



CISET
Secretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO

HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS (HFA)

Exercício 2020

07 de abril de 2021

Ministério da Defesa - MD
Secretaria de Controle Interno - Ciset

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA

Unidade Examinada: HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: nº13/2020/Geaud/Ciset-MD (SEI 2865970)

Plano de Trabalho e-Aud: ID 898297

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação, assessoria e conhecimento objetivos baseados em riscos.

Auditoria de Avaliação

Auditoria de Avaliação visa a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA Ciset?

Trata-se de auditoria de avaliação realizada na Ação 21C0 (enfrentamento da pandemia do novo coronavírus – COVID19), tendo o HFA como unidade auditada, em razão de ser a principal unidade executora, responsável por cerca de 99% dos recursos empenhados em 2020.

As razões determinantes para a escolha desse trabalho deram-se em função de registros do TCU relativos ao ineditismo do cenário imposto pela pandemia e pelo estágio inicial das ações e das medidas de controle adotadas pelo MD.

Também contribuiu para a eleição do objeto auditado os riscos devidos à flexibilização nas contratações, instituídas pela Lei 13.979/2020.

Levou-se em conta, ainda, a grande materialidade dos recursos orçamentários destinados ao MD, objetivando enfrentar o estado de calamidade pública provocado pelo COVID-19, o que representou 19% de toda a dotação orçamentária autorizada para o órgão, em 2020.

POR QUE A Ciset REALIZOU ESSE TRABALHO?

Essa auditoria foi realizada por estar prevista no PAINT/2020, da Ciset/MD (aprovado pelo Ministro do MD e encaminhado à SFC da CGU), considerando ofício emitido pelo TCU, no qual mostram que as ações realizadas, no âmbito do MD, “ainda se mostravam iniciais e insuficientes, com vistas a mitigar os efeitos da pandemia ocasionada pelo coronavírus.”

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA Ciset?

Dos testes substantivos e das provas seletivas nesta avaliação de auditoria interna, chegou-se à conclusão que, de uma forma geral, as respostas às questões de auditoria evidenciaram que as contratações realizadas pelo HFA estão em conformidade com a Lei 13.979/2020 e legislações subsidiárias, bem como seus controles internos estão organizados de maneira razoável com objetivo de atender às Orientações nº 04/2020 e nº 05/2020, da Chefia de Logística e Mobilização, e ao Descritor da Ação Orçamentária 21C0.

Entretanto, algumas respostas decorrentes de testes de auditoria realizados apresentaram-se com situação “inadequada” ou “adequada parcialmente”, conforme demonstrado no corpo deste Relatório.

Com isso, foram realizadas recomendações estruturantes com vistas a mitigar os riscos de materialização de eventos futuros que possam ocasionar prejuízos à organização.

Todavia, foram identificados achados com aspectos positivos, que podem ser considerados como boas práticas de gestão.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	6
1 INTRODUÇÃO.....	8
1.1 Estrutura do Relatório.....	8
1.2 Objeto Auditado.....	8
1.3 Referencial Legal que embasa o objeto auditado.....	8
1.4 Critérios que sustentaram a escolha da auditoria.....	9
1.5 O que se pretende alcançar com a auditoria.....	10
1.6 Contextualização do objeto auditado.....	11
1.6.1 Execução Orçamentária.....	11
1.6.2 Distribuição da Ação Orçamentária 21C0 na MD (ACMD).....	14
1.7 Metodologia Utilizada.....	15
1.8 Limitações e Restrições à Auditoria.....	16
2 RESULTADOS DOS EXAMES.....	16
3 RECOMENDAÇÕES.....	30
4 CONCLUSÃO.....	32
5 ANEXOS.....	34

LISTA DE SIGLAS

ARP: Ata de Registro de Preços

AMCD: Administração Central Ministério da Defesa

AGU: Advocacia Geral da União

ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CAP: Coeficiente de Adequação de Preços

CGU: Controladoria-Geral da União

CHELOG: Chefia de Logística e Mobilização

CISSET/MD: Controle Interno Setorial do Ministério da Defesa-3ª linha de defesa da gestão

CMED: Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos

CONFAZ: Conselho Nacional de Política Fazendária

CONJUR/MD: Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa

COSO: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

GEAUD: Gerência de Auditoria

GM: Gabinete do Ministro

HFA: Hospital das Forças Armadas

ICIF: Internal Control – Integrated Framework

ICMS: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IN: Instrução Normativa

LOA: Lei Orçamentária Anual

MD: Ministério da Defesa

NE: Nota de Empenho

PAINT: Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna

PF: Preço de Fábrica

PMVG: Preço Máximo de Venda ao Governo

RPNP: Restos a Pagar não Processados

SEI: Sistema Eletrônico de Informações

SEPESD: Secretaria de Pessoal, Ensino e Desporto

SFC: Secretaria Federal de Controle Interno

SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SRP: Sistema de Registro de Preços

TCU: Tribunal de Contas da União

UG: Unidade Gestora

1 INTRODUÇÃO

1.1 Estrutura do relatório de auditoria

Este relatório de auditoria está estruturado de acordo com as seguintes partes:

- 1) **Introdução:** onde se descreve sucintamente o objeto auditado e o referencial legal que o embasa; os critérios utilizados para a escolha da auditoria; o escopo contendo as questões de auditoria formuladas; uma breve contextualização do objeto auditado e a metodologia utilizada na amostra realizada;
- 2) **Resultados dos Exames:** onde estão registrados os achados de auditoria, ou seja, as impropriedades ou os pontos positivos identificados; além das manifestações da unidade examinada e a análise da equipe de auditoria sobre essas manifestações;
- 3) **Recomendações:** apresentam as medidas propostas pela Ciset/MD objetivando corrigir impropriedades identificadas;
- 4) **Conclusão:** apresenta uma síntese dos resultados do trabalho de avaliação em auditoria, contemplando as principais impropriedades identificadas e as causas relevantes, bem como as boas práticas identificadas ao longo do exercício sob exame; além das respostas às questões de auditoria formuladas; e
- 5) **Anexos:** onde constam outras informações consideradas relevantes pela equipe de auditoria como gráficos e tabelas, dentre outros esclarecimentos que se fizeram necessários.

1.2 Objeto auditado

O objeto auditado foi a Ação 21C0 (enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus), cujo objetivo consistiu em avaliar a execução dos processos de aquisições e contratações relativos a essa ação, no âmbito da administração central do Ministério da Defesa (excluindo-se os Comandos Militares, os quais possuem gestão autônoma por força do art. 4º da Lei Complementar nº 97, de 09/06/1999).

O objeto auditado foi delimitado aos gastos relativos à Ação 21C0 ocorridos no âmbito do Hospital das Forças Armadas (HFA), órgão integrante da estrutura da Secretaria de Pessoal, Ensino e Desporto (SEPESD) do Ministério da Defesa (MD). O HFA é a unidade da administração central do MD onde se concentram quase a totalidade dos gastos relacionados às contratações ligadas ao COVID-19, conforme detalhado no item 1.6 deste Relatório.

1.3 Referencial legal que embasa o objeto auditado

O referencial legal que embasou o objeto auditado foi a Lei 13.979/2020 e legislações subsidiárias referentes às aquisições/contratações relacionadas às medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

A Lei 13.979/2020, com o objetivo de dinamizar as contratações públicas voltadas ao enfrentamento da pandemia, excepcionalmente flexibilizou o instituto da dispensa de licitação, permitiu a celebração de contratos com particulares sancionados e permitiu a simplificação e mesmo a supressão de artefatos relacionados com o planejamento das compras públicas, dentre outras medidas.

Devido ao concomitante incremento do risco de desvio de finalidade dada pela flexibilização contida na Lei 13.979/2020, foi necessário estabelecer atividades mitigadoras do risco, sendo uma delas o fomento na transparência das respectivas despesas. Dessa maneira, foram instituídas as seguintes orientações:

- a) Orientações nº 04/2020 e nº 05/2020, da Chefia de Logística e Mobilização (CHELOG) do MD, e que foram emitidas com o objetivo de atualizar o conjunto de orientações específicas quanto à accountability, objetivando dar mais transparência dos recursos financeiros, materiais e serviços destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de Importância Internacional, decorrente do coronavírus. Cabe destacar o item 3.d da Orientação Normativa nº 05/2020 dispõe que *“a prestação de contas deverá atender as deliberações do item 4 da Orientação Normativa nº 04, de 24 de março de 2020, devendo levar em consideração a alocação dos recursos voltados ao cadastro da Ação e os objetivos estabelecidos na missão”*. O item 4 da precitada Orientação aborda questões como forma de fortalecer os controles internos, tendo em vista a flexibilização das contratações regulada pela Lei 13.979/2020, indo ao encontro da IN SFC nº 03, de 9/06/2017, e do Guia da Política de Governança Pública.
- b) Ofício circular nº 693/ASTEC Ciset/Ciset-MD, de 25/05/2020 (SEI 2310887), por meio do qual a Ciset/MD, na condição de 3ª linha, encaminhou a diversas unidades do MD, dentre elas o HFA, matriz contendo os principais tópicos previstos nas orientações e normativo acima especificados para verificação do seu cumprimento.

1.4 Critérios que sustentaram a escolha da auditoria

O primeiro critério que se levou em conta para a escolha do objeto auditado foi o Despacho do Ministro Relator do Tribunal de Contas da União (TCU), de 28/07/2020, o qual foi apensado ao Ofício nº 43919/2020-TCU/Seprac, de 19/08/2020 (SEI 2606806), que foi endereçado à Secretaria Geral do Ministério da Defesa.

O Despacho anteriormente mencionado diz respeito à fiscalização, na modalidade de Acompanhamento, que vem sendo realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), tendo como objetivo acompanhar a execução das ações relacionadas ao enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

Consta do item 4 do mencionado Despacho o seguinte trecho: "As informações obtidas, até o presente momento, por meio de contatos com os centros de controle interno das forças e com controle interno setorial do Ministério da Defesa (CISSET/MD), ainda se mostram iniciais e insuficientes, o que se justifica pelo ineditismo do cenário imposto pela pandemia e pelo estágio inicial das ações e das medidas de controle adotadas pelo Ministério da Defesa e pelos Comandos Militares" (grifo nosso).

Essa ação decorreu, ainda, do Despacho nº 81/CISSET-MD, de 27/05/2020 (SEI 2325226), por meio do qual o Secretário de Controle Interno solicitou apresentar, na condição de 3ª linha de defesa da gestão na administração central do MD, ação de controle que avaliasse, por amostragem, gastos realizados no enfrentamento da COVID-19.

Nesse diapasão, foi elaborado o Despacho 84/GEAUD/CISSET-MD, de 03/09/2020 (SEI 2659404), informando que a auditoria em tela foi priorizada no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT/2020), da CISSET/MD (SEI 2429130), aprovado pelo Ministro do MD em 29/06/2020 (SEI 2430074), o qual foi encaminhado à Secretaria Federal de Controle da Controladoria Geral da União, em 29/06/2020 (SEI 2431352), inclusive.

