



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

## NOTA DE RECOMENDAÇÃO Nº 20200026/SUPSOC1/AGE/CGE

**Unidade Auditada:** Secretaria Estadual de Saúde - SES.

**Modalidade de avaliação:** Avaliação de gastos emergenciais e de medidas de contenção de despesas decorrentes do Covid-19

**Exercício:** 2020

**Processo:** SEI-080001/007047/2020

**Nota de Identificação de Riscos:** NIR nº 20200098/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 08/07/20 e 17/07/2020, 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 do contrato original n.º 037/2020 firmado entre a Secretaria Estadual de Saúde e a fornecedora Premium Medicamentos CRX Ltda., formalizado por meio do processo SEI-080001/007047/2020, objetivando a aquisição de equipamentos de proteção individual EPI descartáveis para realizar atendimento dos pacientes com suspeitos e diagnosticados com COVID-19, na forma do Termo de Referência.

## **LIMITAÇÕES AOS TRABALHOS 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 20200098, encaminhada à SES, por intermédio do Ofício CGE/AGE SEI N.º 319, de 24/07/2020, conforme SEI-320001/001985/2020.

De posse de tais informações realizamos novas análises que deram origem às 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: Inobservância à Lei Federal nº 13.979/2020 no tocante ao quantitativo contratado.**

Com base nas análises efetuadas sobre o processo de contratação SEI-080001/007047/2020, acerca da observância à Lei Federal nº. 13.979/2020, que define regras específicas para contratações emergenciais

para enfrentamento da pandemia do Covid-19, foi verificada falha quando da elaboração do Termo de Referência, em vista da declaração do objeto não evidenciara comprovação do quantitativo limitado à parcela necessária ao atendimento da pandemia do Covid-19, conforme estabelecido no artigo 4º-B da referida norma:

“Art. 4º-B. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de:

[...]

IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.”

A partir da emissão da Solicitação de Auditoria 001, através da NIR **20200098**, constante do processo SEI-320001/001985/2020, foi requerido o plano de aquisição que ensejou à contratação dos quantitativos de material estipulados no Termo de Referência 065/2020.

Em resposta, a SES apresentou a seguinte manifestação:

"Em complemento ao despacho 7178463 exarado por esta Superintendência de Logística, Suprimentos e Patrimônio e em atendimento a *Solicitação de Auditoria 001* esta Superintendência de Logística, Suprimentos e Patrimônio não participou da definição do quantitativo original do Termo de Referência, o que inviabiliza o planejamento de aquisição que dê suporte aos quantitativos de material estipulados no referido TR, os mesmos foram definidos conforme anexo 7497621 pelo Subsecretário Executivo, Gabriell Neves, em 26/03."

"Quanto ao planejamento de aquisição de máscara cirúrgica descartável tripla camada, macacão standart e luva de procedimento tamanho M, temos a informar que esta Superintendência de Logística, Suprimento e Patrimônio, através da Coordenação de Material possui um plano de acompanhamento do insumo em tela para atendimento das Unidades geridas pela SES/RJ atualmente, que são: CENTRA-RIO, SEAP, DEGASE, Hospital Estadual Eduardo Rabelo, Hospital Estadual Tavares Macedo, Hospital Regional Gélvio Alves de Farias, IASERJ, PAM Cavalcanti e PAM Coelho Neto.

A Coordenação de Material possui uma grade de consumo mensal, onde todos os itens são planilhados e padronizados para todas as Unidades desta SES/RJ.

A padronização desses insumos existentes são: Máscara cirúrgica descartável tripla camada e luva de procedimento tamanho M.

Informamos também que o item macacão standart, não faz parte da grade de insumos padronizados das Unidades geridas pela SES/RJ.

