CIDADE DE
SÃO PAULO
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

COORDENADORIA DE AUDITORIA GERAL

NOTA TÉCNICA

ORDEM DE SERVIÇO Nº 037/2021/CGM-AUDI

Unidade Auditada:
Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

Período de Realização:
12/07/2021 a 19/05/2022

Sumário

1. INTRODUÇÃO 2
2. METODOLOGIA 3
3. INFORMAÇÃO 4
4. CONCLUSÃO 38

1. INTRODUÇÃO

Esta **Nota Técnica** tem como objetivo apresentar as conclusões do trabalho de auditoria realizado em atendimento à **Ordem de Serviço nº 037/2021/CGM-AUDI**, cujo objeto foi verificar, notadamente quanto ao preço, ao cumprimento das normas pertinentes e à comprovação documental da entrega do objeto contratado, a contratação emergencial da empresa QUALITY MEDICAL COMÉRCIO E DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA (CNPJ nº 07.118.264/0001-93) para o fornecimento de cinquenta mil unidades de máscara respirador facial N95 às unidades de saúde vinculadas à Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), em decorrência da pandemia da Covid-19.

Durante a execução dos trabalhos de auditoria, foram avaliados os seguintes aspectos:

- análise dos processos de contratação e pagamento;

- atendimento aos normativos, aos termos contratuais e aos princípios administrativos que regem as contratações.

Ao final dos trabalhos, **não foram identificados achados de auditoria de não-conformidade**.

Na sequência, estão detalhados os procedimentos realizados, as análises e as conclusões da equipe de auditoria.

2. METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria e o Manual Operacional de Auditoria desta Coordenadoria de Auditoria Geral (CGM/AUDI), abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Análise documental;
- Procedimentos analíticos;
- Conferência de cálculos e confronto de valores.

3. INFORMAÇÃO

A Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) decidiu, em 18/03/2020, iniciar os procedimentos para contratação emergencial para fornecimento de 198.000 unidades de máscara respirador facial N95, conforme Requisição de Compra nº 10.307/2020 (Docs. 027217477 e 027217923), através do Processo SEI 6110.2020/0004729-9.

A decisão baseou-se na impossibilidade de fornecimento do produto por parte das empresas vinculadas à ata de registro de preços, em decorrência da pandemia da Covid-19, evento capaz de afetar as matérias-primas e a própria comercialização das máscaras N95, culminando no esvaziamento dos estoques mesmo de fornecedores especializados, a exemplo das empresas detentoras de ata, as quais – inclusive - solicitaram seu cancelamento ou suspensão contratual (Docs. 027217606, 027217642, 027217661 e 027217679).

Privada subitamente de seus principais fornecedores, a AHM viu-se em cenário de emergência, uma vez que os departamentos de suprimentos de suas unidades de saúde informavam iminência de indisponibilidade do equipamento de proteção individual (Doc. 027336245).

A autarquia, então, procedeu à cotação de preços com diversos possíveis fornecedores (Docs. 027308738, 027308756 e 027308764).

Entretanto, o procedimento de aquisição constante no Processo SEI 6110.2020/0004729-9 foi considerado fracassado (Doc. 027319997), tendo em vista que as propostas obtidas ofereciam prazo de entrega acima do previsto de 03 dias úteis.

Considerando o fracasso do procedimento de aquisição ora relatado, a AHM elaborou nova Requisição de Compra e Termo de Referência, com quantidade inferior do item, buscando-se encontrar fornecedores que pudessem atender ao quantitativo e ao prazo de entrega necessários ao enfrentamento da situação de emergência (Doc. 027336496).

Assim, foi iniciado o novo Processo SEI 6110.2020/0004993-3, em 23/03/2020, para a contratação emergencial para fornecimento de 50.000 unidades de máscara respirador facial N95, conforme nova Requisição de Compra nº 10.331/2020 (Docs. 027322721 e 027334040).

Tal processo SEI 6110.2020/0004993-3 é o objeto da presente auditoria. Nota-se que este procedimento também foi instruído: com os documentos de recusa das empresas detentoras de atas de registro de preços ao fornecimento (Docs. 027322990, 027323049 e 027323089); com os e-mails que comprovam a escassez do item em estoque (Doc. 027323209); e com novo procedimento de cotação de preços com possíveis fornecedores (Docs. 027483136, 027483656, 027483711, 027483795 e 027483862).

Submetida a contratação emergencial ao crivo da Assessoria Jurídica da AHM, esta manifestou concórdia com o procedimento, sobretudo lastreada na Lei Federal nº 13.979/2020 e no Decreto Municipal nº 59.283/2020 (Doc. 027520246). O despacho autorizatório da contratação (Doc.

027521199) foi elaborado em 27/03/2020 e publicado em diário oficial em 31/03/2020 (Doc. 027606045), enquanto a Nota de Empenho nº 1.203 foi emitida em 27/03/2020 (Doc. 027611508).

A averiguação minuciosa do transcurso contratual e dos documentos pertinentes terá foco na contratação presente no Processo SEI 6110.2020/0004993-3, e será apresentada a seguir, de acordo com as três diretrizes, contidas na Ordem de Serviço, mencionadas abaixo:

> ITEM 01 – Verificação do cumprimento das normas aplicáveis à aquisição, considerando a situação de emergência;
>
> ITEM 02 – Verificação se preços praticados foram condizentes com o valor de mercado;
>
> ITEM 03 – Verificação da comprovação documental (ateste) da entrega do objeto contratado.

ITEM 01 - Verificação do cumprimento das normas aplicáveis à aquisição, considerando a situação de emergência.

Trata-se de procedimento de verificação do cumprimento de normas aplicáveis à aquisição o qual não identificou irregularidades nos aspectos verificados.

Inicialmente, é necessário definir qual a legislação aplicável ao caso em análise, tendo em vista que no período da pandemia de Covid-19 houve intensa produção legislativa com vistas a adequar a atuação da Administração Pública às necessidades de cada momento.

Para a realização de contratação emergencial, escorando-se na situação emergencial da pandemia no caso em análise, é necessário levar em consideração o ordenamento jurídico **à época da contratação** (**fim de março de 2020**).

Desta forma, foram considerados na análise os normativos: Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020; Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020; Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e Decreto Municipal nº 59.283, de 16 de março de 2020.

É importante ressaltar que **não** foram considerados na análise, por não estarem em vigor no momento da contratação, apesar de também tratarem de temas relativos a contratações no período da pandemia de Covid-19, os seguintes normativos: Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020; Lei Federal nº 14.035, de 11 de agosto de 2020; Lei Federal nº 14.065, de 30 de setembro de 2020; Decreto Municipal nº 59.321, de 01 de abril de 2020; Decreto Municipal nº 59.362, de 16 de abril de 2020.

A seguir estão apresentados os principais requisitos legais identificados e a análise técnica quanto ao seu cumprimento no caso em questão, a saber: A) Da forma de contratação; B) Do Termo de Referência; C) Do objeto; D) Da motivação / justificativa; E) Dos requisitos da contratação; F) Dos critérios de medição e pagamento; G) Das estimativas de preços; H) Da razão de escolha do

fornecedor; I) Da verificação de recursos; J) Da análise da Assessoria Jurídica da AHM; K) Dos documentos de habilitação; L) Da autorização; M) Da contratação / emissão de nota de empenho; e N) Da transparência.

A) Da forma de contratação

De acordo com o Art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, é dispensável a licitação para a aquisição de bens e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

> Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> § 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

No mesmo sentido encontra-se o disposto no Art. 2º, II do Decreto Municipal nº 59.283/2020:

> Art. 2º Para o enfrentamento da situação de emergência ora declarada, ficam estabelecidas as seguintes medidas: [...]
>
> II - nos termos do art. 24, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, fica autorizada a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência.

O Art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, por sua vez, dispõe o seguinte:

> Art. 24. É dispensável a licitação: [...]
>
> IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

O caso em análise é referente à aquisição de cinquenta mil unidades de máscara respirador facial N95, item notoriamente conhecido pela necessidade de utilização por profissionais de saúde no atendimento de pacientes acometidos pela Covid-19.

A destinação do objeto contratado ao enfrentamento à pandemia de Covid-19 também é destacado explicitamente no documento de Requisição de Compra nº 10.331/20 (Doc. 027322721).

A análise da forma de contratação levou em consideração que se trata de item padronizado e de uso regular pelas unidades de saúde, sendo que a AHM possuía cotas em Atas de Registro de Preços da SMS. Não obstante, conforme disposto no Encaminhamento AHM/DAI-2 de

23/03/2020 (Doc. 027334040), as empresas detentoras das atas manifestaram a recusa de entrega dos itens, sob o argumento de que a pandemia afetou a produção e exportação do objeto, comprometendo o estoque das empresas e a sua capacidade de entrega, havendo escassez do produto no mercado (Docs. SEI 027322990, 027323049 e 027323089).

> Mediante cartas de recusa de entrega por parte das empresas Detentoras das Atas de Registro de Preços da SMS-G na qual temos Cota, conforme documentos [027322990], [027323049] e [027323089] , faz-se necessária a aquisição emergencial dos Itens para abastecimento das demandas, de imediato se faz necessário aumentar a oferta de materiais médicos hospitalares sendo estes EPI essenciais para a assistência;
>
> **Fonte**: Doc. 027334040, SEI 6110.2020/0004993-3.

Do exposto, tendo em vista a recusa comprovada das empresas detentoras de atas de registro de preços à entrega do objeto, assim como a autorização legal para o procedimento de dispensa de licitação, constante no o Art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, e Art. 2º, II, do Decreto Municipal nº 59.283/2020, conclui-se que não houve identificação de não-conformidades na escolha da forma de contratação.

B) Do Termo de Referência

De acordo com o Art. 4º-C e 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020, nas dispensas de licitação para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 não é exigida a elaboração de estudos preliminares na aquisição de bens e serviços comuns. Ademais, é admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado, que deve conter determinados requisitos mínimos estabelecidos pela lei.

> Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020) [...]
>
> Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

Inicialmente, cabe mencionar que o objeto da contratação máscara respirador facial N95 pode ser considerado um item padronizado, constante em Atas de Registro de Preços da SMS, conforme explica a Requisição de Compra nº 10.331/20 (Doc. 027322721), não havendo necessidade de elaboração de estudos preliminares.

Da análise do Processo SEI 6110.2020/0004993-3, verifica-se que a AHM anexou o Termo de Referência da Requisição RCL nº 10.331/20, nos documentos 027322785 e 027322839, restando cumprido o requisito legal, ausente a identificação de não-conformidades neste aspecto. Nos próximos itens serão analisadas as exigências mínimas sobre o Termo de Referência.

