



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Controladoria Geral do Estado  
Auditoria Geral do Estado

## NOTA DE RECOMENDAÇÃO Nº 20200009/SUPSOC1/AGE/CGE

**Unidade Auditada:** Fundo Estadual de Saúde - FES.

**Modalidade de avaliação:** Avaliação de Gastos Emergenciais e de medidas de contenção de despesas decorrentes do COVID-19.

**Exercício:** 2020

**Processo:** SEI-080001/006000/2020; SEI-080001/006693/2020 e SEI-080001/006802/2020

**Nota de Identificação de Riscos:** NIR nº 20200062/SUPSOC1/CGE/AGE

**Ordem de Serviço:** CGE/AGE Nº 20200075 de 15/04/2020

### 1. INTRODUÇÃO

As atividades desta auditoria foram realizadas no período compreendido entre 05/05/2020 e 24/06/2020, em atenção à Ordem de Serviço CGE/AGE Nº 20200075 de 15/04/2020, considerando o disposto no Decreto Estadual nº 47.039/2020, que determinou à Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) a realização de avaliações sistemática de atos e despesas decorrentes do enfrentamento ao Covid-19.

As análises foram realizadas por meio de testes e amostragens, com o objetivo de examinar e comprovar a legalidade e legitimidade dos fatos e atos administrativos, avaliar os controles internos dos setores envolvidos a fim de verificar possíveis impropriedades existentes nos procedimentos internos que possam levar a uma malversação dos recursos públicos, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos dentre eles a eficiência, a eficácia e a economicidade. Porém, não identificam, necessariamente, todos os problemas ou ajustes aplicáveis às demonstrações contábeis e aos atos executados pelos gestores.

#### Escopo

O escopo desta auditoria refere-se à análise dos contratos originais n.º 010/2020, 011/2020, 012/2020, 017/2020 e 034/2020 firmados entre a Secretaria Estadual de Saúde e os fornecedores Carioca Medicamentos, Speed Século XXI e Avante Brasil, formalizados por meio dos processos SEI-080001/006000/2020; SEI-080001/006693/2020 e SEI-080001/006802/2020, objetivando a aquisição de medicamentos para realizar atendimento dos pacientes com suspeitos e diagnosticados com COVID-19, na forma do Termo de Referência e dos instrumento convocatório, pelo prazo de 6 meses.

## **Limitações ao trabalho de auditoria**

As limitações experimentadas nos testes executados por esta auditoria indicam os procedimentos omitidos e suas circunstâncias que determinaram a limitação dos testes executados, e das alternativas utilizadas pelos auditores para obter evidências de auditoria suficientes para uma conclusão satisfatória em relação aos procedimentos analíticos realizados.

## **Metodologia**

A metodologia para elaboração da presente Nota considerou o rito previsto no Decreto Estadual nº 47.039/2020, o qual determinou que a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) realizasse avaliações sistemáticas em atos e despesas decorrentes do enfrentamento ao Covid-19.

Assim, a presente Nota atende especificamente ao Art. 7º do citado Decreto que dispôs que a CGE poderá emitir recomendações, por intermédio de Nota de Recomendação (NR), após emissão de Nota de Identificação de Riscos (NIR), mediante análise fundamentada das manifestações, informações e documentos encaminhados pelos Órgãos e Entidades em resposta às Solicitações formuladas quando da elaboração da NIR.

Assim, em cumprimento ao referido normativo, foi emitida Notas de Identificação de Riscos registrada sob o número 20200062, encaminhada à SES, por intermédio do Ofício CGE/AGE SEI N.º 166, de 09/06/2020, conforme SEI-320001/001432/2020.

De posse de tais informações realizamos novas análises que deram origem as presentes recomendações estruturais realizadas por esta CGE que visam implementação e/ou readequação de controles com vistas à mitigação dos riscos apontados e, conseqüente propor as ações a serem tomadas pelo Gestor, no intuito de reduzir a fragilidade das contratações respeitando as ferramentas de fomento a integridade e a ética, pelos instrumentos de *compliance* disponibilizados no âmbito Federal e Estadual.

Não é demais mencionar que novas recomendações poderão ser emitidas acerca do mesmo objeto analisado, na medida em que novas análises forem concluídas, uma vez que a presente Recomendação foi exarada antes mesmo do apontamento de outras tendo em vista a relevância da constatação identificada e o alto impacto que representa para o Erário público e para sociedade, caso não seja executada tempestivamente.

## **2. RESULTADO DOS TRABALHOS**

Os Resultados dos Trabalhos encontram-se disponibilizados nesta Nota de Recomendações, mediante apresentação das Constatações de Auditoria e respectivas Recomendações, enumeradas ao longo desta NR.

### **Constatação 001: Restrição de acesso a documentos constantes dos processos de aquisição**

A Lei Federal n.º 12.527, de 18 de novembro de 2018, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto

no [inciso XXXIII do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição Federal](#).

