RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº 1320.1283.20

Objeto: avaliação do contrato nº 9245712/2020 e do respectivo processo de contratação, relativos ao combate à pandemia da Covid-19

Órgão: Secretaria de Estado de Saúde

17/11/2020

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 – 1320.1283.20

Unidade Auditada: Secretaria de Estado de Saúde (SES)

Município: Belo Horizonte/MG

Ordem de Serviço: 28/2020

MISSÃO DA CGE

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação de contratações e contratos relativos ao combate à pandemia da Covid-19, especificamente o contrato nº 9245712/2020 firmado com a empresa DCB Distribuidora Cirúrgica Brasileira Ltda (CNPJ 20.235.404/0001-71), em 03/04/2020, no valor de R$11.257.500,00, com o objetivo de verificar a adequação dos procedimentos e controles internos adotados pela unidade auditada quanto ao planejamento, à estimativa de preços, à seleção do fornecedor, bem como à execução e fiscalização dos objetos contratados.

POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

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

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

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

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Diante dos exames realizados, recomenda-se, em resumo, diante dos exames realizados, recomenda-se, em resumo, orientar formalmente a elaboração do Termo de Referência/Projeto Básico das contratações previamente à seleção do fornecedor, que contemple os elementos mínimos necessários à contratação; adotar as medidas administrativas cabíveis, em virtude do descumprimento do cronograma de entrega do produto contratado; estabelecer procedimento operacional ou manual com as diretrizes para elaboração de estimativas de preço; definir diretrizes, na fase preparatória, para a equipe de planejamento da contratação, que orientem a forma de medição para efeito de pagamento; orientar formalmente a designação de servidores do quadro de pessoal do órgão como substitutos de gestor e fiscal do contrato, nos termos da Resolução SES 5750/2017; observar o princípio da segregação de funções no processo operacional de compras; implementar processo formalizado para gerenciamento de riscos na execução contratual e para a elaboração de diligências relativas a fornecedores adotando verificações prévias ou concomitantes à contratação, bem como medidas visando a supervisão de terceiros contratados, principalmente em situações de elevado perfil de risco ou de emergência e calamidade pública.

Lista de Siglas e Abreviaturas

AUGE – Auditoria Geral do Estado

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

CECOMP – Central de Compras da Superintendência Central de Compras Governamentais

CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas

CGE – Controladoria-Geral do Estado

CGU – Controladoria-Geral da União

CSC – Centro de Serviços Compartilhados

CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas

CNIA – Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade

CRC – Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor

CSC – Centro de Serviços Compartilhados

EPIs – Equipamentos de Proteção Individual

MS – Ministério da Saúde

RAC – Roteiro de Avaliação de Contratações

SES – Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SUBPAS – Subsecretaria de Políticas e Ações em Saúde

SUBSILS – Subsecretaria de Inovação e Logística em Saúde

JUCEMG – Junta Comercial do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

Sumário

6
7
7
8

9
11
12
12
14
16
16
17
19
19
20
20
21
22
23
25
26
27
29
30
32

Introdução

O presente trabalho teve como objetivo geral avaliar contratações e contratos da Secretaria de Estado de Saúde (SES), relativos ao combate à pandemia da Covid-19, nos termos do Ofício[1] CGE/AUGE nº 30/2020. A avaliação foi realizada no período de 30/06/2020 à 07/08/2020, em cumprimento à Ordem de Serviço nº 28/2020 da Auditoria-Geral do Estado (AUGE), a partir da seleção de contratações emergenciais de insumos e bens relacionados ao combate à pandemia da Covid-19, executados no âmbito da SES, nos termos da Resolução CGE 18/2020[2].

Este Relatório de Auditoria trata da avaliação da contratação celebrada entre a SES e a DCB Distribuidora Cirúrgica Brasileira Ltda, materializada no Processo de Dispensa de Licitação nº

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

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

1501561-16/2020 e contrato nº 9245712/2020, assinado em 03/04/2020, para aquisição de máscaras N95, no valor de R$ 11.257.500,00[3] e vigência de 6 meses.

A metodologia do trabalho contemplou a análise documental do Processo de Contratação SEI 1320.01.0038920/2020-59[4], pesquisas em sítios institucionais e consultas realizadas na plataforma Neoway, ferramenta de análise de dados cedida temporariamente ao Estado de Minas Gerais e à CGE. Os exames foram realizados consoante normas e procedimentos de auditoria e na extensão necessária à obtenção das evidências e dos elementos de convicção sobre as ocorrências detectadas.

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

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

Registra-se que o Relatório Preliminar nº 1320.1002.20, contendo os achados de auditoria e as propostas de recomendações, foi encaminhado[5] à SES pela CGE em 21 de setembro de 2020, a fim de que a Secretaria pudesse apresentar suas considerações a respeito dos resultados de auditoria. A SES se manifestou por meio dos documentos juntados ao processo SEI, reproduzidos no Anexo I deste Relatório, conforme Despacho nº 3867/2020/SES/GAB emitido pelo Secretário de Estado Adjunto de Saúde, em 29 de outubro de 2020.

Resultado dos Exames

1. Fragilidades no planejamento da contratação

A solicitação de aquisição de máscaras N95 foi concretizada por meio dos Ofícios SES/SUBSILS nº. 30/2020 e 32/2020, de 02 e 03/04/2020, respectivamente, ambos remetidos ao Subsecretário CSC/Seplag. A contratação foi realizada pela Central de Compras (CECOMP), integrante da

3 A despesa ocorreu na dotação orçamentária: 4291.10.305.150.4439.0001 - 339030.10.0 - 10.1, 4291.10.305.150.4439.0001 - 339030.10.0-37.1 e 4291.10.305.150.4439.0001 - 339030.10.0-92.1.

4 A contratação emergencial em análise, consolidada no processo SEI, foi realizada pela Central de Compras (CECOMP), integrante da Superintendência Central de Compras Governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), em atendimento à demanda da SES. Registra-se, para os devidos fins, que a análise do Processo SEI relativo ao contrato DCB nº 9245712/2020 contemplou os documentos inseridos no processo digital até 07/08/2020.

5 Memorando SES/FTC-CGE-CSET-AUGE nº10/2020, de 21/09/2020, evento SEI 19647035, anexo ao processo 1320.01.0101615/2020-41

Superintendência Central de Compras Governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), em atendimento à demanda da SES, nos termos do Decreto nº 47.727/2019.

O quantitativo inicial de solicitação de máscaras no Ofício 30/2020 era de 500.000 unidades, sendo retificado pelo Ofício 32/2020, que alterou para o total de 750.000 máscaras.

Da análise do processo e da resposta da SES à solicitação de informações de auditoria, verificaram-se fragilidades no planejamento da contratação decorrentes dos aspectos abaixo indicados.

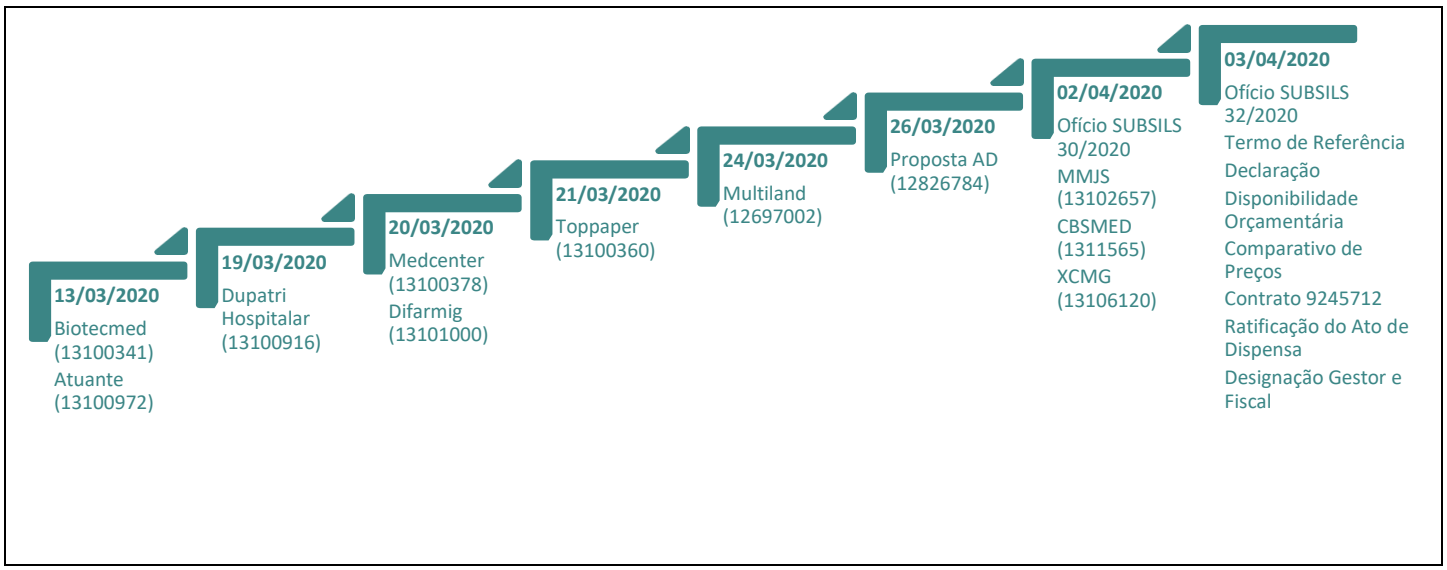
1.1 Termo de Referência emitido após seleção do fornecedor

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

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

Pela linha do tempo abaixo (imagem 01), percebe-se que o Termo de Referência foi emitido após a cotação com os fornecedores e foi assinado no mesmo dia do Ofício 32/2020 (que aumentou o quantitativo em 50%), do quadro comparativo de preços, da declaração de disponibilidade orçamentária, da ratificação do ato de dispensa, do Termo de Contrato e do Termo de Designação do gestor e fiscal contratuais.