Em relação ao cronograma de processos licitatórios para aquisições destes insumos, segue na tabela abaixo os processos:

| Insumo   | Processo de Aquisição em Andamento        |
|--|---|
| Máscara cirúrgica, descartável, em TNT, tripla camada, modelo retangular, com no mínimo 20 x 10 cm e 3 pregas longitudinais, com dispositivo para ajuste nasal fixado no corpo da máscara, e 4 tiras laterais de comprimento adequado para fixação. Atóxica, hipoalérgica e inodora. Gramatura 30. | Processo SEI-080001/001283/2020 (2769347) |

| Insumo                      | Processo de Aquisição em Andamento       |
|-----------------------------|--|
| Luva de procedimento M, não | Processo SEI 08/001/48384/2019 (2346736) |

|   |  |
|---|--|
| estéril, descartável,<br>100% látex natural,<br>anatômica, textura<br>homogênea, alta<br>sensibilidade ao tato,<br>boa elasticidade e<br>resistente à tração,<br>ambidestra, lubrificada<br>com pó bioabsorvível,<br>baixo teor de proteínas.<br>Acondicionada em<br>caixa com 100<br>unidades. |  |
|---|--|

Salientamos ainda que, o quantitativo do insumo no processo é programado para um ano de consumo mais o acréscimo de 10% do consumo mensal (totalizando atendimento para treze meses). Este quantitativo é revisado uma vez ao ano, juntamente com a administração e gerência de enfermagem de cada Unidade gerida pela SES/RJ para a atualização de grade e abertura do novo processo após o atual homologar.

Considerando que o consumo de insumo no ambiente hospitalar é por si só imprevisível, dependendo de variáveis que oscilam aleatoriamente em virtude de influências sazonais, de alterações de produção, de retiradas de linhas de produção, de influências políticas.

Considerando que nas solicitações de aquisições realizadas pela Coordenação de Material, sugere-se, salvo melhor juízo, que a aquisição se dê por registro de preços, visto que esse procedimento tem como principal benefício a adequação de cotas para empenhamento, podendo assim ser realizada uma melhor avaliação das cotas a empenhar em função da demanda da unidade, buscando a melhor gestão do recurso público.

Convém ressaltar que este quantitativo não é para atendimento a ações contra a pandemia do COVID-19, tendo em vista que esta Superintendência não participou do planejamento das contratações, bem como da definição das Unidades de saúde que foram/serão abastecidas e os quantitativos previstos para cada uma delas, tendo esse sido definido, na ocasião, por essa Subsecretaria Executiva".

Em vista do que foi informado, verificamos que não houve planejamento no que tange ao quantitativo dos equipamentos adquiridos no contrato analisado pela Superintendência de Logística, Suprimentos e Patrimônio, responsável para tal, considerando-se que o procedimento de contratação se desenvolveu apenas no âmbito da Subsecretaria Executiva.

**Recomendação 001:** Que a SES, no prazo de 30 dias após o recebimento desta Nota de Recomendação, proceda abertura de sindicância a fim de apurar a responsabilidade acerca da falha apontada quando da elaboração do Termo de Referência 065/2020, quantificando possível dano ao erário e procedendo ao ressarcimento, se for o caso.

**Constatação 002: Contrato celebrado sem prévia pesquisa de preços, com valores superiores aos praticados no mercado, sem plano para sua repactuação.**

Com o objetivo de verificar se o contrato em tela, celebrado pela Secretaria de Estado de Saúde respeitou as normas atinentes às contratações no âmbito do enfrentamento da pandemia do Covid-19, efetuamos a análise do processo administrativo que resultou na assinatura do contrato n.º 037/2020.

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 do processo 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.

Nesse contexto, foram encaminhadas as Solicitações de Auditoria 002, 004 e 005, através da NIR **20200098**, constante do processo SEI-320001/001985/2020, requisitando a apresentação da estimativa de preços efetuada para os bens objeto da referida contratação, conforme disposto no Decreto Estadual n.º 46.991/2020, além da comprovação de cotação efetuada pela SES a outros fornecedores.

Em resposta às solicitações supracitadas, a SES informou que:

**"Quanto as Solicitações de Auditorias 002, 003, 004 e 005, conforme constantemente mencionado por esta Superintendência ocorreu uma interferência direta do Subsecretário Executivo, à época, tanto na execução da pesquisa de preço (*metodologia*), quanto na rotina operacional do setor (*celeridade parcial / selecionamento de fornecedores*). Destaca-se, que esta observação é diametralmente relacionada ao solicitado pelo E. Corte de Contas. Para tanto, pode-se observar que o posicionamento decisório daquele gestor, extrapolou o senso comum acerca da matéria jurídica, como se verifica na instrução de diversos procedimentos administrativos, 3938476, durante o período de Pandemia de COVID-19, propiciando possíveis irregularidades na consumação das estimativas de mercado promovidas pela Coordenação de Compras. [grifo nosso]**

