

| RELATÓRIO DE AUDITORIA | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| Ordem de Serviço: | Nº 031/2018/CGM |
| Unidade Auditada: | Secretaria Municipal da Saúde |
| Período de Realização: | 19/03/2018 a 24/07/2018 |

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à **Ordem de Serviço n.º 031/2018**, realizada na Secretaria Municipal da Saúde (SMS). Trata-se da avaliação sobre as contratações e fiscalizações quanto ao fornecimento de *“tiras reagentes para determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software para gerenciamento e controle de dados de glicemia com instalação e treinamento de uso para uso domiciliar”* no âmbito do Programa de Automonitoramento Glicêmico – PAG.

Por meio da instrução ao Processo Administrativo nº 2013-0.116.701-7 foi realizado o Pregão Eletrônico nº 379/2013 no qual se sagrou vencedora a empresa Roche Diagnóstica Brasil Ltda. A empresa firmou com SMS, em 06/12/2013, a Ata de Registro de Preços nº 551/2013-SMS.G que previa o fornecimento estimado de 120 mil aparelhos medidores em comodato e 101,4 milhões de tiras reagentes ao valor unitário de R\$ 0,1501 (valor total estimado de R\$ 15.220.140,00).

Por sua vez, em novembro de 2017, foi realizada a contratação, por meio de dispensa de licitação, da Indústria Química do Estado de Goiás (IQUEGO) para o fornecimento de 130 mil aparelhos medidores em comodato e 20 milhões de tiras reagentes ao valor unitário de R\$ 0,39 (valor total de R\$ 7.800.000,00).

O detalhamento das ações executadas nesta auditoria está descrito no (s) anexo (s) deste relatório, a saber:

| | |
|--|----|
| ANEXO I – DESCRITIVO | 3 |
| CONSTATAÇÃO 001 - Falta de entrega de 76.800 aparelhos leitores em comodato, ensejando em prejuízo potencial de R\$ 2.545.452,00. | 3 |
| CONSTATAÇÃO 002 - Fragilidade quanto à execução dos procedimentos de pesquisa de preços de referência. | 6 |
| CONSTATAÇÃO 003 - Falta de discriminação dos preços relativos aos aparelhos medidores de glicemia, ao software de gerenciamento e ao treinamento. | 8 |
| CONSTATAÇÃO 004 - Falta de justificativa técnica referente aos quantitativos necessários de tiras reagentes e aparelhos leitores. | 11 |
| CONSTATAÇÃO 005 - Falta de registro e de respectivo encarte em processo dos atos que atestam o recebimento total ou parcial dos subprodutos que compõem o objeto contratado resultante de fiscalização contratual provavelmente inadequada. | 14 |

| | |
|---|----|
| CONSTATAÇÃO 006 - Ausência de indicação, publicação e encarte em processo dos atos de definição formal do gestor do contrato..... | 17 |
| CONSTATAÇÃO 007 - Fragilidade no controle de distribuição de tiras reagentes devido à limitação de sistema de gerenciamento. | 18 |
| ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA | 21 |

Do resultado dos trabalhos destaca-se a seguinte constatação:

CONSTATAÇÃO 001 - Falta de entrega de 76.800 aparelhos leitores em comodato, ensejando em prejuízo potencial de R\$ 2.545.452,00: Diante da exigência de entrega imediata das 90.000 unidades para substituição imediata dos aparelhos dos participantes já cadastrados no PAG em 60 dias, constatou-se que a contratada deixou de entregar 76.800 unidades, resultando em inexecução de 85,34% deste item da obrigação contratual.

Recomendamos o encaminhamento deste relatório para a Corregedoria Geral do Município, visando à adoção das providências cabíveis para definição de eventuais responsabilidades administrativas, disciplinares, civis e político-administrativas, diante das irregularidades constatadas.

São Paulo, 3 de Dezembro de 2018.

ANEXO I – DESCRITIVO

CONSTATAÇÃO 001 - Falta de entrega de 76.800 aparelhos leitores em comodato, ensejando em prejuízo potencial de R\$ 2.545.452,00.

O edital do Pregão Eletrônico nº 379/2013 da Secretaria Municipal de Saúde - SMS, processo administrativo 2013-0.116.701-7, tinha como objeto o fornecimento de “*tiras reagentes para determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software para gerenciamento e controle de dados de glicemia com instalação e treinamento de uso para uso domiciliar*”. A contratação foi formalizada mediante a Ata de Registro de Preços nº 551/2013-SMS.G celebrada junto à empresa Roche Diagnóstica Brasil Ltda.