C) Do objeto

De acordo com o Art. 4º-E, § 1º, I e III da Lei Federal nº 13.979/2020, o Termo de Referência simplificado deve conter a declaração do objeto e a descrição resumida da solução apresentada.

> Art. 4º-E, § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterá: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> I - declaração do objeto; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020) [...]
>
> III - descrição resumida da solução apresentada; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

Em análise ao Termo de Referência (Docs. 027322785 e 027322839), verifica-se que há descrição do objeto de maneira clara e inequívoca, compreendendo os seguintes aspectos: declaração do objeto, descrição resumida, identificação do código suprimento, identificação do código ComprasNET e quantidade solicitada.

> ITEM 1 : MÁSCARA RESPIRADOR FACIAL Máscara facial descartável tamanho regular, tipo respirador, com formato anatômico, clipe nasal e duplo sistema de tiras elásticas que proporcione perfeita colocação, camadas filtrantes de fibras sintéticas, classe PFF 2/N95, eficiência de filtração bacteriológica > 99%, feita de material antialérgico, inodoro, atóxico, macio, de resistência adequada a sua finalidade, livre de partículas, fiapos, emendas ou manchas. Deverá estar impresso em cada máscara: o número de lote de fabricação, número de CA, nome comercial do fabricante ou do importador e selo de identificação de conformidade. Embalagem resistente de modo a assegurar a proteção do produto até o momento de sua utilização e trazendo externamente os dados de identificação, procedência, número de lote, validade e número de registro do produto no Ministério da Saúde.
>
> Critério de opção: Menor preço por unidade
>
> Quantidade solicitada: 50.000 unidades
>
> CÓDIGO SUPRIMENTOS: 100373
>
> CÓDIGO COMPRASNET: 313379
>
> **Fonte**: Docs. 027217524 e 027217544, SEI 6110.2020/0004729-9

Do exposto, não foram identificadas não-conformidades com relação à declaração do objeto e sua descrição resumida, considerando-se que o texto presente no Termo de Referência contém descrição completa e clara do objeto.

D) Da motivação / justificativa

De acordo com o Art. 4º-E, § 1º, II da Lei Federal nº 13.979/2020, o Termo de Referência simplificado deve conter a fundamentação simplificada da contratação.

> Art. 4º-E, § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterá: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020) [...]
>
> II - fundamentação simplificada da contratação; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

De acordo com o Art. 4º-B da Lei Federal nº 13.979/2020, nas dispensas de licitação para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, presumem-se atendidas a ocorrência de situação de emergência, a necessidade de pronto atendimento e a existência de risco a segurança, sendo que a contratação deve estar limitada à parcela necessária ao atendimento da emergência.

> Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> I - ocorrência de situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

Verifica-se que o Termo de Referência (Docs. 027322785 e 027322839) não contém a justificativa mencionada. Porém, foi identificada a justificativa nos autos do mesmo processo SEI de contratação (6110.2020/0004993-3), no Encaminhamento AHM/DAI-2 (Doc. 027334040).

A análise da justificativa indica, inicialmente, a referência ao Art. 2º, II do Decreto Municipal nº 59.283/2020, que autoriza a dispensa de licitação para a aquisição de bens destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

> Considerando a que a solicitação da contratação emergencial ora pleiteada encontra fulcro no disposto no [027322903] Decreto nº 59.283 em seu art. 2°, inciso II, que dispõe que nos termos do art. 24 da Lei nº 8.666/93, fica autorizada a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência, encaminhamos o pressente à Vsa. Senhoria, para apreciação e deliberação, da contratação em caráter de emergência.

> **Fonte**: Doc. 027334040, SEI 6110.2020/0004993-3

Ademais, o documento também fundamenta as quantidades solicitadas, com base no estoque físico do objeto à época (1.783 unidades) e o consumo médio mensal (3.771,7 unidades), conforme disposto na Requisição de Compra nº 10.331/20 (Doc. 027322721). A fundamentação ainda é complementada com a apresentação de e-mails enviados pelas unidades da AHM, que relatam o saldo zerado ou situação crítica com relação ao objeto, devido ao aumento repentino e fora do padrão normal do seu consumo, indicando ainda a dificuldade para se estimar as quantidades necessárias no cenário da pandemia de Covid-19 (Doc. 027323209).

> Considerando manifestação de consumo provenientes das unidades hospitalares da AHM conforme e-mails que constam em documento SEI nº [027323209] com relatos e evidência CETIL de estado crítico de seus abastecimentos referente aos itens de que tratam esta requisição com aumento progressivo do consumo e sem estimativa adequada no momento;
>
> **Fonte**: Doc. 027334040, SEI 6110.2020/0004993-3

Por fim, a justificativa também alerta que as empresas detentoras das Atas de Registro de preços da SMS do objeto ora analisado apresentaram recusa de entrega dos itens, sob o argumento de que a pandemia afetou a produção e exportação do objeto, comprometendo o estoque das empresas e a sua capacidade de entrega, havendo escassez do produto no mercado (Docs. SEI 027322990, 027323049 e 027323089).

> Mediante cartas de recusa de entrega por parte das empresas Detentoras das Atas de Registro de Preços da SMS-G na qual temos Cota, conforme documentos [027322990], [027323049] e [027323089] , faz-se necessária a aquisição emergencial dos Itens para abastecimento das demandas, de imediato se faz necessário aumentar a oferta de materiais médicos hospitalares sendo estes EPI essenciais para a assistência;
>
> **Fonte**: Doc. 027334040, SEI 6110.2020/0004993-3.

Do exposto, não foram encontradas não-conformidades na análise da justificativa da contratação apresentada pela AHM, tendo em vista: (i) a fundamentação legal na situação de emergência da pandemia de Covid-19; (ii) a situação crítica dos estoques do objeto nas unidades de saúde; (iii) a estimativa das quantidades para atender a emergência; e (iv) a recusa das empresas detentoras de atas a fornecer o objeto por escassez do produto no mercado.

E) Dos requisitos da contratação

De acordo com o Art. 4º-E, § 1º, IV da Lei Federal nº 13.979/2020, o Termo de Referência simplificado deve conter os requisitos da contratação.

> Art. 4º-E, § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterá: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020) [...]
>
> IV - requisitos da contratação; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

Em análise ao Termo de Referência (Docs. 027322785 e 027322839), verifica-se que há indicação de:

- Especificação de requisitos do objeto, tais como a regularidade do produto na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; validade equivalente a pelo menos 2/3 (dois terços) do prazo de validade total; entre outros.

- Especificação de requisitos do proponente, tais como a Autorização de Funcionamento da empresa emitida pela ANVISA; Licença de Funcionamento emitida pela Autoridade Sanitária local; comprovante de Responsabilidade Técnica da empresa; atestado(s) de capacidade técnica, entre outros.

- Especificação de requisitos da proposta, tais como a identificação da marca, fabricante, embalagem, entre outros, e a apresentação de cópia da ficha técnica do produto.

- Especificação de requisitos da entrega, com prazo de entrega imediata após primeira ordem de fornecimento e prazo de entrega de três dias úteis a contar de segunda ordem de fornecimento.

Por sua vez, em análise aos e-mails encaminhados aos potenciais fornecedores (Doc. 027483136), verifica-se a presença de requisitos adicionais:

- Especificação de requisitos da proposta, tais como a validade de 30 dias da proposta e a condição de pagamento em 30 dias.

Do exposto, considera-se que a especificação dos requisitos da contratação elaborada pela área técnica não apresenta não-conformidades.

F) Dos critérios de medição e pagamento

De acordo com o Art. 4º-E, § 1º, V da Lei Federal nº 13.979/2020, o Termo de Referência simplificado deve conter os critérios de medição e pagamento.

> Art. 4º-E, § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterá: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020) [...]
>
> V - critérios de medição e pagamento; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

Em análise ao Termo de Referência (Docs. 027322785 e 027322839), por se tratar de aquisição de bens / insumos, entende-se que a exigência legal é cumprida pela definição dos prazos e condições de entrega conforme constante no Termo de Referência.

> A primeira entrega deverá ser imediata, após retirada/recebimento da primeira Ordem de

> Fornecimento, e a segunda entrega deverá ocorrer no prazo de até 3 dias úteis a contar da retirada/recebimento da segunda Ordem de Fornecimento, nos locais abaixo descritos
>
> **Fonte**: Docs. 027322839 e 027322785, SEI 6110.2020/0004993-3

Ademais, verifica-se que o Termo de Referência também estabelece critérios a respeito da conferência da qualidade do produto ofertado, assim como a responsabilidade pelos custos da análise laboratorial em caso de suspeita de irregularidade.

> Reserva-se o direito à Unidade Requisitante de solicitar a qualquer momento amostras para análise, a fim de comprovar a qualidade do produto ofertado, subsidiando assim a opção técnica;
>
> O fornecedor deverá arcar com os custos da análise laboratorial, caso o produto ofertado apresente suspeita de irregularidade. Os laudos emitidos serão considerados suficientes para exigir a substituição do produto quando o resultado da análise for desfavorável, ou seja, diferente das especificações prometidas pelo fabricante. Todo produto considerado impróprio ao uso será encaminhado à Vigilância Sanitária para a inutilização nos termos legais;
>
> **Fonte**: Docs. 027322839 e 027322785, SEI 6110.2020/0004993-3

Cabe mencionar ainda o texto do e-mail enviado aos fornecedores (Doc. 027483136), que destaca a condição de pagamento em 30 dias e reforça o prazo de entrega imediato da primeira ordem de fornecimento e de três dias úteis para a segunda ordem de fornecimento.

> A PROPOSTA COMERCIAL deverá no mínimo conter as seguintes informações:
>
> Validade de 30 dias;
>
> Condição de Pagamento em 30 dias;
>
> A primeira entrega deverá ser IMEDIATA, após retirada/recebimento da primeira Ordem de Fornecimento, e a segunda entrega deverá ocorrer no prazo de até 3 dias úteis a contar da retirada/recebimento da segunda Ordem de Fornecimento
>
> **Fonte**: Doc. 027483136, SEI 6110.2020/0004993-3

Do exposto, considera-se atendida a exigência legal com relação à definição de critérios de medição e de pagamento, não sendo identificada nenhuma não-conformidade a esse respeito.

G) Das estimativas de preços

De acordo com o Art. 4º-E, § 1º, VI da Lei Federal nº 13.979/2020, o Termo de Referência simplificado deve conter a estimativa de preços, obtida por meio de, no mínimo, um dos parâmetros indicados pela lei.

> Art. 4º-E, § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterá: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020) [...]

> VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

Verifica-se que o Termo de Referência (Docs. 027322785 e 027322839) não contém a estimativa de preços. Não obstante, tal documento foi encontrado nos autos do processo de contratação, conforme se explicará a seguir.

De acordo com a justificativa da contratação (Doc. 027334040), o processo SEI 6110.2020/0004993-3 é decorrente do insucesso na contratação do mesmo objeto no processo SEI 6110.2020/0004729-9, no qual a AHM não conseguiu encontrar fornecedores que atendessem o quantitativo e prazo de entrega do objeto.

> Considerando ainda a tentativa de aquisição emergencial através de processo SEI 6110.2020/0004729-9 onde esta AHM não conseguiu fornecedores que atendessem ao quantitativo e prazo de entrega imediata para suprimento da real necessidade das Unidades Hospitalares em atendimento a demanda de Pandemia do COVID 19;
>
> **Fonte**: Doc. 027334040, SEI 6110.2020/0004993-3

Em análise do Processo SEI 6110.2020/0004729-9, verifica-se que se trata da Requisição de Compra nº 10.307/2020, referente à aquisição de 198.000 unidades de máscara respirador facial N95 e 1.368.000 unidades de máscara cirúrgica descartável, para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, datada de 18/03/2020.

A Requisição de Compra nº 10.307/2020 (Doc. 027217477) indica que o valor unitário de referência para a máscara respirador facial N95 é de R$ 1,35, com base na Ata de Registro de Preços do fornecedor Cirúrgica Fernandes.

Não obstante, devido à recusa dos fornecedores detentores de Ata ao fornecimento do objeto (conforme Docs. 027217606, 027217642, 027217661 e 027217679), foi providenciada a contratação emergencial no referido Processo SEI 6110.2020/0004729-9.

Neste expediente, foram anexadas cópias de envios de e-mails a aproximadamente 117 destinatários fornecedores (Doc. 027308738), dos quais se obteve a proposta de apenas dois (Doc. 027308756) para compor o Quadro Comparativo de Pesquisa de Preços (Doc. 027308764), com os preços unitários de R$ 18,90 e R$ 25,00 para a máscara respirador facial N95, porém, com prazo de entrega respectivamente de 10 dias úteis do primeiro fornecedor e de 30% do total em 15 dias do segundo fornecedor.

Tendo em vista o quadro comparativo, a análise constante no Doc. 027319997 sugere o fracasso da contratação emergencial devido ao não atendimento do prazo de entrega em três dias úteis.

> Realizado análise das propostas apresentadas em documento 027308756. As duas Empresas oferecem prazo de entrega acima do solicitado no processo que é de 03 dias úteis.
>
> Mediante situação atual de desabastecimento das Unidades Hospitalares com baixa de estoquee sendo estes Itens essenciais para a assistência diante da Pandemia do COVID 19, sugerimos fracasso desta contratação emergencial.
>
> **Fonte**: Doc. 027319997, SEI 6110.2020/0004729-9

Deve-se ressaltar o conteúdo do Doc. 027336496, que ilustra que, tendo em vista a dificuldade de se encontrar fornecedores para o envio imediato do objeto, a AHM optou por elaborar novas Requisições de Compras e Termos de Referências, com quantitativos que possibilitassem o atendimento pelos fornecedores no prazo desejado.

> Por fim, considerando que para entrega imediata do quantitativo solicitado por esta AHM o mercado tem negativado, encaminho Termo de referência R 027333502 e Requisição 027333413 com novo quantitativo que visa suprir imediatamente as Unidades Hospitalares até que esta AHM consiga fornecedores que atendam o quantitativo e prazo de entrega necessário para suprir a real necessidade das unidades;
>
> **Fonte**: Doc. 027336496, SEI 6110.2020/0004729-9

Nota-se que a aquisição de máscaras cirúrgicas descartáveis em menor quantidade (150.000 unidades) teve prosseguimento no mesmo Processo SEI 6110.2020/0004729-9.

Já a aquisição de máscaras respirador facial N95 em menor quantidade (50.000 unidades) teve prosseguimento no Processo SEI 6110.2020/0004993-3 (ora em pauta).

Nesse SEI 6110.2020/0004993-3, foram anexadas cópias de envios de e-mails a aproximadamente 285 destinatários fornecedores (Doc. 027483136), dos quais se obteve a proposta de cinco empresas (Docs. 027483711, 027483795 e 027483862) para compor o Quadro Comparativo de Pesquisa de Preços (Doc. 027483656). Os preços unitários apresentados foram de R$ 23,00, R$ 19,77, R$ 22,90, R$ 121,17 e R$ 27,20, com variações nas condições de pagamento e prazo de entrega.

Verifica-se que, quanto ao Art. 4º-E, § 1º, VI da Lei Federal nº 13.979/2020, seria satisfatória a estimativa de preços se obtida por "... no mínimo..." **um** dos parâmetros legais, entre os cinco

arrolados. De fato, a autarquia cumpriu apenas aquele previsto na alínea "e" (pesquisa com potenciais fornecedores), feito suficiente, porém, para atender à exigência legal com relação à existência da estimativa de preços e aos procedimentos adotados na sua realização. A análise quanto ao preço contratado em si, realizada de forma independente pela CGM, será apresentada no Item 02 desta Nota Técnica - "ITEM 02 – Verificação se preços praticados foram condizentes com o valor de mercado".

Do exposto, considera-se que o procedimento seguiu o requisito legal ao proceder à estimativa de preços através de pesquisa realizada com os potenciais fornecedores, destacando-se a elevada quantidade de destinatários de e-mails enviados em ambos os procedimentos (SEI 6110.2020/0004729-9 e 6110.2020/0004993-3).

H) Da razão de escolha do fornecedor

De acordo com o Art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993, as dispensas a que se referem o Art. 24 da mesma lei devem ser instruídas com a razão de escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

> Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)
>
> Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: [...]
>
> II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
>
> III - justificativa do preço.

Ademais, é importante destacar o conteúdo do Art. 4º-E, § 3º da Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe que os preços obtidos na estimativa de preços não impedem a contratação por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese que deve ser justificada.

> Art. 4º-E, § 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

Salienta-se, neste ponto, que o critério adotado pela auditoria quanto à verificação da razão de escolha do fornecedor teve como foco a análise das justificativas apresentadas e também os critérios adotados pela AHM para a escolha do fornecedor, inclusive quanto à existência de justificativa para o preço. A análise quanto ao preço contratado em si, realizada de forma independente pela CGM, será apresentada no Item 02 desta Nota Técnica - "ITEM 02 – Verificação se preços praticados foram condizentes com o valor de mercado".

Verifica-se que o Doc. 027501138 contém a razão de escolha do fornecedor. Neste sentido, observa-se que a AHM levou em consideração três fatores preponderantes na escolha: prazo de entrega, forma de pagamento e menor valor.

> Esta área técnica opta pela empresa 3 - Quality Medical mediante a situação atual desta Autarquia com a baixa autonomia de estoque e necessidade urgente de fornecimento deste EPIs às unidades hospitalares. Conforme a proposta apresentada o prazo de entrega seria imediata de uma parte do quantitativo e a segunda entrega com data próxima garantido o abastecimento. Justificado pois embora essa não seja a de menor preço, as demais empresas apresentaram as seguintes condições que não atendem a atual demanda Emergencial:
>
> Empresa 1 - Grupo Futura - Apresenta condições de entrega para nove dias. Não atende a necessidade imediata da aquisição.
>
> Empresa 2 - Equilibrium - Menor valor porém solicita pagamento à vista antecipado, não sendo possível esta AHM faturar antes da entrega.
>
> Empresa 4 - Ativa - Apresenta valor muito acima da média de pesquisa inviabilizando a proposta.
>
> Empresa 5 - Provimed - Apresenta valor acima da média e prazo de entrega de quinze dias. Não atende a necessidade imediata da aquisição.
>
> **Fonte**: Doc. 027501138, SEI 6110.2020/0004993-3

Ressalta-se que a entidade solicitou orçamentos a diversas empresas – de diferentes cidades do país – fornecedoras do bem, recebendo retorno negativo de quase todas, notadamente por falta de estoque (Doc. 027483136). O número de empresas consultadas é razoável, tendo sido identificado o envio de e-mail a aproximadamente 285 destinatários fornecedores, e demonstra efetivo esforço na obtenção do produto.

Dentre as dezenas de fornecedores, somente cinco possuíam estoque para atender à demanda (Doc. 027483656); destes, dois foram descartados pela prática de preços acima da média; um, por não oferecer pronta entrega; e outro, por exigir pagamento antecipado, embora oferecesse o menor preço (Doc. 027501138).

Restou, então, apenas uma empresa, com a qual se autorizou a compra por R$ 22,90 a unidade (Doc. 027521199).

A Equipe de Auditoria não constatou irregularidade nessa análise, uma vez que as duas empresas que cobravam maior preço realmente não poderiam ser contratadas; aquela incapaz de prover a pronta entrega não atenderia à premente necessidade das máscaras (além de cobrar dez centavos mais do que a empresa escolhida); e, por fim, o fornecedor que demandou pagamento antecipado deparou-se com a impossibilidade de a entidade pública faturar antes da entrega.

Por fim, cabe citar trecho de Parecer da Assessoria Jurídica da AHM (Doc. 027520246), que opina que pode haver propostas com valores superiores aos praticados no mercado, mas considerando o

cenário de urgência, entendeu-se que a contratação atendeu os requisitos legais, ressalvada a apuração de eventuais abusos posteriormente.

> Ressalte-se que em decorrência da gravidade e urgência da presente contratação, podem haver propostas com valores superiores aos praticados no mercado e, uma vez que não há tempo hábil para ampliação da pesquisa, a Administração Pública poderá, posteriormente, apurar eventuais abusos na fixação do preço e tomar as providências cabíveis.
>
> **Fonte**: Doc. 027520246, SEI 6110.2020/0004993-3

Do exposto, conclui-se que, no procedimento de razão de escolha de fornecedores, não foram identificadas não-conformidades, levando-se em consideração: (i) a presença de racional de escolha do fornecedor através de critérios objetivos; (ii) a autorização legal para contratação a valores acima da estimativa de preços de mercado; (iii) a situação de urgência comprovada pelos e-mails das unidades da AHM, citados no tópico anterior, que relatam a falta de estoque; (iv) a elevada quantidade de e-mails enviados aos fornecedores para cotação de preços; e (v) a negativa de empresas detentoras de ata de registro de preços de fornecer o objeto em razão da escassez do produto no mercado, conforme tópicos anteriores.

I) Da verificação de recursos

De acordo com o Art. 4º-E, § 1º, VI da Lei Federal nº 13.979/2020, o Termo de Referência simplificado deve conter a comprovação de adequação orçamentária.