Além disso, levou-se em conta, para a escolha do objeto auditado, os critérios de risco diante da publicação da Lei 13.979/2020, a qual flexibilizou as contratações das compras públicas, podendo gerar desvio de finalidade.

1.5 O que se pretende alcançar com a auditoria (escopo)

Pretende-se responder às seguintes questões de auditoria:

1. A Unidade Examinada vem publicando as informações estabelecidas na Lei 13.979/2020 e as recomendações apresentadas em cartilha publicada pelo TCU e Transparência Internacional?
2. O formato do sítio no qual §2º do art. 4º da Lei 13.979/2020 faz referência está de acordo com as recomendações do TCU e Transparência Internacional?
3. Houve contratação amparadas nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/93, com observância dos preceitos da Lei 13.979/2020?
4. As contratações sobre objetos não diretamente relacionados ao endereçamento da crise na saúde, como por exemplo campanhas publicitárias e bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação, foram justificadas adequadamente em face da emergência?

5. As contratações decorrentes das Atas de Registro de Preços observaram a Lei 13.979/2020 e alterações?
6. Na hipótese de aquisição de equipamentos usados, fundamentada no caput do art. 4º da Lei 13.979/2020, o contrato possui cláusula prevendo que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e de funcionamento do objeto contratado?
7. Nas dispensas de licitação fundamentadas na Lei 13.979/2020, as situações previstas nos incisos do art. 4º-B gozam de presunção relativa, todavia, de acordo com a situação encontrada, é possível inferir o contrário?
8. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da COVID, o Termo de Referência Simplificado ou Projeto Básico Simplificado contém os elementos mínimos previstos nos incisos do §1º do art. 4º-E?
9. Na dispensa da apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal, ou ainda o cumprimento de 1 ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da CF, restou comprovado no processo a restrição de fornecedores? Houve justificativa da autoridade competente?
10. Os recursos dos procedimentos licitatórios fundamentados na Lei 13.979/2020 tiveram efeito devolutivo?
11. A duração dos contratos regidos pela Lei 13.979/2020 foi estipulada em seis meses?
12. De acordo com as características do Contrato, existe a possibilidade de o fornecedor auferir ganhos indevidos decorrentes da contratação após superada a emergência da COVID-19? (exemplo: aquisição de equipamentos que, após o surto, deverão ter contratos de manutenção exclusivos).
13. Houve restrição e/ou direcionamento do certame?
14. O edital garantiu tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte?
15. Houve abertura de prazo para apresentação de recursos?
16. A realização do Pregão por lote está devidamente motivada de acordo com a Súmula TCU 247?
17. O edital do órgão gerenciador, no qual o HFA figurar como órgão participante e/ou carona, está de acordo com a legislação?
18. As Orientações Normativas nº 04, de 24/03/2020, e nº 05, de 29/04/2020, da Chefia de Logística e Mobilização, estão sendo observadas pela Unidade examinada e os controles internos estão estruturados de forma a atender o Descritor da Ação 21C0?
19. Os Critérios de recebimento e aceitação do objeto foram definidos de forma adequada?
20. O objeto da aquisição foi efetivamente entregue, conforme previsto no contrato?
21. Os critérios de julgamento são os previstos nas regras do instrumento convocatório?

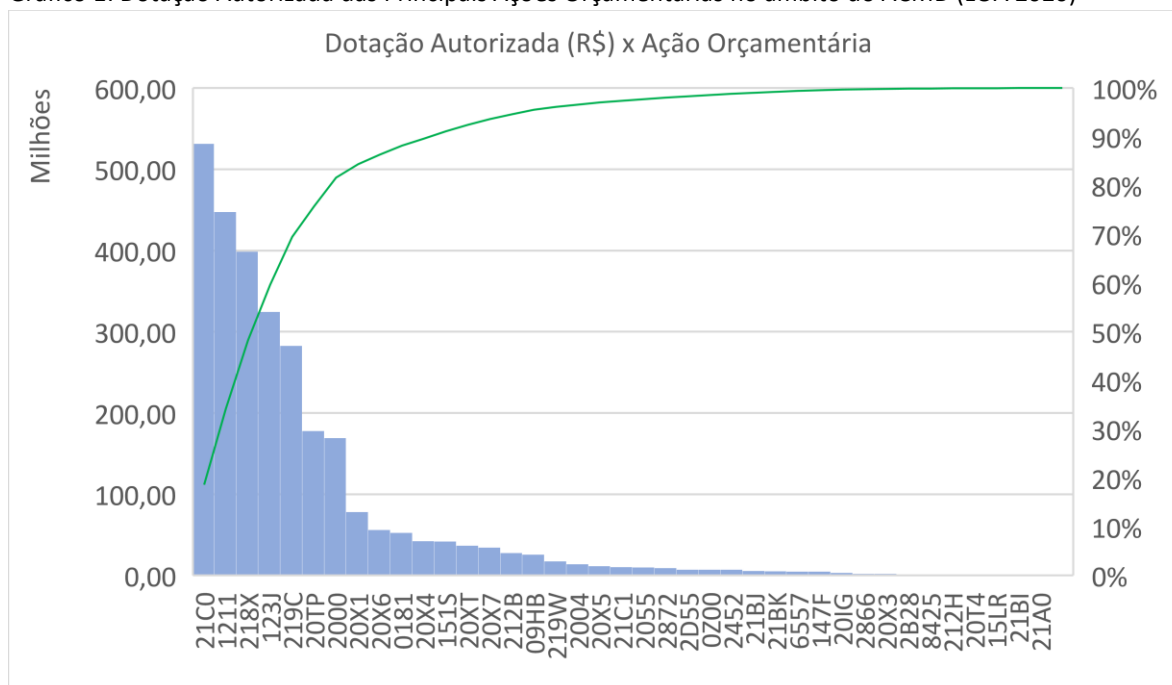
1.6 Contextualização do objeto auditado

1.6.1. Execução Orçamentária

Os recursos orçamentários destinados ao Ministério da Defesa (Administração Central) com o objetivo de enfrentar o estado de calamidade pública provocado pelo COVID-19 totalizaram o montante de R\$ 531.287.803,00 à conta da funcional programática 10.52101.05.153.6011.21C0 (Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública, de Importância Internacional, Decorrente do Coronavírus).

Os recursos representaram cerca de 19% de toda a dotação orçamentária autorizada para o Órgão no exercício de 2020, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

Gráfico 1: Dotação Autorizada das Principais Ações Orçamentárias no âmbito do ACMD (LOA 2020)



Fonte: Siga Brasil

Do gráfico 1 acima, observa-se que 7 (sete) das 69 (sessenta e nove) Ações Orçamentárias no âmbito do Ministério da Defesa (Administração Central) corresponderam a aproximadamente 82% de toda a dotação autorizada do Órgão (Quadro 1).

Quadro 1: Percentual Acumulado da Dotação Autorizada das Principais Ações Orçamentárias

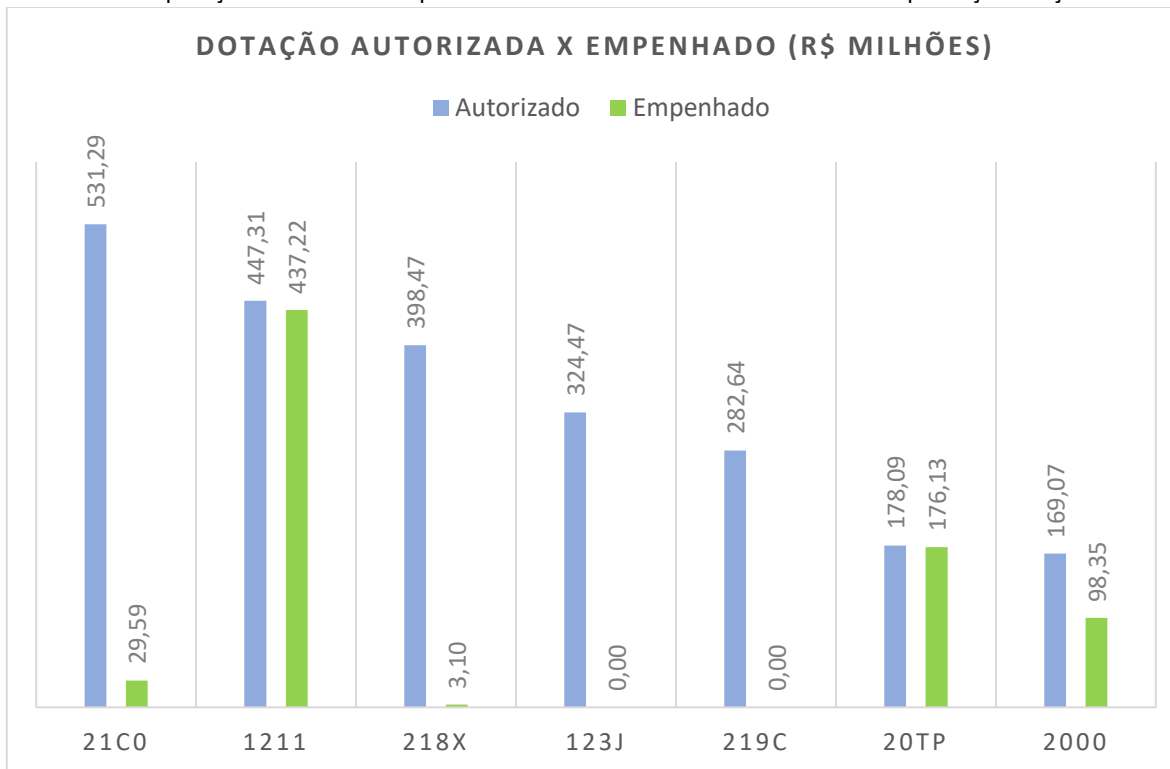
Cod. Ação	Descrição da Ação	Dotação Autorizada	% acum
21C0	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública, de Importância Internacional, Decorrente do Coronavírus.	531.287.803,00	19%
1211	Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	447.312.787,00	34%

218X	Operações de Garantia da Lei e da Ordem	398.837.386,00	48%
123J	Aquisição de Helicópteros para Emprego das Forças Armadas	324.417.616,00	60%
219C	Acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras	282.639.230,00	70%
20TP	Ativos Cíveis da União	178.090.594,00	76%
2000	Administração da Unidade	169.069.860,00	82%
Dotação Total Autorizada		2.856.225.353,97	100%

Fonte: Autor

Conquanto a Ação 21C0 corresponda a aproximadamente 19% de toda a Dotação Autorizada do Ministério da Defesa (ACMD), sendo assim, a maior em volume de recursos, em relação aos valores empenhados, seu comportamento se altera, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

Gráfico 2: Comparação dos valores empenhados com os valores autorizados – Principais Ações Orçamentárias



Fonte: Siga Brasil

Observa-se que os valores empenhados estão muito aquém dos recursos autorizados no que diz respeito à Ação 21C0. Este fato deveu-se a um destaque orçamentário concedido pelo Ministério da Defesa (ACMD), no montante **R\$ 483.553.334,81**, e uma indisponibilidade de crédito no valor de **R\$ 16.853.594,00**, no qual os beneficiários foram os Órgãos relacionados na tabela a seguir.