Da análise do objeto licitado, verifica-se que o escopo contratado consistiu em 4 obrigações ou subprodutos distintos, quais sejam: i) entrega das tiras reagentes; ii) entrega de 120.000 aparelhos medidores; iii) fornecimento e instalação de software de gestão e iv) treinamento em 449 unidades de saúde.

Ocorre que, conforme Termo de Referência, o único item remunerado, dentre os solicitados pela SMS, era a tira reagente para medição de glicose no sangue. Dessa forma, o custo dos itens restantes (fornecimento de aparelhos leitores em comodato, software de monitoramento e treinamento) é repassado de forma indireta para o preço da tira.

Por meio de consulta ao Processo Administrativo nº 2014-0.185.095-9 (fls. 167 e ss.) foi verificado que estava previsto o fornecimento de 120.000 aparelhos medidores de glicose, sendo 90.000 unidades em 60 dias, a contar da retirada da Nota de Empenho, para substituição dos aparelhos dos pacientes já inscritos no Programa da Automonitoramento Glicêmico (PAG), e as 30.000 unidades restantes em 10 dias úteis, a contar da solicitação da Coordenação do PAG.

Verificou-se registrada no referido processo a entrega de um total de 29.200 unidades de aparelhos medidores, sendo 13.200 no início do contrato e o saldo restante de 16.000 unidades, de acordo com a demanda da Coordenação do PAG, conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Quantidade de aparelhos medidores entregues.

| Data da emissão da Nota Fiscal | Unidades entregues |
|---------------------------------------|---------------------------|
| 27.01.2014 | 2.000 |
| 20.02.2014 | 9.200 |
| 28.02.2014 | 2.000 |
| 11.06.2014 | 2.000 |
| 23.07.2014 | 2.500 |
| 12.09.2014 | 2.000 |
| 03.10.2014 | 3.500 |
| 31.10.2014 | 2.000 |
| 14.11.2014 | 2.000 |
| 05.12.2014 | 2.000 |
| Total de unidades entregues | 29.200 |

Diante da exigência de entrega imediata das 90.000 unidades para substituição imediata dos aparelhos dos participantes já cadastrados no PAG em 60 dias, constatou-se que a contratada deixou de entregar 76.800 unidades, resultando em inexecução de 85,34% deste item da obrigação contratual.

Como não houve a entrega total do quantitativo de aparelhos leitores, o custo total indireto repassado para o preço das tiras reagentes deveria ter sido inferior. Contudo, não houve reajuste

para menor de forma a refletir a entrega dos aparelhos em quantidade inferior, o que infere prejuízo. A tabela abaixo ilustra o cálculo do prejuízo decorrente do descumprimento contratual:

Tabela 2: Cálculo do prejuízo estimado

| | | |
|------------------------|---|-------------------------|
| (a) | Quantidade de aparelhos medidores previstos | 120.000 |
| (b) | Valor unitário dos aparelhos medidores(*) | R\$ 54,39 |
| (c) = (a) x (b) | Valor total de aparelhos medidores previstos | R\$ 6.526.800,00 |
| (d) | Quantidade de tiras reagentes previstas | 101.400.000 |
| (e) = (c) / (d) | Valor estimado do custo dos aparelhos medidores por tira reagente | R\$ 0,06 |
| (f) | Quantidade de tiras reagentes efetivamente fornecidas | 67.600.000 |
| (g) = (e) x (f) | Estimativa do valor total efetivamente pago pelos aparelhos medidores | R\$ 4.351.200,00 |
| (h) | Quantidade exigida de aparelhos para entrega imediata | 90.000 |
| (i) = (g) x (h) / (a) | Estimativa proporcional do valor efetivamente pago pelos aparelhos | R\$ 3.263.400,00 |
| (j) | Quantidade de aparelhos efetivamente fornecidos | 13.200 |
| (k) = (j) x (b) | Valor total estimado de aparelhos medidores efetivamente fornecidos | R\$ 717.948,00 |
| (l) = (i) - (k) | Prejuízo apurado | R\$ 2.545.452,00 |

(*)valor registrado em processo 2013-0.116.701-7, fl.39, conforme Nota Fiscal 000056395 de fornecimento dos aparelhos medidores emitida em 28.04.2014