Em que pese, o art. 4º do inciso VI da Lei 13.979/2020, versar sobre como deve ser constituída a estimativa de preços, o §2º do mesmo artigo dispensa por excepcionalidade a estimativa preços mediante justificativa da autoridade competente, tendo em vista a necessidade de enfrentamento emergencial que o caso requer, sendo um procedimento compulsório neste quadro atípico, AUTORIZO início dos procedimentos sem a pesquisa de mercado.

Importa consignar que todos os processos orientados ao enfrentamento da Pandemia do COVID-19 foram centralizados e abertos por ordem do Subsecretário Executivo, à época, devendo, *s.m.j.* a presente solicitação ser apreciada pela Subsecretaria Executiva, em especial, na avaliação de seus registros, arquivos e manifestações, ratificando as informações prestadas por esta Superintendência no limitado material disponível.

Para maior elucidação dos fatos, cabe mencionar que as medidas adotadas pelo gestor em tais processos demonstram o total descumprimento do Decreto nº 46.667/2019, em especial, em seu §4º Art. 20, que delimita o tempo mínimo para publicidade e recepção de propostas de fornecedores, isto é, mesmo que empenhada grande publicidade nas aquisições pretendidas, não haveria tempo hábil para as interessadas encaminharem propostas formais de preço.

No caso em tela, foi localizado o e-mail com pedido de cotação, encaminhado à uma única empresa 4032061, entende-se, portanto, que essa foi à única empresa consultada.

**Quanto à motivação de escolha, destaca-se que não há aparente selecionamento imparcial, pois outras empresas poderiam ser consultadas, tanto no Banco de Dados da Coordenação, quanto aos fornecedores registrados no Sistema Integrado de Gestão de Aquisição – SIGA.** Em mesmo passo, não foram encontradas justificativas que fossem a desencontro com a verificação de preços públicos (ARP's e contratos), conforme evidenciado pela manifestação do Ordenador de Despesas referenciada anteriormente.**[grifo nosso]**

Esta Superintendência contextualizou o panorama geral dos processos anteriormente, expondo a ausência de transparência e decisões proferidas. Nesse sentido, entende-se que a não utilização dos mesmos parâmetros de preço, para pesquisa de processo análogo, reflete o entendimento do gestor à época, cabe a esta Superintendência, somente, atenção para não proliferação desta prática, adiantando que medidas de *compliance* já foram estabelecidas.

Em especial, sobre a **Solicitação de Auditoria 002**, foi respondido, em outras oportunidades, como a NOTA DE IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS Nº 20200015/SUPSOC1/AGE/CGE, através do processo SEI-320001/001116/2020, que esta Superintendência vem promovendo diversas pesquisas no sentido de sanear os contratos firmados durante a pandemia, sendo realizadas em ordem prioritária. Ademais, o caso em tela, que trata de contratação da empresa PREMIUM MEDICAMENTOS CRX LTDA, devido à alta demanda que se instaurou por conta da pandemia, ainda não foi possível finalizar a pesquisa para o caso em comento, cabe destacar que os materiais de EPI's, possuem grande variedade no mercado, podendo haver elevada variação do preço unitário.

Cabe informar que a avaliação dos preços praticados está sendo concluída, através do processo administrativo SEI-080001/007047/2020, a qual será tolhida de novos elementos, para apreciação da Subsecretaria Executiva, quanto a viabilidade ou não da execução do ajuste.

Nesse sentido, anexamos planilha de preço (7364323) com a situação preliminar dos resultados levantados. Sendo referenciadas em oportunidades pregressas, oriundas de outros Órgãos de Controle.

Em termos metodológicos, e visando possuir elementos abrangentes para comparativo de preços foi promovida a pesquisa de preços no Painel de Preços – Ministério da Economia, e algumas oportunidades no Banco de Preço em Saúde – BPS, possibilitando a aferição de sobrepreço, bem como a variação durante o período da Pandemia, seguindo o preceituado §3º do Art. 20 do Decreto nº 46.642/2019, acerca da avaliação dos últimos 180 dias, não sendo verificadas, em geral, oscilações decorrentes para justificar as variações de preços.