A principal diretriz que rege a disponibilização de informações é **a publicidade e a transparência das informações sendo a regra e o sigilo é a exceção**. Portanto, a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restrito apenas em casos específicos e por período de tempo determinado.

Na Solicitação de Auditoria 001 da NIR 202000062 requisitamos a SES que procedesse a reabertura de todos os processos relacionados à COVID-19 no SEI-RJ e apresentasse justificativa para a restrição de acesso ao processo SEI-080001/006000/2020, visto que estava infringindo, por ora, a Lei Federal n.º 12.527/2018.

Solicitação de Auditoria 001: Que a SES, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, proceda à reabertura de todos os processos relacionados à COVID-19 no SEI-RJ e apresente justificativa para a restrição de acesso ao processo SEI-080001/006000/2020.

Em sua resposta a SES teceu os seguintes comentários:

Ademais, esta Subsecretaria, numa atitude proativa, vem informar, no que tange à [Solicitação de Auditoria 001](#), quanto à reabertura de todos os processos relacionados à COVID-19 no SEI-RJ, que, por ocasião do atendimento ao processo SEI-320001/000994/2020, oriundo dessa Controladoria, esta SUBCG informou, em questionamento análogo, nos termos do despacho 4735758, o seguinte:

1. Informamos que realizamos duas pesquisas acerca do processo SEI-080001/005545/2020, de forma interna e por meio da consulta pública. Verificamos que por meio da [pesquisa interna](#) o processo consta como restrito, no entanto, através da [consulta pública](#) o mesmo encontrasse com total acesso, com exceção dos seguintes documentos: 3718915 - Proposta da empresa Fast Comércio e Distribuição; 3719004 – Carta de exclusividade; 3719529 - Anexo Documentação da empresa Fast Comércio e Distribuição; e 3736636 - Anexo SIGA.

Acerca desta diferença de acesso, e conforme explicação da Coordenadoria de Gestão do Sistema Eletrônico de Informação – SEI da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança, “*o motivo dessa diferença de comportamento se deve ao desenvolvimento por órgão distintos do sistema e do módulo de consulta pública*”.

Desta forma, conclui-se que o processo SEI-080001/005545/2020 não está classificado como restrito, mas por haver documentos restritos nos autos deste processo, ao consultar o SEI, por meio da pesquisa interna, este se apresenta como tal por haver contaminação do nível de acesso para o restante do processo. Portanto, para visualizá-lo deve se realizar pesquisa pública, haja vista que apenas os documentos supramencionados permaneceram como restrito, mantendo o nível de acesso público quanto ao restante, ou seja não há contaminação, logo sendo possível visualizar o remanescente.

Como pode-se observar, a resposta apresentada pela SES não se relaciona ao questionamento emitido, tratando-se de processo diverso ao ora avaliado. Ainda assim, efetuamos a consulta pública ao processo referido pela SES e constatamos que alguns documentos SEI restritos que seriam de extrema relevância à avaliação desta CGE tais como: Proposta da empresa Fast Comércio e Distribuição (fornecedora contratada); Carta de exclusividade; Documentação da empresa Fast Comércio e Distribuição, e; Anexo SIGA. **A impossibilidade de acesso a tais documentos representara relevante limitação à atuação da Controladoria Geral do Estado.**

No caso do processo SEI-080001/006000/2020, o documento que impede o acesso pela pesquisa interna do SEI é o de número 4603081, o qual consta um Visto da PGE sobre o processo, cujo conteúdo pode ser de vital importância à avaliação desta Controladoria. Muito embora o documento não ter sido emitido pela Secretaria, o processo foi aberto e é radicado sob sua responsabilidade competindo então a ela zelar pela transparência de seu conteúdo e pleno acesso à Controladoria Geral do Estado.

**Recomendação 001:** Que a SES, no prazo de 15 dias do recebimento desta Nota de Recomendação, elabore norma definindo as ações a serem adotadas pelos servidores que alimentam o SEI, no sentido de assegurar que a inclusão de documentos ocorra de forma ágil, completa e transparente, estabelecendo ainda rotinas de comunicação a órgãos que participem do processo de instrução processual a efetuar os necessários ajustes, se for o caso, para alterar o status de documentos restritos sem embasamento legal de modo a viabilizar o pleno acesso desta CGE.

**Constatação 002: Contratos celebrados com valores superiores aos praticados no mercado, sem plano para sua repactuação.**

Com o objetivo de verificar se os contratos celebrados pela Secretaria de Estado de Saúde respeitaram as normas atinentes às contratações no âmbito do enfrentamento da pandemia do Covid-19, efetuamos a análise dos processos administrativos que resultaram na assinatura dos contratos n.º 010/2020, 011/2020, 012/2020, 017/2020 e 034/2020.