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



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Verificou-se que o Termo de Referência informou na Justificativa da Contratação o êxito da negociação junto à empresa DCB e mencionou também este fornecedor na Execução do Objeto, o que confirma que a DCB foi escolhida antes da emissão prévia do artefato.

1.2 Fragilidades nos levantamentos e controle dos quantitativos das máscaras a serem adquiridas.

Nos termos do §7º do Art. 15 da Lei nº 8666/1993, deverão ser observadas nas compras "a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação".

Enunciado emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 1335/2020-Plenário, enfatiza que "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".

O Termo de Referência informa que:

> [...] o quantitativo demandado, de 750.000 unidades é aquele que será capaz de suprir unidades hospitalares e de pronto atendimento para equipar seus profissionais de saúde no âmbito da pandemia de COVID-19. Trata-se de quantidade para distribuir a municípios mineiros e atender à demanda do Sistema Único de Saúde - SUS, uma vez que a amplitude e duração da pandemia ainda é incerta e apresenta inúmeras variáveis, sendo necessária então a definição de um norte para garantir a pronta a aquisição das máscaras N95.

Cumpre registrar que o Parecer Jurídico Referencial[6] nº 16.198/2020, anexo ao processo em tela, destacou a importância de demonstrar como foram apurados os quantitativos dos itens e enfatizou o dever de "juntada da justificativa de como foram estimados os quantitativos."

A resposta da SES em relação ao questionamento do quantitativo de máscaras a serem adquiridos, realizado por esta auditoria, informa que:

> [...] Destarte, os pedidos enunciados nos Ofícios cuja gênese é da unidade SES/SUBSILS foram feitos em decorrência de orientações do Gabinete da SES, juntamente com a expectativa do recebimento de doações pelo MS, com vistas ao atendimento do princípio da economicidade e eficiência, além de contar com a anuência do Subsecretário de Vigilância em Saúde. [...]

Considerando os Ofícios de solicitação emitidos em 02/04 e 03/04/2020, verificou-se a ausência de memórias de cálculo que esclareçam o aumento do quantitativo em 50% de um dia para o outro (de 500.000 para 750.000 unidades). Sobre esse aumento a equipe de auditoria solicitou[7] esclarecimentos à SES, que informou a existência de máscaras recebidas por doação do Ministério da Saúde (MS), além do quantitativo a ser adquirido pela SES, porém em quantidade incerta, e que o pedido de solicitação de máscaras foi realizado de acordo com as diretrizes da SES, conforme trecho da resposta[8] reproduzido a seguir:

> [...] Dentro desse enfoque, o pedido do quantitativo de máscaras N95 expressos nos Ofícios SES/SUBSILS nº. 30/2020 e nº. 32/2020 foi realizado de acordo com diretrizes do Gabinete da SES, no qual o acréscimo de 50% no pedido inicial de máscaras, aludido no Ofício nº. 32/2020 tinha o objetivo de robustecer o estoque desse item para eventuais situações que exigissem uma atuação mais enérgica e tempestiva da Secretaria.[...]

Ainda de acordo com a resposta, a alteração do quantitativo baseava-se em consultas informais ao MS, devido a não existência de formalização sobre o quantitativo a ser entregue pelo Ministério, conforme verifica-se no trecho reproduzido abaixo:

> [...] Além disso, reitera-se que a alteração de quantitativo baseava-se em **consultas informais** ao MS, tendo em vista que até a presente data, não existia formalização precedente pelo MS sobre o quantitativo real a ser entregue. As doações advindas do Governo Federal durante toda pandemia possuíram caráter dinâmico, sendo necessário constantes ajustes para mantermos o estoque de segurança que o momento exige.[...] (grifo nosso)

A SES informou[9] que incluiu, no processo de compras em análise, Nota Explicativa sobre a métrica de cálculo do quantitativo das máscaras N95, que apresentou a seguinte explanação:

> Métrica: 15 dias de internação x nº de casos graves (CTI - 5%) x quantitativo de EPI conforme Plano Estadual de Contingência para Emergência em Saúde Pública (versão 1) para cada 24 horas

6 Parecer Jurídico Referencial nº 16.198/2020, evento SEI nº 13068581 anexo ao Processo SEI 1320.01.0038920/2020-59.
7 Processo SEI 1320.01.0074703/2020-38, evento SEI nº 17179488 (Memorando.SES/FTC-CGE-CSET-AUGE.nº 6/2020).
8 Processo SEI 1320.01.0074703/2020-38, evento SEI nº 18161265 (Memorando.SES/SUBSILS.nº 3056/2020).
9 Memorando SES/SUBVS nº748/2020

EPI para atendimento hospitalar - casos graves (CTI - 5%)						
Item	Quant.	Nº de casos novos estimados - MARÇO	Nº de casos novos estimados – ABRIL	Nº de casos novos estimados - MAIO	Atendimento em dias	Total
Máscara N95	20	576	6902	1	15	2.243.700

OBS: Conforme Plano Estadual de Contingência são necessárias 20 máscaras N95 a cada 24 horas em ambiente hospitalar.

Em que pese o número de unidades adquiridas no contrato em análise (750.000) ser inferior ao previsto, verifica-se que houveram outras contratações dessas máscaras, que deveriam ser levadas em conta para o efetivo gerenciamento do item adquirido, como por exemplo, foram adquiridas 150.000 máscaras por meio do contrato nº 9245606/2020 assinado no dia 26/03/2020 (data anterior à solicitação das máscaras objeto do contrato em análise). Ante o exposto, conclui-se pela existência de fragilidades nos levantamentos e controles de quantitativos de máscaras N95 adquiridas.

1.3 Descumprimento do cronograma de entrega

A cláusula sétima do Contrato 9245712/2020 estabelece que "as condições de entrega e recebimento do objeto são aquelas previstas no Termo de Referência". O Termo de Referência indica períodos divergentes para o recebimento do objeto. No item 4 do artefato, "Da Execução do Objeto", a data definida para as entregas é entre 07/03 e 10/03, portanto anterior a assinatura do Contrato. Já no item 2 "Justificativa da Contratação" a data definida é entre 07/04 e 10/04/2020, enfatizando que a contratação contemplará entregas parceladas para garantir o abastecimento e proteção aos agentes de saúde. Por sua vez, a Autorização de Fornecimento nº 28[10] também informa no campo "observações" que o prazo de entrega é entre 07/03 e 10/03. Em resposta à esta indicação, a SES informou[11] que a divergência de prazos apontada se trata de erro material.

Em que pese as divergências identificadas acima, as datas de recebimento das máscaras, de acordo com os documentos de conferências juntados nos autos, são: 13, 23, 24 de abril, 08, 13 e 25 de maio e 28 de julho de 2020, ou seja, um atraso de 58 dias em relação a data da última entrega prevista no Termo de Referência (10 de abril) e a data efetiva de entrega da última parcela de máscaras, que foi em 28 de julho de 2020.

Observa-se que não constam nos autos manifestação da SES acerca do atraso verificado nem informação de medidas adotadas no sentido de regularizar as entregas ou notificar a empresa.

10 Autorização de Fornecimento nº 28 (Evento SEI 13224368), assinada em 07/04/2020.

11 Memorando SES/SUBVS nº 748/2020

1.4 Ausência de prévia definição dos beneficiários das máscaras N95

O Acórdão TCU 1335/2020-Plenário destaca, para as contratações realizadas com amparo na Lei 13.979/2020, a importância de juntar nos autos informações referentes a destinação do objeto contratado.