Quadro 2: Destaque Concedido – Órgãos Beneficiários

Código Órgão	Descrição Órgão	Destaque Recebido (R\$)
25000	Ministério da Economia	4.416,90
52111	Comando da Aeronáutica	189.131.151,73
52121	Comando do Exército	177.324.713,31
52131	Comando da Marinha	117.070.566,79
52221	Indústria de Material Bélico do Brasil	22.486,08
Total Destaque Concedidos		483.553.334,81

Fonte: Siga Brasil

No que concerne à relação liquidado/empenhado, a Ação 21C0 atingiu um índice de **0,93**¹ acima da média apresentada por todas as Ações desenvolvidas no âmbito do Ministério da Defesa (ACMD) cujo índice atingiu **0,67**. O quadro abaixo apresenta um resumo da execução orçamentária da Ação em comento:

Quadro 3: Execução Orçamentária Ação 21C0 (R\$)

Dotação Autorizada	Destaque Concedido	Empenhado	Pago	Crédito Indisponível	Crédito Disponível
531.287.803,00	483.553.334,81	29.585.844,40	27.552.703,89	16.853.694,00	1.294,92

Fonte: Siga Brasil

Das informações levantadas nos parágrafos anteriores, observou-se que, apesar da dotação autorizada relativa à Ação 21C0 ter sido a mais relevante no âmbito do Órgão, o valor empenhado não acompanhou esse comportamento, tendo em vista o destaque concedido no valor de **R\$ 483.553.334,81** e uma indisponibilidade de crédito no valor de **R\$ 16.853.694,00**. Esses valores, somados, representaram aproximadamente **94%** da dotação autorizada.

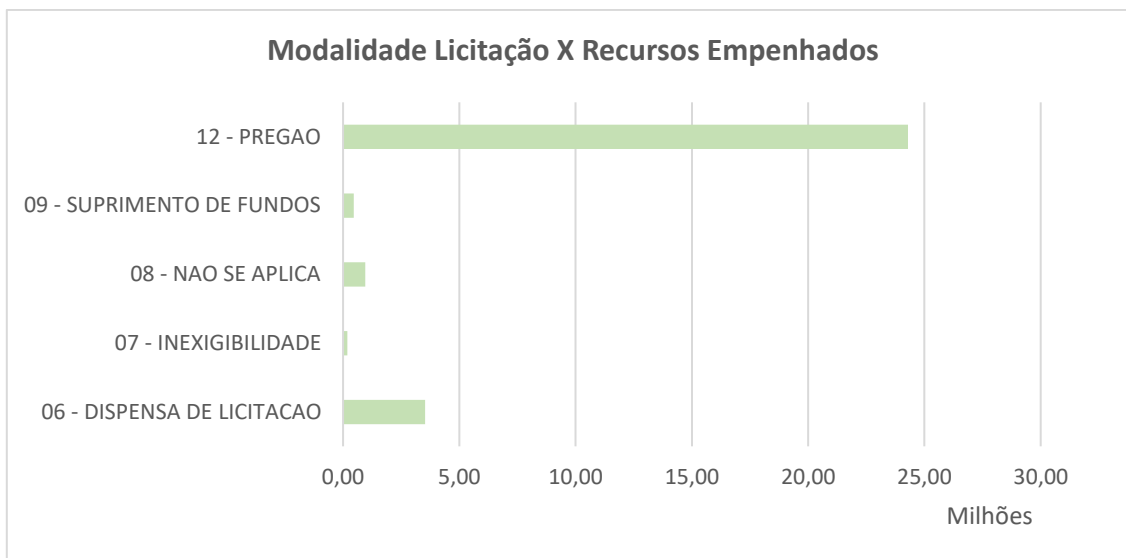
1.6.2. Distribuição da Ação Orçamentária 21C0 no MD (ACMD)

As Unidades Gestoras responsáveis pela execução orçamentária relativa à Ação 21C0 resumiu-se a apenas duas: a **UG 112408 (Hospital das Forças Armadas - HFA)** foi a principal executora, responsável por cerca de **99%** dos recursos empenhados (R\$ 29.417.047,41), e a **UG 110404 (Departamento de Administração Interna - MD)** responsável por **1%** (R\$ 168.796,99). Tendo em vista esse fato, a amostra não probabilística foi extraída das despesas executadas pelo Hospital, conforme demonstrado no Anexo.

A distribuição das despesas executadas pelo HFA, por modalidade de licitação, está ilustrada no gráfico abaixo:

Gráfico 3: Despesas por Modalidade Licitação – Ação 21C0 (HFA)

¹ Para cada R\$ 100,00 empenhado liquidou-se R\$ 93,00.



Fonte: Siga Brasil

1.7 Metodologia utilizada

Utilizou-se da amostra não probabilística, a qual se baseou principalmente no critério da materialidade por modalidade de licitação, considerando-se apenas as contratações realizadas pelo HFA, cujas contratações representam cerca de 99% dos recursos empenhados vinculados à Ação Orçamentária 21C0 no âmbito da ACMD.

Quadro 4: Plano amostral

EMPRESA	MODALIDADE LICITAÇÃO	NOTAS EMPENHO DE	SUBTOTAL (R\$)
DOMED PRODUTOS E SERVICOS DE SAUDE LTDA	Pregão	2020NE801308 2020NE802773 2020NE803031	17.106.320,00
REAL JG SERVICOS GERAIS EIRELI	Pregão	2020NE803065 2020NE803032 2020NE802777	1.771.999,94
METHABIO FARMACEUTICA DO BRASIL LTDA	Pregão	2020NE802049 2020NE802290 2020NE800175	1.231.780,00
METHABIO FARMACEUTICA DO BRASIL LTDA	Dispensa	2020NE801046	720.000,00
WINNER INDUSTRIA DE DESCARTAVEIS LTDA	Dispensa	2020NE800836	510.000,00
WINNER INDUSTRIA DE DESCARTAVEIS LTDA	Pregão	2020NE800162	38.400,00
FOUR MED IMPORTACAO DE PRODUTOS MEDICOS HOSPITALARES LTDA	Dispensa	2020NE800833	1.035.000,00

CRISTALIA PRODUTOS QUIMICOS FARMACEUTICOS LTDA	Pregão	2020NE801304 2020NE801197 2020NE800986 2020NE800871 2020NE803033 2020NE802551 2020NE801191 2020NE800870 2020NE801688 2020NE801193 2020NE801752 2020NE801273	168.581,00
CRISTALIA PRODUTOS QUIMICOS FARMACEUTICOS LTDA	Dispensa	2020NE802524	165.600,00
TOTAL			22.747.680,94
VALORES EMPENHADOS AÇÃO 21C0 ACMD			29.585.844,40
PERCENTUAL DA AMOSTRA			77%

1.8 Limitações e restrições à auditoria

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, tendo sido prestadas todas as informações e explicações solicitadas.

2 RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 Achado: Não Publicação e/ou Publicação Parcial das Informações Requeridas pelo §2º do art. 4º da Lei 13.979/2020.

De acordo com o § 2º, art. 4º da Lei 13.979/2020, todas as aquisições ou contratações realizadas no âmbito do COVID-19 serão disponibilizadas, no prazo máximo de cinco dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, informando o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor do respectivo processo de aquisição ou contratação, além de outras informações constantes nos incisos do citado dispositivo.

Ao analisar as notas de empenho emitidas à conta da Ação Orçamentária 21C0, identificou-se que algumas aquisições e/ou prestação de serviços não foram publicadas no sítio da Unidade Examinada. O quadro no item 5.1 (Anexo) apresenta uma relação de processos cujas informações constantes no dispositivo supracitado não foram divulgadas.

Outrossim, observou-se também que as informações requeridas pela Lei 13.979/2020 não foram divulgadas de forma adequada e/ou não foram devidamente atualizadas. Como exemplo, o quadro abaixo apresenta as notas de empenho em relação ao processo de

contratação SEI 60550.011748/2020-95, da empresa Domed Produtos e Serviços de Saúde (CNPJ 03.771.319/0001-09), ao final do exercício 2020.

Quadro 4: Notas de Empenho Posição 31/12/2020 – Domed Produtos e Serviços

Processo	Empenho 2020	Valor Empenhado (R\$)	Valor Pago (R\$)
60550.011748/2020-95	802773	160.397,00	139.510,00
	801308	12.913.050,00	12.913.050,00
	803031	1.693.970,00	0,00

Fonte Siga Brasil

Observa-se que as informações apresentadas no sítio da Unidade Examinada não mencionam os valores que foram pagos à empresa em comento, destoando do III, § 2º da Lei 13.979/2020, onde dispõe que o **valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado deverão ser informados**. Outrossim, o valor global do contrato não está atualizado, pois o Termo Aditivo nº36/2020 (SEI 2907276) reduziu o valor inicial de R\$ 24.993.000,00 para R\$ 14.995.800,00. Observa-se, também, que as Notas de Empenho, discriminadas acima, totalizaram R\$ 14.776.417,00, tendo sido pago ao final do exercício de 2020 o valor de R\$ 13.052.567,00. Dos R\$ 1.723.850,00 inscritos em restos a pagar não processados, foram pagos R\$ 1.721.740,00 (consulta realizada em 24/02/2020). Essas informações deveriam constar no sítio da Unidade Examinada.

JUSTIFICATIVA DO GESTOR:

Instada a manifestar-se sobre os fatos apontados, a Unidade Examinada informou que o *“HFA está fornecendo as informações necessárias e suficientes para o registro das referidas compras a fim de adaptar à legislação em vigor”*. Também informou que a *“Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, inicialmente, não disciplinou a matéria e o efetivo regramento só se deu com a publicação da Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, o que vem sendo implementado por este Nosocômio”*.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

De fato, exigências estabelecidas nos incisos do §2º do art. 4º foram disciplinadas pela Lei 14.035/2020, publicada em 11 de agosto de 2020, e aos poucos, o Hospital vem implementando o dispositivo. No início dos trabalhos de auditoria, o sítio do Hospital não apresentava informações sobre as notas de empenho, valor global do contrato, atas de registro de preços dos quais a contratação se originou, etc. essas informações foram inseridas ao longo da auditoria, todavia não estão sendo atualizadas bem como ainda faltam informações como as constantes no inciso III, §2º, art. 4º da Lei 13.979/2020 (ou seja, as parcelas do objeto, os montantes pagos, saldo disponível etc.).