Diante das informações apresentadas, houve prejuízo de R\$ 2.545.452,00 para a municipalidade em decorrência da ausência da entrega de 76.800 aparelhos leitores durante a execução contratual.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

“Após nomeação no cargo da Diretoria da Divisão de Suprimentos o processo nº 2014-0.185.095-9 esta sendo analisado/reinstruído de acordo com as solicitações da Assessoria Jurídica dessa Secretaria, para prosseguimento de aplicação das penalidades cabíveis pela inexecução parcial do contrato: falta de entrega de 76.800 monitores de glicemia, software e assessórios e apuração da responsabilidade funcional”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Informamos que as solicitações pertinentes ao plano de providencias e prazo de implementação para esta licitação e da ATA de Registro de Preços nº 551/2013 estão comprometidas, tendo em vista o término da vigência da ATA em 06/12/2014”.

“Porém todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas nesta Auditoria Final OS nº 31/2018/CGM são de grande valia para reanálise e possível saneamento imediato do atual Edital para licitação (SEI 6018.2018/0009481-1) de ATA de Registro de Preços para “determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software”, assim como para serem aplicadas em futuros termos de referência, editais, de outros processos licitatórios com fornecimento de insumos em comodato”.

“Informamos que cópia deste relatório foi encaminhado à atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico (Portaria nº 638/2017 SMS-G) (SEI 011164697), para ciência e implementação dos apontamentos, visando adequar o termo de referência das licitações e o controle das futuras contratações dos insumos necessários ao monitoramento glicêmico”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não aplicável.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informou que o Processo Administrativo nº 2014-0.185.095-9 está sendo novamente instruído para prosseguimento de aplicação de penalidades cabíveis referentes à falta de entrega dos monitores de glicemia, software e assessorios e apuração de responsabilidade funcional.

Adicionalmente, foi informado que as solicitações pertinentes ao Plano de Providências e Prazo de Implementação do referido plano, requisitados pela Equipe de Auditoria, estão comprometidas para a licitação e Ata de Registro de Preços nº 551/2013, tendo em vista o término da vigência do instrumento, mas que todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas serão utilizadas para reanálise e possível saneamento do atual Edital de licitação. Por fim, a Unidade reportou que as considerações preliminares da Equipe de Auditoria foram encaminhadas para a atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico para ciência e implementação dos apontamentos.

A Equipe de Auditoria entende que, apesar do término da vigência da Ata de Registro de Preços nº 551/2013, ainda é necessária a solicitação do ressarcimento do valor pago a maior devido à ausência de reajuste do preço das tiras que refletisse a ausência de entrega dos aparelhos medidores, bem como a aplicação de penalidades cabíveis pelo descumprimento das cláusulas contratuais previstas na referida Ata.

O preço ajustado da tira reagente, tendo em vista que este é o único item remunerado pela Administração, inclui todos os custos das outras obrigações previstas no instrumento contratual, como o custo para a empresa em oferecer os aparelhos medidores em comodato, o fornecimento de software e o treinamento. Como não houve a entrega total dos aparelhos medidores em comodato previstos, deveria ter havido um reajuste do preço acordado para menor. Considerando que não houve tal reajuste, foi realizado pagamento a maior pelo custo que a empresa não incorreu. Dessa forma, devido à necessidade de reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado, se faz necessário a restituição aos cofres públicos no valor estimado de R\$ 2.545.452,00.

Com relação à aplicação de penalidades, a Ata de Registro de Preços nº 551/2013 prevê:

“9.1.4 Pelo retardamento na entrega dos aparelhos leitores e lancetadores em comodato, multa diária de 0,5% (cinco décimos por cento) sobre o valor do estimativo mensal. A partir do 10º (décimo) dia de atraso, configurar-se á inexecução total ou parcial do contrato com as consequências daí advindas”.

“9.1.6 Pelo descumprimento de qualquer obrigação com os aparelhos leitores e lancetadores em comodato, multa de 0,5% (cinco décimos por cento) sobre o valor do estimativo mensal”.

“9.1.8 Pela inexecução total, multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor correspondente ao contrato ou à ordem de fornecimento decorrente da presente ata”;

“9.1.10 Pena de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública pelo prazo de até 5 (cinco) anos, em razão da gravidade das infrações cometidas”.