O Termo de Referência prevê, no item 4 "Da Execução do Objeto", a definição do local de entrega das máscaras (Almoxarifado da SES/MG) e as condições de recebimento (provisória, no ato de entrega, e definitiva, após verificação da qualidade e quantidade do material). Porém, não foram identificadas no processo de contratação quais seriam as localidades e respectivos beneficiários das 750.000 máscaras N95, bem como não constam o levantamento prévio ou informações sobre a necessidade de cada beneficiário e o montante estimado para cada local, os parâmetros para a distribuição, o cronograma de disponibilização e a logística de entrega aos destinatários.

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

Possíveis consequências: levantamento da demanda não traduz a necessidade do órgão (potencial); direcionamento da contratação (potencial); a contratação não atende a uma necessidade do órgão (potencial); desperdício de recursos públicos (potencial); sobreposição do objeto contratual com contratações realizadas por outros órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual ou pela União (real).

1.5 Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência de Gestão da SES informou que o processo de compra em questão foi instruído no âmbito da Central de compras da SEPLAG, órgão que apresentou Nota Técnica, cuja manifestação em relação ao achado 1.1 (Termo de Referência emitido após seleção do fornecedor) informou que:

> [...]Por se tratar de um processo de dispensa, o Termo de Referência que dá concretude à contratação contém o nome da empresa, faz referência às condições de entrega e pagamento e ao preço ou custo da contratação. Sendo assim, para conter tais informações, o Termo de Referência não poderia ser elaborado antes da apresentação da proposta aceita 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.[...]
>
> [...]Caso o Termo de Referência fosse elaborado anteriormente, não seria possível disponibilizar informações de entrega, preço contratado e pagamento, uma vez que em função da evidente instabilidade de mercado provocada pelo coronavírus, que ocasionou aumento de demanda de EPIs, redução de produtos disponíveis e aumento substancial de preços, as empresas disponíveis para fornecer é quem informavam suas condições. Caso contrário, não se conseguia adquirir os itens e o resultado era a falta de EPIs para profissionais de saúde, como acontecido em diversos entes federativos, conforme reportagens incluídas na instrução processual por meio dos eventos SEI 13100993 e 13100568.[...]

Quanto ao achado 1.2 (Ausência de levantamento prévio de quantitativos subsidiados em memórias de cálculo e critério técnicos), a SES informou[12] que incluiu, no processo de compras, Nota Explicativa que traz a métrica de cálculo, cientificando ainda que:

> [...]Para delimitação do quantitativo necessário foram consideradas as projeções estatísticas disponíveis em março de 2020, sendo que o detalhamento sobre esses dados foi apresentado por meio do Memorando supracitado e seus anexos 18247439, 18247542 e 18247583. Tais dados demonstravam um crescimento exponencial dos casos no mês de março e início de abril, com pico de novos casos previsto para o dia 07 de abril de 2020.[...]

Adicionalmente, a SES complementou[13] as informações sobre o levantamento do quantitativo de máscaras N95, no qual manifestou que:

> [...] Assim, em sede das reuniões de colegiado, na qual tais projeções foram apresentadas, houve amplo debate pela alta administração da Secretaria, que, inicialmente, chegou a um consenso de aquisição de aproximadamente 25% do previsto no cálculo. Tal número foi baseado levando-se em consideração o princípio da razoabilidade e do interesse público, tendo em vista o fato de que as projeções feitas consideravam o cenário mais conservador, e que, portanto, poderia não se concretizar, tendo em vista a adoção, pelo Estado de Minas Gerais, de medidas de contenção da transmissão do vírus. Ainda, considerou-se também a expectativa de recebimento de Máscaras N95 do Ministério da Saúde.
>
> Importante ressaltar que, por mais que o Ministério, à época, tivesse sinalizado que forneceria EPI's, a formalização do quantitativo a ser entregue não ocorreu. Ainda, a data de entrega de tais itens também não foi formalizada, fato que fez com que a equipe da Secretaria de Estado de Saúde entrasse em contato com o órgão, por meio telefônico, para solicitar informações.
>
> Contudo, mesmo diante dos contatos telefônicos, a Secretaria de Estado de Saúde não recebeu uma confirmação formal do quantitativo e datas de entrega.
>
> A ausência de tal formalização gerou um cenário de insegurança, que, somados ao caráter dinâmico das doações advindas do Governo Federal durante a pandemia, ao cenário de escassez do produto e à dificuldade em adquirir o total estimado pelo menor preço (13129399), fez com que o Gabinete da Secretaria de Estado de Saúde repensasse a decisão inicial de compra. Considerou-se oportuno, portanto, o aumento em 50% do quantitativo inicialmente acordado, totalizando 750.000 máscaras, atentando-se, principalmente, para a necessidade de se prestar um serviço público de qualidade.[...]
>
> [...]Ressaltamos que o aumento retromencionado encontra respaldo no cálculo inicialmente feito que, como demonstrado, apontava para a necessidade de 2.243.700 máscaras N95. Ainda, mesmo quando analisamos a somatória com outras contratações realizadas pouco tempo antes, com o mesmo objetivo, o total ainda permaneceu abaixo da estimativa inicial.[...]

Em relação ao achado 1.3 (Indicação de prazos divergentes no Termo de Referência e descumprimento do cronograma de entrega), a SES informou[14] que a divergência de prazos foi erro material, reconheceu que houve atraso nas entregas das máscaras N95 e informou que, portanto, seriam tomadas as medidas necessárias para o devido processo administrativo punitivo (PAP):

12 Memorando SES/SUBVS nº748/2020

13 Memorando SES/SUBVS nº761/2020

14 Memorando SES/SUBVS nº 748/2020

> [...]O Termo de Referência e Contrato nº 9245712/2020 foram formalizados pela Administração em 03/04/2020, portanto, a divergência de data identificada acima trata-se de erro material, tendo em vista não ser possível o fornecedor realizar a entrega dos itens um mês antes da formalização do ato, ou seja, assinatura desses documentos pelas partes.[...]
>
> [...]Contudo, o que constatamos é que o cronograma mencionado pela Contratada, não condiz com os prazos formalizados por meio do contrato celebrado com esta Secretaria e que o Termo de Referência estabelece na Cláusula 12, as sanções administrativas aplicáveis em conformidade com o Decreto Estadual nº 45.902, de 27 de janeiro de 2012, em seu art. 38, que estabelece aos fornecedores que descumprirem total ou parcialmente os contratos celebrados com a Administração Pública Estadual as sanções previstas no art. 87 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, com observância do devido processo administrativo punitivo (PAP), respeitando-se o contraditório e a ampla defesa.
>
> Dessa forma, após a conclusão do parecer técnico, o mesmo será encaminhado para o Ordenador de Despesas proceder com a instauração do processo para abertura do PAP de forma que se possa apurar eventual responsabilidade da Contratada.[...]

Quanto ao achado 1.4 (Ausência de prévia definição dos beneficiários das máscaras N95), a SES manifestou[15], em resumo, que as tratativas para aquisição emergencial de máscaras N95 ocorreram em paralelo com o planejamento da distribuição dos insumos pela Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde, motivo pelo qual afirmam que "não foi possível apontar de antemão, nos autos da contratação, quais seriam os serviços de fato beneficiados com a aquisição das máscaras N95, visto que algumas iniciativas se deram em paralelo, ditadas pela necessidade urgente de resposta à pandemia". Em complemento, a área técnica informou os processos SEI que contém planilha da distribuição das máscaras N95.

1.6 Análise da Equipe de Auditoria

Em relação a emissão do Termo de Referência após a seleção do fornecedor, a SEPLAG informou sobre a impossibilidade de elaboração do Termo de Referência previamente à seleção do fornecedor, afirmando que "*em função da evidente instabilidade de mercado provocada pelo coronavírus, que ocasionou aumento de demanda de EPIs, redução de produtos disponíveis e aumento substancial de preços, as empresas disponíveis para fornecer é quem informavam suas condições",* porém, em que pese a excepcionalidade do contexto vivenciado, é importante observar que o Termo de Referência é o elemento que orienta os potenciais fornecedores e oferece as condições necessárias à elaboração de propostas adequadas às expectativas da administração, também é importante observar os riscos advindos da elaboração do termo de referência como etapa final na contratação, tais como limitação do universo de fornecedores, erros na composição dos custos e falhas na verificação das condições acessórias apresentadas. Diante o exposto, mantem-se o teor do achado de auditoria.

Quanto ao achado relativo à ausência de levantamento prévio de quantitativos subsidiados em memórias de cálculo e critérios técnicos, a Secretaria informou que foi anexada posteriormente à emissão do Relatório Preliminar, Nota explicativa sobre métrica de cálculo do quantitativos de máscaras N95, tal documento, define a necessidade de 2.243.700 máscaras, a SES informa ainda

15 Memorando SES/SUBVS nº 748/2020

que por de decisão da alta administração chegou a um consenso para adquirir aproximadamente 25% deste valor.