Nesse contexto, cumpre ressaltar o disposto no Decreto n.º 46.991/2020, que regulamenta as contratações por dispensa de licitação no âmbito do combate a pandemia, que estabelece:

Art. 1º - Este Decreto dispõe sobre regras de dispensa de licitação para contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e obras, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

§1º - É inaplicável às contratações de que trata o caput as regras previstas no Decreto nº 46.642, de 17 de abril de 2019.

**§2º - A estimativa de preços de que trata o art. 4º-E, §1º, inciso VI, da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, deverá ser obtida, sempre que possível, mediante 3 (três) fontes de referência.**

O referido art. da Lei Federal n.º 13.979/2020, por sua vez, determina:

Art. 4º-E (...) VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

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

Assim, o Estado do Rio de Janeiro, quando regulamentou as contratações no âmbito da covid-19, definiu que os órgãos e entidades deveriam utilizar-se, sempre que possível, de 3 fontes de referência de estimativa de preço. A avaliação dos processos em tela permitiu verificar o descumprimento do referido Decreto pela inexistência de documentos que comprovem a adoção de três fontes de referência, ou em caso de impossibilidade a apresentação de justificativa plausível para sua inobservância. Essa ausência de estimativa de valor de mercado dos itens a serem contratados pode implicar na contratação antieconômica dos objetos contratuais.

Diante disso, a equipe de auditoria, quando da elaboração da NIR 202000062, relacionou dentre os riscos identificados, que as aquisições podem ter ocorrido por valores antieconômicos em razão da comparação dos valores praticados para esses mesmos itens por outros órgãos e entidades do poder público, por intermédio da realização de pesquisa de preços no Portal de Compras do Governo Federal, que é uma das fontes de referência constantes da Lei 13.979/2020, a qual demonstramos na tabela a seguir:

**Tabela 001:** Comparação às contratações SES com outros órgãos.

Contrato	Medicamento	Valor Unitário nos contratos (R\$)	Menor valor unitário da amostra de cotações obtida no Painel de Preços - R\$	Variação Percentual
10	Piperacilina	40,28	13,00	209%
11	Atracurio Besilato	24,50	9,77	150%
11	Azitromicina	98,50	22,00	347%
12	Amoxilina + ácido clavulânico	34,56	9,00	284%
17	Ipratrópio	2,50	0,67	247%
17	Norepinefrina Bitartarato	10,02	1,85	441%
34	Ringer	5,2	1,83	184%

Fonte: NIR 20200062

Dessa forma buscou-se evidenciar na NIR 20200062 a possível economia obtida caso o Estado do Rio de Janeiro efetuasse a contratação pelos valores observados até aquele momento no mercado, a qual demonstra-se na tabela a seguir:

**Tabela 002:** Economia potencial pela adoção dos valores praticados por demais órgãos e entidades.

Contrato	Medicamento	Quantidade	(1) Valor da aquisição (R\$)	(2) Valor se a contratação se desse pelos cálculos da CGE (R\$)	Diferença (R\$)
10	Piperacilina	190.400	7.669.312,00	2.475.200,00	5.194.112,00
11	Atracurio Besilato	153.000	3.748.500,00	1.494.810,00	2.253.690,00
11	Azitromicina	17.000	1.674.500,00	374.000,00	1.300.500,00
12	Amoxilina + ácido clavulânico	357.000	12.337.920,00	3.213.000,00	9.124.920,00
17	Ipratrópio	10.000	25.000,00	6.700,00	18.300,00
17	Norepinefrina Bitartarato	420.000	4.208.400,00	777.000,00	3.431.400,00
34	Ringer	196.000	1.019.200,00	358.680,00	660.520,00
<b>Total</b>			<b>30.682.832,00</b>	<b>8.699.390,00</b>	<b>21.983.442,00</b>

Fonte: NIR 20200062

Dessa forma, caso a SES praticasse os valores pelos quais outros órgãos e entidades públicas efetuaram a aquisição desses mesmos medicamentos, a economia observada poderia representar aproximadamente 72% do valor total dos contratos celebrados. Diante disso, emitimos a solicitação de auditoria a seguir:

**Solicitação de Auditoria 002:** Que a SES apresente, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, plano para repactuação dos valores referentes aos Contratos n.º 010/2020, 011/2020, 012/2020, 017/2020 e 034/2020 ou justificativa da contratação por valor acima do identificado nas aquisições apresentadas por outros órgãos e entidades do poder público.