Entretanto, o §2º, antes da alteração da Lei 14.035/2020, dispunha que *“todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet),*

contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição”. Outrossim, a Portaria Normativa nº 35/GM-MD, publicada em 23/03/2020, em seu art. 3º também exige as mesmas informações.

Assim sendo, as aquisições e/ou contratações relacionados aos processos elencados no item 5.1 (Anexo) não tiveram as informações publicadas conforme exigência dos dispositivos supracitados.

2.2 Achado: Critério de Aceitabilidade da Proposta não Previsto no Ato Convocatório. Risco de Fraude na Fase de Lances e de Retardamento no Processo de Aquisição.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações licitatórias; impõe à Administração a ao licitante a observância das normas estabelecidas no edital de forma objetiva, mas sempre velando pelo princípio da competitividade.

Quando se falar em vinculação ao instrumento convocatório, há uma regra de obrigatoriedade para que a autoridade não omita regras e condições impostas para a participação e a execução do contrato. Assim, o edital desce às minúcias, não podendo ser abstrato a ponto de haver interpretações dúbias.

Sob o aspecto do licitante, quando houver vantagem desproporcional para esse, a Administração anulará a cláusula ou condição com efeito *ex nunc*. Erro crasso da autoridade, comissão ou pregoeiro, é a desclassificação de licitante sem base no instrumento convocatório por exemplo, desclassificação de licitante argumentando ausência de qualificação técnica não exigida no ato convocatório (mesmo existindo aparato legal). Este fato poderá resultar em retardamento da contratação, pois dá margem ao contencioso administrativo e/ou judicial objetivando até a anulação do instrumento.

Outrossim, o inciso VII do art. 40 da Lei 8.666/93 é cristalino quando dispõe que o edital indicará obrigatoriamente: ***“critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos”***.

Sendo assim, ao analisar o item “Da Aceitabilidade da Proposta Vencedora”, nos editais de Pregão Eletrônico SRP nº 55/2019, SRP nº 66/2020 e SRP nº 7/2019, verificou-se que as regras de aceitabilidade das propostas foram definidas de forma objetiva. No Pregão Eletrônico SRP nº 55/2019 elas estão assim dispostas:

*“8.1. Encerrada a etapa de lances e depois da verificação de possível empate, o Pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar, pelo critério de **MENOR PREÇO POR ITEM**, a sua exequibilidade, bem como quanto ao cumprimento das especificações do objeto.*

8.2. Será *desclassificada* a proposta ou lance vencedor com valor superior ao preço máximo fixado ou que apresentar preço manifestamente inexequível.

8.5. O pregoeiro poderá convocar o licitante para anexar documento digital “PROPOSTA DE PREÇOS”, Anexo IV deste Edital, adequada ao último lance, por meio de funcionalidade disponível no sistema “Enviar Anexo”, estabelecendo no “chat” o prazo mínimo de 03 (três) horas, *sob pena de não aceitação da proposta.*

8.8. O Pregoeiro poderá encaminhar, por meio do sistema eletrônico, contraposta ao licitante que apresentou o lance mais vantajoso, com o fim de negociar a obtenção de melhor preço, **VEDADA A NEGOCIAÇÃO EM CONDIÇÕES DIVERSAS DAS PREVISTAS NESTE EDITAL.**

8.13. O(s) valor(es), tanto unitário(s) quanto total(is), no resultado final da licitação só será(ão) admitido(s) quando igual(is) ou inferiore(s) ao(s) contido(s) no Termo de Referência, Anexo I do Edital, conforme determinação contida no Acórdão nº 3.473/2014 – TCU – Plenário.” (grifos nosso).²

Ou seja, de acordo com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a proposta classificada em primeiro lugar, após a fase de lances, deverá apresentar **o menor preço por item**, sendo que este preço não poderá ser superior ao máximo fixado (Edital) nem se apresentar manifestamente inexequível (8.1, 8.2 e 8.13). O pregoeiro possui a discricionariedade de encaminhar contraposta ao licitante que apresentou o menor preço, porém **não pode negociar condições diversas das previstas no Edital** (8.8).

Desta feita, qualquer desclassificação de licitante que não se subsume às regras do ato convocatório é temerária, e corre o risco de retardar a contratação com a abertura de contencioso administrativo e/ou judicial.

Ocorre que, ao analisar as Atas dos Pregões SRPs 55/2019, 7/2019 e 66/2020, os licitantes que apresentaram o menor preço para seus respectivos itens foram chamados a negociar esses valores quando se encontravam acima da tabela CMED (SEI/MD – 2027929, SEI/MD – 2759544, SEI/MD – 1598723), fato que vai contra às regras estabelecidas no ato convocatório (lei interna da licitação), conforme acima mencionado.

JUSTIFICATIVA DO GESTOR:

Ao tomar conhecimento dos fatos acima, a Unidade Examinada apresentou os seguintes esclarecimentos (Parte nº 129/2021/SEQ LCTC - SEI/MD 3205066):

² Embora tenha sido transcrito trechos do Edital P.E. SRP nº 55/2019, que se refere à validade da proposta de preços, os Editais P.E. SRP nº 66/2020 e P.E. SRP nº 7/2019 apresentam textos semelhantes.

“3.1. Os editais citados foram constituídos com base nos modelos divulgados no sítio oficial da AGU e que todos passaram pelo crivo da CONJUR-MD, não havendo recomendações no sentido da inclusão de cláusulas expressas no tocante à CMED.

3.2. O parâmetro de aceitabilidade utilizado como preço máximo é o mapa de preços confeccionados pela Seção de Pesquisa de Preços com base nos parâmetros definidos na IN 5/2017, que deverão estar abaixo do preço de referência.

3.3. Conforme corrobora-se em pareceres da CONJUR-MD, não cabe à Administração, ou ao mercado, a aceitação de itens com valores acima da CMED. Ainda assim, não há recomendação no sentido da inclusão de cláusulas que utilizem como critério de aceitação os valores previstos na CMED.

3.4. Desta forma, verifica-se que o edital seguiu estritamente os modelos disponíveis à época e as recomendações emitidas pela CONJUR-MD em seus pareceres de análise dos instrumentos convocatórios.

2.5. Cabe ainda informar que o procedimento de verificação do preço do produto ofertado, além do constante como referência no Edital, também é verificado o seu valor na tabela CMED após a fase de lances, pois somente neste momento consegue-se identificar o fabricante e a forma de apresentação”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

Em sua manifestação, a Unidade Examinada esclarece que segue estritamente os modelos de editais divulgados no sítio oficial da AGU e que todos os editais passaram pelo crivo da CONJUR-MD, não havendo recomendações no sentido de inclusão de cláusula explícita no que diz respeito à tabela CMED.

Concessa vênia, os modelos de editais publicados no sítio da AGU, como o próprio termo esclarece, são modelos, devendo ser adaptados ao caso concreto, visto que não se pode reger todos os tipos de aquisições em editais pré-formatados, cabendo ao Órgão competente realizar as alterações pertinentes.

Outrossim, o fato de a CONJUR-MD não ter apresentado recomendações no que concerne a inclusão de cláusula no ato convocatório não retira a competência desta Ciset/MD de fazê-las. Isto porque, de acordo com a IN SFC nº 03/2017, a Auditoria Interna Governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para **adicionar valor e melhorar as operações de uma organização**. Ainda, de acordo com a citada Instrução Normativa, a atividade de Auditoria Interna Governamental é exercida pelo conjunto de Unidades de Auditoria Interna Governamental no qual a Secretaria de Controle Interno (CISCI) do Ministério da Defesa é parte integrante (letra b, item 4, Seção I).

Conforme manifestação da Unidade Examinada, a desclassificação dos licitantes não encontrava respaldo no ato convocatório, muito embora encontrava abrigo na legislação, deixando o Edital às margens de possíveis contenciosos administrativo e/ou judicial, retardando de sobremaneira a aquisição de medicamentos, pois o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não se fazia presente nas decisões do HFA.

A Orientação Interpretativa Anvisa nº 02, de 13/11/2006, dispõe que “*nos fornecimentos para órgãos públicos através de licitações ou não, o Distribuidor é obrigado a vender os produtos, tendo como **referencial máximo o preço fabricante***” (grifo nosso). Preço Fabricante, é o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor de medicamentos pode comercializar no mercado brasileiro que produz, considerando que a Lei 10.742, de 06/10/2003, que define normas de regulação para o setor farmacêutico e cria a CMED, a qual é aplicada às empresas produtoras de medicamentos, bem como às farmácias e drogarias, aos representantes, às distribuidoras de medicamentos e a quaisquer pessoas jurídicas de direito público ou privado que, de alguma maneira, atuem no setor farmacêutico.

Sobre a aplicação da tabela CMED, cita-se a determinação do Tribunal de Contas da União proferida no Acórdão 1.437/2007-Plenário:

“9.2. determinar ao Ministério da Saúde que dê ampla divulgação junto aos órgãos e entidades federais que fazem aquisições de medicamentos para atendimento da população, bem como junto às secretarias estaduais e municipais de saúde, acerca do teor das Resoluções da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED nºs 2/2004 e 4/2006, bem como da Orientação Interpretativa nº 02/2006, da mesma Câmara, com vistas a alertar os gestores estaduais e municipais que, em caso de não observância das resoluções pelos fornecedores de medicamentos quando de compras efetuadas pelo setor público, deverá o gestor comunicar o fato à CMED e ao Ministério Público Federal e Estadual, sob pena de responsabilização por aquisição antieconômica e pela devolução dos recursos pagos acima do teto estabelecido pelos normativos da CMED, mediante instauração de tomada de contas especial” (grifo nosso).

O TCU, como forma de garantir a aplicação da legislação e de sua própria determinação, no Edital Pregão Eletrônico nº 40/2016 (aquisição própria de medicamentos - UASG: 30001), incluiu no item 27 a Cláusula 27.5 onde dispôs: *“a licitante que apresentar proposta com valor superior ao Preço de Fábrica da Lista de Preços de Medicamentos da ANVISA – CMED estará sujeita à denúncia à Secretaria Executiva do Mercado de Medicamentos, na forma do art. 8º da Lei nº 10.742/2003”* (grifo nosso). Dessa forma, a possível penalidade aplicada a empresa encontrará amparo no instrumento convocatório.

A não inclusão desse tipo de cláusula nos editais de licitação promovidos pelo Hospital deixa margem à dois tipos de riscos: **a)** risco de o edital ser submetido a um processo judicial ou administrativo tendo em vista a inobservância do princípio da vinculação ao instrumento

convocatório, ocasionando retardamento na aquisição do objeto, conforme já explicado em parágrafos acima; e **b)** risco de fraude à licitação estimulando a atuação do licitante “coelho”.