Conforme citado no achado em questão, houve um aumento de 50% do quantitativo solicitado (de 500.000 para 750.000 unidades), conforme ofícios de solicitação emitidos em 02/04 e 03/04/2020, e de acordo com a Secretaria "*o aumento retromencionado encontra respaldo no cálculo inicialmente feito que, como demonstrado, apontava para a necessidade de 2.243.700 máscaras N95. Ainda, mesmo quando analisamos a somatória com outras contratações realizadas pouco tempo antes, com o mesmo objetivo, o total ainda permaneceu abaixo da estimativa inicial*", porém, conforme citado pela SES, houve outras contratações e não há menção ao quantitativo das máscaras adquiridas por meio destas outras contratações, que deveriam ser levadas em conta para o efetivo gerenciamento do item adquirido. Por exemplo, foram adquiridas 150.000 máscaras por meio do contrato nº 9245606/2020 assinado no dia 26/03/2020 (data anterior à solicitação das máscaras objeto do contrato em análise), o que perfaz um total de 900.000 máscaras adquiridas, e, portanto, cerca de 40% do total previsto, ou seja, 15% a mais do valor de consenso decidido pela administração. Portanto, conclui-se por fragilidades observados no controle da demanda prevista em relação às efetivas compras realizadas, o que implica na alteração do título do achado de auditoria para fragilidades no controle do quantitativo de máscaras N95 a serem adquiridas.

Em relação aos prazos divergentes e descumprimento do cronograma de entrega, verifica-se a ocorrência de erro material em virtude dos prazos divergentes constante do Termo de Referência. Ainda, a Unidade Auditada confirma o descumprimento do prazo de entrega. A adoção da medida informada pela SES está de acordo com a proposta de recomendação relativa ao processo administrativo punitivo (PAP) a ser instaurado, inobstante a necessária comprovação por meio documental. Deste modo, a equipe de auditoria atualiza a redação do achado em tela para *descumprimento do cronograma de entrega*.

Quanto à ausência prévia de definição dos beneficiários das máscaras N95, verifica-se que os critérios de distribuição dos equipamentos de proteção individual foram elaborados posteriormente à contratação, conclui-se, portanto, em que pese a situação de emergência em saúde pública, que não houve a definição prévia dos beneficiários das máscaras N95, ademais, cumpre registrar que a planilha[16] contendo a distribuição das máscaras apresentada não possui título, nem data, nem identificação do responsável pela elaboração ou qualquer outro tipo de identificação, necessários à sua formalidade. Diante o exposto, a manifestação da Secretaria não altera o teor do achado de auditoria e as recomendações formuladas no intuito de aprimorar o gerenciamento dos riscos e os controles internos.

16 Anexo Distribuição Total_EPI_evento SEI 20707491_Processo SEI 1320.01.0101615/2020-41

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

No entendimento do TCU, a realização de pesquisa de preços é exigível em todos os tipos de licitação, inclusive na contratação por dispensa (Acórdãos Plenário 1565/2015, 1607/2014 e 2380/2013). A pesquisa de preços é o elemento norteador do julgamento da licitação, que em conjunto com os critérios de aceitabilidade das propostas, definem a economicidade da aquisição.

Em relação à pesquisa de preços utilizada para a definição do valor de referência para a aquisição de máscaras N95 verificaram-se deficiências decorrentes dos aspectos abaixo indicados:

2.1 Fragilidades nas solicitações de orçamento para a estimativa de preços de aquisição de máscaras N95

Na contratação em análise a integralidade das pesquisas foi realizada junto a potenciais fornecedores e não constam no processo o registro do uso adicional de outras fontes da pesquisa de preços, a exemplo de Portal de Compras do Governo Federal ou contratações similares no Estado ou em outros entes públicos.

Da análise do processo, foram identificados registros de comunicação com 14 potenciais fornecedores. O Quadro Comparativo de Preços (imagem 02) confronta os preços unitários e totais de sete fornecedores.

Imagem 02 – Quadro Comparativo de Preços para Pedido de Compras

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
CENTRAL DE COMPRAS
QUADRO COMPARATIVO DE PREÇOS PARA PEDIDO DE COMPRAS

PLANEJAMENTO: AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE MÁSCARAS N95 - 2
CERTIFICO QUE A PESQUISA REALIZADA CORRESPONDE AOS DADOS FORNECIDOS PELA(S) EMPRESA(S) NESTA DATA

Quadro Comparativo de Preços - Aquisição de Máscaras N95 - SES - 2							
Fornecedor	Elevoni	AD	Multiland	Globalmed	MMJS	XCMG	DCB
Preço Unitários	R$ 30,00	R$ 27,00	R$ 28,00	R$ 30,00	R$ 24,50	R$ 15,02	R$ 15,01
Preço Total	R$ 22.500.000,00	R$ 20.250.000,00	R$21.000.000,00	R$ 22.500.000,00	R$ 18.375.000,00	R$ 11.265.000,00	R$ 11.257.500,00

Fonte: Processo SEI 13.20.01.0038950/2020-59, documento SEI nº 13129399

A Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº 9447/2015, ao definir os parâmetros para realização da pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, determina que "deverão ser juntados aos autos do procedimento de compra documentos comprobatórios da pesquisa realizada" (§8º do art. 3º) e determina no artigo 6º os procedimentos específicos relativos à pesquisa de preços realizada com fornecedores, reproduzido a seguir:

> Art. 6º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.
> §1º A solicitação para a apresentação de cotação de preços será realizada por meio de qualquer forma escrita (e-mail, fax, ofício, carta com aviso de recebimento).
> §2º Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado.
> §3º Deverão ser juntados aos autos do procedimento de licitação os orçamentos elaborados, dentro dos mesmos padrões de detalhamento, com a indicação completa das empresas consultadas (CNPJ, endereço completo, acompanhado de telefones existentes, e-mail, etc.).

Em decisão do Acórdão 1520/2015 - Plenário, o TCU recomenda "*documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte*", o que reforça a importância da conformidade da instrução processual.

A fim de obter esclarecimentos sobre os procedimentos relativos à cotação de preços junto a potenciais fornecedores, foi encaminhada Solicitação de Auditoria[17] para a Seplag, que respondeu[18] que muitos dos contatos foram realizados por meio de *Whatsapp* ou ligações telefônicas, conforme reproduzido a seguir:

> (...) Desta forma, muitos dos contatos com solicitações de cotação foram realizados por meio do aplicativo Whatsapp ou por ligações telefônicas, uma vez que não havia tempo para aguardar dias ou semanas por algum retorno. (...)

Ainda, segundo a resposta, 3 fornecedores buscaram contato junto ao e-mail corporativo[19] da Central de Compras, ou seja não houve solicitação de orçamento para estes fornecedores por parte da Seplag.

A partir da análise dos pedidos do orçamento, propostas recebidas e da resposta da Seplag, citada acima, foram verificadas ausências de registros relacionados aos pedidos de orçamento e identificação do servidor responsável, data de envio, discriminação dos itens solicitados e quantitativos para dois dos sete fornecedores que compõe o mapa de preços, a saber Elevoni e MMJS[20], bem como ausência de datas nas propostas do fornecedor contratado DCB[21] e da empresa Elevoni.

2.2 Divergências no quantitativo e ausência de solicitação de informações sobre condições acessórias nas correspondências com fornecedores

A Lei nº 13.979/2020 estabelece que o termo de referência simplificado conterá os requisitos da contratação (§1º-IV do art. 4º-E), dos quais são exemplos os requisitos de qualidade,

17 Solicitação de Auditoria Força Tarefa CGE-CSET/SES-AUGE nº 03/2020, de 10/08/2020, para a SCCG-CSC/Seplag (Processo SEI 1500.01.0889996/2020-64, evento SEI nº 18093727).
18 Ofício SEPLAG/CECOMP nº. 165/2020 (Processo SEI 1500.01.0889996/2020-64, evento SEI nº 18094054).
19 E-mail corporativo comprascentrais@planejamento.mg.gov.br.
20 Processo SEI 1320.01.0038920/2020-59, evento SEI nº 13101633 (ELEVONI) e evento SEI nº 13102657(MMJS)
21 Processo SEI 1320.01.0038920/2020-59, evento SEI nº 13114457

especificações técnicas, prazos de execução, data, local, condições de entrega, formas de recebimento, bem como as condições acessórias para a efetividade do objeto contratado.

Em relação ao quantitativo de máscaras solicitado, quantitativo disponível para pronta entrega, dentre outras informações relacionadas às condições acessórias, foi informado que a equipe da Central de Compras enviou planilhas de solicitação conforme modelos apresentados na resposta da Seplag[22] citada anteriormente. Porém, não consta no processo a planilha de solicitação de cotação citada pela Seplag para 6 fornecedores (42,9%) do total de 14 identificados no processo.