Em sua resposta, a SES informou que:

Quanto ao questionamento da *Solicitação de Auditoria 002*, referente ao que vem sendo feito para repactuação dos valores praticados, inicialmente **esta Superintendência está promovendo ações iniciais, paralelamente avaliando caso a caso, por ordem prioritária, diante da crise que se instalou na saúde do Estado (grifo nosso).**

Nesse sentido, após todo o processo de avaliação os mesmos serão remetidos a Subsecretaria Executiva, para ciência e autorização, bem como apresentará plano para formalização das medidas de saneamento, incluindo, novamente, os casos de possíveis rescisões contratuais, sempre fundamentadas e em consonância com as precauções elencadas pela Subsecretaria Jurídica/SES, a fim de viabilizar o cumprimento das orientações exaradas pelo il. Procurador Geral do Estado, por meio do Ofício n.º 50/2020-MLS/PG-02 (5271160) SEI-140001/027376/2020

Não obstante as informações transcritas acima, constantes do processo **SEI-320001/001432/2020**, constatamos que até a presente data não foi apresentada a esta Controladoria um Plano estruturado para efetuar as mencionadas análises “caso a caso” e tampouco nos foi informado o resultado das análises já efetuadas com o objetivo de repactuar os contratos firmados entre o órgão e os fornecedores, em especial relativo aos contratos em tela, haja vista a possibilidade de expressiva economia aos cofres estaduais.

Destarte, é mister salientar que os referidos contratos estão sendo executados pela Secretaria, conforme demonstramos na tabela a seguir:

**Tabela 003:** Execução dos contratos até o momento da elaboração desta NR.

Contrato/Empresa	Medicamento	Quantidade contratada	Quantidade entregue	% execução	Valor unitário (R\$)	Valor Executado (R\$)
010/2020 (Carioca)	Piperacilina	190.400	40.740	21%	40,28	1.641.007,20
011/2020 (Avante)	Atracurio Besilato	153.000	59.400	39%	24,50	1.455.300,00
011/2020 (Avante)	Azitromicina	17.000	0	0%	98,50	0,00
012/2020 (Speed)	Amoxicilina + ácido clavulanico	357.000	51.600	14%	34,56	1.783.296,00
017/2020 (Carioca)	Ipratrópio	10.000	10.000	100%	2,50	25.000,00
017/2020 (Carioca)	Norepinefrina Bitartarato	420.000	40.600	10%	10,02	406.812,00
034/2020 (Carioca)	Ringer	196.000	0	0%	5,20	0,00
<b>Total</b>						<b>5.311.415,20</b>

Fonte: elaboração própria, 2020.

Em razão da inação da Administração no tocante a repactuação dos contratos mesmo após a comunicação do risco de sobrepreço nas contratações em tela, esta equipe de auditoria elaborou nova pesquisa no Portal de Compras do Governo Federal mercado buscando assim os valores que vem sendo executados por diversos órgãos e entidades do governo federal durante a pandemia, que está disposta na tabela a seguir:

**Tabela 004:** Execução dos contratos até o momento da elaboração desta NR.

Contrato	Medicamento	Valor Unitário nos contratos (R\$)	Valor unitário médio da nova pesquisa no Painel de Preços - R\$	Variação Percentual
10	Piperacilina	40,28	13,31	203%
11	Atracurio Besilato	24,50	10,39	136%
11	Azitromicina	98,50	24,62	300%
12	Amoxicilina + ácido clavulanico	34,56	9,61	260%
17	Ipratrópio	2,50	0,72	247%
17	Norepinefrina Bitartarato	10,02	1,85	442%
34	Ringer	5,20	2,10	148%

Fonte: elaboração própria, com base nas contratações observadas no sítio eletrônico Painel de Preços, 2020.

Conforme se depreende da tabela anterior, os valores unitários das aquisições realizadas pela SES-RJ para os itens em tela são de **147,61% a 441,62% superiores** à média de aquisições realizadas por outros órgãos e entidades para o mesmo objeto. Dessa forma, quantificamos com base nas quantidades já executadas pela Secretaria o valor do potencial dano ao erário ocasionado pela contratação desses medicamentos por valores superiores aos praticados em outras contratações com o setor público, conforme demonstramos na tabela a seguir

**Tabela 005:** Potencial dano ocasionado pelo sobrepreço nos medicamentos contratados.

Contrato	Medicamento	Quantidade Executada	Valor unitário Contratado (R\$)	Valor Pesquisa	Valor pago pelo Estado	Valor total pela pesquisa	Economia Potencial
10	Piperacilina	40.740	40,28	13,31	1.641.007,20	542.249,40	1.098.757,80
11	Atracurio Besilato	59.400	24,50	10,39	1.455.300,00	617.166,00	838.134,00
11	Azitromicina	0	98,50	24,62	0,00	0,00	0,00
12	Amoxicilina + ácido clavulânico	51.600	34,56	9,61	1.783.296,00	495.876,00	1.287.420,00
17	Ipratrópio	10.000	2,50	0,72	25.000,00	7.200,00	17.800,00
17	Norepinefrina Bitartrato	40.600	10,02	1,85	406.812,00	75.110,00	331.702,00
34	Ringer	0	5,20	2,10	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>					<b>5.311.415,20</b>	<b>1.737.601,40</b>	<b>3.573.813,80</b>

Fonte: elaboração própria, com base nas contratações observadas no sítio eletrônico Painel de Preços, 2020.