Ao analisar as Atas de Pregões Eletrônicos SRPs nº 55/2019, 7/2019 e 66/2019 foram identificadas empresas que tiveram suas propostas desclassificadas, tendo em vista que, após as fases de lances, foram chamadas a negociar e mantiveram seus preços acima da tabela CMED (o quadro no item 5.2 relaciona algumas dessas empresas). Por conseguinte, a segunda colocada tem sua proposta avaliada.

Este fato estimula a atuação do licitante “coelho”. Sirva-se de exemplo o item 80 da Ata de Pregão Eletrônico 7/2019. A empresa Medmax Comercio de Medicamentos Ltda. apresentou o menor preço de R\$ 2,81 a unidade, após a fase de lances, para o medicamento Cetoconazol. Todavia, esse valor estava acima do valor da tabela CMED, R\$ 1,59 e, por consequência, o item foi adjudicado para a empresa DMC Distribuidoras, Comércio de Medicamentos Eireli por R\$ 2,92 a unidade.

Veja-se que não se sabe se o fato de a empresa não ter concordado em baixar seu preço ao valor da tabela CMED constitui um ato volitivo esperando que o próximo licitante seja agraciado com a adjudicação do item, ou um ato meramente de desistência por não suportar o preço da tabela. **De qualquer forma, os dois resultados não estão em consonância com a legislação: o primeiro pela possível tentativa de fraude ao processo licitatório, o segundo por não ter observado o Acórdão TCU nº 1.437/2007-Plenário, Resoluções e Orientações Normativas da Anvisa, ofertando preços acima da tabela CMED a órgão público.** Ambos os atos são evitados com a inclusão de cláusula prevendo penalidades caso a empresa apresente proposta maior que os valores constantes na supracitada tabela, como fez o próprio TCU. Observa-se também, que o tipo de licitação utilizado pelo Tribunal foi **Maior Desconto**.

No item 5.2 (Anexo), apresentamos a fundamentação de outras recomendações inseridas no item 3 deste Relatório.

2.3 Achado: Não Utilização da Prerrogativa Estabelecida no § 1º art. 65 da Lei 8.666/93 como instrumento de aquisição mais vantajosa.

É consabido que a ata de registro de preços dá o suporte jurídico para a formação dos contratos dela decorrentes. Uma vez celebrada a contratação, esta assume contorno próprio. Ou seja, a ata e o contrato constituem instrumentos diferentes, ambos envolvidos com a implementação do sistema de registro de preços. A ata registra os quantitativos e preços, compreendendo compromisso do fornecedor para as demandas da Administração que se apresentarem durante o período de vigência pertinente. Já o contrato é negócio jurídico de natureza obrigacional, porém líquido e certo.

Sendo assim, os contratos decorrentes de atas de registro de preços, por compreenderem instrumentos que não se confundem com a ata, podem sofrer aditivos de quantidades e de prazo, desde que observados os limites legais.

Sobre as alterações nas atas e contratos dela decorrentes, os §§ 1º e 3º do art. 12 do Decreto nº 7.892/13 preveem:

“Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993. §1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o §1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993 (...). §3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993. (Grifamos.)

Outrossim, com o objetivo de assegurar a vantajosidade da ata de registro de preços durante a sua vigência, o inciso XI, art. 9º do Decreto nº 7.892/2013 dispõe que o edital de licitação para registro de preços contemplará cláusula dispondo sobre a realização periódica de pesquisa de mercado. **Caso o preço registrado se apresente superior ao de mercado o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados no mercado** (caput art. 18 Decreto nº 7.892/2013).

A Lei 13.979/2020, com o objetivo de assegurar a vantajosidade da ata durante a vigência do estado de calamidade pública advindo do coronavírus, estabeleceu o prazo obrigatório de 30 dias após a assinatura do respectivo instrumento para que se proceda a pesquisa de mercado (§8º, art. 4º).

Ao analisar o Termo Adjudicação do Pregão Eletrônico SRP nº 04/2019 (UASG Gerenciadora 112408 – HFA), mais precisamente o item 221, identificamos que 5.000 frascos do medicamento Rocurônio Brometo foram adjudicados à empresa Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos ao preço unitário de **R\$ 16,80** totalizando R\$ 84.000,00. Embora no Instrumento Convocatório a quantidade destinada consistia em **3.000 frascos destinados ao HFA e 2.000 frascos destinados ao Hospital Geral de Curitiba (UASG 160223 – Órgão Participante)**, De acordo com as informações constantes no Sistema de Administração de Serviços Gerais (SIASGnet), a Ata de Registro de Preços registrou o seguinte quantitativo para cada Órgão: **4.000 frascos destinados ao HFA e 1.000 frascos destinados ao Hospital Geral de Curitiba**. Ou seja, houve remanejamento do quantitativo inicialmente previsto no Instrumento Convocatório (IN SLTI nº 06/2014). Ainda de acordo com as informações constantes no Sistema, a respectiva Ata foi assinada em **21/05/2019**.

O supracitado sistema apresenta a quantidade requisitada do medicamento para cada Órgão: **3.700 foram requisitados para o HFA, de forma parcelada, e nenhuma requisição para o Hospital Geral de Curitiba**. O quadro abaixo apresenta as Notas de Empenhos vinculadas à requisição do medicamento:

Quadro 5: Quantitativo Requisitado pelo HFA Rocurônio Brometo (P.E. SRP nº 04/2019)

Empenho	Data	Quantidade	Valor Unit (R\$)	Valor (R\$)
2019801847	22Jul2019	1.000	16,80	16.800,00
2019803660	23Dez19	800	16,80	13.440,00
2020800986	20Abr20	1.200	16,80	20.160,00
2020801191	30Abr20	700	16,80	11.760,00
Total		3.700	16,80	62.160,00

Fonte: SIASGnet e SIAFI Operacional

De acordo com o quadro acima, foram licitadas 5.000 unidades do medicamento, tendo sido requisitados o total de 3.700 pelo HFA, **o que resulta em saldo de 300 não utilizados pelo HFA e de 1.000 unidades a remanejar decorrente da não utilização do Hospital Geral de Curitiba.**

Ocorre que o mesmo medicamento foi adquirido pelo HFA no Pregão Eletrônico SRP nº 99/2018, cujo Órgão Gerenciador foi Complexo Hospitalar do Ceará – UASG 155020 (licitação sub-rogada da UASG 150244) e o HFA figurou como Órgão Participante. A quantidade homologada do medicamento consistiu em 1.820 unidades ao preço unitário de **R\$ 14,61**, totalizando **R\$ 26.590,00**. A homologação do certame ocorreu em **19/07/2019** e o medicamento foi adjudicado à empresa Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos. De acordo com o sistema SIASGnet, a data da assinatura da Ata de Registro de Preços ocorreu em **05/09/2019**, sendo que a parte referente ao HFA correspondeu a **1.300 unidades**. O quadro abaixo representa a quantidade requisitada e a respectiva Nota de Empenho.

Quadro 6: Quantidade requisitada de Rocurônio Brometo (P.E.-SRP nº 99/2018 – UAISG 155020)

Empenho	Data	Quantidade	Valor Unit (R\$)	Valor
2020800871	14Abr2020	1.300	14,61	18.993,00

Fonte: SIASGnet e SIAFI Operacional

Observa-se que a mesma empresa (Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos) forneceu **1.820** unidades do medicamento, a **R\$ 14,61**, e **1.300** unidades a **R\$ 16,80**, em períodos praticamente similares. Outrossim, desde a homologação do Pregão Eletrônico SRP nº 99/2018, ocorrida em **19/07/2019**, o Hospital já tinha ciência que o valor do mesmo medicamento licitado no Pregão Eletrônico SRP nº 04/2019 estava com preço superior. Salienta-se que a primeira Nota de Empenho 2019801847 foi emitida em **22/07/2019**, posteriormente a data da homologação do Pregão nº 99/2018 (19/07/2019), e que a segunda Nota de Empenho 2019803660 foi emitida em **23/12/2019**, posterior à assinatura do Ata do Pregão 99/2018, em **05/09/2019**.

JUSTIFICATIVA DO GESTOR:

Ao tomar conhecimento do fato apontado acima, a Unidade Examinada apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Conforme orientação que nos foi fornecida ao fazer pedido de medicamento verificamos as atas que temos vigentes e pedimos da que tem menor valor, assim garantimos uma melhor vantagem. Só após pedirmos todo o quantitativo da ata vigente com menor valor é que podemos pedir de outra ata. Sendo assim, no caso da Ata nº 99/2018, UASG 150244, do qual o HFA figurou como Órgão Participante, compramos as 1.300 unidades que foi a quantidade máxima que conseguíamos comprar dessa Ata, para que somente depois comprarmos do nosso Pregão 04/2019, cujo valor estava mais alto”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Unidade, o Hospital não fez uso da competência atribuída pelo art. 17 do Decreto 7.892/2013 já que o Nosocômio era o Órgão Gerenciador do Pregão Eletrônico SRP nº 04/2019 cujos preços estavam acima dos valores consignados na Ata de Registro de Preços do Pregão SRP nº 99/2018, no qual figurava como participante. Ademais, tratava-se da mesma empresa fornecendo o mesmo medicamento.

Outrossim, em nome do princípio da economia de recursos, caso a negociação não obtivesse êxito, existia a possibilidade de se utilizar o saldo para remanejamento do quantitativo não utilizado por outros participantes (no caso em destaque três Órgãos Participantes não requisitaram nenhuma Unidade do medicamento) bem como avocar o art. 65 da Lei 8.666/93, aditivando o quantitativo da Nota de Empenho nº 2020800871 do Certame nº 99/2018. Registra-se que, durante a pandemia do coronavírus, as contratações submetidas à Lei 13.979/2020 terão seus contratos aditivados em 50% (art. 4ºJ).

Ademais, ao contrário do que a Unidade informa, a segunda Nota de Empenho, relativa ao Pregão 04/2019 (2019803660), foi emitida após a assinatura da Ata do Pregão nº 99/2018.

2.4 Achado: Aquisição de medicamento, por meio da Ata de Registro de Preços, na qual o HFA figurava como órgão participante, cuja proposta apresentada pelo licitante não estava de acordo com a relação de itens do Termo de Referência. Preço homologado acima da tabela CMED.

Considerando que o Hospital das Forças Armadas figurou como Órgão Participante no Pregão Eletrônico SRP nº 10/2020, cujo Órgão Gerenciador foi o Comando Militar do Leste Brigada de Infantaria Paraquedista (UASG 160296), analisou-se a proposta apresentada pela empresa Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda para o item 50.

O referido item, de acordo com a **Ata de Pregão e com a Relação de Itens**, diz respeito ao medicamento denominado Dextroacetamina Cloridrato apresentado na concentração de 50mg, solução injetável, em **frasco de 10,00ml** cujo valor estimado foi de R\$ 32,25 para **3.725 unidades**. Deste total, a quantidade de 800 frascos foi destinada ao HFA, tendo em vista que o Nosocômio figurava como Órgão Participante.