Registra-se que há divergência no quantitativo de máscaras N95 adquirido (750.000 unidades) em relação ao quantitativo apresentado nas duas planilhas enviadas pela Seplag como modelo de planilha de solicitação. Uma das planilhas é identificada como "EPIs (Governo Do Estado de Minas Gerais)" e apresenta o quantitativo de 423.553 máscaras N95 (montante inferior à real quantidade que foi adquirida). A outra planilha identificada como "EPIs 2 (Para o Estado de MG Inteiro)" apresenta o quantitativo esperado de 5.000 máscaras N95, o que indica que a quantidades orçada nessas consultas de preço considerou volume bem inferior ao, de fato, contratado. Ainda, o código SIAD também não é o mesmo nas duas planilhas, embora identifiquem a mesma máscara N95. As divergências nos quantitativos solicitados nas planilhas apresentadas pela Seplag e no quantitativo efetivamente adquirido estão demonstradas no Quadro 01.

Quadro 01 – Quantitativo de máscaras das planilhas de modelos de solicitação de orçamento

Evento SEI	Código SIAD	Produto descrito nas planilhas da SEPLAG	Quantitativo esperado	AV (%)
18113123 Planilha de solicitação de Orçamentos - COVID-19	125628	MÁSCARA DESCARTAVEL - IDENTIFICACAO: N 95; FORMATO: CONCHA OU DOBRAVEL; CAMADAS: 4 CAMADAS; MATERIA-PRIMA: FIBRA SINTETICA; GRAMATURA: NAO APLICAVEL; FILTRO: FILTRO PFF2; TIPO FIXACAO: ELASTICO; AJUSTE NASAL: SIM; ESTERIL: NAO	423.553	56,474%
	1647385	MÁSCARAS N95	5.000	0,667%
		QUANTITATIVO NO TERMO DE REFERÊNCIA	750.000	100,00%

Fonte: Processo: 1500.01.0889996/2020-64, evento 18113123. Elaborado pela equipe de auditoria.

Observou-se que há propostas[23] de fornecimento também com valores distintos, a exemplo da proposta de 1.000 máscaras da Elevoni, 83.000 da MMJS e 750.000 da XCMG e DCB.

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

Possíveis consequências: Risco de direcionamento da contratação (potencial); a contratação não permitir selecionar a proposta mais vantajosa (potencial); fornecedor contratado não apresentar condições operacionais para efetivar a entrega dos bens, ensejando a inexecução contratual (potencial); inconformidade da instrução processual (real).

22 Processo: 1500.01.0889996/2020-64, evento SEI nº 18113123

23 Processo 1320.01.0038920/2020-59: Propostas da Elevoni, evento SEI 13101633, da MMJS evento SEI 13102657 e da XCMG e DCB eventos SEI 13106120 e 13114457, respectivamente.

2.3 Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG, por meio de Nota Explicativa, informou em relação ao achada 2.1 (fragilidades nas solicitações de orçamento para estimativa de preço de aquisição da máscara N95), que:

> [...]visualizava-se variação quase diária de preços de mercado e a indisponibilidade de produtos era a tônica de mercado nos meses de Março, Abril e início de Maio de 2020. Fornecedores enviavam propostas com validade de 1 a 5 dias e pressionavam a equipe da Central de Compras para definição ou não da contratação, em função da alta demanda por parte de outros entes federativos. Sendo assim, um preço ofertado em um dia já não mais servia para embasar uma contratação três ou quatro dias depois.[...]
>
> [...]inúmeros agentes trabalhavam em processos distintos, as vezes de objetos semelhantes e em intervalos de até uma semana de diferença. Por isso, aproveitamos também orçamentos de outras aquisições realizadas nestes mesmos períodos.[...]
>
> [...]Ainda que houvesse diretrizes propostas pela Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº 9447/2015, a pandemia trouxe uma completa alteração de procedimentos para o mercado. A alta demanda e volatilidade de preços provocou a escassez de produtos. Assim, empresas tradicionais fornecedoras não possuíam materiais para atendimento e outras novas, importadoras ou traders, passaram a ofertar soluções à instituições públicas e privadas. Gabinetes de SEPLAG, SEGOV, SES e Assembleia enviavam dezenas de contatos diariamente, via whatsapp ou ligações. Verificávamos cada uma delas em busca de obter os produtos. Eram realizadas dezenas ou até centenas de telefonemas diários para verificar se empresas realmente detinham os produtos. Raramente as demandas vinham por email. Assim, experimentamos situação para a qual a resolução supracitada não foi elaborada para prever. Caso seguíssemos o formalismo proposto pela norma, possivelmente ainda não teríamos EPIs e nem equipamentos para proteger profissionais de saúde e salvar vidas.[...]

Em relação ao achado 2.2 (divergências nos quantitativos e ausências de informações sobre condições acessórias), a SEPLAG, afirmou que:

> [...]os primeiros contatos ou empresas buscadas eram aquelas que já haviam comercializado materiais médicos hospitalares com o Estado de Minas Gerais, por meio de Registros de Preços ou Pregões eletrônicos. Tal prática era recomendada, uma vez que eram fornecedores estabelecidos no mercado e cujos produtos eram conhecidos e registrados na ANVISA.[...]
>
> [...]Em função do curto prazo exigido para concretização das compras, uma vez que havia o risco concreto de aumento exponencial das contaminações por COVID-19 no Estado e enorme pressão governamental pela disponibilização de insumos e instrumentos que garantissem a devida segurança de agentes públicos, aproveitávamos cotações obtidas em processos contemporâneos de mesmos itens, uma vez que a equipe para realização destes processos era reduzida e também devido à escassez de empresas com produtos disponíveis com prazos de entrega, preços e características técnicas disponíveis no mercado. Assim, ainda que a planilha com quantitativo enviada para o fornecedor contivesse número distinto e ainda outros EPIs não necessários nesta contratação, foram estes contatos que obtiveram retornos de alguns fornecedores e permitiram a realização da contratação.[...]

2.4 Análise da Equipe de Auditoria

Conforme citado na manifestação da SEPLAG, em relação às fragilidades nas solicitações de orçamento para estimativa de preço de aquisição da máscara N95, verifica-se que o contexto vivenciado por ocasião da pesquisa de preços realizada era de rápida variação de preços e

indisponibilidade dos produtos, porém, as informações de que os fornecedores “pressionavam a equipe da Central de Compras para definição ou não da contratação” e que a “análise da conformidade do produto” só era avaliada “diante da constatação de que o preço ofertado era considerado competitivo em comparação às empresas do mercado” reforçam as fragilidades nos procedimentos de pesquisa de preços para estimar o valor de referência da contratação.

A SEPLAG informa que os preços cotados em contratações anteriores “não teriam validade concreta, uma vez que não poderíamos viabilizar a aquisição nas mesmas condições anteriores”, mas em outro ponto alega que aproveitaram “também orçamentos de outras aquisições realizadas nestes mesmos períodos”. A menção à Resolução Conjunta SEPLAG/CGE nº 9447/2015 não tem o objetivo de exigir formalismo excessivo e sim estabelecer diretrizes para a segurança dos procedimentos de pesquisa de preços realizada com os fornecedores, tais como a completude das solicitações e padrões de detalhamento mínimos que indiquem data dos orçamentos, descrição uniforme do objeto e quantitativos, bem como suficiência das informações dos fornecedores cotados. Deste modo, as alegações não alteram o teor do achado.

Em relação às divergências nos quantitativos e ausência de informações sobre condições acessórias, verifica-se, também, a excepcionalidade do contexto vivenciado pela situação emergencial, porém cabe destacar os riscos elevados advindos da imprecisão dos quantitativos solicitados nas planilhas apresentadas pela SEPLAG, bem como a ausência das planilhas nas solicitações de orçamentos, e da definição das condições acessórias. Diante o exposto, a manifestação da SEPLAG não altera o teor do achado de auditoria e as recomendações formuladas no intuito de aprimorar o gerenciamento dos riscos e os controles internos..

3. Fragilidades na gestão e fiscalização contratual

3.1 Fragilidades na asseguração dos aspectos quantitativos e qualitativos das máscaras N95 recebidas

Em relação ao acompanhamento e fiscalização da execução contratual, identifica-se que o Termo de Referência estabelece no item “4.3 Condições de Recebimento”, que os produtos serão recebidos provisoriamente, quando serão observadas informações constantes da fatura e das embalagens em confronto com a nota de empenho, e definitivamente, após verificação da qualidade e quantidade do material. Os documentos identificados no processo relacionados à execução e fiscalização contratual são: Conferência de Carga; Documento de inclusão de aquisição do material no SIAD; Checklist da nota fiscal; Ateste de Nota Fiscal; Relatório de Dados de Especificação; Liquidação de Empenho da Despesa e Ordem de Pagamento.

Conforme identificado no processo em análise, o Relatório de Dados de Especificação é baseado no ateste da nota fiscal e é o documento a ser encaminhado para liquidação e pagamento do objeto contratado.