Dessa forma, apesar do término da vigência da referida Ata, seria possível a aplicação da penalidade de multas previstas e da pena de impedimento de licitar com a Administração, conforme dispositivos supramencionados. Nesse aspecto, foi verificado, por meio de consulta ao Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em edição de 16 de outubro de 2018, que houve a aplicação das penas de multa e de impedimento de licitar à empresa Roche Diagnóstica Brasil Ltda. o que vai ao encontro do entendimento da Equipe de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se que, mediante processo em que sejam garantidos o contraditório e a ampla defesa à empresa, a SMS busque a restituição dos valores pagos indevidamente referente aos custos dos aparelhos medidores não entregues tendo em vista que não foram incorridos pela empresa Roche Diagnóstica Brasil Ltda.

CONSTATAÇÃO 002 - Fragilidade quanto à execução dos procedimentos de pesquisa de preços de referência.

Em consulta ao Processo Administrativo nº 2013-0.116.701-7, foi verificada a realização de pesquisa de preços por meio de múltiplas consultas ao mercado, conforme fl. 452 e ss., que serviu de base para a formação do preço de referência para o Pregão Eletrônico nº 379/2013. Entretanto, não foi possível identificar, no processo, a tentativa de utilização de outros métodos de pesquisa, o que vai de encontro à legislação vigente à época tendo em vista que a utilização de consultas ao mercado era alternativa subsidiária, conforme Decreto Municipal nº 44.279/2003:

"Art. 4º A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, preferencialmente de acordo com a seguinte ordem: I - bancos de dados de preços praticados no mercado; II - pesquisa publicada em mídia especializada, listas de instituições privadas renomadas na formação de preços, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; III - bancos de dados de preços praticados no âmbito da Administração Pública; IV - contratações similares de outros entes públicos, em execução; ou V - múltiplas consultas diretas ao mercado".

Como se pode visualizar, a consulta direta ao mercado estava prevista no inciso V do Artigo 4º, devendo ter sido priorizadas as alternativas preconizadas nos incisos I a IV. É possível que a não utilização de outros métodos de pesquisa além da consulta direta ao mercado tenha sido, ainda, prejudicial na medida em que há risco de combinação de preços entre os pesquisados quando há poucos participantes no mercado.

A impossibilidade de identificar, no processo, outros métodos de pesquisa de preços pode também estar relacionada a uma possível fragilidade no procedimento de registro, que é prejudicial ao servidor ao impossibilitar que este apresente comprovação de que se utilizou de todos os meios disponíveis em caso de um hipotético prejuízo decorrente da formação do preço de referência.

Foi constatado, adicionalmente, que a pesquisa para formação de preço de referência (fls. 452 e ss.), após a alteração de descrição técnica do edital para proibir a utilização da metodologia com Glucose Dehydrogenase Pyrroloquinolinequinase (GDH-PQQ), utilizou a cotação da empresa CBS Médico Científica Comércio e Representação Ltda. (fl. 514). A CBS, contudo, informou que seu produto era de fabricação e de marca Roche (fl. 467), o qual não estaria condizente com o requisito do edital por conter a substância GDH-PQQ, conforme Ofício nº 181/2013/Área Técnica de Material Médico Hospitalar (fl. 513), de forma que não deveria ter sido considerada.

A utilização de pesquisa com produto incompatível com o edital demonstra possível falha de procedimento de checagem das especificações dos produtos contidos nas propostas.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

“De análise dos autos verificamos que a área técnica competente para análise das pesquisas, Comissão de Padronização de Materiais – CPM/SMS, apresentou manifestação contrária a utilização da proposta da fabricante ROCHE (fls. N° 513 - PA 2013-0.116.701-7), que foi acatada. Porém, as demais propostas, incluindo a da CBS, foram mantidas pela CPM/SMS”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Informamos que as solicitações pertinentes ao plano de providências e prazo de implementação para esta licitação e da ATA de Registro de Preços n° 551/2013 estão comprometidas, tendo em vista o término da vigência da ATA em 06/12/2014”.

“Porém todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas nesta Auditoria Final OS n° 31/2018/CGM são de grande valia para reanálise e possível saneamento imediato do atual Edital para licitação (SEI 6018.2018/0009481-1) de ATA de Registro de Preços para “determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software”, assim como para serem aplicadas em futuros termos de referência, editais, de outros processos licitatórios com fornecimento de insumos em comodato”.