Assim, com base nos quantitativos até então executados, utilizando-se como parâmetro os valores praticados pelos demais órgãos e entidades do setor público, o Estado verificaria uma economia de 67% dos valores despendidos até o presente momento.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) emitiu a Nota Técnica n.º 01/2020 que versa sobre o procedimento de contratação, direta ou mediante licitação, previsto na Lei n.º 13.979/2020. Essa NT estabelece que:

#### 6. RESPONSABILIZAÇÃO PELOS PREÇOS PRATICADOS

6.1. Conforme exposto no item 4.7 supra, o presente tópico apresenta premissas gerais sobre a responsabilização quanto aos preços praticados nos contratos celebrados com base na Lei n.º 13.979/2020.

6.2. Segundo salientado alhures, à Administração Pública, previda diante da necessidade de adotar medidas céleres para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, foi conferida a possibilidade de: (a) realizar pesquisa simplificada de preços (item 4.3); (b) celebrar contratação sem prévia pesquisa de preços (item 4.5); e, por fim, (c) contratar por preços superiores aos estimados (item 4.6). Em aplicação analógica do art.157, do Código Civil, a Administração celebra negócio jurídico sob potencial situação de lesão.

**6.3. Esse cenário excepcional transfere ao particular o ônus de comprovar, ainda que posteriormente (visto que, nesse momento, o atendimento à população não pode ser obstado), que os preços ofertados à Administração são compatíveis com os praticados no mercado.**

6.4. Com efeito, se, na conjuntura ordinária das contratações públicas, já há posicionamento jurisprudencial das Cortes de Contas no sentido de que o particular não pode se beneficiar dos preços orçados pela Administração que não estejam condizentes com os do mercado<sup>1</sup> (art.43, IV, da Lei n.º 8.666/93), esse raciocínio, com muito mais razão em virtude do exposto nos itens 1.3 e 4.4 supra, se aplica às avenças firmadas com lastro na Lei n.º 13.979/2020. **(grifo nosso)**

A despeito de a NT n.º 01/2020 do TCE/RJ transferir o ônus de comprovar que os preços ofertados à Administração são compatíveis com os praticados no mercado, cabe ainda à Administração a busca proativa por medidas saneadoras. No caso em tela, verifica-se que o agente público omitiu-se em adotar as medidas previstas no Decreto n.º 46.991/2020, no tocante à elaboração de estimativa de preços, o que ocasionou na contratação antieconômica de seu objeto. Da mesma forma, os agentes públicos permanecem inertes e omissos quanto à adoção de medidas compensatórias práticas e estruturadas que busquem evitar o sobrelevado dispêndio financeiro dos itens contratados, mesmo após alertados por esta CGE da existência de risco de sobrepreço.

**O mencionado risco encontra-se materializado no âmbito da execução desses contratos, em razão da nova pesquisa no Portal de Compras do Governo Federal realizada pela equipe de auditoria, contendo apenas contratações ocorridas durante a pandemia, que aponta para contratação pela SES de valores superiores aos praticados por diferentes órgãos e entidades do setor público no mesmo período.**

À luz de todo exposto, é necessário que a Administração busque não só a repactuação dos contratos, como também o ressarcimento dos valores despendidos de forma antieconômica, além de advertir ao fornecedor que este poderá ser objeto de responsabilização com base no disposto na Nota Técnica n.º 01/2020 emitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

**Recomendação 002** – Que a SES, no prazo de 05 dias a contar do recebimento desta Nota de Recomendação, proceda à instauração de procedimento administrativo para efetivar a repactuação dos contratos n.º 010/2020, 011/2020, 012/2020, 017/2020 e 034/2020, cujos objetos estão sendo adquiridos por valores superiores aos praticados no mercado por diferentes órgãos e entidades do setor público durante o período da pandemia

**Recomendação 003** – Que a SES encaminhe a esta CGE, no prazo de 10 dias após o recebimento desta Nota de Recomendação, o Plano de Ação para revisão de todos os contratos firmados no âmbito do combate a pandemia, que contemple a elaboração de pesquisas de mercados para assegurar que os objetos estão sendo contratados em preços similares aos praticados no mercado, que avalie o cumprimento das normas vigentes relacionadas às contratações da Covid-19, em especial o Decreto n.º 46.991/2020, detalhando as etapas e seus respectivos responsáveis, bem como o prazo para conclusão e eventuais medidas já concluídas.