O artigo 73 da Lei nº 8666/1993, determina no inciso II, b, que no âmbito da execução contratual o objeto será recebido definidamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação, essa informação foi reproduzida no Termo de Referência e também consta na Autorização de Fornecimento[24], porém não há maiores detalhamentos de como seria realizada a verificação da qualidade e quantidade das máscaras, tendo em vista que conforme os checklists de conferência, as máscaras foram entregues em caixas lacradas e, conforme documentos de conferência de carga, os dados coletados são: número do lote, quantidade, fabricante, datas de fabricação e validade.

Em resposta ao questionamento[25] realizado pela equipe de Auditoria a respeito do registro de inconformidades nas máscaras N95 adquiridas, a SES respondeu[26] que:

> [...] Observa-se que não foi formalizada nenhuma queixa acerca de inconformidades nas máscaras adquiridas pelo contrato Nº 9245712/2020. Ademais, conforme observado no fluxo exposto acima, a atuação do Almoxarifado é referente à operação logística da carga, dessa forma, caso houvesse registro de inconformidades do item, é de competência da gestora e fiscal do contrato notificar a empresa contratada. [...]

Em relação ao processo de entrega, a SES informou que:

> [...] Nesse enfoque, a partir a entrega dos insumos, um funcionário do almoxarifado realiza o recebimento da carga onde são conferidos aspectos relacionados a presença de autorização de fornecimento e se o insumo apresentado na nota está de acordo com o que foi efetivamente entregue. Em sequência, os insumos recebidos são incorporados ao SIAD e um servidor do almoxarifado realiza o ateste do produto. [...]

Foi informado, ainda, que após os procedimentos identificados acima, a Subsecretaria de Políticas e Ações em Saúde (Subpas) define a destinação dos EPIs e é feita a distribuição dos itens. Não há, portanto, indícios de controles adicionais que assegurem, com razoável nível de exatidão, a verificação de aspectos qualitativos das máscaras recebidas.

3.2 Ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos

A Administração deve indicar servidores substitutos para os fiscais e gestores de contratos designados, a fim de que não ocorra a descontinuidade da fiscalização contratual[27]. Acórdãos do TCU reforçam esse entendimento, a exemplo dos Acórdãos 1236/2015 e 2831/2011, ambos do Plenário.

O Decreto nº 46.944/2016 estabelece, no seu artigo 6º, que os órgãos e entidades deverão formalizar a participação na contratação centralizada por meio de um termo de anuência e este

24 Processo SEI 1320.01.0038920/2020-59 evento SEI nº 13223831

25 Processo SEI 1320.01.0074703/2020-38, evento SEI nº 17179488 - Memorando.SES/FTC-CGE-CSET-AUGE.nº 6/2020

26 Processo SEI 1320.01.0074703/2020-38, evento SEI nº 18161265 - Memorando.SES/SUBSILS.nº 3056/2020

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

deve contemplar a designação dos servidores para o exercício das funções de gestor setorial e fiscal do contrato, além dos seus respectivos substitutos.

A Resolução SES nº 5.750/2017, determina no art. 7º que: "São elementos do ato administrativo de designação dos gestores e fiscais de contrato: [...] IV - a indicação dos substitutos em caso de férias, licenças e outros afastamentos". Destaca-se que, no sítio institucional da SES, consta modelo[28] de Termo de Designação de Fiscal e Gestor de Contrato que possui campo para a indicação do substituto.

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

3.3 Inobservância do princípio de segregação de funções

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

> Art. 7º As atividades de controle a serem executadas pelas unidades administrativas da SES/MG se classificam, principalmente, em:
> [...]
> VI - Segregação de funções: atividade de prevenção que consiste em separar adequadamente, entre os servidores, as atividades de contabilidade e conciliação, informação e autorização, custódia e inventário, contratação e pagamento, administração de recursos próprios e de terceiros, normalização e fiscalização; [...]
> VIII - normatização interna: atividade de prevenção que visa à definição de regras internas, funcionamento, fluxos operacionais, funções, responsabilidades e níveis de autoridade e alçadas, manuais de treinamento, instruções técnicas e procedimentos de trabalho.
>
> Art. 9º No exercício do controle interno, as unidades integrantes da estrutura organizacional da SES/MG têm as seguintes responsabilidades: I - exercer o controle, por meio dos diversos níveis de chefia, visando ao cumprimento dos programas, objetivos e metas estabelecidos no planejamento estratégico e operacional da SES/MG e à observância da legislação e das normas que orientam suas atividades específicas [...].

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

Na contratação em análise, identificou-se que o Subsecretário de Vigilância em Saúde assina o termo de referência, o contrato, a autorização de fornecimento, o empenho, a liquidação e a

28 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.

ordem de pagamento, além de ser Gestor do Contrato e Ordenador de Despesas. Verificou-se também que a Fiscal do Contrato assina documentos[29] relativos à descentralização e disponibilidade orçamentária, emissão de nota de empenho, e realiza o encaminhamento de Autorização de Fornecimento.

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

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

Foram identificados no processo em análise, checklists aplicados por ocasião do recebimento das máscaras N95, com itens de conferência conforme nota fiscal e autorização de fornecimento, e nenhuma inconformidade foi registrada nos checklists relacionados às notas fiscais nº 59346, 59546, 59574, 59766, 59840, 60116 e 61271. Porém, foram verificadas inconsistências nestes documentos de conferência, conforme quadro 02 a seguir:

29 Descentralização e disponibilidade orçamentária – eventos SEI nº 13125568 e 13158771, emissão de nota de empenho – documento SEI nº 13158921 e encaminhamento de Autorização de Fornecimento – documento SEI nº 13225435, todos documentos anexos ao Processo SEI 1320.01.0038920/2020-59.

Quadro 02 – Relação das Notas Fiscais

Nota Fiscal	Quantitativo de máscaras	Data da entrega*	Nº documento SEI (Ateste de Nota Fiscal)	Checklist		
				Foi inserido o nº da Nota Fiscal?	Possui assinatura do responsável pela entrega?	Possui assinatura do responsável pelo recebimento?
59346	50.000	13/04/2020	13431787	Não	Não	Sim
59546	116.444	23/04/2020	13746628	Não	Não	Não
59574	240.000	24/04/2020	14053921	Não	Sim	Sim
59766	30.000	08/05/2020	14230266	Não	Sim	Sim
59840	30.000	13/05/2020	14412148	Não	Sim	Sim
60116	245.000	25/05/2020	14792335	Não	Sim	Sim
61271	38.556	28/07/2020	17955523	Não	Não	Sim
TOTAL						

Fonte: Processo SEI 13.20.01.0038950/2020-59. Elaborado pela equipe de auditoria.
Nota: * Todas as entregas ocorreram após o prazo estabelecido no TR

Portanto, verifica-se, a partir do Quadro 02, que apesar do referido checklist possuir o campo específico para preenchimento do número da nota fiscal, em nenhum documento este campo foi preenchido. Ainda, verificou-se que o checklist relativo à Nota Fiscal nº 59546 não possui a assinatura dos responsáveis pela entrega e pelo recebimento. Destaca-se que não há documentos de identificação dos responsáveis pela entrega e pelo recebimento do objeto dos materiais.

No âmbito da SES, a Resolução nº 5750/2017 determina, no art. 11, que "é vedado aos gestores e fiscais de contratos transferir as atribuições que lhe forem conferidas". Todavia, cumpre registrar que não foi identificada assinatura e/ou evidências de participação do Fiscal do Contrato nas verificações acima e no atestado de recebimento dos materiais.

No âmbito da análise sobre a existência de diretrizes claras relacionadas à gestão e fiscalização contratual, foi realizado questionamento[30] para a SES, que informou[31] que as diretrizes vigentes constam na Resolução SES nº 5.750/2017, mas que ações adicionais (a exemplo do gerenciamento de riscos), particulares a cada contratação, competem aos agentes designados.

Além das inconsistências identificadas acima e a partir da análise dos documentos que compõem o Processo de Compra auditado, verificou-se a ausência de diretrizes sistematizadas, objetivas e mensuráveis para a gestão e a fiscalização contratual que incluam o gerenciamento de riscos.

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

Possíveis consequências: Risco de atraso no cronograma de entrega (real); descumprimento da legislação (real); inviabilidade de aferir o cumprimento das cláusulas do contrato ou do

30 Processo SEI 1320.01.0074703/2020-38, evento SEI nº 17179488 - Memorando.SES/FTC-CGE-CSET-AUGE.nº 6/2020
31 Processo SEI 1320.01.0074703/2020-38, evento SEI nº 18219405 - Memorando.SES/SG.nº 846/2020

instrumento congênere (potencial); inviabilidade de assegurar que o objeto recebido é compatível com as especificações estabelecidas no contrato e termo de referência (potencial).