> Art. 4º-E, § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterá: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020) [...]
>
> VII - adequação orçamentária. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

Ademais, deve-se citar o disposto no Art. 7º, § 2º, III e Art. 14 da Lei Federal nº 8.666/1993:

> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência: [...]
>
> § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...]
>
> III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; [...]
>
> Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Verifica-se que o Termo de Referência (Docs. 027322785 e 027322839) não contém a comprovação de adequação orçamentária. Não obstante, foi identificado que o Doc. 027504963, constante no mesmo Processo SEI, contém a Nota de Reserva nº 1.401/2020, onerando a dotação

orçamentária nº 01.10.10.302.3003.2.507.3.3.90.30.00, no valor de R$ 1.145.000,00, não sendo identificadas não-conformidades com relação a este requisito da contratação.

J) Da análise da Assessoria Jurídica da AHM

De acordo com o Art. 38, VI e parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/1993, é indispensável para a contratação o exame prévio e a aprovação pela Assessoria Jurídica da AHM.

> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...]
>
> VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; [...]
>
> Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Neste sentido, em análise ao SEI 6110.2020/0004993-3, verifica-se que a Assessoria Jurídica da AHM apresentou duas manifestações:

- Doc. 027380129: datada de 24/03/2020, o parecer da Assessoria Jurídica considera oportuna a contratação através de dispensa, tendo analisado os documentos de Requisição de Compra nº 10.331/20, Termo de Referência e justificativa da área técnica.

- Doc. 027520246: datada de 27/03/2020, o parecer da Assessoria Jurídica opina que não há óbices sobre o aspecto jurídico da contratação, levando-se em consideração outros aspectos não analisados no documento anterior, tais como: a estimativa de preços, a habilitação da contratada e a reserva orçamentária.

Assim, conclui-se que não foram identificadas não-conformidades na análise deste requisito.

K) Dos documentos de habilitação

De acordo com o Art. 4º-F da Lei Federal nº 13.979/2020, é necessário que o contratado apresente documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, assim como os demais requisitos de habilitação constantes no Termo de Referência.

> Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

O Termo de Referência (Docs. 027322785 e 027322839), por sua vez, estabelece requisitos de habilitação do proponente, tais como: Autorização de Funcionamento da empresa, emitida pela ANVISA; Licença de Funcionamento, emitida pela Autoridade Sanitária local; comprovante de Responsabilidade Técnica da empresa; atestado(s) de capacidade técnica, entre outros.

Em análise ao Processo SEI 6110.2020/0004993-3, verifica-se que a documentação técnica, fiscal e jurídica da empresa foi adicionada nos Docs. 027483795 e 027483862. Nestes documentos, constam a Licença de Funcionamento emitida pela ANVISA, a Licença de Funcionamento Sanitária, a indicação de Responsável Técnico pelo produto, os atestados de capacidade técnica, a documentação de regularidade fiscal e trabalhista e as consultas a banco de dados de empresas inidôneas e suspensas, entre outros.

Cabe ressaltar ainda que, de acordo com o Parecer da Assessoria Jurídica (Doc. 027520246), a contratada foi considerada habilitada, apresentando a documentação pertinente.

> Nesse aspecto, verifica-se sob o documento xxxxxxxx (sic), que a empresa apresentou a documentação requerida para a contratação, as quais, na data da elaboração do presente parecer, encontram-se dentro dos respectivos prazos de validade, e respeitam as exigências prescritas no Decreto Municipal n.º 44.279/2003.
>
> **Fonte**: Doc. 027520246, SEI 6110.2020/0004993-3

Desta forma, não foram identificadas não-conformidades nesta análise.

L) Da autorização

De acordo com o Art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993, as dispensas de licitação devem ser comunicadas à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial.

> Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Neste sentido, observa-se que o despacho autorizatório, constante no Doc. 027521199, datado de 27/03/2020, atende aos requisitos legais, não sendo identificada não-conformidade neste aspecto.

M) Da contratação / emissão de nota de empenho

Não houve elaboração de termo de contrato, admitidamente substituído por nota de empenho (Doc. 027611508). A esse respeito, cumpre recordar o Art. 62, caput e § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993:

> Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais

> em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. [...]
>
> § 4o É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

Neste sentido, observa-se que a emissão de Nota de Empenho de Despesa substituindo o Termo de Contrato encontra amparo legal, não sendo identificada não-conformidade neste aspecto.

N) Da transparência

De acordo com o Art. 4º, § 2º da Lei Federal nº 13.979/2020, as contratações referentes ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 devem ser devidamente publicizadas. Abaixo segue o teor do dispositivo em vigor na época da contratação (março de 2020), sem considerar as posteriores alterações trazidas pela Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.

> Art. 4º, § 2º 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.

O dispositivo acima faz menção às informações previstas no § 3º do Art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), reproduzidas a seguir:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. [...]
>
> § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
>
> § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
>
> I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
>
> II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
>
> III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
>
> IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

> V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
>
> VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
>
> VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
>
> VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

A Lei de Acesso à Informação foi regulamentada no Município de São Paulo através do Decreto Municipal nº 53.623/2012, que dispõe sobre o dever da transparência ativa:

> Art. 10. É dever dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal promover, independentemente de requerimento, a divulgação, na Internet, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
>
> § 1º. Serão divulgadas no Portal da Transparência, na Internet, sem prejuízo da divulgação em outros sítios dos órgãos e entidades municipais, as informações sobre:
>
> I - repasses ou transferências de recursos financeiros;
>
> II - execução orçamentária e financeira detalhada;
>
> III – licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados; (Redação dada pelo Decreto nº 54.779/2014)
>
> IV – contratos firmados, na íntegra; (Redação dada pelo Decreto nº 54.779/2014)
>
> V – íntegra dos convênios firmados, com os respectivos números de processo; (Redação dada pelo Decreto nº 54.779/2014)
>
> VI – remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas, incluídos eventuais auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões, de forma individualizada, conforme ato da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. (Redação dada pelo Decreto nº 54.779/2014) [...]

Ademais, cabe recordar o disposto no Art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993:

> Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Em análise ao Processo SEI 6110.2020/0004993-3, verifica-se que o Doc. 027606045 contém a publicação em Diário Oficial do despacho autorizatório da contratação.

Também foi localizada a publicidade da contratação nos termos exigidos pela legislação no sítio eletrônico da própria Controladoria Geral do Município de São Paulo, que reúne dados sobre as contratações emergenciais realizadas pelos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de São Paulo, com o objetivo de dar transparência às suas ações. Destaca-se também que foi localizado no Portal da Transparência do Município espaço de destaque para a "Transparência Covid-19", com link direto para o sítio da Controladoria, que centralizou estas informações. Assim, não foram identificadas não-conformidades na obediência a este requisito.

> >> Processo SEI - 6110.2020/0004993-3
> Extrato do Diário Oficial - 31/03/2020 - pág. 81
> Termo de Referência
> Nota de Reserva AHM 1.401/2020, emissão 27/03/2020
> Nota de Empenho e Anexo AHM 1.203/2020, emissão 27/03/2020
> Objeto detalhado: aquisição de 50.000 UNIDADES DE MÁSCARA RESPIRADOR FACIAL (item 01)
> Órgão: Autarquia Hospitalar Municipal - AHM
> Valor Total: R$ 1.145.000,00
> Contratada: QUALITY MEDICAL COMERCIO E DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA
> CNPJ: 07.118.264/0001-93
> Data da publicação: 31/03/2020
> Modalidade: Dispensa
> Prazo: 03 dias
> Status: encerrado
>
> **Fonte**: Contratos Emergenciais COVID-19. Disponível em: < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php ?p=295874>. Acesso em: 25/10/2021

Conclusão

Do exposto, com base em verificação técnica dos requisitos legais para a contratação ora em análise, conclui-se que não foram identificadas não-conformidades nos procedimentos adotados pela AHM.

ITEM 02 - Verificação se preços praticados foram condizentes com o valor de mercado.

Trata-se de procedimento de verificação do cumprimento de normas aplicáveis à aquisição o qual não identificou irregularidades nos aspectos verificados.

Inicialmente, é importante destacar as exigências legais a respeito da pesquisa de preços contidas no Art. 4º-E, § 1º, VI e § 3º da Lei Federal nº 13.979/2020, que requer a estimativa de preços, obtida por meio de, no mínimo, um dos parâmetros indicados pela lei, considerando ainda que a estimativa de preços não impede a contratação por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese que deve ser justificada.

> Art. 4º-E, § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterá: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020) [...]
>
> VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)
>
> e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020) [...]
>
> § 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020)

Com base na exigência legal, a análise da equipe de auditoria foi estruturada em três pontos: A) Cumprimento dos requisitos legais na realização da pesquisa de preços; B) Verificação do preço de mercado e possíveis oscilações; C) Justificativas apresentadas pela AHM e razão de escolha do fornecedor; e D) Análise de outras informações pertinentes.

A) Cumprimento dos requisitos legais na realização da pesquisa de preços

Conforme apresentado no ITEM 01 desta Nota Técnica, especificamente no Subitem "G) Das estimativas de preços", a equipe de auditoria entendeu que a AHM seguiu os requisitos legais na realização da pesquisa de preços. A seguir será apresentado breve resumo do disposto naquele tópico.

Inicialmente, identificou-se que, no Processo SEI 6110.2020/0004729-9, referente à aquisição de 198.000 unidades de máscara respirador facial N95, foi realizada consulta por e-mail a aproximadamente 117 destinatários fornecedores, obtendo-se apenas duas propostas, que, no entanto, não cumpriam o requisito do prazo de entrega.

Dado o fracasso da contratação no Processo SEI 6110.2020/0004729-9, teve início novo procedimento de seleção através do Processo SEI 6110.2020/0004993-3, desta vez com menor quantidade do objeto, visando-se atingir um número maior de potenciais fornecedores, referente à aquisição de 50.000 unidades de máscara respirador facial N95. Neste expediente, foi realizada

consulta por e-mail a aproximadamente 285 destinatários fornecedores, obtendo-se cinco propostas, com variações na forma de pagamento e prazo de entrega.

Verifica-se que, quanto ao Art. 4º-E, § 1º, VI da Lei Federal nº 13.979/2020, seria satisfatória a estimativa de preços se obtida por "... no mínimo..." **um** dos parâmetros legais, entre os cinco arrolados. De fato, a autarquia cumpriu apenas aquele previsto na alínea "e" (pesquisa com potenciais fornecedores), feito suficiente, porém, para atender à exigência legal.