**Recomendação 004** – Que a SES, no prazo de 10 dias após o recebimento desta Nota de Recomendação, encaminhe à CGE Nota Técnica considerando e apontando os impactos e medidas mitigadoras caso ocorra eventual paralisação da execução dos contratos n.º 010/2020, 011/2020, 012/2020, 017/2020 e 034/2020 na prestação dos serviços de saúde, a ser elaborada de forma individualizada, com vistas a análise quanto à viabilidade de manutenção, ou não, dos referidos contratos, com a indicação de ações objetivas que garantam a economicidade das aquisições, mediante pesquisa de preços que garantam paridade com os preços praticados no mercado.

**Constatação 003 – Descumprimento contratual de fornecedores sem a devida atuação de cobrança tempestiva da SES**

A cláusula décima dos contratos firmados no âmbito do Estado do Rio de Janeiro traz a seguinte premissa:

CLÁUSULA DÉCIMA: DA GARANTIA

A CONTRATADA deverá apresentar à CONTRATANTE, no prazo máximo de 20 (vinte) dias, contado da data da assinatura deste instrumento, comprovante de prestação de garantia da ordem de

2% (dois por cento) do valor do contrato, a ser prestada em qualquer modalidade prevista pelo §1º, art. 56 da Lei n.º 8.666/93, a ser restituída após sua execução satisfatória.

Com o objetivo de verificar se as empresas que foram contratadas pela Secretaria de Estado de Saúde realizaram depósito da garantia contratual, requisitamos, no âmbito da NIR20200062, na Solicitação de Auditoria n.º 003, os comprovantes de depósito.

Solicitação de Auditoria 003: Que a SES, no prazo de 03 dias úteis a contar do recebimento desta NIR, apresente os comprovantes de depósito de garantia conforme evidenciados no módulo contratos do SIAFE-Rio.

Em atenção à cláusula avençada, esta equipe de auditoria realizou consulta ao SIAFE-Rio para verificar se os valores estavam escriturados de acordo com o percentual estipulado no instrumento contratual, bem como se foram enviados os comprovantes da garantia ao órgão, conforme tabela abaixo:

**Tabela 006: Valores das garantias**

Fornecedor	Contrato	Valor do contrato (em reais)	Valor da garantia (em reais)
Carioca Medicamentos	010/2020	7.669.312,00	153.386,24
Carioca Medicamentos	034/2020	1.019.200,00	20.384,00
Avante Brasil Comércio	011/2020	5.423.000,00	108.460,00
Avante Brasil Comércio	017/2020	4.233.400,00	84.668,00
Speed Século XXI	012/2020	12.337.920,00	246.758,40
<b>Total</b>		<b>30.682.832,00</b>	<b>613.656,64</b>

Fonte: Siafe-Rio

Entretanto, de acordo com a Nota de Risco n.º 202000062, expedida em 09/06/2020, a equipe de auditoria identificou que não foram realizados os depósitos da garantia firmada em contrato, fazendo com que esta CGE solicitasse os comprovantes desse depósito.

Em resposta à supramencionada Solicitação de Auditoria, a Secretaria encaminhou os os documentos emitidos, à época, pela gestão da SES as Comunicações Internas, **CI OP/SE N.º 073**, de 19/02/2018 e a **CI SES/SUBEX SEI N.º 229**, de 17/09/2019, as quais tratam da **redução de percentual da garantia**, de 5% para 2%, e a **dispensa da garantia contratual**, tendo como justificativa o cenário atual do estado do Rio de Janeiro e que esta faculdade caberia ao gestor.

Não obstante a apresentação das Comunicações Internas que dispensariam a garantia contratual, a Secretaria de Estado de Saúde emitiu 5 notificações às empresas que firmaram contratos com o estado requerendo o comprovante do depósito da garantia, conforme doc. **SEI 5565916, 5565965, 5565997, 5566017 e 5566048**. Todavia, conforme registros do SEI-RJ, a SES até a presente data, não obteve resposta dos contratados.

Cabe mencionar que os 5 contratos assinados pelo órgão e as empresas contratadas foram firmados em datas posteriores às CI em epígrafe. Ressalta-se ainda que o instrumento contratual, em sua cláusula décima, é impositivo na questão do depósito da garantia, de acordo com a vontade das partes à época, não sendo uma faculdade do gestor dispensá-lo, tornando-se assim a exigência da disponibilização do recurso para o governo do estado.

Por sua vez, caso a contratada não executasse o contrato de forma satisfatória, o CONTRATANTE poderia compensar os valores, conforme estabelecido nas alíneas da **cláusula décima**:

- a) a) prejuízos advindos do não cumprimento;
- b) b) multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada;
- c) c) prejuízos diretos causados à CONTRATANTE decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato;
- d) d) obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela CONTRATADA.

