestadas nos documentos de conferência técnica dos equipamentos.

De fato, os servidores desta Secretaria de Estado de Saúde encontram-se muito sobrecarregados pelo grande volume de contratações e sobrecarga de trabalho decorrentes do contexto da COVID-19. Devido ao grande número de equipamentos adquiridos e o acúmulo de funções por parte do fiscal do contrato, foi realizada uma divisão entre os servidores do Núcleo de Engenharia Clínica para conferência dos equipamentos entregues no Almoxarifado Central, todos validados pelo fiscal e diretor da área através de memorando que encaminha o parecer técnico em questão.

Ressalta-se que os pareceres técnicos manifestam formalmente sobre o efetivo cumprimento da obrigação contratual, constando, inclusive, descrição de cada item da especificação técnica contida no objeto do contrato.

(...)

Conforme descrito no item 7.1, a ausência de assinatura do fiscal do Contrato no Termo de Designação foi um erro formal, que não trouxe prejuízo no acompanhamento do contrato pelo servidor designado.

Todas as ações realizadas pela gestora do contrato foram discutidas em reuniões junto ao fiscal. O contato entre gestor e fiscal se deu de maneira contínua, seja nessas reuniões, por telefone ou e-mail. Os servidores designados para esta função e os demais servidores da Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde e da Diretoria de Infraestrutura Física e Engenharia encontravam-se sobrecarregados com suas funções habituais, somadas as ações para enfrentamento da pandemia e o grande número de aquisições realizadas ao mesmo tempo.

*Assim, apesar de não constar claro ao longo dos documentos acostados no expediente, houve atuação diligente do fiscal. **Ressaltamos que para as próximas aquisições serão observados a devida formalização de toda atuação.*** (Grifo nosso).

⁵¹ Processo SEI 1520.01.0008686/2020-62, documento n^o 20159012

⁵² Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento n^o 15361205.

⁵³ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento n^o 15361190.

⁵⁴ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento n^o 16530655.

⁵⁵ Processo SEI 1500.01.0018532/2020-11, documento n^o 16530576.

Análise da Equipe de Auditoria

No que tange ao item 7.1 a SES reconheceu a importância da designação de gestor e fiscal substitutos como parte do gerenciamento de riscos e monitoramento da execução contratual. E se comprometeu a observar a recomendação nas futuras contratações.

Face ao item 7.3, embora a resposta da Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde da SES foi em considerar a Nota Técnica nº 14/SES/CEC/2020 e o Parecer Técnico SES/CEC nº 5/2020 como validadores das informações prestadas nos documentos de conferência técnica dos equipamentos, não foram incluídos nos autos documentos que comprovem o cumprimento do que determina os incisos V e VII do artigo 10 da Resolução SES nº 5750/2017⁵⁶. Indicaram, ainda, que “(...)os pareceres técnicos manifestam formalmente sobre o efetivo cumprimento da obrigação contratual, constando, inclusive, descrição de cada item da especificação técnica contida no objeto do contrato.”, no entanto, tais documentos não suprem o que é exigido na referida Resolução para a fiscalização contratual.

Por fim, inobstante, em sua resposta a sobredita Subsecretaria afirmar que “Todas as ações realizadas pela gestora do contrato foram discutidas em reuniões junto ao fiscal”, e que “O contato entre gestor e fiscal se deu de maneira contínua, seja nessas reuniões, por telefone ou e-mail”, não há documentação acostada ao processo que comprove a atuação diligente do fiscal do contrato, o que vai de encontro ao que determina a Resolução SES nº 5750/2017.

Mantidas, assim, as conclusões decorrentes do achado de auditoria e as recomendações dele decorrentes.

Recomendações

1. Orientar, formalmente, as áreas responsáveis para, nas futuras contratações da SES, em atendimento à legislação vigente, elaborar o Termo de Referência/Projeto Básico das contratações previamente à seleção do fornecedor, bem como fazer constar das solicitações de orçamento aos fornecedores as especificações do produto e as condições para se remeter as propostas.

Recomendação relativa ao Achado nº 1

2. Orientar, formalmente, as áreas responsáveis para, nas futuras contratações da SES, fazer constar nos processos (termo de referência ou contrato) as informações adequadas da destinação, instalação e outras especificações necessárias para o cumprimento contratual.