“Informamos que cópia deste relatório foi encaminhado à atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico (Portaria n° 638/2017 SMS-G) (SEI 011164697), para ciência e implementação dos apontamentos, visando adequar o termo de referência das licitações e o controle das futuras contratações dos insumos necessários ao monitoramento glicêmico”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não aplicável.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informou que a área competente para análise da pesquisa de preços da referida contratação apresentou manifestação contrária à utilização da proposta da fabricante Roche, mas manteve a utilização das demais, inclusive da empresa CBS. Adicionalmente, foi informado que as solicitações pertinentes ao Plano de Providências e Prazo de Implementação do referido plano, requisitados pela Equipe de Auditoria, estão comprometidas para a licitação e Ata de Registro de Preços n° 551/2013, tendo em vista o término da vigência do instrumento, mas que todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas serão utilizados para reanálise e possível saneamento do atual Edital de licitação. Por fim, a Unidade reportou que as considerações preliminares da Equipe de Auditoria foram encaminhadas para a atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico para ciência e implementação dos apontamentos.

A Equipe de Auditoria entende que, apesar do término da vigência da Ata de Registro de Preços n° 551/2013, ainda é possível o aprimoramento do procedimento de pesquisa de preços referente à contratação do fornecimento de tiras reagentes para certames futuros.

De acordo com o Decreto Municipal n° 44.279/2003, atualizado pelo Decreto Municipal n° 56.818, na impossibilidade de atendimento ao previsto no caput do art. 4° é possível a utilização de três outros parâmetros além da múltipla consulta direta ao mercado:

“Art. 4° A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral consistirá em consulta ao banco de preços de referência mantido pela Prefeitura.(Redação dada pelo Decreto n° 56.818/2016)

§ 1° Na hipótese de inexistência do bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar no banco de preços de referência mantido pela Prefeitura, bem como na hipótese de incompatibilidade de sua especificação técnica com aquela que serve de base para a composição

do banco, desde que devidamente caracterizadas, fica autorizada a utilização dos seguintes parâmetros para a realização da pesquisa de preços:

I - pesquisa publicada por instituição renomada na formação de preços, inclusive por meio eletrônico, desde que contenha a data e hora de acesso;

II - bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública;

III - contratações similares de entes públicos, em execução; ou

IV - múltiplas consultas diretas ao mercado.”

Tendo em vista a possibilidade de combinação de preços entre proponentes, é recomendável a utilização conjunta de outros parâmetros de pesquisa de preços, além da múltipla consulta direta ao mercado. Neste sentido aponta entendimento do Tribunal de Contas da União da necessidade de utilização de outros métodos de pesquisa, conforme Acórdão TCU nº 1548/2018 – Plenário:

“Quanto à jurisprudência sobre a pesquisa mercadológica, cita-se, para resumir o posicionamento do TCU, o Acórdão 2.787/2017-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman), o qual dispõe que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos. Em adendo o Acórdão 3.684/2014-TCU-2ª Câmara (Relatora: Ministra Ana Arraes) inclui, dentre os parâmetros a serem considerados, os contratos anteriores do próprio órgão.” (Grifo Nosso)

Além da necessidade de utilização de outros parâmetros de pesquisa de preços de referência previstos pela legislação, se faz primordial, adicionalmente, que seja realizada a conferência se os produtos dos proponentes são condizentes com os requisitos do Edital. Na pesquisa de preços em questão houve a utilização da cotação da empresa CBS Médico Científica Comércio e Representação Ltda. cujo produto apresentava incompatibilidade com o exigido pelo Edital. A utilização de cotação de produto não condizente com os requisitos editalícios prejudica a obtenção de um preço de referência coerente com a realidade necessária ao certame.

RECOMENDAÇÃO 002

Recomenda-se que, nos procedimentos licitatórios e aditamentos vindouros, seja aprimorada a pesquisa de preços da Secretaria, de modo que, além do parâmetro de múltipla consulta direta ao mercado, sejam utilizados os demais métodos descritos nos incisos I, II e III do § 1º do Art. 4º do Decreto Municipal nº 44.279/2003 (com última modificação dada pelo Decreto Municipal nº 56.818/2016).

RECOMENDAÇÃO 003

Recomenda-se que a SMS aprimore os controles internos no tocante à checagem das especificações do produto das empresas cotadas com vistas a não utilizar, como referência de preço para suas compras, orçamentos que apresentem produtos incompatíveis com a padronização técnica/especificações definida.