De acordo com a Ata de Pregão, a única proposta para o item foi apresentada pela empresa Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos, cujo valor ofertado foi de **R\$ 13,76**. Desta

forma, considerando que o preço estava abaixo do valor estimado e a proposta ter sido a única, a empresa sagrou-se vencedora.

Todavia, na Ata de Pregão, a proposta apresentada pela empresa estava assim descrita: ***“Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Ketamin NP 50mg/ml - solução Injetável - Caixa com 25 ampolas x 2ml (Cloridrato de Dextroetamina) (...). Registro no Ministério da Saúde: 1.0298.0213.007-4 (...). Valor unitário desonerado do ICMS/SP, conforme previsto no convênio CONFAZ nº 26/03 (...).”***

Sendo assim, o medicamento a ser fornecido pela empresa consistia em frascos de **2ml** e não de 10ml conforme descrito na Ata de Pregão e na Relação de Itens. Outrossim, o Termo de Homologação informa que o item foi adjudicado para a Empresa Cristália, pelo melhor lance de **R\$ 13,76 as 3.725 unidades de frascos de 10ml**. Ao consultar a tabela CMED, observou-se que o **registro 1.0298.0213.007-4** corresponde ao medicamento cuja unidade são frascos de **2ml**.

Com o objetivo de avaliar o preço praticado na administração pública para a dextroetamina com frascos de 2ml, consultou-se o painel de preços do sítio ComprasNet, concluindo que o preço ofertado pelo licitante para frascos de 2ml do medicamento corresponde ao preço de variação praticado na administração pública.

Ocorre que, ao consultar o preço do medicamento informado na tabela CMED (publicada em 03/08/2020) encontramos o valor de **R\$ 288,22** (PF sem impostos) sem a incidência do ICMS, pois de acordo com a proposta da empresa vencedora, o medicamento sofre desoneração de ICMS/SP. Este valor corresponde a um valor unitário de **R\$ 11,29** (288,22/25). Veja-se que o preço ofertado pela empresa, de **R\$ 13,76**, corresponde ao valor de **R\$ 11,29 desonerado de 18% do ICMS/SP**. Ou seja, o Edital não observou a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, onde informa que, deve-se incluir, no ato convocatório ou termo de dispensa, cláusula específica relativa à aplicação de normas que implicam desoneração tributária (Acórdão 8.518/2017-TCU-2ª Câmara, Acórdão 1.140/2012-TCU-Plenário, Acórdão 1.574/2013-TCU-2ª Câmara, Acórdão 9.790/2011-TCU-2ª Câmara). Cabe destacar que nos acórdãos 1.889/2016, 2.372/2015, 860/2015 e 1.025/2015, todos do Plenário, o TCU entendeu que **na licitação para compra de medicamentos isentos de ICMS, a Administração deve exigir que as propostas dos licitantes apresentem preços desonerados desse imposto, consoante decidido no Acórdão 140/2012-TCU-Plenário**. O item 5.2 (Anexo) deste Relatório apresenta uma explicação mais detalhada da jurisprudência do TCU.

Observa-se que os licitantes tinham até 18/09/2020 para apresentarem suas propostas, ou seja, a tabela CMED vigente à época da apresentação das propostas foi a tabela publicada em 03/08/2020. Cabe ressaltar que no Edital do Pregão SRP nº 10/2020 não houve menção a respeito da **Orientação Interpretativa da Anvisa nº 02, de 13/11/2006**, e ao **Acórdão 1.437/2007-TCU-Plenário**.

Outrossim, as estatísticas para o item em comento foram alteradas no painel de preços do portal ComprasNet, pois o frasco de 10ml do medicamento apresenta o preço do frasco de 2ml causando a falsa impressão de que a aquisição de 300 frascos de 10ml, realizada pelo HFA no Pregão 61/2020, tenha incorrido em sobrepreço.

Como o Hospital (à época da realização dos trabalhos de campo desta Auditoria) ainda não havia requisitado a quantidade que lhe cabia na Ata de Registro de Preços, o fato de se esperar um medicamento com conteúdo de 10ml e receber um medicamento com conteúdo de 2ml pode acarretar embarço no processo de recebimento bem como prejuízo de natureza maior, pois o item é empregado no tratamento do COVID-19. Some-se a isso o fato de ser uma Ata de Registros de Preços onde poderão ser afetados o Órgão Gerenciador, outros Órgãos Participantes e os possíveis caronas.

A princípio, *s.m.j.*, não se vislumbra prejuízo ao princípio da competitividade, considerando que o item recebeu uma única proposta, embora destoante do Termo de Homologação. Todavia, apesar de o preço estar na variação dos valores ofertados à administração pública, **este se encontra superior à tabela CMED.**

Desta forma, como a Unidade Examinada não tinha requisitado o medicamento que lhe cabia, e no intuito de resguardar os princípios e diretrizes de governança pública fixados no Decreto nº 9.203/2017, e de melhorar o ambiente de controle da Unidade (item 82 da IN **SFC**-CGU nº 03/2017) por meio de Nota de Auditoria, elaborada pela equipe, o Nosocômio tomou conhecimento dos fatos acima, onde também foi recomendado o seguinte: **a)** avaliar se o recebimento do medicamento com conteúdo de 2ml irá causar prejuízo de ordem financeira ou prejuízo à saúde dos pacientes internados no Hospital; **b)** informar ao Órgão Gerenciador da Ata o constatado, já que outros órgãos públicos figuram como participantes, existindo a possibilidade do ingresso de caronas; **c)** a possibilidade de o Órgão Gerenciador corrigir os valores no painel de preços do ComprasNet.

Ao tomar conhecimento da Nota de Auditoria, a Unidade Examinada informou (SEI 316740) que *“não se vislumbra prejuízo à saúde dos pacientes com a utilização da forma de apresentação do medicamento de 2 ou 10ml. Quanto à avaliação de possível prejuízo financeiro, a Subdivisão de Aquisição, Licitação, Contratos e Pesquisa de Preços do HFA, informou que conforme observa-se na conclusão da Nota de Auditoria nº1/GEAUD/CISSET-MD (3138142), o preço ofertado corresponde ao de variação do mercado para o frasco de 2ml e a empresa forneceu o mesmo item, pelo mesmo valor, a outros órgãos públicos, de modo que a ocorrência de prejuízo financeiro, s.m.j., torna-se remota. Em relação às letras b) e c) da Informação nº 2/GEAUD/CISSET-MD (SEI 3112958), foi elaborado o Ofício nº 1607/SEÇ AQS/SDALC HFA/DCAF HFA/CMT LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD(3153556), de 21 de Janeiro de 2021, informando ao Ordenador de Despesas da Base Administrativa da Brigada de Infantaria Paraquedista, órgão gerenciador do pregão (SRP) nº 10/2020, o constatado na Ata de Registro de Preços e, ainda, solicitada a verificação da possibilidade*

de correção dos valores no Painel de Preços do Sistema de Compras do Governo Federal – COMPRASNET”.

Em análise à resposta apresentada pela Unidade Examinada, percebe-se que o único prejuízo se refere ao fato de o medicamento ter sido homologado pelo Órgão Gerenciador acima do valor da tabela CMED em virtude da ausência de previsão no Edital de cláusulas que façam referência à Orientação Interpretativa da Anvisa nº 02, de 13/11/2006, e ao Acórdão TCU 1.437/2007-Plenário, àqueles que fazem referência à desoneração do ICMS citados acima. Embora esse fato seja de competência do Órgão Gerenciador, isso não exime a Unidade Examinada de verificar, nos editais de licitação que figurem como órgão participante ou como carona, se há previsão no ato convocatório das referidas cláusulas, bem como verificar se a proposta apresentada pela vencedora está de acordo com o especificado no Edital, informando ao órgão gerenciador as incongruências detectadas, se for o caso.

2.5 Achado: Da publicação das Orientações Normativas nº 04/2020 e nº 05/2020, da Chefia de Logística e Mobilização do Ministério da Defesa, como Boa Prática de Gestão. Do Atendimento às Orientações pelo HFA.

De acordo com o Referencial Técnico (IN SFC-CGU nº 03, de 9/06/2017), para que os órgãos e entidades da administração pública federal atuem de forma regular e alinhada ao interesse público, alcançando os objetivos definidos, faz-se necessário que **a alta administração assuma o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento de controles internos da gestão.** Ainda, conforme o Referencial Técnico, a estrutura de controles internos dos órgãos e das entidades da administração pública federal deve contemplar as três linhas de defesa da gestão, comunicando de maneira clara, as responsabilidades de todos os envolvidos e provendo uma atuação coordenada e eficiente.

Desta forma, com o objetivo de atualizar o conjunto de orientações específicas quanto à *accountability* (**prestação de contas, transparência ativa e resultados**) dos recursos financeiros, materiais e serviços destinados ao enfrentamento da emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do coronavírus e, por via de consequência, **o fortalecimento da governança orçamentária e do controle interno administrativo**, a Chelog emitiu a Orientação Normativa nº 05/2020 que, em seu item 3.d, dispõe que *“a prestação de contas deverá atender as deliberações do item 4 da Orientação Normativa nº 04, de 24 de março de 2020, devendo levar em consideração a alocação dos recursos voltados ao cadastro da Ação e os objetivos estabelecidos na missão”.*

O item 4 da precitada Orientação aborda questões como forma de fortalecer os controles internos, tendo em vista a flexibilização das contratações regulada pela Lei 13.979/2020, indo ao encontro da **IN SFC-CGU nº 03, de 9/06/2017, e do Guia da Política de Governança Pública.** Dentre as principais recomendações do item 4, podemos citar: **a)** as UGs

executoras do crédito descentralizado manterão controles internos de gestão efetivos e consistentes, compatíveis com a natureza, a complexidade e os riscos das ações realizadas; **b)** que as unidades executoras do crédito descentralizado adotem cuidados redobrados (*double-check*) na **conformidade dos registros de gestão de que trata o inc. I do art. 7º da IN STN nº 06, de 31/10/2007**; **c)** Os dirigentes máximos das Unidades Gestoras Executoras devem garantir a adoção de procedimentos efetivos de governança e de controle interno da gestão, visando **a** utilização dos recursos orçamentários provenientes da Ação Orçamentária 21C0 de acordo com o descritor da Ação. Bem como as intervenções necessárias para a realização da Conformidade dos Registros de Gestão e Conformidade Contábil de UG determinada pelo Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, para o registro dos fatos e atos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no SIAFI; **d)** recomenda-se que os materiais permanentes adquiridos e aplicados no âmbito do enfrentamento da emergência de Saúde Pública, decorrente do Coronavírus, deverão ser relacionados com a indicação da respectiva justificativa de aquisição, seu valor de aquisição e local de aplicação; **e)** caso alguma Unidade seja destinatária de material, em especial de bem móvel permanente, adquirido por outra Unidade, recomenda-se que órgão destinatário designe uma Comissão de Recebimento e Acompanhamento da Escrituração Patrimonial, que atue junto à UG responsável pelo procedimento licitatório e que acompanhe todo o trâmite burocrático da transferência patrimonial de uma UG para outra, conferindo especial atenção às escrituras sintética (contabilização no SIAFI) e analítica (registro no sistema de controle patrimonial).