Do exposto, considera-se que o procedimento seguiu o requisito legal ao proceder à estimativa de preços através de pesquisa realizada com os potenciais fornecedores, destacando-se a elevada quantidade de destinatários de e-mails enviados em ambos os procedimentos (SEI 6110.2020/0004729-9 e 6110.2020/0004993-3).

B) Verificação do preço de mercado e possíveis oscilações

Inicialmente, cabe destacar que o objeto máscara respirador facial N95 se trata de item padronizado e de uso regular pelas unidades de saúde, sendo que a AHM possuía cotas em Atas de Registro de Preços da SMS.

Neste sentido, conforme consta na Requisição de Compras nº 10.331/2020 (Doc. 027322721, SEI 6110.2020/0004993-3) e na Requisição de Compras nº 10.307/2020 (Doc. 027217477, SEI 6110.2020/0004729-9), o valor unitário de referência para o objeto é de **R$ 1,35**, com base na Ata de Registro de Preços do fornecedor Cirúrgica Fernandes.

Não obstante, conforme disposto no Encaminhamento AHM/DAI-2 de 23/03/2020 (Doc. 027334040), as empresas detentoras das atas manifestaram a recusa de entrega dos itens, sob o argumento de que a pandemia afetou a produção e exportação do objeto, comprometendo o estoque das empresas e a sua capacidade de entrega, havendo escassez do produto no mercado (Docs. 027322990, 027323049 e 027323089).

Desta forma, entende-se que o valor de referência de R$ 1,35 deve ser aplicável apenas ao período pré-pandemia, nas condições usuais em que vigoravam as Atas de Registro de Preços.

Para se verificar o preço de mercado e a existência de possíveis oscilações no momento da contratação ora em análise, a equipe de auditoria optou por, adicionalmente à consulta direta aos fornecedores realizada pela AHM, realizar estudo próprio sobre contratações similares de outros entes públicos.

Para isto, é importante fixar parâmetros essenciais para uma comparação adequada neste caso concreto, tais como: (i) aquisição em data próxima ao do caso em análise (final de março de 2020); (ii) prazo de entrega próximo à aquisição; e (iii) forma de pagamento não antecipada.

Adicionalmente, para fins de comparação, a equipe de auditoria entendeu pertinente utilizar também como parâmetro o local de entrega próximo à região de São Paulo.

A análise se utilizou de duas bases de dados distintas e suas conclusões serão apresentadas a seguir.

B.1) Base de dados da Controladoria Geral do Município de São Paulo

Nesta análise, foi utilizada a base de dados mantida pela própria Controladoria Geral do Município de São Paulo sobre as contratações emergenciais realizadas pelos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de São Paulo, destinadas ao enfrentamento à pandemia de Covid-19[1]. Destaca-se que a extração da base foi realizada no dia 26 de outubro de 2021.

A base de dados da CGM-SP contém doze contratações emergenciais de máscara respirador facial N95, realizadas através de dispensa de licitação, incluindo-se a própria aquisição objeto de análise desta Nota Técnica. A fim de se selecionar as contratações similares para comparação, optou-se por somar o prazo de entrega (contado em dias corridos) à data de publicação da contratação, ou seja, considerou-se, para efeitos de comparação, a data de entrega do item, devendo ser próxima à da contratação objeto desta Nota Técnica, sendo excluídas da análise os casos de entrega com prazo superior a 1 mês da contratação. Neste sentido, foram identificadas três contratações similares, grifadas em cinza no Quadro 01 e melhor visualizadas no Gráfico 01.

Quadro 01: Base de dados de contratações emergenciais de N95 mantida pela CGM-SP

Processo	Data de Publicação	Sigla Órgão	Quantidade	Valor Unitário	Prazo	Data de publicação + Prazo de entrega
6110.2020/0004990-9	26/03/2020	AHM	1.000	R$3,55	3	29/03/2020
6210.2020/0002188-9	27/03/2020	HSPM	10.000	R$17,00	7	03/04/2020
6029.2020/0002956-8	27/03/2020	SMSU[2]	6.000	R$34,00	7	03/04/2020
6110.2020/0004993-3	31/03/2020	AHM*	50.000	R$22,90	3	03/04/2020
6018.2020/0017280-8	10/04/2020	SMS	60.000	R$3,59	30	10/05/2020
6110.2020/0006632-3	18/04/2020	AHM	24.000	R$3,59	15	03/05/2020
6018.2020/0024809-0	14/05/2020	SMS	309.960	R$3,59	90	12/08/2020
6018.2020/0030746-0	27/05/2020	SMS	1.803	R$3,80	15	11/06/2020

[1] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=295874>. Acesso em: 26 de out. de 2021.

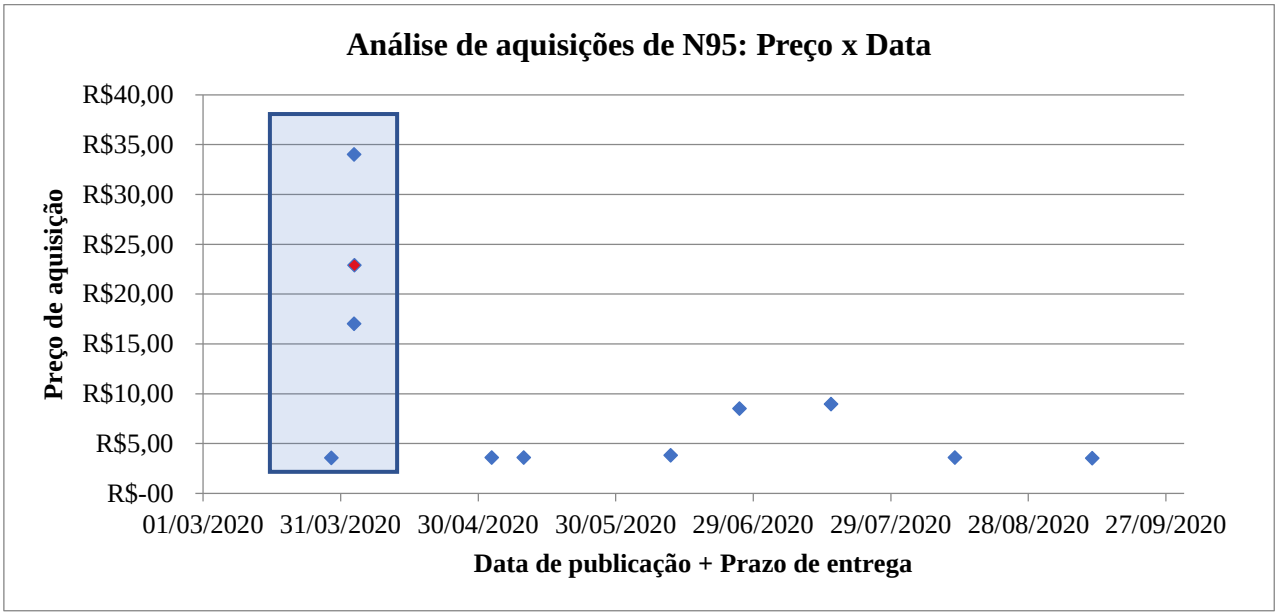
[2] Com relação à contratação realizada pela SMSU no âmbito do Processo SEI 6029.2020/0002956-8, referente à aquisição de 6.000 unidades de máscara N95 pelo preço unitário de R$ 34,00, em 27/03/2020, cabe citar o doc. SEI 045041499, o qual contém o Relatório do TCM 1521/2021. Neste documento, foi analisada a contratação e foi considerado que o preço praticado (R$ 34,00 por unidade) era razoável, apesar de estar acima da média dos preços encontrados na BEC-SP, tendo em vista o momento da pandemia. Conforme disposto no relatório do TCM: "*Contudo, em manifestação emitida pela presente Coordenadoria, entende-se pela razoabilidade da contratação pelo valor envolvido, posto se tratar de situação extremamente específica. [...]Portanto, consigna-se ser o valor envolvido na contratação razoável, posto não haver outra conduta possível para o caso pela Administração*".

6017.2020/0017278-0	25/06/2020	SF	500	R$8,50	1	26/06/2020
6410.2020/0006313-9	15/07/2020	SFMSP	5.000	R$8,94	1	16/07/2020
6025.2020/0011006-1	01/09/2020	SMC	500	R$3,50	10	11/09/2020
6065.2021/0000466-0	06/10/2021	SMPED	3.000	R$3,78	10	16/10/2021

* Trata-se da própria aquisição objeto de análise desta Nota Técnica.
** A seleção em cinza indica as contratações similares selecionadas pela auditoria.

Fonte: Seleção feita pelo Autor sobre a base de dados da CGM-SP. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=295874>. Acesso em: 26 de out. de 2021.

Gráfico 01: Base de dados de contratações emergenciais de N95 mantida pela CGM-SP



* O ponto em vermelho indica a própria aquisição objeto de análise desta Nota Técnica.
** A seleção em azul indica as contratações similares selecionadas pela auditoria.
*** Para melhor visualização, foi excluída do gráfico a contratação de outubro de 2021.

Fonte: Elaborado pelo Autor sobre a base de dados da CGM-SP. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=295874>. Acesso em: 26 de out. de 2021.

A partir da amostra selecionada dos três itens, nos preços unitários de R$ 3,55, R$ 17,00 e R$ 34,00, a equipe de auditoria realizou algumas análises, visualizadas no Quadro 02. A amostra é composta por aquisições de três órgãos diferentes (AHM, HSPM e SMSU), com quantidades variando entre 1.000 e 10.000 unidades, e data de efetiva entrega entre 29/03/2020 e 03/04/2020.

Quadro 02: Análise da amostra selecionada

Parâmetro calculado	Valor
Média simples[3]	18,18
Média ponderada[4]	22,21
Desvio padrão	15,26
Mínimo	3,55
Máximo	34,00
Coeficiente de variação	84%

Fonte: Análise feita pelo Autor sobre a base de dados da CGM-SP. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=295874>. Acesso em: 26 de out. de 2021.

Das análises, foi constatado que:

- Os preços unitários encontrados apresentaram elevada dispersão, com o valor mínimo de R$ 3,55 e máximo de R$ 34,00, com coeficiente de variação de 84%, indicando uma amostra não homogênea.

- O valor da média ponderada (R$ 22,21) é próximo ao da contratação ora em análise (R$ 22,90), com diferença de 3%.