Não obstante, deve-se frisar que as medidas promovidas por esta Superintendência não são decisórias para repactuação / rescisão dos contratos, devendo ser observadas as considerações das áreas técnicas pertinentes, a qual deverão sopesar a necessidade de persistência ou não pela aquisição do item, para o enfrentamento da Pandemia da COVID-19.

Diante das informações apresentadas, podemos constatar o descumprimento da SES no que tange a realização da estimativa de preços constante do Decreto Estadual n.º 46.991/2020, além de ratificar a inexistência de cotação com outras empresas fornecedoras do ramo, inclusive as fornecedoras cadastradas no SIGA.

**Recomendação 002:** Que a SES, no prazo de 30 dias após o recebimento desta Nota de Recomendação, proceda abertura de sindicância a fim de apurar a responsabilidade acerca dos atos irregulares apontados quando do processo de contratação analisado, quantificando possível dano ao erário e procedendo ao ressarcimento, se for o caso.

A ausência de estimativa de valor de mercado dos itens a serem contratados também pode implicar na aquisição antieconômica dos objetos contratuais.

Diante disso, a equipe de auditoria, quando da elaboração da NIR 202000098, 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 à contratação SES com outros órgãos.

| Item   | Quantidade | Valor unitário SES (R\$) | Média do valor obtido no Painel de Preços - R\$ | Variação Percentual do Valor Unitário |
|--|------------|--------------------------|---|---------------------------------------|
| 01 – Máscara dupla facial                              | 325.000    | 4,00                     | 1,12  | 257%                                  |
| 02 – Máscara tripla com tiras                          | 100.000    | 4,50                     | 2,45  | 84%                                   |
| 03 – Macacão 2300 standard amarelo - M                 | 139        | 189,00                   | 76,42   | 147%                                  |
| 04 – Macacão 1500 standard branco - G                  | 568        | 89,00                    | 39,90   | 123%                                  |
| 05 – Luvas de procedimento não cirúrgico – M cx c/ 100 | 100        | 100,00                   | 32,72   | 206%                                  |

Fonte: NIR 20200098

Dessa forma buscou-se evidenciar na NIR 20200098 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.

| Item                                   | Quantidade | (1) Valor da aquisição SES (R\$) | (2) Valor se a contratação se desse pela média do Painel de Preços (R\$) | Diferença (R\$) |
|--|------------|----------------------------------|--|-----------------|
| 01 – Máscara dupla facial              | 325.000    | 1.300.000,00                     | 364.000,00   | 936.000,00      |
| 02 – Máscara tripla com tiras          | 100.000    | 450.000,00                       | 245.000,00   | 205.000,00      |
| 03 – Macacão 2300 standard amarelo - M | 139        | 26.271,00                        | 10.622,38  | 15.648,62       |
| 04 – Macacão 1500 standard branco - G  | 568        | 50.552,00                        | 22.663,20  | 27.888,80       |
| 05 – Luvas de procedimento não         | 100        | 10.000,00                        | 3.272,00   | 6.728,00        |

|                            |  |                     |                   |                     |
|----------------------------|--|---------------------|-------------------|---------------------|
| cirúrgico – M cx c/<br>100 |  |                     |                   |                     |
| <b>Total</b>               |  | <b>1.836.823,00</b> | <b>645.557,58</b> | <b>1.191.265,42</b> |

Fonte: NIR 20200098

Dessa forma, caso a SES praticasse os valores pelos quais outros órgãos e entidades públicas efetuaram a aquisição desses mesmos equipamentos, a economia observada poderia representar aproximadamente 65% do valor do contrato analisado. Diante disso, emitimos a solicitação de auditoria 003, através da NIR **20200098**, constante do processo SEI-320001/001985/2020, requisitando a apresentação de um plano de repactuação dos valores relativos ao contrato 037/2020, ou apresentasse justificativa da contratação por valores acima dos identificados nas aquisições apresentadas por outros órgãos e entidades do poder público.