Ressalte-se que o reforço nas conformidades do registro de gestão fortalece a **segunda linha de defesa do órgão**. Nesse sentido, vale trazer a lume a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, pois essa norma veio ao encontro da conformidade de registro de gestão, ratificando uma série de atividades já desenvolvidas por este setor. Observa-se que o inciso V do art. 2º da citada IN conceitua controles internos da gestão como sendo o *“conjunto de regras procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, **conferências e trâmites de documentos e informações**, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados (...)*”. Já o inciso III do art. 11 dispõe que *“as atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos: a) procedimentos de autorização e aprovação; **b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle)**; **c) controles de acesso a recursos e registros**; **d) verificações**; **e) conciliações**; f) avaliação de desempenho operacional; g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e h) supervisão”* (grifos nosso).

Outrossim, a conformidade contábil poderá ser registrada “**com restrição**” quando houver falta de registro, pela UG, da conformidade de registro de gestão (IN STN nº 06/2007). Ou seja, a conformidade contábil funciona como uma segunda instância de controle da segunda linha de defesa.

Desta forma, a edição das Orientações Normativas nº 04 e nº 05 está satisfatoriamente em consonância com a **IN SFC nº 03/2017**, com o **Guia da Política de Governança Pública** e com a **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016**.

No intuito de verificar o atendimento as Orientações n.º 04 e 05, solicitou-se à Unidade examinada: **a)** o controle dos bens materiais permanentes aplicados no âmbito do enfrentamento do coronavírus, justificando a aquisição, indicando o valor e o local do equipamento, bem como apresentar o registro patrimonial e o número da Nota de Sistema/Lançamento (SIAFI); **b)** encaminhar informações sobre a Comissão de Recebimento e Acompanhamento da Escrituração Patrimonial que atuou junto à Unidade Gestora responsável pelo procedimento licitatório, caso o HFA tenha sido destinatário de algum bem móvel permanente, informando também o registro patrimonial bem como o Número da Nota de Sistema/Lançamento do bem registrado no SIAFI; **c)** informar em relação às notas de empenhos e seus respectivos documentos de liquidação e ordens bancárias (no que diz respeito aos processos da amostra) a situação da conformidade dos registros de gestão; **d)** informar as notas de empenhos (vinculadas à ação orçamentária 21C0) inscritas em restos a pagar não processados (exercício 2020/2021), apresentando as justificativas para a sua inscrição, como os bens e/ou serviços estão sendo utilizados em prol da calamidade pública, e as providências adotadas pela UGE.

O Nosocômio apresentou todas as informações de forma clara e sucinta, ressaltando-se que a conformidade do registro de gestão apresentou “sem restrição”. Desta forma, infere-se que os controles internos do Hospital estão organizados de forma a atender as precitadas Orientações, bem como o Descritor da Ação Orçamentária 21C0.

3 RECOMENDAÇÕES

3.1 – Achado 2.1: Fazer constar de rotinas/normativos internos a obrigação de:

a) publicar as informações constantes no §2º (e incisos) do art. 4º da Lei 13.979/2020 para todas as aquisições e/ou prestação de serviço à conta da Ação Orçamentária 21C0;

b) reforçar as atividades de supervisão e monitoramento (prevista no COSO ICIF 2013 e referenciada no item 82 da IN CGU nº 03/2017) com o objetivo de evitar que as informações das aquisições e/ou prestação de serviços realizados à conta da Ação Orçamentária 21C0 não sejam divulgadas e/ou divulgadas de maneira inadequada, sem as respectivas atualizações;

c) atualizar a Portaria Normativa nº 35/GM-MD, de 23/03/2020, com as mesmas exigências estabelecidas no §2º (e incisos) do art. 4º da Lei 13.979/2020.

3.2 – Achado 2.2: Fazer constar de rotinas/normativos internos a obrigação de:

a) em atenção aos princípios da transparência e da vinculação ao instrumento convocatório e à exemplo do Tribunal de Contas da União, fazer incluir cláusula no edital, quando da aquisição de medicamentos, informando a não aceitação de proposta com preços superiores aos valores apresentados na tabela CMED, sob pena de desclassificação sumária e de denúncia à Secretaria Executiva do Mercado de Medicamentos, na forma do art. 8º da Lei 10.742/2003;

b) em atenção aos princípios da transparência e da vinculação ao instrumento convocatório, informar no edital se o medicamento a ser licitado está incluso (ou não) no Programa de Componente Especializado da Assistência Farmacêutica para efeito de utilização do Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) como parâmetro de aceitação da proposta, em conformidade com Resolução CMED nº 03/2011; e

c) em atenção aos princípios da transparência, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa, informar no edital se os medicamentos estão submetidos (ou não) à isenção do Convênio ICMS Confaz nº 87/2002 ou à outra norma de desoneração tributária, incluindo cláusula no Ato Convocatório informando que o licitante deve demonstrar a dedução do imposto, expressamente, nas propostas do processo licitatório e nos documentos fiscais, evitando sobrepreço na proposta decorrente da inclusão de ICMS em medicamentos que porventura estejam isentos desse imposto.

3.3 – Achado 2.3: Incluir nas rotinas/normativos internos relacionados às contratações o seguinte:

a) no caso em que o HFA figurar em mais de uma ata de registro de preços, para o mesmo medicamento fornecido por uma mesma empresa, verificar a possibilidade de avocar o art. 18 do Decreto nº 7.892/2013 na tentativa de ajustar o preço da ata que se apresenta desvantajosa para a Administração por intermédio do órgão gerenciador; e

b) caso não obtenha êxito na negociação, verificar a possibilidade de utilizar os saldos remanescentes de outros órgãos participantes que não requisitaram e/ou requisitaram em menor quantidade que a prevista, fazendo uso em conjunto do §1º do art. 65 da Lei 8.666/93 e, quando for o caso, o art. 4º da Lei 13.979/2020.

3.4 – Achado 2.4: Consignar nas rotinas/normativos internos a exigência de aplicação de check-list que contemple os seguintes procedimentos:

a) no intuito de verificar se os editais de licitação (no qual o HFA venha figurar como órgão participante ou carona) estão em conformidade com a legislação que rege a matéria, afastando o risco de o Nosocômio ingressar em licitações cujo ato convocatório possa ser

objeto de representação judicial e/ou administrativa, informando o órgão gerenciador, caso contrário, em homenagem ao princípio da coordenação; e

b) com o objetivo de verificar, quando o Nosocômio figurar como órgão participante ou carona, se a proposta vencedora está de acordo com as especificações apresentadas no edital, informando ao órgão gerenciador, caso contrário.

4 CONCLUSÃO

A avaliação dos testes amostrais decorrentes das respostas apresentadas às questões de auditoria consignadas no item 1.5 deste Relatório apresentaram-se conforme segue:

Questões 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19 e 20 – As análises consideraram as respostas “adequadas”, evidenciando que as contratações realizadas pelo HFA à conta da Ação Orçamentária 21C0 estão de acordo com a Lei 13.979/2020 e legislação subsidiária.

De igual modo, os testes procedidos nas referidas questões evidenciaram que os controles internos do HFA estão organizados de maneira razoável, no intuito de atender às Orientações Normativas nºs 05/2020 e 04/2020, da CHELOG, e ao descritor da Ação 21C0.

Destaca-se, como prática positiva, a avaliação dos testes decorrentes das respostas apresentadas à questão de número 18 (Achado 2.5), evidenciando que o Nosocômio apresentou todas as informações de forma clara e sucinta, ressaltando-se que a conformidade do registro de gestão se apresentou “sem restrição”, inferindo-se que os controles internos do HFA estão organizados de forma a atender às prescritas orientações normativas, bem como o descritor da ação orçamentária 21C0, a qual vai ao encontro da IN SFC-CGU 03, de 09/06/2017, e do Guia da Política de Governança Pública, de 2018, do Governo Federal.

Entretanto, os testes decorrentes das respostas apresentadas às questões 1, 5, 17 e 21 apontam para fatos isolados, mas que podem comprometer os controles internos, conforme descrito a seguir:

Questão 1 (Achado 2.1): A Unidade Examinada vem publicando as informações estabelecidas na Lei 13.979/2020 e as recomendações apresentadas em cartilha publicada pelo TCU e Transparência Internacional? A avaliação demonstrou que os controles foram “parcialmente adequados” e que o componente “Atividades de Monitoramento” (estabelecida no COSO ICIF 2013 e referenciado no item 82 da IN CGU nº 03/2017) não está estruturado de forma adequada. A causa raiz identificada é a de não manter o site atualizado, de acordo com as alterações previstas na legislação, o que dificulta o controle social, inclusive, dando margem a desvio de finalidade.

Questão 5 (Achado 2.3): As contratações decorrentes das Atas de Registro de Preços observaram a Lei 13.979/2020 e alterações? A avaliação demonstrou que os controles foram “inadequados”. A causa raiz identificada consistiu em não utilização da prerrogativa

estabelecida no § 1º art. 65 da Lei 8.666/93 como instrumento de aquisição mais vantajosa, o que pode gerar aquisições antieconômicas.

Questão 17 (Achado 2.4): O edital do órgão gerenciador, no qual HFA figurar como órgão participante e/ou carona, estão de acordo com a legislação? A avaliação demonstrou que os controles estão “inadequados”. A causa raiz consistiu da ausência de cláusula, no edital, que estabeleça a aceitabilidade das propostas com base na tabela CMED, o que pode gerar conluio entre licitantes.

Questão 21 (Achado 2.2): Os critérios de julgamento são os previstos nas regras do instrumento convocatório? A avaliação mostrou que os controles foram “inadequados”. Nesse caso específico, a causa raiz identificada foi a ausência de cláusula prevendo penalidades caso a empresa apresente proposta maior que os valores previstos em tabela pré-fixada, o que pode gerar:

a) risco de o edital ser submetido a um processo judicial ou administrativo tendo em vista a inobservância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ocasionando retardamento na aquisição do objeto; e

b) risco de fraude à licitação, estimulando a atuação do licitante “coelho”.