CONSTATAÇÃO 003 - Falta de discriminação dos preços relativos aos aparelhos medidores de glicemia, ao software de gerenciamento e ao treinamento.

Verificou-se que, apesar do Edital do Pregão Eletrônico nº 379/2013 fornecer formulário padronizado para apresentação das propostas de preços, em que se diferenciam linhas de custos individualizadas para “tiras reagentes” e “aparelhos medidores”, foram aceitas propostas,

incluindo a da licitante vencedora do certame, em que não houve indicação do preço unitário ou global para fornecimento dos “aparelhos medidores”.

Foi constatado, adicionalmente, por meio de consulta ao referido Edital, que não houve solicitação de Planilha de Composição de Custos Unitários das empresas participantes do certame. Também não foi possível encontrar, no Processo Administrativo nº 2013-0.116.701-7, qualquer planilha que apresentasse a composição de custos unitários, de modo a subsidiar as pesquisas de preços realizadas previamente a Ata de Registro de Preços nº 551/2013. Foi informado pela Unidade, por meio do Ofício nº 399/SMS-G/AE/2017, que não é procedimento padrão desta solicitar tal planilha para a realização de compras de materiais, mas somente para a prestação de serviços:

“No que tange aos aparelhos glicosímetros, o Grupo Técnico de Compras – Área Técnica de Material Médico Hospitalar relata que são fornecidos em regime de comodato, não se tratando de contrato de prestação de serviços, não havendo referência na composição de preços dos custos”.

Embora os aparelhos medidores sejam entregues em regime de comodato aos participantes do programa, existe um custo para o fornecedor disponibilizá-los, trocá-los, assim como absorver a sua respectiva depreciação ou eventuais danos e perdas inerentes à sua utilização, entre outros.

Desta forma, deve-se considerar que tais medidores oneram indiretamente o preço global desta contratação e os seus custos são embutidos no preço das tiras reagentes. De forma semelhante devem ser considerados o software de gerenciamento e os treinamentos realizados, tendo em vista gerarem ônus para a empresa.

A ausência dos custos individualizados dificulta a comparabilidade direta com os preços praticados no mercado para efeitos de avaliar a vantagem econômica obtida na contratação, assim como prejudica eventuais ajustes ou aditivos contratuais, caso seja necessário ajustar os volumes originalmente previstos na contratação das tiras reagentes ou aparelhos medidores, quando individualmente considerados, para se ajustar à demanda efetiva encontrada ao longo da vigência contratual, por exemplo.

Ressalta-se que no Contrato em pauta, por se tratar de Ata de Registro de Preços, não existe a obrigação de a Administração Municipal contratar integralmente o volume inicialmente estimado, mas poderiam ocorrer impactos caso fosse necessário aumentar o volume originalmente previsto dentro dos limites autorizados pela Lei nº 8.666/1993.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

“Reiteramos a informação da Unidade através do Ofício nº 399/SMS-G/AE/2017 que, até o momento, não detectamos instrução padrão desta Secretaria para solicitar planilha de custos individualizados para realização de compras de materiais por ATA de Registro de Preços, com fornecimento de insumos em comodato, mas somente para a prestação de serviços”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Informamos que as solicitações pertinentes ao plano de providências e prazo de implementação para esta licitação e da ATA de Registro de Preços nº 551/2013 estão comprometidas, tendo em vista o término da vigência da ATA em 06/12/2014”.

“Porém todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas nesta Auditoria Final OS nº 31/2018/CGM são de grande valia para reanálise e possível saneamento imediato do atual Edital para licitação (SEI 6018.2018/0009481-1) de ATA de Registro de Preços para “determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e

fornecimento de software”, assim como para serem aplicadas em futuros termos de referência, editais, de outros processos licitatórios com fornecimento de insumos em comodato”.

“Informamos que cópia deste relatório foi encaminhado à atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico (Portaria nº 638/2017 SMS-G) (SEI 011164697), para ciência e implementação dos apontamentos, visando adequar o termo de referência das licitações e o controle das futuras contratações dos insumos necessários ao monitoramento glicêmico”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não aplicável.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade reiterou a informação passada anteriormente à Equipe de Auditoria de que o procedimento de solicitação de Planilha de Composição de Custos Unitários é realizado somente para a contratação de prestação de serviços. Adicionalmente, foi informado que as solicitações pertinentes ao Plano de Providências e Prazo de Implementação do referido plano, requisitados pela Equipe de Auditoria, estão comprometidas para a licitação e Ata de Registro de Preços nº 551/2013, tendo em vista o término da vigência do instrumento, mas que todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas serão utilizadas para reanálise e possível saneamento do atual Edital de licitação. Por fim, a Unidade reportou que as considerações preliminares da Equipe de Auditoria foram encaminhadas para a atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico para ciência e implementação dos apontamentos.