No entanto, com base nas informações transcritas acima, referente à Manifestação da SES, constatamos que até a presente data não foi apresentada a esta Controladoria um Plano de Repactuação relativo ao contrato firmado entre a SES e a Premium Medicamentos CRX Ltda., haja vista a possibilidade de expressiva economia aos cofres estaduais.

Destarte, é mister salientar que o referido contrato foi integralmente executado, assim sendo, utilizando-se como parâmetro os valores praticados pelos demais órgãos e entidades do setor público, em consulta por esta equipe de auditoria, o Estado verificaria uma economia de 65% do valor do contrato.

Em razão disso, foi elaborado um novo comparativo, agora, pelos valores informados pela SES em sua manifestação, resultado de sua pesquisa, oriunda dos valores levantados por outros órgãos de controle, que estão dispostos na tabela a seguir:

**Tabela 003:** Comparação Contrato 037/2020 com levantamento efetuado pela SES.

| Item   | Valor unitário SES (R\$) | Média dos valores levantados pela SES - R\$ | Variação Percentual do Valor Unitário |
|--|--------------------------|---|---------------------------------------|
| 01 – Máscara dupla facial                              | 4,00                     | 0,70  | 471%                                  |
| 02 – Máscara tripla com tiras                          | 4,50                     | 0,70  | 543%                                  |
| 03 – Macacão 2300 standard amarelo - M                 | 189,00                   | -   | -                                     |
| 04 – Macacão 1500 standard branco - G                  | 89,00                    | -   | -                                     |
| 05 – Luvas de procedimento não cirúrgico – M cx c/ 100 | 100,00                   | 34,47                                       | 190%                                  |

Fontes: NIR 20200098 e Documento SEI nº 7364323.

Conforme se depreende da tabela anterior, ainda que a SES não tenha apresentado valores comparativos referentes aos macacões e embora os itens evidenciados em sua tabela apresentassem nomenclaturas genéricas, a variação percentual dos valores das aquisições realizadas pela SES-RJ e os itens em tela são de **190% a 543% superiores** à média de aquisições realizadas por outros órgãos e entidades para o mesmo objeto. Dessa forma, quantificamos com base no total executado dos itens comparados pela Secretaria o valor do potencial dano ao erário ocasionado pela contratação desses equipamentos por valores superiores aos praticados em outras contratações com o setor público, conforme demonstramos na tabela a seguir:



**Tabela 004:** Economia potencial pela adoção dos valores praticados por demais órgãos e entidades.

| Item   | Quantidade | Valor unitário SES (R\$) | Média dos valores levantados pela SES - R\$ | (1) Valor da aquisição SES (R\$) | (2) Valor se a contratação se desse pela média dos valores levantados pela SES (R\$) | Diferença (R\$)     |
|--|------------|--------------------------|---|----------------------------------|--|---------------------|
| 01 – Máscara dupla facial                              | 325.000    | 4,00                     | 0,70  | 1.300.000,00                     | 227.500,00   | 1.072.500,00        |
| 02 – Máscara tripla com tiras                          | 100.000    | 4,50                     | 0,70  | 450.000,00                       | 70.000,00  | 380.000,00          |
| 05 – Luvas de procedimento não cirúrgico – M cx c/ 100 | 100        | 100,00                   | 34,47                                       | 10.000,00                        | 3.447,00   | 6.553,00            |
| <b>Total</b>   |            |                          |   | <b>1.760.000,00</b>              | <b>300.947,00</b>  | <b>1.459.053,00</b> |

Fonte: NIR 20200098 e Documento SEI nº 7364323

Assim, com base nos itens comparados, utilizando-se como parâmetro os valores praticados pelos demais órgãos e entidades do setor público, o Estado verificaria uma economia de 83% dos montantes relativos a esses itens.

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 das ilegalidades observadas. 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 desse contrato, em razão do levantamento efetuado pela SES, baseado em oportunidades pregressas oriundas de outros órgãos de controle, apontar que os valores praticados pela SES são sensivelmente superiores aos praticados por diferentes órgãos e entidades do setor público no mesmo período.**

À luz de todo exposto, é urgente 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 003**– Que a SES, no prazo de 03 dias a contar do recebimento desta Nota de Recomendação, proceda à instauração de procedimento administrativo para efetivar a repactuação do contrato n.º 037/2020, cujos objetos foram adquiridos por valores superiores aos praticados no mercado por diferentes órgãos e entidades do setor público durante o período da pandemia.