Assim sendo, em razão das avaliações feitas nos testes das questões 1, 5, 17 e 21, anteriormente mencionadas, foram realizadas recomendações estruturantes voltadas para o fortalecimento dos controles internos no que concerne ao “ambiente de controle” e “atividade de controle” (estabelecidos no COSO ICIF 2013 e referenciados no item 82 da IN SFC-CGU nº 03/2017) com vistas a mitigar que os riscos dos eventos se materializem, o que poderia trazer, como consequência, prejuízos à organização.

ANDRÉ GUSTAVO DA GAMA SANTOS
Auditor Federal de Finanças e Controle

PEDRO OTÁVIO LONDE DOS SANTOS
Assistente

LUCIANO ROCHA SILVA
Auditor Federal de Finanças e Controle

LINDOLFO BATISTA DE COSTA JUNIOR
Assistente Técnico Militar

ARANTES JOSÉ DA SILVA
Auditor Federal de Finanças e Controle (Gerente de Auditoria)

5 ANEXOS

5.1 Achado 2.1: Não Publicação e/ou Publicação Parcial das Informações Requeridas pelo §2º do art. 4º da Lei 13.979/2020.

Quadro 7: Exemplos de Aquisições/Prestação de Serviços não Divulgados no Sítio do Órgão

CNPJ	Contratada	Processo	NE 2020	Valor
44.734.671/0001-51	Cristalia P. Q. Farmacêuticos	60550.014133/2020-11	801304	45.171,00
		60550.014175/2020-51	801197	25.645,00
		60550.012879/2020-90	800986	20.160,00
		60550.012108/2020-01	800871	18.993,00
		60550.027614/2020-96	802551	13.200,00
		60550.014182/2020-53	801191	11.760,00
		60550.012075/2020-91	800870	4.997,00
		60550.017701/2020-35	801688	4.620,00
		60550.014178/2020-95	801193	4.280,00
		60550.018805/2020-67	801752	3.615,00
		60550.014437/2020-88	801273	1.200,00
05.421.585/0001-37	Winner I. M. Descartáveis	60550.003772/2020-51	800162	38.400,00
00.070.698/0001-11	C.E.B	60550.028713/2020-95	802636	84.759,92
		60550.010717/2020-11	803010	88.996,09
		60550.031885/2020-46	802952	93.232,25
01.085.207/0001-79	Brakko Comercio e Importacao Ltda	60550.033705/2019-27	802967	10.260,00
		60550.025086/2020-31	802841	869,06
		60550.026695/2020-15	802840	19.119,32
		60550.022960/2020-88	802602	3.822,89
		60550.022960/2020-88	802603	3.315,59
		60550.023255/2020-06	802617	13.035,90
		60550.030436/2020-81	803008	748,37
		60550.030401/2020-41	803005	2.129,24
		60550.030400/2020-05	803007	3.456,76
		60550.030401/2020-41	803004	2.709,56
		60550.030436/2020-81	803009	3.819,68
		60550.024195/2020-31	802587	29.643,62
		60550.031207/2020-83	803037	29.643,62
		60550.027395/2020-45	802839	59.287,24
02.540.779/0001-63	Nutrisabor Assessoria e Alimentos	60550.027332/2020-99	802569	200.148,72
			802567	18.467,70
			802827	216.108,09
			802826	166.523,71
22.003.386/0001-28	Crono Comercio e Distribuição	60550.013474/2020-79	801773	89.700,00
27.901.764/0001-04	Belbi Comércio Importação e Exportação	60550.025967/2020-51	802375	1.191,00
		60550.024565/2020-30	802372	9.280,00
		60550.029829/2020-41	802811	1.783,50

		60550.003772/2020-51	800167	81.485,00
		60550.012633/2020-18	801031	15.498,43
06.628.333/0001-46	Farmace Ind. Químico- Farmacêutica Cearense	60550.003786/2020-74	800171	7.208,00
		60550.027589/2020-41	802560	32.064,00
		60550.027630/2020-89	802546	11.750,00
		60550.027633/2020-12	802535	11.790,72
		60550.009582/2020-47	801068	28.032,00
		60550.009699/2020-21	801067	27.830,00
07.612.398/0001-66	Engeltech	60550.030256/2020-07	802822	106.332,05
		60550.032168/2020-31	803034	78.126,05
16.654.626/0001-51	Cook Empreendimentos	60550.004086/2020-05	803051	208.128,36
31.556.536/0001-11	DL Distribuidora	60550.024292/2020-23	802289	25.532,00
		60550.027589/2020-41	802559	14.520,00
		60550.011134/2020-11	800669	5.958,00
		60550.014150/2020-58	801221	31.590,00
		60550.009825/2020-47	801064	23.832,00
06.272.575/0049-94	Lavebrás	60550.029562/2020-92	802772	361.105,56
31.216.370/0001-94	Cem por Cento Games	60550.024789/2019-16	801220	300.300,00

Como é consabido, a Lei 13.979/2020 dispõe sobre medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional (ESPIN) decorrente do coronavírus. A referida norma, objetivando dinamizar as contratações públicas voltadas ao enfrentamento da ESPIN, em resumo, flexibilizou excepcionalmente o instituto da dispensa de licitação, permitiu a celebração de contratos com particulares sancionados, a simplificação e até a supressão de procedimentos relacionados com o planejamento de compras públicas, dentre outras medidas. Na via de consequência do regime temporário instituído, medidas de controle diferenciadas foram instituídas pelo legislador ordinário, em especial no que se refere à transparência dos atos administrativos praticados com fundamentos na supracitada Lei. Isso porque, uma vez flexibilizadas as medidas ordinárias de controle das compras públicas, houve o concomitante incremento do risco de desvio de finalidade, sendo necessário estabelecer atividades mitigadoras do risco, dentre elas o fomento na transparência das respectivas despesas.

Na esteira da Estrutura Integrada do Controle Interno (COSO) os objetivos da entidade são agrupados em três categorias: operacionais, divulgação e conformidade. *In casu*, o **objetivo de divulgação** não irá atingir a sua finalidade.

Segundo a citada Estrutura, a administração pode ser obrigada a divulgar informações não financeiras a públicos externos em conformidade com leis, regras, regulamentos, normas ou outros dispositivos. Desta forma, **Objetivos de divulgação não financeira externa** é naturalmente a medida mitigadora do risco descrito no parágrafo anterior.

Ainda, segundo a Estrutura COSO, existe uma relação direta entre os objetivos que a entidade busca realizar, os componentes, que representam o que é necessário para atingir

os objetivos e a estrutura da entidade (as unidades operacionais). Neste trabalho de avaliação em auditoria interna, identificou-se que o componente **Atividades de Monitoramento** não está estruturado de forma adequada. Atividades de Monitoramento corresponde as atividades em que a organização seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas para se certificar da presença e do funcionamento dos componentes do controle interno comunicando deficiências em tempo hábil aos responsáveis. Esta deficiência no controle interno está impactando os objetivos de divulgação (medida mitigadora do risco, conforme mencionado nos parágrafos anteriores) e por via de consequência, objetivos de conformidade.

5.2 Achado 2.2: Critério de Julgamento não Previsto nas Regras do Instrumento Convocatório. Risco de Fraude na Fase de Lances.

Quadro 8: Exemplos de empresas desclassificadas por apresentarem preços superiores à tabela CMED após à fase de lances.

Pregão	Item do Pregão	Empresas
55/2019	174	Casula e Vasconcelos Indústria Farmacêutica e Comércio Ltda
55/2019	84	Comercial Varfarma Eireli
55/2019	171	Exemplarmed Comércio de Produtos Hospitalares Ltda ME
66/2020	1	Methabio
7/2019	80	Medmax Comércio de Medicamentos Ltda
7/2019	143	Medmax Comércio de Medicamentos Ltda
7/2019	150	W.A. Comércio de Medicamentos

A CMED expediu a Resolução nº 03/2011, dispondo sobre a aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, instituindo um desconto mínimo obrigatório a ser aplicado pelos laboratórios, distribuidores, representantes, farmácias e pelas drogarias, aos preços de **determinados medicamentos** vendidos a entes da Administração Pública. A referida resolução define, em seu art. 2º, os medicamentos em que o CAP é aplicado. Destaca-se que, no caso de produtos que estejam ou venham a ser incluídos no **“Programa de Componente Especializado da Assistência Farmacêutica”**, o desconto CAP deve ser aplicado sobre o Preço de Fábrica, obtendo-se o denominado Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG, ou seja, $PMVG = (PF * 1 - CAP)$.

Independentemente da incidência ou não do CAP, também deve ser observado se o medicamento é isento de ICMS pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, nos termos dos Convênios Confaz 87/2002 e 54/2009, que dispõem, respectivamente, sobre a isenção do ICMS nas operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública e sobre a substituição tributária nas operações de cosméticos.

O Tribunal de Contas da União é firme quanto à legalidade e obrigatoriedade da desoneração concedida no Convênio Confaz 87/2002 (voto condutor do Acórdão 8.518/2017 -TCU 2ª Câmara). Segundo o entendimento da Corte de Contas, a demonstração expressa da desoneração do ICMS traz igualdade de condições de concorrência entre os licitantes e resguarda a Administração na escolha da proposta mais vantajosa. Cabe

destacar, porém que a ausência de desoneração do ICMS, quando da aquisição de medicamentos, consoante posicionamento do TCU, não se constitui, necessariamente, em débito, uma vez que a incidência do ICMS nas vendas efetuadas, indicada na nota fiscal, somente pode ser entendida como prejuízo, caso não haja recolhimento do imposto (Acórdão 860/2015-TCU Plenário).

O Convênio ICMS Confaz 87/2002 também assevera que o valor correspondente à isenção do ICMS deve ser deduzido do preço dos respectivos produtos, **devendo o contribuinte demonstrar a dedução, expressamente, nas propostas do processo licitatório e nos documentos fiscais.**

Do mesmo modo, a jurisprudência consolidada deste Tribunal dispõe que se deve incluir, no edital ou termo de dispensa, cláusula específica relativa à aplicação do Convênio ICMS Confaz 87/2002 ou de outras normas que implicam desoneração tributária (Acórdão 8.518/2017 TCU 2ª Câmara, Acórdão 1.140/2012 TCU Plenário, Acórdão 1.574/2013 TCU 2ª Câmara, Acórdão 9.790/2011 TCU 2ª Câmara).

A ausência de menção expressa ao desconto do ICMS no edital pode gerar uma desigualdade entre as empresas licitantes, quando da apresentação das propostas, uma vez que alguns licitantes, em razão da ausência de menção expressa quanto à desoneração, podem apresentar suas propostas com a incidência do ICMS, enquanto outros podem apresentar a proposta desonerada desse tributo. Essa situação pode gerar, inclusive, seleção da proposta menos vantajosa para a Administração e, conseqüentemente, dano ao erário, tendo em vista que a empresa que apresentar sua proposta desonerada pode sagrar-se vencedora do certame, por ofertar, a princípio, o menor preço, o que pode não corresponder à realidade, após a desoneração tributária do valor cotado pela outra empresa.