Não obstante o valor total contratado para os contratos n.º 010/2020, 011/2020, 012/2020 e 017/2020 somar R\$ 30.682.832,00, conforme demonstrado na Tabela 01 da presente NR, a tabela anterior demonstra que apenas foram entregues 17% dos contratos firmados, cabendo destacar ainda que as entregas foram efetivamente liquidadas e pagas pela Secretaria, conforme demonstra-se na tabela a seguir:

**Tabela 007: Valores pagos**

Empresa	Contrato	Nota Fiscal	Medicamento	Unidade	Valor Unitário	Total
Avante	011/2020	17167	Atracurio Besilato	10.800	24,50	264.600,00
	011/2020	16724	Atracurio Besilato	37.500	24,50	918.750,00
	011/2020	17042	Atracurio Besilato	11.100	24,50	271.950,00
	017/2020	16570	Ipratropio	10.000	2,50	25.000,00
	017/2020	16570	Norepinefrina Bitartarato	40.600	10,02	406.812,00
<b>Subtotal (1)</b>						<b>1.887.112,00</b>
Speed	012/2020	2159	Amoxicilina + Clavulanato de Potássio	12.200	34,56	421.632,00
	012/2020	2153	Amoxicilina + Clavulanato de Potássio	4.700	34,56	162.432,00
	012/2020	2158	Amoxicilina + Clavulanato de Potássio	34.700	34,56	1.199.232,00
<b>Subtotal (2)</b>						<b>1.783.296,00</b>
Carioca	010/2020	17377	Piperacilina Sódica	7.770	40,28	312.975,60
	010/2020	17381	Piperacilina Sódica	20.000	40,28	805.600,00
	010/2020	17348	Piperacilina Sódica	10.000	40,28	402.800,00
	010/2020	17302	Piperacilina Sódica	2.970	40,28	119.631,80
<b>Subtotal (3)</b>						<b>1.641.007,40</b>
<b>Total (1+2+3)</b>						<b>5.311.415,40</b>

Fonte: elaboração própria, 2020

É necessário destacar que a cláusula décima segunda dos instrumentos contratuais firmados estabelece as hipóteses de rescisão. Nela, em seu caput, apenas o contratante é passível de rescisão unilateral, conforme transcrevemos a seguir:

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: DA RESCISÃO**

O presente contrato poderá ser rescindido por ato unilateral do CONTRATANTE, pela inexecução total ou parcial do disposto na cláusula quarta e das demais cláusulas e condições, nos termos dos artigos 77 e 80 da Lei n.º 8.666/93, sem que caiba à CONTRATADA direito a indenizações de qualquer espécie.

Nesse sentido, a empresa **AVANTE**, contratada para executar os contratos n.º **011 e 017**, requisitou, conforme docs. SEI 5565837 e 5565825, a **rescisão unilateral dos instrumentos firmados**, sem lastro

contratual para tanto, solicitando a dispensa de possíveis sanções aplicadas pelo Estado, conforme transcrição abaixo:

**Doc. 5565837**

Ressalta-se que tais medicamentos são fundamentais para a indução do coma, facilitando a intubação do paciente e o tratamento quanto diagnosticado com COVID-19.

Todavia, impede mencionar que, da emissão da nota de empenho n.º 2020NE01915, restou faltante a entrega de 93.600 unidades do ATRACÚRIO BESILATO 10MG/ML 2,5ML e 17.000 unidades de AZITROMICINA 500MG – PÓ PARA SOLUÇÃO INJETÁVEL IV. Ocorre que, infelizmente, conforme comunicado do fabricante CRISTALIA, devido questões de produção e o considerável aumento da demanda dos medicamentos no mercado, atualmente, os produtos encontram-se indisponíveis em estoque e sem previsão para normalização do fornecimento dos pedidos realizados pela contratada.

(...)

Por todo o exposto, requer a RESCISÃO AMIGÁVEL do Contrato n.º 011/2020, com o consequente CANCELAMENTO da nota de empenho n.º 2020NE01915 dos itens não entregues, sem a aplicação de qualquer sanção administrativa, visto que, em razão da pandemia do COVID-19, O ITEM ATRACÚRIO BESILATO 10MG/ML 2,5ML e AZITROMICINA 500MG – PÓ PARA SOLUÇÃO INJETÁVEL IV ambos da marca CRISTÁLIA não estão disponíveis no próprio fabricante, o que impede totalmente e cumprimento da obrigação contratual.

**Doc. 5565825**

Ressalta-se que tal medicamento é fundamental para a manutenção da pressão arterial em casos de choque séptico, ressuscitação cardiopulmonar, entre outros no tratamento do paciente diagnosticado com Covid-19.

Todavia, impede mencionar que, da emissão da nota de empenho n.º 2020NE02164, restou faltante a entrega de 379.400 unidades do item NOREPINEFRINA 20MG/ML 4ML da marca HYPOFARMA.