3.5 Manifestação da Unidade Auditada

A SES manifestou[32] em relação aos achados relativos a fragilidades na gestão e fiscalização contratual conforme destaques a seguir:

Em relação ao achado 3.1 (fragilidades na asseguração dos aspectos quantitativos e qualitativos das máscaras N95 recebidas), respondeu que:

> Prezando pela qualidade, segurança, durabilidade e desempenho do produto, a especificação do código 125628 informado no Termo de Referência do contrato em questão requer, dentre outras exigências, o registro do produto na Anvisa e Certificado de Aprovação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).[...]
>
> [...]Para além disso, a Superintendência de Vigilância Sanitária/Subsecretaria de Vigilância em Saúde por meio do COES-MINAS COVID 19 também publicou a Nota Técnica COES MINAS COVID-19 Nº 23/2020 de 08 de abril de 2020 contendo "Orientações da Vigilância Sanitária sobre o uso de máscaras para profissionais da saúde e pacientes durante a pandemia de COVID-19. Segue link para acesso: https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias_e_eventos/000_2020/coronavirus-legislacoes/08-04_Nota-Tecnica-COES-N23.pdf
>
> Contudo, para implementação de melhorias no processo de gestão e fiscalização de contratos no âmbito desta Secretaria, a Diretoria de Formalização de Contratos/ Superintendência de Gestão elaborou o Plano de Ação (20733869), que prevê a criação de um Manual para capacitação de servidores desta Secretaria quanto às atividades inerentes à gestão e fiscalização de contratos com vistas a conformar a atuação dos nomeados a um ponto entendido como mais próximo do ideal.

Quanto ao achado 3.2 (ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos), a Secretaria afirmou que havia escassez de pessoal e sobrecarga de funções, conforme destacado a seguir:

> [...]No momento da contratação a SES-MG estava integralmente mobilizada na execução de várias ações distintas concernentes à emergência, [...], portanto, de fato havia uma escassez de pessoal a ser indicado naquele momento para desempenhar singularmente cada um dos procedimentos de contratação, execução, gestão e fiscalização contratual, haja vista que vários eram os processos contratuais em curso, com várias frentes de atuação simultâneas e os espaços que esses servidores precisavam ocupar.
>
> Apesar da sobrecarga de funções narrada, no processo em questão em nenhum momento houve a descontinuidade da gestão e fiscalização contratual, pois não houve afastamento do gestor e fiscal titulares das suas funções. No entanto, compreendemos a importância da recomendação desta Auditoria e já estamos nos organizando internamente de forma que, nas próximas contratações iremos designar os servidores substitutos para suprir ausências e afastamentos legais dos titulares, quando houver.[...]

Em relação ao achado 3.3 (inobservância do princípio de segregação de funções), a SES mencionou, em resumo, as Resoluções SES/MG nº 7.194/2020 e nº 7.144/2020, que dispõe respectivamente sobre delegação de competência e ordenação de despesas no âmbito do órgão,

32 Memorando SES/SUBVS nº 748/2020 (20640919).

e destacou novamente a escassez de pessoal a ser indicado para desempenhar singularmente cada uma das etapas do processo. Informou ainda que:

> [...]No entanto, entendemos a importância da recomendação desta Auditoria e já estamos nos organizando internamente. A SUBVS inclusive já encaminhou consulta para a Controladoria Setorial desta Secretaria pelo SEI! 1320.01.0102831/2020-92 para obter orientações a respeito, de forma que nas próximas contratações consigamos aplicar a segregação de funções no âmbito da SES/MG, para fortalecermos a independência de ações e papéis nos atos de contratação, gestão e fiscalização.[...]

Por fim, quanto ao achado 3.4 (ausência de diretrizes sistematizadas para o gerenciamento de riscos na gestão e fiscalização contratual), a SES afirmou que a presença da fiscal na entrega foi impossibilitada por sobreposição de funções, e por isso o acompanhamento das entregas foi feito remotamente, ressaltando ainda que:

> [...]Ademais, no referido ateste assinado pela coordenadora do almoxarifado consta a seguinte redação: "Atestamos que os serviços/materiais foram prestados/entregues **em condições satisfatórias para o serviço público**, que os documentos fiscais anexos ao processo 1320.01.0038920/2020-59 representam cópia fiel dos documentos originais e que os valores unitários e total do(s) documento(s) fiscal(is) abaixo se encontram em conformidade com as condições pré-estabelecidas na contratação, de acordo com o § 1º do Artigo 10 do Decreto nº 37.924/96".[...]
>
> [...]A Diretoria de Formalização de Contratos/ Superintendência de Gestão elaborou o Plano de Ação (20733869) para a implementação de ações que visam corroborar para a melhoria do processo de gestão e fiscalização de contratos no âmbito desta Secretaria. No Plano de Ação são detalhadas as etapas de ações que visam a capacitação de servidores da Secretaria de Estado de Saúde quanto à noções inerentes à gestão e fiscalização de contratos.[...]

3.6 Análise da Equipe de Auditoria

Em relação às fragilidades na asseguração dos aspectos quantitativos e qualitativos das máscaras N95 recebidas, identifica-se que tais aspectos devem ser assegurados por razoáveis procedimentos de inspeção física, ainda que tal que tal produto seja certificado pela Anvisa e certificado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, uma vez que, no caso de algum problema eventualmente reportado com o produto, a garantia deverá ser acionada. Portanto, o entendimento desta equipe de auditoria é pela constatação de fragilidades na asseguração dos aspectos quantitativos e qualitativos das máscaras N95 recebidas.

Quanto ao achado relativo à ausência de designação de gestor e fiscal substitutos, a SES destaca que "*Apesar da sobrecarga de funções narrada, no processo em questão em nenhum momento houve a descontinuidade da gestão e fiscalização contratual, pois não houve afastamento do gestor e fiscal titulares das suas funções*", no entanto, a própria secretaria reconhece que não houve designação de substitutos, portanto, não há alteração no teor do achado.

Em relação à inobservância do princípio de segregação de funções, em que pese a Resolução SES/MG nº 7.194, de 18 de agosto de 2020, delegar várias competências aos subsecretários da pasta, e a escassez de pessoal conforme citado na manifestação da secretaria, há o entendimento desta equipe de auditoria que persiste a concentração de funções de requisição,

autorização, aprovação, execução, controle, liquidação e pagamento, haja vista Resoluções SES nº 4.258/2014 e 5.750/2017 que tratam desse assunto, portanto não há alteração no teor do achado. Quanto à mencionada consulta enviada para a Controladoria Setorial da SES, vislumbra-se que poderá contribuir para o diálogo no âmbito do órgão visando ao aprimoramento dos controles internos associados, sem minimizar a responsabilidade detida pelas áreas operacionais da Secretaria quanto aos riscos e controles a serem implementados para evitar e tratar o acúmulo de funções conflitantes.

Quanto à ausência de diretrizes sistematizadas para o gerenciamento de riscos na gestão e fiscalização da execução contratual, ressalta-se como boa prática o Plano de Ação que tem por objetivo a elaboração de manual e capacitação sobre a temática de gestão e fiscalização de contratos. A Secretaria afirmou que "*a presença da fiscal nas entregas foi impossibilitada pela sobreposição de funções relacionadas à elaboração de planejamentos e gestão financeira, sendo que a fiscal acompanhou remotamente todas as entregas*" e muita embora os atestes descreviam que o produto foi entregue em condições satisfatórias para o interesse público, verifica-se alto risco associado a ausência de um acompanhamento efetivo das entregas. Isto posto, ainda que haja o entendimento da necessidade de melhoria do processo de gestão e fiscalização dos contratos no âmbito da SES, que inclusive informa sobre capacitação dos servidores como uma das atividades do plano de ação realizado pelo órgão, esta equipe de auditoria entende que os argumentos expostos não alteram o teor do achado e as recomendações formuladas no intuito de aprimorar o gerenciamento dos riscos e os controles internos.

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

A fim de que a Administração Pública possa mitigar os riscos para a execução contratual, é oportuno que o setor responsável pela contração 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 corrupção[33].

Tal checagem abrange pesquisas em site oficiais, para emissão de certidões, como no CAFIMP[34], CGU[35] (cadastros CEIS, CNEP e CEPIM), TCU[36], Receita Federal[37] e CNJ[38], informações na Justiça Federal e Estadual, dentre outros. Inclui, dessa forma, tanto consultas que podem demonstrar eventuais impeditivos à contratação, nos termos da Lei nº 8.666/1993 e da Lei Estadual nº

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

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

35 Consulta disponível em http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes

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

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

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

23.451/2019[39], como verificações passíveis de indicar vínculos entre fornecedores, conflitos de interesses ou outros eventos de risco ou alertas, que demandem reforço da gestão contratual ou outras medidas mitigadoras.

Na contratação ora avaliada foram identificadas, as seguintes consultas[40] em relação ao fornecedor contratado: Certificado de Regularidade do FGTS, Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida da União, onde constam débitos administrados pela Receita Federal com exigibilidade suspensa, Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor - CRC, e não foi juntado no processo o Contrato Social da empresa DCB.