**Constatação 003 – Descumprimento ao Termo de Referência e Contratual, por parte do fornecedor, sem a devida atuação de cobrança tempestiva da SES.**

A cláusula décima do contrato firmado 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.

Em atenção à cláusula avençada, esta equipe de auditoria realizou consulta ao SIAFE-Rio e foi constatado que o valor estava escriturado de acordo com o percentual estipulado no instrumento contratual.

Com o objetivo de verificar se a contratada realizou o depósito da garantia contratual, solicitamos, através da NIR20200098, constante do processo SEI-320001/001985/2020, Solicitação de Auditoria n.º 009, o comprovantes de depósito de garantia conforme consta no módulo contratos do SIAFE-Rio. Em resposta, a SES teceu o seguinte comentário:

Quanto à garantia contratual, relacionada a **Solicitação de Auditoria 009**, em breve apuração, foi informado e constatado que houve um histórico de redução e dispensas da mesma pelo Ordenador de Despesas, conforme pode ser observar (7367704), refletindo sobre a redução dos 2% e a dispensa nas aquisições de pronta entrega".

Vale mencionar que a Secretaria utilizou como subterfúgio à ausência do depósito da garantia, os documentos emitidos, à época, pela gestão da SES as Correspondências 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.

Cabe mencionar que o contrato assinados pelo órgão e a empresa Premium Medicamentos CRX Ltda., foi firmado em data posterior às correspondências internas 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 em 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) prejuízos advindos do não cumprimento do contrato;
- b) multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada;
- c) prejuízos diretos causados à **CONTRATANTE** decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato;
- d) obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela **CONTRATADA**.

Nesse contexto de não execução do contrato de forma satisfatória, foi observada a falta de apresentação dos documentos previstos no item V do Termo de Referência, atinentes à fornecedora participante e ao produto cotado, quais são:

V. Da documentação técnica

Será exigida do arrematante de cada item a apresentação de documentos em cópia autenticada, para a Qualificação Técnica conforme abaixo:

1. Atestado de Capacitação Técnica - ACT (pessoa jurídica), para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, através de um ou mais atestados, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.
2. Licença de Funcionamento Sanitário – LFS, emitido pelo Órgão Sanitário competente. Caso a LFS esteja vencida, deverá ser apresentado também o documento que comprove seu pedido de revalidação.
3. Autorização de Funcionamento da Empresa – AFE (licitante) expedida pela ANVISA/Ministério da Saúde, compatível com o objeto da Licitação. Se tratando de distribuidora deverá também enviar a autorização de Funcionamento do fabricante do produto ofertado;
4. Certificado de Registro do Produto emitido pela ANVISA/Ministério da Saúde. Exceto para os itens que possuem dispensa de Registro do produto.

Para os itens: 03/04/05.

E. Certificado de C. A (Certificado de Aprovação) conforme Norma Regulamentadora nº6, do Ministério do Trabalho e Emprego.

Para os itens 03 e 04.

F. Laudo Técnico de Laboratório Credenciado pelo INMETRO de repelência a líquidos conforme ABNT-NBR 14025.

Foi requisitada então, através da Solicitação de Auditoria 006, constante da NIR **20200098**, processo SEI-320001/001985/2020, a apresentação da documentação supramencionada e em resposta, a SES teceu o seguinte comentário:

Em atendimento a **Solicitação de Auditoria 006**, informamos que não localizamos em nossos registros a apresentação da documentação exigida no item 05 do termo de referência.

Desse modo, a SES corrobora com a constatação apontada por esta equipe de auditoria, de que a documentação técnica exigida no Termo de Referência não foi apresentada pela empresa arrematante.

A falta de apresentação da documentação técnica solicitada pode representar um prejuízo ao Estado, tendo em vista que os produtos adquiridos podem carecer da qualidade requerida

Conforme explanado anteriormente, a empresa Premium Medicamentos CRX Ltda., não realizou, até a presente data, o depósito da garantia, ficando o estado impedido de compensar o prejuízo operacional que

possa ter sofrido em virtude dos produtos recepcionados não possuírem as devidas certificações e aprovações técnicas.