- Observa-se que o valor mínimo de R$ 3,55 é proveniente de contratação emergencial da própria AHM no Processo SEI 6110.2020/0004990-9. Em análise ao referido expediente, verificou-se que a contratação foi realizada com quantidades muito inferiores às reais necessidades da AHM (1.000 unidades, valor muito inferior em comparação à aquisição objeto desta Nota Técnica de 50.000 unidades), a fim de se atingir maior número de fornecedores potenciais e suprir a necessidade imediata de fornecimento. Conforme consta no Doc. 027335647: "*com quantitativo que visa suprir imediatamente as Unidades Hospitalares até que esta AHM consiga fornecedores que atendam o quantitativo e prazo de entrega necessário para suprir a real necessidade das unidades*". Ressalta-se ainda que no Quadro Comparativo de Pesquisa de Preços (Doc. 027395412), além da proposta de valor R$ 3,55 foi obtida apenas mais uma, no valor de R$ 20,80. Desta forma, entende-se

[3] O cálculo da média simples foi realizado pela soma do preço unitário dos contratos analisados dividido pela quantidade de contratos analisados (Média simples = ∑ preço unitário dos contratos analisados / ∑ quantidade de contratos analisados).

[4] O cálculo da média ponderada foi realizado pelo somatório do preço total dos contratos analisados, ou seja, preço unitário multiplicado pela quantidade adquirida de cada contrato, dividido pela quantidade total adquirida de todos os contratos. (Média ponderada = ∑ (preço unitário do contrato * quantidade adquirida do contrato) / ∑ quantidade adquirida de todos os contratos).

que o valor unitário de R$ 3,55 não deve ser utilizado isoladamente como referência, pela relevante diferença nos quantitativos adquiridos na aquisição comentada com relação à analisada nesta Nota Técnica, tendo em vista ainda a dificuldade de se encontrar fornecedores no mercado capazes de prover maiores quantidades do produto.

Do exposto, conclui-se que no período compreendendo o final de março de 2020 parece ter havido flutuação de preços no mercado para o item analisado, de modo que o prazo de entrega e as quantidades adquiridas tornaram-se fatores limitadores das aquisições. Assim, não é possível afirmar qual o valor de mercado do item na data da contratação com base nas informações disponíveis para análise.

B.2) Base de dados da Controladoria-Geral da União

Buscando-se ampliar a análise a outras aquisições de órgãos públicos, foi utilizada também a base de dados da Controladoria-Geral da União sobre as contratações relacionadas à Covid-19[5]. Destaca-se que a extração da base foi realizada no dia 26 de outubro de 2021.

Antes de iniciar as análises sobre a amostra selecionada, é importante destacar algumas limitações sobre a base de dados da CGU apontadas pelo próprio ente: (i) não há informação disponível sobre o prazo de entrega na própria base de dados; (ii) há possibilidade de a base de dados conter erros de publicação dos entes que forneceram as informações; e (iii) há possibilidade de a base de dados conter contratos e despesas eventualmente canceladas após a contratação[6].

Destaca-se que esta base de dados foi objeto de análise da própria CGU, sendo que os resultados da análise foram divulgados no Painel "Contratações Relacionadas à Covid-19"[7]. O Painel contém a "Análise das aquisições para enfrentamento da Covid-19", que, quando tomada sob o aspecto PREÇO, por item adquirido, apresentou as seguintes informações:

[5] Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTE0Nzc4NDctMTI0OC00OWVjLThjMmQtM2U3MTFkY2U2MTU2Iiwidci6IjY2NzhkOWZlLTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 26 de out. de 2021.
[6] Fonte: Painel de Contratações Relacionadas à Covid-19, Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTE0Nzc4NDctMTI0OC00OWVjLThjMmQtM2U3MTFkY2U2MTU2Iiwidci6IjY2NzhkOWZlLTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYiJ9>. Acesso em: 26 de out. de 2021.
[7] Disponível em: <https://landpage.cgu.gov.br/painelcovid/aquisicoes2.html>. Acesso em: 23 de nov. de 2021.

Figura 01: Análise das aquisições para enfrentamento da Covid-19 do Painel da CGU

ITEM	MEDIDA	QTDE TOTAL	1º QUARTIL	MEDIANA	MEDIA	3º QUARTIL	QTDE REGISTROS
Alcool Gel	1 litro	7.672.666	R$ 9,75	R$ 16,12	R$ 22,61	R$ 27,60	1073
Alcool Líquido	1 litro	7.870.571	R$ 5,40	R$ 7,99	R$ 13,66	R$ 11,88	481
Mascara	1 unidade	509.023.441	R$ 1,58	R$ 2,49	R$ 3,88	R$ 3,35	1414
Mascara N95	1 unidade	60.957.710	R$ 5,99	R$ 15,00	R$ 20,12	R$ 23,99	492
Oculos	1 unidade	1.149.812	R$ 4,03	R$ 6,80	R$ 9,47	R$ 11,90	461
Touca	1 unidade	56.216.086	R$ 0,12	R$ 0,18	R$ 1,80	R$ 0,36	375
Avental	1 unidade	107.441.316	R$ 5,60	R$ 9,80	R$ 13,06	R$ 15,80	991
Macacao	1 unidade	1.642.006	R$ 33,99	R$ 50,00	R$ 66,58	R$ 89,99	381
Luva	1 par	425.490.382	R$ 0,35	R$ 0,42	R$ 0,84	R$ 0,90	2320

Fonte: Painel "Contratações Relacionadas à Covid-19". Disponível em: <https://landpage.cgu.gov.br/painelcovid/aquisicoes2.html>. Acesso em: 23 de nov. de 2021.

Com os dados brutos da CGU, sem filtros (considerando, portanto, aquisições: de todas as Unidades Federativas; em qualquer período da pandemia; com qualquer prazo de entrega), identifica-se um preço médio unitário bastante próximo da aquisição objeto dessa auditoria (preço médio unitário de R$ 20,12, sendo que o preço unitário da aquisição objeto desta auditoria é de R$ 22,90).

Essa análise é, ainda, preliminar, uma vez que a base bruta da CGU, sem filtros, pode levar a preços médios unitários que não são comparáveis aos da contratação objeto desta auditoria. Explica-se: as aquisições de máscaras N95 consideradas nesse trabalho de auditoria foram realizadas sob condições muito específicas (justificadas pela pandemia, e pelo momento inicial de absoluto desconhecimento sobre as reais necessidades de consumo e condições da estrutura de oferta/fabricantes). Essas condições, por certo, influenciaram os preços de mercado praticados no período, devendo ser levadas em consideração para uma comparação mais fidedigna no âmbito da base da CGU. Ademais, destaca-se que a própria CGU alerta que o Painel não tem o objetivo, a priori, de apontar irregularidades ou situações indevidas, mas sim de fornecer dados gerenciais para que os gestores obtenham um referencial de preços para auxiliar na melhor compra.

Tomando isso em consideração, foram adicionados inicialmente, os seguintes filtros: (i) objeto: máscara respirador facial N95; (ii) unidade da federação da compra: São Paulo. Foram obtidas 23 contratações emergenciais da máscara N95, incluindo-se a própria aquisição objeto de análise desta Nota Técnica.

A fim de se selecionar as contratações similares para comparação, optou-se por aplicar novo filtro, selecionando-se a data da contratação entre 20/03/2020 e 03/04/2020.

Adicionalmente, tendo em vista as limitações da base de dados, a equipe de auditoria julgou prudente checar as informações do prazo de entrega das contratações após o filtro pela data de contratação. Assim, foram excluídos da análise os casos de prazo de entrega não identificado ou superior a um mês, do mesmo modo que foi realizado na análise da base da CGM-SP. A amostra final selecionada pode ser observada no Quadro 03 e no Gráfico 02.

Quadro 03: Base de dados filtrada de contratações emergenciais de N95 mantida pela CGU

id	Data da contratação	Ente	Preço unitário	Quanti-dade	Data da Entrega	Pertence à amostra selecionada?
8178	20/03/2020	Sorocaba	R$ 9,95	2000	Imediato[8] (20/03/2020)	Sim
4578	24/03/2020	Estado de São Paulo	R$ 3,59	120000	30/04/2020[9]	Não (Data da entrega superior a um mês)
8147	27/03/2020	São Paulo	R$ 34,00	6000	7 dias[10] (03/04/2020)	Sim
8176	27/03/2020	Sorocaba	R$ 4,45	5000	Imediato[11] (27/03/2020)	Sim
8130	31/03/2020	São Paulo*	R$ 22,90	50000	-	Não (contratação em análise na Nota Técnica)
8141	01/04/2020	Ribeirão Preto	R$ 16,00	20000	13 a 15/04/2020[12]	Sim
4627	03/04/2020	Guarulhos	R$ 25,76	10000	Até 15 dias[13] (18/04/2020)	Sim
8137	03/04/2020	São José dos Campos	R$ 25,00	20000	Não identificado[14]	Não (Data da entrega não identificada)
8128	15/04/2020	São Paulo	R$ 16,00	10000	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
8143	17/04/2020	São José dos Campos	R$ 17,53	17000	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
8159	18/04/2020	São Paulo	R$ 3,59	24000	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
8160	24/04/2020	São José dos Campos	R$ 21,50	4000	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
8182	24/04/2020	Ribeirão Preto	R$ 36,12	250	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
4853	29/04/2020	Osasco	R$ 21,82	2500	-	Não (Data da contratação fora do escopo)