⁵⁶ Disponível em: https://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/Resolu%C3%A7%C3%A3o_5750.pdf



Recomendação relativa ao Achado nº 2

3. Orientar, formalmente, as áreas responsáveis para juntarem ao processo de compras, os registros que evidenciem que todas as medidas foram esgotadas no intuito de se obter os melhores preços.

Recomendação relativa ao Achado nº 3

4. Formalizar medidas administrativas para garantir a realização de análise técnica de todos os produtos constantes nas propostas e sua adequação ou não ao objeto especificado no catálogo da CATMAS que se pretende adquirir, principalmente, quando houver modelos diferentes que podem atender em parte ou ir além das especificações mínimas exigidas para contratação.

Recomendação relativa ao Achado nº 4

5. Implementar processo formalizado de verificação da idoneidade e outras diligências relativas a fornecedores (due diligence), adotando consultas prévias à contratação e medidas pós contratação visando à supervisão de contratados, principalmente em situações de elevado perfil de risco.

6. Orientar, formalmente, as áreas responsáveis para instruírem os processos de contratação da SES com certidões ou outros documentos hábeis a demonstrar as verificações realizadas nos cadastros e bases de dados relativos ao CAFIMP, CEIS, CNEP, Receita Federal, CNJ, Justiça Federal e Estadual, dentre outros.

Recomendação relativa ao Achado nº 5

7. Orientar, formalmente, as áreas responsáveis para, nas futuras contratações da SES, constar nos processos (termo de referência ou contrato) a forma que efetivamente se dará o recebimento definitivo do objeto e sua adequação aos normativos técnicos.

Recomendação relativa ao Achado nº 6

8. Formalizar medidas administrativas para garantir a designação de substitutos do gestor e do fiscal de contrato, considerando a existência de cronograma para a entrega do objeto, a fim de evitar alguma lacuna na gestão ou fiscalização do contrato decorrente de ausências dos servidores para tais atribuições.

9. Formalizar medidas administrativas para garantir que nas contratações ocorra a efetiva notificação, ou justificativa em caso de impedimento, do gestor e fiscal de contrato.



10. Formalizar medidas administrativas para se adotar, no âmbito da SES, previamente à liquidação e ao pagamento das despesas contratuais, procedimentos de verificação da efetiva manifestação do fiscal do contrato quando à entrega do objeto e o cumprimento das condições pactuadas.

11. Formalizar orientação, aos servidores designados como fiscais de contratos, sobre a necessidade de manifestação tempestiva quanto à entrega do objeto nas condições contratadas, para fins de fundamentar a liquidação e o pagamento.

Recomendações relativas ao Achado nº 7



Conclusão

Considerando os objetivos do trabalho e seu escopo, com o intuito de responder às questões de auditoria formuladas, relacionadas no Apêndice I deste Relatório, foram constatadas fragilidades no Contrato nº 9245781/2020 e respectivo processo de contratação avaliado, abaixo relacionadas:

- Termo de Referência elaborado após pesquisas de preços e seleção do fornecedor.
- Indefinição dos beneficiários que receberão os equipamentos adquiridos.
- Não constam evidenciadas no processo tratativas com os fornecedores sobre a negociação do prazo de entrega e o pagamento antecipado.
- As informações sobre o fornecedor e outras condições acessórias não foram coletadas no momento das pesquisas de preços.
- Falta de pesquisas para verificar a idoneidade das empresas consultadas e do fornecedor.
- Não foram evidenciadas informações sobre a forma de recebimento do objeto por parte do órgão, de modo a assegurar a sua adequação em relação às especificações



estabelecidas.

- Ausência de documentos que indiquem a designação de gestor e fiscal do Contrato substitutos e não consta assinatura do fiscal do Contrato no Termo de Designação.
- Ausência de documento comprobatório que os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual estão certificando o cumprimento da obrigação antes do ateste, liquidação e pagamento.

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.

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, solicita-se 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.

Controladoria Setorial, Belo Horizonte, 19 de novembro de 2020.

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.