Ante todo o exposto, verificamos o descumprimento do item V do Termo de Referência e a ausência dos depósitos de garantia, previstos na Cláusula Décima do contrato analisado.

**Recomendação 004** – Que a SES, no prazo de 15 dias a contar do recebimento desta Nota de Recomendação, apresente Parecer da PGE no sentido de assegurar que a prática adotada de dispensar o pagamento da garantia contratual contrariando a cláusula avençada no respectivo termo de contrato possui o devido respaldo legal.

**Recomendação 005** -Que a SES, no prazo de 03 dias a contar do recebimento desta Nota de Recomendação, formalize e notifique à contratada quanto à apresentação da documentação exigida no item V do termo de referência, a fim de comprovar a qualidade técnica exigida, fazendo constar dos mesmos nos autos do processo de contratação. Caso não seja possível atestar a qualidade exigida, que a SES instaure um processo sancionatório sobre tal.

#### **Constatação 004 – Irregularidade nos processos de Liquidação e Pagamento.**

Com o objetivo de certificar o cumprimento das exigências contidas no termo de referência e no contrato, no que tange ao recebimento dos itens contratados, analisamos o processo de pagamento SEI-080001/008541/2020, em que foi verificada troca de correios eletrônico (documento SEI 4195287, página 6), acerca do recebimento dos itens ter ocorrido apresentando as seguintes impropriedades: Validade inferior a 85%, marca divergente, especificação divergente.

O Termo de Referência nº 65/2020 apresenta em seu item VI:

VI - Considerações para as entregas

Os produtos terão que possuir no ato da entrega, validade mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) do prazo de fabricação. Caso não possuam essa validade o vencedor do certame deverá apresentar carta de compromisso onde se responsabiliza pela troca do produto.

Complementarmente, o Contrato 037/2020 dispõe em seu parágrafo quarto, da cláusula sétima:

**PARÁGRAFO QUARTO:** Os bens ou materiais cujos padrões de qualidade e desempenho estejam em desacordo com a especificação do edital e do Termo de Referência deverão ser recusados pelo responsável pela execução e fiscalização do contrato, que anotará em registro próprio as ocorrências e determinará o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. No que exceder a sua competência, comunicará o fato à autoridade superior, em 5(cinco) dias, para ratificação.

Foi encaminhada a Solicitação de Auditoria 007, constante da NIR **20200098**, processo SEI-320001/001985/2020, requisitando comprovação de que as impropriedades tenham sido regularizadas ou carta de compromisso da empresa responsabilizando-se pela troca dos produtos.

No entanto, a SES não se manifestou acerca dessa solicitação, e apesar de não terem sido verificadas comprovações de que as impropriedades destacadas acima foram solucionadas, o processo de pagamento avançou, resultando nos documentos de liquidação e pagamento atinentes ao referido processo.

O processo de liquidação da despesa deve seguir o estabelecido nos artigos 90 a 92 da Lei nº 287/1979:

**Art. 90** – A liquidação da despesa consiste na verificação do direito do credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º - Esta verificação tem por fim apurar:

- 1) a origem e objeto do que se deve pagar;
- 2) a importância exata a pagar;
- 3) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º - A liquidação da despesa por fornecimento feito, serviço prestado ou obra executada terá por base:

- 1) contrato, ajuste ou acordo, se houver;
- 2) a nota de empenho;
- 3) os comprovantes da entrega do material, da prestação efetiva do serviço ou da execução da obra;
- 4) prova de quitação, pelo credor, das obrigações fiscais incidentes sobre o objeto da liquidação.

§ 3º - Os documentos de que trata o item 3 deverão conter declaração expressa, assinada por dois servidores, excetuado o ordenador da despesa, de que foi recebido o material, executado o serviço público.

§ 4º - Para os fins de item 4 deste artigo, a prova de quitação abrangerá, tão-somente, as obrigações fiscais de ordem estadual que incidam, especificamente, sobre o objeto da liquidação, e poderá ser feita pelo documento fiscal que, para efeito do fornecimento do material, da prestação de serviço ou execução da obra, estiver obrigado o credor a emitir.