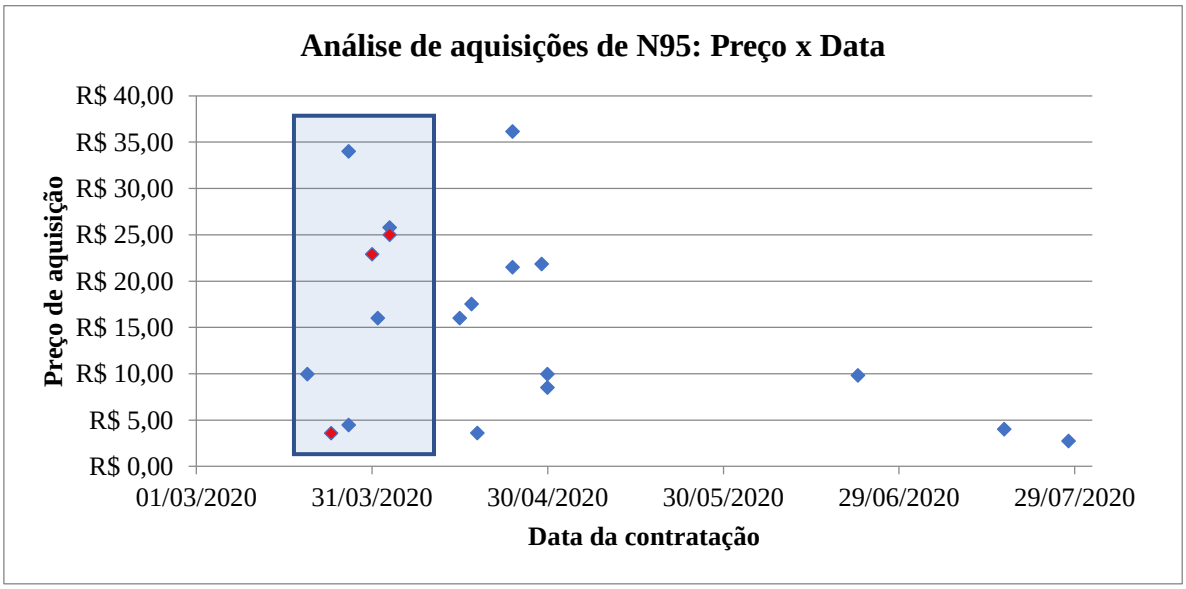
[8] Fonte: Transparência do Município de Sorocaba. Disponível em: < https://api.sorocaba.sp.gov.br/pub-consulta/#/publicacoes>. Acesso em: 26 de out. de 2021.
[9] Fonte: Transparência do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/ENegocios/MostraDetalhesLicitacao_14_3.aspx?IdLicitacao=1402561#>. Acesso em: 26 de out. de 2021.
[10] Fonte: Base de dados da CGM-SP. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=295874>. Acesso em: 26 de out. de 2021
[11] Fonte: Transparência do Município de Sorocaba. Disponível em: < https://api.sorocaba.sp.gov.br/pub-consulta/#/publicacoes>. Acesso em: 26 de out. de 2021.
[12] Fonte: Transparência do Município de Ribeirão Preto. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/transparencia/pesquisa-de-licitacoes-pmrp> Acesso em: 26 de out. de 2021
[13] Fonte: Transparência do Município de Guarulhos. Disponível em: <http://portaltransparencia.guarulhos.sp.gov.br/contas/consulta-de-contratos> Acesso em: 26 de out. de 2021
[14] Fonte: Diário Oficial de São José dos Campos. Disponível em: <http://servicos.sjc.sp.gov.br/governo/boletim/boletimPDF/20200403190714d747e175-ef01-41eb-939d-467745f3e428.pdf> Acesso em: 26 de out. de 2021

8166	30/04/2020	Sorocaba	R$ 9,95	6000	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
8174	30/04/2020	Sorocaba	R$ 8,50	3000	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
18383	22/06/2020	Ribeirão Preto	R$ 9,80	2000	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
27443	17/07/2020	Ribeirão Preto	R$ 4,00	1500	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
25439	28/07/2020	São Paulo	R$ 2,74	738816	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
44440	09/12/2020	São Paulo	R$ 5,80	4623	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
44441	09/12/2020	São Paulo	R$ 5,80	4623	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
44327	26/02/2021	Guarulhos	R$ 3,84	7800	-	Não (Data da contratação fora do escopo)
44367	03/03/2021	Sorocaba	R$ 1,87	1500	-	Não (Data da contratação fora do escopo)

* Trata-se da própria aquisição objeto de análise desta Nota Técnica.
** A seleção em cinza indica as contratações similares selecionadas pela auditoria.

Fonte: Seleção feita pelo Autor sobre a base de dados da CGU. Disponível em: <https://landpage.cgu.gov.br/painelcovid/aquisicoes2.html >. Acesso em: 26 de out. de 2021.

Gráfico 02: Base de dados filtrada de contratações emergenciais de N95 mantida pela CGU



* Os pontos em vermelho indicam casos que foram excluídos da amostra conforme explicado.
** A seleção em azul indica as contratações similares selecionadas pela auditoria.
*** Para melhor visualização, foram excluídas do gráfico as contratações posteriores a 01/08/2020.

Fonte: Elaborado pelo Autor sobre a base de dados da CGU. Disponível em: <https://landpage.cgu.gov.br/painelcovid/aquisicoes2.html >. Acesso em: 26 de out. de 2021.

A partir da amostra selecionada dos cinco itens, nos preços unitários de R$ 9,95, R$ 34,00, R$ 4,45, R$ 16,00 e R$ 25,76, a equipe de auditoria realizou algumas análises, visualizadas no Quadro 04.

Quadro 04: Análise da amostra selecionada

Parâmetro calculado	Valor
Média simples[15]	18,03
Média ponderada[16]	19,16
Desvio padrão	9,48
Mínimo	4,45
Máximo	34,00
Coeficiente de variação	53%

Fonte: Análise feita pelo Autor sobre a base de dados da CGU. Disponível em: <https://landpage.cgu.gov.br/painelcovid/aquisicoes2.html >. Acesso em: 26 de out. de 2021.

Das análises sobre a base da CGU constatou-se que:

- Os preços unitários encontrados apresentaram elevada dispersão, com o valor mínimo de R$ 4,45 e máximo de R$ 34,00, com coeficiente de variação de 53%, indicando uma amostra não homogênea.

- O valor da média ponderada (R$ 19,16) é próximo ao da contratação ora em análise (R$ 22,90), com diferença de 16%.

- Os menores preços unitários constantes da amostra, de R$ 4,45 e R$ 9,95, se referem a quantidades de 5.000 e 2.000 unidades respectivamente, apresentando diferença significativa da quantidade adquirida na contratação ora em análise (50.000 unidades).

Do exposto, a análise da base da CGU também foi inconclusiva quanto ao preço de mercado, observando-se flutuação dos valores encontrados no período compreendendo o final de março de 2020, com influência de fatores como prazo de entrega e quantidades adquiridas.

[15] O cálculo da média simples foi realizado pela soma do preço unitário dos contratos analisados dividido pela quantidade de contratos analisados (Média simples = ∑ preço unitário dos contratos analisados / ∑ quantidade de contratos analisados).

[16] O cálculo da média ponderada foi realizado pelo somatório do preço total dos contratos analisados, ou seja, preço unitário multiplicado pela quantidade adquirida de cada contrato, dividido pela quantidade total adquirida de todos os contratos. (Média ponderada = ∑ (preço unitário do contrato * quantidade adquirida do contrato) / ∑ quantidade adquirida de todos os contratos).

C) Justificativas apresentadas pela AHM e razão de escolha do fornecedor

Conforme apresentado no ITEM 01 desta Nota Técnica, especificamente no Subitem "H) Da razão de escolha do fornecedor", a equipe de auditoria entendeu que a AHM seguiu os requisitos legais na apresentação de justificativas e razão de escolha do fornecedor.

Entre as justificativas apresentadas pela AHM, devem-se considerar:

(i) **A utilização de racional de escolha do fornecedor através de critérios objetivos**: observa-se que a AHM levou em consideração três fatores preponderantes na escolha: prazo de entrega, forma de pagamento e menor valor. Dentre as dezenas de fornecedores consultados, somente cinco possuíam estoque para atender à demanda (Doc. 027483656); desses, dois foram descartados pela prática de preços acima da média; um, por não oferecer pronta entrega; e outro, por exigir pagamento antecipado, embora oferecesse o menor preço (Doc. 027501138). Com base nos resultados da estimativa de preços e nos critérios utilizados justificadamente, entende-se que não era cabível exigir conduta diversa no procedimento de escolha.

(ii) **A elevada quantidade de e-mails enviados aos fornecedores para cotação de preços**: ressalta-se que a entidade solicitou orçamentos a diversas empresas – de diferentes cidades do país – fornecedoras do bem, recebendo retorno negativo de quase todas, notadamente por falta de estoque (Doc. 027483136). O número de empresas consultadas é razoável e demonstra efetivo esforço na obtenção do produto.

(iii) **A autorização legal para contratação a valores acima da estimativa de preços de mercado**: cita-se trecho de Parecer da Assessoria Jurídica da AHM (Doc. 027520246), que opina que podem haver propostas com valores superiores aos praticados no mercado, mas considerando o cenário de urgência, entendeu-se que a contratação atendeu os requisitos legais, ressalvada a apuração de eventuais abusos posteriormente. De fato, o Art. 4º-E, § 3º da Lei Federal nº 13.979/2020 autoriza a contratação a valores superiores aos da estimativa de preços, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese que deve ser justificada.

(iv) **A situação de urgência comprovada pelos e-mails das unidades da AHM que relatam a falta de estoque**: observa-se que os e-mails enviados pelas unidades da AHM relatam o saldo zerado ou situação crítica do estoque com relação ao objeto, devido ao aumento repentino e fora do padrão normal do seu consumo, indicando ainda a dificuldade para se estimar as quantidades necessárias no cenário da pandemia de Covid-19 (Doc. 027323209). Entende-se que os e-mails comprovam que a urgência se deu por força maior, de modo que o aumento repentino e fora do padrão normal de consumo do item provocou a aquisição emergencial em prazo tão exíguo e justificado, não sendo caracterizada culpa do administrador no caso. Ademais, deve-se destacar o momento inicial da pandemia (fim de março de 2020), no qual poucas informações ainda eram conhecidas a seu respeito, como o padrão necessário de consumo das máscaras. Por fim, entende-se que os próprios e-mails de diversas unidades da AHM

ilustram o cenário do mercado, com aumento do consumo e falta de estoques, com possível impacto nos preços à época.

(v) **A negativa de empresas detentoras de ata de registro de preços de fornecer o objeto em razão da escassez do produto no mercado**: destaca-se o disposto no Encaminhamento AHM/DAI-2 de 23/03/2020 (Doc. 027334040), o qual argumenta que as empresas detentoras de atas de registro de preço do objeto manifestaram a recusa de entrega dos itens, sob o argumento de que a pandemia afetou a produção e exportação do objeto, comprometendo o estoque das empresas e a sua capacidade de entrega, havendo escassez do produto no mercado (Docs. SEI 027322990, 027323049 e 027323089). De fato, tal argumento reforça a tese de escassez do produto no mercado e possível impacto nos preços.

D) Análise de outras informações pertinentes

Em resposta à Solicitação de Informações nº 01 (Doc. 049094727, SEI 6067.2021/0021993-5) enviada pela equipe de auditoria à AHM, foi anexada pela AHM cópia de Acórdão do TCU de procedimento de auditoria sobre o mesmo objeto da presente Nota Técnica, qual seja, a aquisição de 50.000 unidades de máscara respirador facial N95 pela AHM (Docs. 050700320 e 050700523), tendo em vista que foram utilizados recursos federais (fonte 02) na aquisição, conforme Nota de Empenho nº 1.203 (Doc. 027611508, SEI 6110.2020/0004993-3).