Ocorre que, infelizmente, conforme comunicado do fabricante HYPOFARMA, devido a questões de produção e o considerável aumento da demanda dos medicamentos no mercado, atualmente, o produto encontram-se indisponível em estoque e com previsão para normalização do fornecimento dos pedidos realizados pela contratada a partir do dia 10 de setembro de 2020.

(...)

Por todo o exposto, requer a RESCISÃO AMIGÁVEL do Contrato n.º 017/2020, com o consequente CANCELAMENTO da nota de empenho n.º 2020NE02164 do item não entregue, sem a aplicação de qualquer sanção administrativa, visto que em razão da pandemia do Covid-19, o item NOREPINEFRINA 20MG/ML 4ML da marca HYPOFARMA não está disponível no próprio fabricante, o que impede totalmente o cumprimento da obrigação contratual.

É importante destacar que, em consulta ao SIAFE-Rio e de posse do CNPJ da empresa, no módulo contrato, aba rescisão, não localizamos anotação feita pelos setores internos do órgão no que tange à rescisão dos contratos n.º 011/2020 e 017/2020 com a empresa AVANTE. Adicionalmente, efetuamos consulta ao SIGA para verificar o status dos contratos junto a mencionada empresa e todos encontram-se com status ATIVO.

No que tange à análise das demais empresas, **SPEED Século XXI e Carioca Medicamentos**, elas foram notificadas pela SES, por meio dos docs. **SEI 5565916 e 5565672**, referente ao saldo pendente de entrega de amoxicilina+ácido clavulânico e Piperacilina+Tazobactam, respectivamente. Examinamos os autos e não foram encontradas respostas quanto a estas notificações.

Entretanto, conforme explanado anteriormente, as empresas que foram contratadas não realizaram, até a presente data, o depósito da garantia, ficando o estado impedido de compensar eventual prejuízo operacional no combate à pandemia por não ter sido possível obter os medicamentos adquiridos no âmbito dos contratos em comento.

Ante todo o exposto, verificamos o descumprimento da cláusula décima segunda, a ausência dos depósitos de garantia, bem como a não entrega dos medicamentos fornecidos pelas outras duas empresas contratadas.

**Recomendação 005** – Que a SES, no prazo de 10 dias úteis, provoque a PGE no sentido de assegurar que a prática adotada de dispensar o pagamento das garantias contratuais contrariando as cláusulas avençadas nos respectivos termos de contrato possui o devido respaldo legal.

**Recomendação 006** – Que a SES, no prazo de 10 dias úteis, instaure procedimento administrativo para apurar a conduta da empresa que rescindiu unilateralmente os contratos firmados com o Estado do Rio de Janeiro sem amparo contratual para tanto, informando a esta CGE as medidas sancionatórias adotadas.

**Recomendação 007** – Que a SES, no prazo de 10 dias úteis, elabore um Plano de Ação definindo as etapas a serem cumpridas e os respectivos responsáveis, com o cronograma para seu cumprimento com o objetivo de traçar uma estratégia de obtenção dos insumos necessários e constantes dos contratos n.º 010/2020, 011/2020, 012/2020 e 017/2020 que encontram-se pendentes de entrega, visando à garantia da manutenção dos serviços públicos de saúde no enfrentamento à pandemia da Covid-19.

**Recomendação 008** – Que a SES, no prazo de 03 dias, regularize no SIAFE-Rio e no SIGA o status dos contratos rescindidos.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com objetivo de conferir maior efetividade às ações de controle, esta CGE ainda admite manifestação da SES quanto a exequibilidade das recomendações exaradas pela presente Nota, no qual o órgão deverá apresentar as razões e ou justificativas da impossibilidade de implementação das recomendações a qualquer tempo até que o processo de monitoramento seja iniciado. Neste caso, esta equipe de auditoria fará uma avaliação dessa manifestação que irá compor o Relatório de Recomendações Não Implementadas (RRNI).

Nos termos do art.7º e art. 9º, parágrafo único, do Decreto nº 47.039/2020, o RRNI, será remetido ao Sr. Governador e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ), se constatado a não implementação das Recomendações expedidas por esta NR, as quais também serão objeto de monitoramento na Prestação de Contas Anual (PCA).

Por fim, o exposto neste documento tem o condão de agregar valor no aperfeiçoamento da gestão e a adoção de medidas corretivas no processo de controle e transparência da Secretaria de Estado de Saúde - SES.



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Miranda Silva do Nascimento, Auditor do Estado**, em 21/07/2020, às 08:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato Martinez Geraci, Superintendente**, em 21/07/2020, às 08:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Ceciliano Neto, Coordenador**, em 21/07/2020, às 08:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



[http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **6282226** e o código CRC **45560936**.

---

Referência: Processo nº SEI-320001/001432/2020

SEI nº 6282226

Av. Erasmo Braga, 118, 13º andar - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20020-000  
Telefone: (21) - 2333-1814