Em relação aos demais fornecedores, não há registros de verificações no processo, bem como não há dados do CNPJ de todos os fornecedores cotados. O requerimento de informações sobre os números de CNPJs de todos os fornecedores identificados no processo em tela foi objeto da solicitação[41] de Auditoria para a SEPLAG, que em resposta[42] afirmou que não se solicitava CNPJ das empresas que ofertavam o produto, conforme reproduzido a seguir:

> [...] Exatamente pelo contexto apresentado, é que não se solicitava o CNPJ das empresas que ofertavam o produto. Tal procedimento representaria enorme dispêndio de tempo, uma vez que só iríamos adquirir produtos com o menor preço e com registro na ANVISA ou aprovado nos termos da RDC 356/2020 (cuja a amostra foi validada pela equipe técnica da Rede FHEMIG). Sendo assim, apenas o CNPJ da empresa de menor preço era solicitado, assim como toda a documentação fiscal, técnica, contrato social e etc, nos termos da LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020. [...]

A fim de obter mais informações sobre os procedimentos e as verificações adotados pela SES no processo de contratação, questionou[43]-se o órgão se são promovidas consultas e pesquisas prévias para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impeçam os fornecedores ou prestadores de serviços de licitar e contratar, cuja resposta[44] esclarece o exposto a seguir:

> [...] 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 era o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (CAFIMP). [...]
>
> Em relação a bases para verificar ocorrências de penalidades anteriores, apenas o CAFIMP era consultado, porém, passamos a adotar junto a ela, uma consulta mais ampla desde 27/07/2020, tendo em vista a informação recebida a respeito de uma ferramenta nova que o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a disponibilizar, com o objetivo de atender aos princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais, presentes nas leis nº 12.965/14 e 13.460/18, e no Decreto nº 8.638/2016. A ferramenta permite a consulta consolidada de pessoas jurídicas e reúne, em relatório único, os resultados das seguintes certidões: Licitantes Inidôneos,

---

39 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.

40 Processo SEI 1320.01.0038920/2020-59, evento SEI nº 13145815 (Certificado Regularidade FGTS), evento SEI nº 13146027 (Certificado PGFN), evento SEI nº 13146148 (CRC).

41 Solicitação de Auditoria Força Tarefa CGE-CSET/SES-AUGE nº 03/2020 (18093727) Processo SEI 1500.01.0889996/2020-64.

42 Resposta da Superintendência Central de Compras Governamentais por meio do Ofício SEPLAG/CECOMP nº. 165/2020.

43 Questionamento por meio do Memorando.SES/FTC-CGE-CSET-AUGE.nº 4/2020.

44 Resposta da SES por meio do Memorando SES/SG.nº 800/2020, anexo ao Processo SEI 1320.01.0075551/2020-34, evento SEI nº 17750756.

> 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. Tal consulta pode ser realizada através do link a seguir: https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/
>
> Após a instrução do processo de compras, no qual a Diretoria de Compras (DC) procede às averiguações pertinentes, atinentes a eventual existência de registro de penalidades que impeçam os fornecedores ou prestadores de serviços de licitar e contratar, a Diretoria de Formalização de Contratos (DFC), conforme seu mister, insculpido no art. 56 do Decreto Estadual nº 47.769/2019, é responsável por elaborar e formalizar contratos e outros ajustes no interesse da SES, como medida preventiva, em seus controles internos, realiza a verificação e juntada aos autos do certificado CAFIMP (Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual).

Verifica-se, portanto, a partir da informação apresentada que foi a partir de 27/07/2020 que se passou a utilizar outras fontes de consultas além do CRC e Cafimp, citando a utilização da ferramenta do TCU, que permite a consulta consolidada de pessoas jurídicas, ou seja, esta pesquisa não foi utilizada no processo em análise.

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

Possíveis consequências: Conluio entre licitantes (potencial); direcionamento da licitação (potencial); restrição ao caráter competitivo (potencial); inexecução contratual (potencial); contratar soluções que não atendam ou sejam de baixa qualidade (potencial); superfaturamento (potencial); contratação de empresa sem capacidade operacional (potencial).

4.1 Manifestação da Unidade Auditada

A Superintendência Central de Compras Governamentais da SEPLAG manifestou[45] acerca do achado em questão que:

> [...]Assim, buscou-se a mitigação dos riscos ao se contratar empresa fabricante 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 máscaras N95 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 o pagamento realizado foi posterior à aquisição, em que a Administração só realizou a quitação após o recebimento efetivo e conferência dos itens e das notas fiscais.
>
> 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

45 Nota Explicativa (20645345)

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.[...]

4.2 Análise da Equipe de Auditoria

A situação emergencial é reconhecida, assim como a necessidade de celeridade nas análises dos potenciais fornecedores, porém, o achado se concentra em indicar a limitação da abrangência das diligências prévias. Cumpre destacar a importância de realização de procedimentos de diligência prévia (*due diligence*) de fornecedores com o objetivo de prevenir ou mitigar os riscos de ocorrência de irregularidades que comprometam a execução contratual e o alcance do interesse público. A SEPLAG também entende como importante fator de mitigação de riscos a realização de procedimentos objetivando a verificação da idoneidade dos potenciais fornecedores para a administração pública, todavia afirma que a "*aplicação de outros tipos de controles, poderia limitar o já restrito mercado de máscaras N95 e dificultar ainda mais a aquisição, tornando-a intempestiva*". Apesar das colocações, procedimentos de diligência prévia de fornecedores são apontados como boas práticas em contratações e não têm o condão de prejudicar a tempestividade ou criar formalismos excessivos, portanto mantém-se o achado em questão e a recomendação decorrente.

Recomendações

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

Recomendação relativa ao Achado nº 1.1, 1.2 e 1.4

2 – Adotar as medidas administrativas cabíveis, em virtude do descumprimento do cronograma de entrega do produto contratado.

Recomendação relativa ao Achado nº 1.3

3 – Estabelecer sistemática de verificação e organização dos orçamentos, com verificação da discriminação de preços unitário e global junto aos fornecedores, condições efetivas de entrega (prazos e capacidade operacional) e pagamento, conforme art. 6º da Resolução Conjunta Seplag/CGE Nº 9.447/2015.

Recomendação relativa ao Achado nº 2.1 e 2.2

4 – Definir diretrizes, na fase preparatória, para a equipe de planejamento da contratação, que orientem a forma de medição para efeito de pagamento, a exemplo de indicadores de qualidade e desempenho que permitam verificar a conformidade das condições contratuais. Tais diretrizes também deverão ser observadas nos procedimentos de gestão e fiscalização contratual.

Recomendação relativa ao Achado nº 3.1

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

Recomendação relativa ao Achado nº 3.2

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

Recomendação relativa ao Achado nº 3.3

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

Recomendação relativa ao Achado nº 3.4

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

Recomendação relativa ao Achado nº 4

Conclusão

A partir dos exames realizados e em resposta às questões de auditoria relativas à avaliação do processo de contratação da empresa DBC DISTRIBUIDORA CIRURGICA BRASILEIRA LTDA para o fornecimento de 750.000 máscaras N95, destinados à Secretaria de Estado de Saúde, conforme contrato nº 9245712/2020, conclui-se pela existência de fragilidades no processo de contratação, decorrentes dos achados indicados a seguir:

- Fragilidades no planejamento da contratação, tendo em vista as ocorrências abaixo:
    - Termo de Referência emitido após seleção do fornecedor;
    - Fragilidades nos levantamentos e controle dos quantitativos das máscaras a serem adquiridas;
    - Descumprimento do cronograma de entrega;
    - Ausência de prévia definição dos beneficiários das máscaras N95.
- Fragilidades nos procedimentos de pesquisa de preços para estimar o valor de referência da contratação, tendo em vista as ocorrências abaixo:
    - Fragilidades nas solicitações de orçamento para a estimativa de preços de aquisição de máscaras N95;
    - Divergências no quantitativo e ausência de solicitação de informações sobre condições acessórias nas correspondências com fornecedores.
- Fragilidades na gestão e fiscalização contratual, tendo em vista as ocorrências abaixo:
    - Fragilidades na asseguração dos aspectos quantitativos e qualitativos das máscaras N95 recebidas;
    - Ausência de designação de gestor e fiscal de contrato substitutos;
    - Inobservância do princípio de segregação de funções;
    - Não constam diretrizes sistematizadas para o gerenciamento de riscos na gestão e fiscalização da execução contratual.
- Limitação da abrangência das consultas realizadas para fins de verificação e demonstração da idoneidade dos fornecedores.

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

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

Belo Horizonte, 17 de novembro de 2020.

De acordo.

Textos suprimidos com base na Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018, e a Instrução Normativa CGE/AUGE nº 4/2020, tendo em vista menção de informações pessoais e jurídica