> De outro lado, entendemos importante levar ao conhecimento daquela Pasta o julgamento proferido pelo Tribunal de Contas da União que, analisando a contratação em comento, reconheceu a sua regularidade, consignando ainda expressamente: a inexistência de sobrepreço; a comprovação da entrega e a utilização do quantitativo adquirido; a pertinência da escolha do contratado; e a inexistência de prejuízo ao erário, cujos trechos destacamos (SEI nº 050700320)
>
> **Fonte**: Doc. 050700523, SEI 6067.2021/0021993-5

É importante levar em consideração na análise o conteúdo da auditoria realizada pelo TCU (Doc. 050700320). Trata-se do Processo TC-036.76/2020-3, que deu origem ao Acórdão nº 8743/2021 – TCU – 1ª Câmara, julgado em 15/06/2021. Nesse sentido, cabe destacar trecho do relatório que reconhece a flutuação de preços no mercado no período da aquisição.

> 6. Acerca das razões apresentadas, assiste razão à AHM/SP quanto à ocorrência de flutuação de preços de mercado no período da aquisição, em especial nos meses de março e abril de 2020, em razão do aumento significativo da demanda para os diversos materiais de proteção pessoal utilizados na área da saúde devido à pandemia do Covid-19, conforme quadro indicativo constante do item 9º desta instrução. [...]
>
> 16.2. O que se observa dessa comparação é que a constatação reforça a indicação de forte variação de preços para o item no âmbito do município de São Paulo no período de março a abril de 2020.
>
> **Fonte**: Doc. 050700320, SEI 6067.2021/0021993-5

Ademais, em outro trecho do relatório, é reconhecido que a AHM adotou procedimentos adequados para a obtenção do preço de compra, conforme se vê:

> 22. Portanto, constata-se que os procedimentos realizados no âmbito do processo administrativo 6110.2020/0004993-3, além de atenderem ao previsto no art. 4º, *caput* e § 1º, da Lei 13.979/2020 (que estabelece procedimentos de aquisição simplificados para aquisição em tela), objetivavam suprir, com urgência, os estoques de máscaras das doze unidades de saúde vinculadas à AHM/SP, considerando que o ápice da pandemia ocorreu a partir da segunda quinzena do mês de março de 2020, resultando na alta demanda por Equipamentos de Proteção Individual (EPI).
>
> **Fonte**: Doc. 050700320, SEI 6067.2021/0021993-5

Conclusão

Do exposto, conclui-se que não foram identificadas não-conformidades na formação do preço da aquisição. Neste sentido, observa-se que: (i) o procedimento de pesquisa de preços seguiu as exigências legais; (ii) a AHM apresentou justificativas e razões de escolha do fornecedor adequadas; (iii) há auditoria do TCU sobre o mesmo objeto que obteve conclusões no mesmo sentido a respeito da legalidade do procedimento de escolha de fornecedor e ausência de superfaturamento; e (iv) o estudo sobre o preço realizado pela equipe de auditoria constatou que no período da contratação havia volatilidade e flutuação dos preços de mercado, impossibilitando a conclusão a respeito do preço de mercado à época.

ITEM 03 - Verificação da comprovação documental (ateste) da entrega do objeto contratado.

Trata-se de procedimento de verificação do cumprimento de normas aplicáveis à aquisição o qual não identificou irregularidades nos aspectos verificados.

Inicialmente, cumpre identificar os requisitos sobre a entrega constantes no Termo de Referência da contratação ora em análise (Docs. 027322785 e 027322839, SEI 6110.2020/0004993-3):

> ITEM 1 : MÁSCARA RESPIRADOR FACIAL [...]
>
> Quantidade solicitada: 50.000 unidades [...]
>
> Por ocasião da entrega na unidade requisitante os produtos devem apresentar validade equivalente a pelo menos 2/3 (dois terços) do prazo de validade total e constarem em nota fiscal os lotes e datas de validade nas quantidades correspondentes. [...]
>
> A primeira entrega deverá ser imediata, após retirada/recebimento da primeira Ordem de Fornecimento, e a segunda entrega deverá ocorrer no prazo de até 3 dias úteis a contar da retirada/recebimento da segunda Ordem de Fornecimento, nos locais abaixo descritos:
>
> **Fonte**: Docs. 027322785 e 027322839, SEI 6110.2020/0004993-3

A seguir, serão analisados os processos de pagamento vinculados ao processo de contratação, a fim de se verificar a comprovação documental (ateste) da entrega do objeto.

A) Processo de Pagamento SEI 6110.2020/0007160-2

O processo de pagamento 6110.2020/0007160-2 traz a primeira Ordem de Fornecimento (Doc. 028130904), datada de 27/03/2020, correspondente a **4.000 unidades** do objeto.

O Doc. 028187308 apresenta a Nota Fiscal nº 37.022, enquanto o Doc. 028187339 apresenta o ateste de recebimento, informando "que os materiais/serviços prestados discriminados no documento 028187308 foram entregues e/ou executados a contento nos termos previstos no instrumento contratual (ou documento equivalente) no dia 28/03/2020, dentro do prazo previsto. O prazo contratual é do dia 27/03/2020 até o dia 28/03/2020.".

B) Processo de Pagamento SEI 6110.2020/0006756-7

Já o processo de pagamento 6110.2020/0006756-7 traz a segunda Ordem de Fornecimento (Doc. 028028717), assinada em 01/04/2020, correspondente a **5.000 unidades** do objeto.

O Doc. 028152481 apresenta a Nota Fiscal nº 37.113, enquanto o Doc. 028152536 apresenta o ateste de recebimento, informando "que os materiais/serviços prestados discriminados no documento 028152481 foram entregues e/ou executados a contento nos termos previstos no instrumento contratual (ou documento equivalente) no dia 01/04/2020, dentro do prazo previsto. O prazo contratual é do dia 01/04/2020 até o dia 06/04/2020.".

A segunda entrega foi de 5.000 unidades. Em tese, as 50.000 máscaras deveriam ter sido entregues em duas parcelas, conforme definido no Termo de Referência (Docs. 027322785 e 027322839, SEI 6110.2020/0004993-3). Porém, como a própria Ordem de Fornecimento elaborada pela AHM continha quantidade inferior ao previsto, não se vislumbra a ocorrência de prejuízos com o ocorrido.

C) Processo de Pagamento SEI 6110.2020/0007161-0

A terceira entrega está documentada no processo de pagamento 6110.2020/0007161-0, onde a Ordem de Fornecimento (Doc. 028131011), datada de 03/04/2020, solicita **8.000 unidades** do objeto.

O Doc. 028192369 apresenta a Nota Fiscal nº 37.210, enquanto o Doc. 028192439 apresenta o ateste de recebimento, informando "que os materiais/serviços prestados discriminados no documento 028192369 foram entregues e/ou executados a contento nos termos previstos no instrumento contratual (ou documento equivalente) no dia 06/04/2020, dentro do prazo previsto. O prazo contratual é do dia 03/04/2020 até o dia 08/04/2020.".

D) Processo de Pagamento SEI 6110.2020/0007164-5

Por fim, no processo de pagamento 6110.2020/0007164-5 consta a última Ordem de Fornecimento (Doc. 028132058), referente à entrega das **33.000 unidades** faltantes, datada de 06/04/2020.

O Doc. 028461275 apresenta a Nota Fiscal nº 37.318, correspondente a 20.000 unidades, emitida em 14/04/2020, enquanto o Doc. 028461312 apresenta a Nota Fiscal nº 37.329, correspondente a 13.000 unidades, emitida em 15/04/2020.

Nota-se, portanto, que a entrega (dessa parcela restante) foi feita em duas etapas.

O Doc. 028461384 apresenta o ateste de recebimento da parcela de 20.000 unidades, informando que "os materiais/serviços prestados discriminados no documento 028461275 foram entregues e/ou executados a contento nos termos previstos no instrumento contratual (ou documento equivalente) no dia 14/04/2020, com atraso de 05 dias. O prazo contratual é do dia 06/04/2020 até o dia 09/04/2020.".

Já o Doc. 028461480 apresenta o ateste de recebimento da parcela de 13.000 unidades, informando que "os materiais/serviços prestados discriminados no documento 028461312 foram entregues e/ou executados a contento nos termos previstos no instrumento contratual (ou documento equivalente) no dia 15/04/2020, com atraso de 06 dias. O prazo contratual é do dia 06/04/2020 até o dia 09/04/2020.".

Diante do atraso na entrega, o parecer da Assessoria Jurídica da AHM (Doc. 028822034) identifica a possibilidade de aplicação de penalidade decorrente do inadimplemento contratual, nos termos da Cláusula Segunda Item 2.2 da Nota de Empenho nº 1.203/20 (Doc. 028132055) e solicita à Chefia de Gabinete da AHM que notifique a empresa para apresentação de defesa prévia no prazo de cinco dias úteis.

A notificação foi feita por meio de despacho (Doc. 028822275) que foi publicado no D.O.C. em 17/06/2020 (Doc. 029910750).

Após transcurso do prazo, sem resposta da empresa, novo parecer da Assessoria Jurídica (Doc. 035998557), de 25/11/2020, opinou pela aplicação da penalidade de multa, que foi objeto do despacho (Doc. 035998856), publicado no D.O.C. em 26/11/2020 (Doc. 036060263).

Conclusão

Do exposto, conclui-se que (i) há comprovação documental (ateste) da entrega da totalidade do objeto contratado; (ii) com relação ao atraso na entrega de parcela do objeto, a AHM tomou as medidas pertinentes, com a aplicação de multa. Portanto, não foram identificadas não-conformidades na análise realizada.

4. CONCLUSÃO

A presente Nota Técnica teve como objeto a avaliação da contratação emergencial para fornecimento de 50.000 unidades de máscara respirador facial N95.

A averiguação minuciosa do transcurso contratual e dos documentos pertinentes teve como foco a contratação presente no Processo SEI 6110.2020/0004993-3, sendo conduzida pelas três diretrizes contidas na Ordem de Serviço mencionadas abaixo:

> ITEM 01 – Verificação do cumprimento das normas aplicáveis à aquisição, considerando a situação de emergência;
>
> ITEM 02 – Verificação se preços praticados foram condizentes com o valor de mercado;
>
> ITEM 03 – Verificação da comprovação documental (ateste) da entrega do objeto contratado.

Os resultados das análises indicam que não foram identificadas não-conformidades nos aspectos verificados. Nesse sentido, concluiu-se que: (i) a contratação seguiu as normas aplicáveis consideração a situação de emergência; (ii) a formação do preço contratado seguiu os parâmetros legais, sendo influenciado por flutuações do mercado no momento da contratação, não sendo exigível conduta diversa das tomadas pela AHM; e (iii) a totalidade do objeto contratado foi entregue conforme acordado.

São Paulo, 19 de maio de 2022.