§ 5º - Nos casos de realização de obra ou aquisição e instalação de equipamentos especiais, será indispensável declaração assinada por profissional habilitado do Estado em que ateste sua execução, as condições técnicas de realização e a concordância com plantas, projetos, orçamentos e especificações respectivas.

**Art. 91** – Como comprovante de despesa só serão aceitas as primeiras vias de Nota Fiscal ou documento equivalente, no caso de não obrigatoriedade de emissão da Nota Fiscal.

§ 1º - No caso de extravio ou inutilização da primeira via do documento fiscal, poderá ser aceita cópia do documento devidamente autenticada pela repartição fiscal competente.

§ 2º - Em caso de extravio ou inutilização, a Nota de Empenho poderá ser suprida por cópia reprográfica devidamente autenticada, uma vez publicada a ocorrência no órgão oficial do Estado.

**\*Art. 92** – A Liquidação da Despesa, na administração estadual, será feita pelas unidades gestoras executoras da despesa.

**Parágrafo único** – A regularidade da liquidação da despesa será atestada e certificada por profissional qualificado da área contábil.

Diante do exposto, constatamos que a SES não atendeu plenamente as exigências da lei citada, a qual estabelece como base para liquidação da despesa, o comprovante da entrega do material.

**Recomendação 006** -Que a SES, no prazo de 03 dias a contar do recebimento desta Nota de Recomendação, apresente comprovação de que as impropriedades relacionadas ao recebimento dos materiais tenham sido regularizadas, a fim de atestar a regularidade da liquidação e do pagamento efetuado. Promovendo, se necessário, a responsabilização de quem deu causa à irregularidade apontada, quantificando possível dano ao erário e procedendo ao ressarcimento, se for o caso.

**Informação 001 – Procedimento realizado para regularização do pagamento efetuado a maior à empresa contratada.**

Em consulta ao processo de pagamento SEI-080001/008541/2020, relativo ao contrato nº 037/2020, verificamos que foi anexada através do documento SEI nº 4195262, a Nota Fiscal nº 22, além de um documento denominado “Conferência de documento fiscal e comunicação de incorreções”, no qual o item “Valor Total da Nota” encontra-se incorreto.

Entretanto, quando do processo de liquidação e pagamento, foi utilizado o valor não retificado da nota, sendo pago um montante a maior de R\$ 6.375,00 para a contratada.

Diante disso, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria 008, através da NIR **20200098**, constante do processo SEI-320001/001985/2020, requisitando à SES que apresentasse um plano para regularização do mencionado pagamento efetuado a maior.

A SES apresentou os seguintes esclarecimentos:

"Considerando o exposto no Risco 007, que identificou valor pago a maior;

Considerando a Solicitação de Auditoria 008, que solicita a apresentação de plano para regularização do pagamento efetuado a maior;

Cumprir informar que foi encaminhado Notificação à empresa Premium Medicamentos CRX Ltda, solicitado o ressarcimento ao erário através de Guia de Recolhimento do Estado, emitida no valor de R\$ 6.375,00 (seis mil e trezentos e setenta e cinco reais), até o dia 30/09/2020, data de vencimento da mesma.

Informamos ainda que segue em anexo os documentos acima citados, Notificação Premium (7960192) e Guia de Recolhimento do Estado (7960077)".

Tendo em vista a manifestação da SES acima e os documentos anexados, relativos à notificação a empresa Premium Medicamentos CRX Ltda. e à Guia de Recolhimento do Estado no montante do pagamento efetuado a maior, constatamos que as providências para sanear o risco apontado foram tomadas.

No entanto, este fato será acompanhado por esta equipe de auditoria, a fim de atestar que a GRE foi efetivamente paga, e o montante devolvido ao erário estadual.

### 3. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com objetivo de conferir maior efetividade às ações de controle, esta CGE ainda admite manifestação da SES quanto à 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 **Renato Martinez Geraci, Superintendente**, em 24/09/2020, às 10:31, 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 **Joyce Borges do Couto Raposo, Auditora do Estado**, em 24/09/2020, às 10:34, 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 **Viviane Miranda Silva do Nascimento, Auditor do Estado**, em 25/09/2020, às 10:46, 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 **8493251** e o código CRC **4DDD906F**.

Referência: Processo nº SEI-320001/001985/2020

SEI nº 8493251

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