A Equipe de Auditoria entende que, apesar do término da vigência da Ata de Registro de Preços nº 551/2013, ainda é possível que, para as contratações futuras, seja exigida a individualização dos custos por um dos modelos a seguir explanados:

O primeiro modelo diz respeito à exigência de planilha de composição de custos unitários. Apesar do fornecimento de tiras reagentes formalmente não ter sido caracterizado, no caso em tela, como obra ou serviço conforme previsto no art. 7º, § 2º, II da Lei nº 8.666/1993, entende-se que, na prática, tendo em vista que o fornecimento de tiras envolve fornecimento de software, treinamento e fornecimento de aparelhos em comodato com a obrigação de substituição tempestiva daqueles que apresentarem problemas durante o contrato de fornecimento, o referido objeto apresenta várias características de uma prestação de serviço, o que viabiliza a composição dos custos unitários.

Ademais, conforme art. 40, § 2º, II da Lei nº 8.666/1993, deve ser fornecida, pela contratante, planilha para detalhamento de todos os custos unitários para que as empresas discriminem seus custos da mesma maneira. Como já apontado inicialmente na Constatação pela Equipe de Auditoria, a planilha de composição de custos unitários é fundamental para possibilitar uma melhor negociação nos casos da necessidade de reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. De forma semelhante é o entendimento do Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 1337/2008 - Plenário:

“Faça constar dos processos de licitações e contratos orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, inclusive das propostas eventualmente formuladas com o objetivo de reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, exigindo, ainda, dos contratados para prestação de serviços, demonstrativos que detalhem seus preços e custos”.

Outro modelo diz respeito ao fim do uso do comodato para o fornecimento de aparelhos medidores, devendo estes ser efetivamente adquiridos ou locados, a critério de análise, pela administração, quanto à eficiência e à economicidade. Conforme entendimento do Tribunal de

Contas da União, o instituto do comodato só deve ser utilizado quando comprovado a unilateralidade e a gratuidade na cessão do bem (Acórdão nº 1.591/2005 - Plenário):

“9.3.3. utilize o instituto do comodato, nos termos do art. 579 do Código Civil, somente quando estiver evidenciado os seus requisitos, como a unilateralidade e a gratuidade na cessão do bem, sem qualquer contraprestação”;

Tendo em vista que o fornecimento de aparelho em comodato somente ocorre devido à aquisição de tiras reagentes, é evidente a necessidade de contraprestação, o que descaracteriza o instituto em questão.

Devido à possibilidade de existir a necessidade de reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, é preciso, portanto, que SMS passe a requisitar a individualização dos custos do fornecimento de tiras reagentes.

RECOMENDAÇÃO 004

Recomenda-se que a Secretaria exija, para os ajustes futuros, a individualização dos custos unitários de forma a ser possível identificar, no mínimo, os valores referentes às tiras reagentes e aos aparelhos medidores.

CONSTATAÇÃO 004 - Falta de justificativa técnica referente aos quantitativos necessários de tiras reagentes e aparelhos leitores.

Verificou-se que a Unidade não apresentou, no âmbito do Processo Administrativo nº 2013-0.116.701-7, justificativa técnica obrigatória e a sua respectiva aprovação por autoridade competente, conforme incisos I e III do art. 3º da Lei nº 10.520/2002:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

(...)

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados”;

Não foram demonstrados, dessa forma, os elementos que subsidiaram as definições técnicas, quantitativas e demais condições relativas ao objeto a ser contratado, tais como o histórico da evolução das entradas e saídas na formação da base de usuários participantes do programa e sua projeção dentro do período a ser contratado, base de definição das principais premissas de consumo adotadas e a projeção dos quantitativos demandados na contratação das tiras reagentes e dos aparelhos medidores.

Neste mesmo aspecto, a Equipe de Auditoria realizou questionamento à Unidade para obter o procedimento (estudos, cálculos, entre outros) que determinou o quantitativo de tiras reagentes e aparelhos medidores da Ata de Registro de Preços nº 551/2013 (Processo Administrativo nº 2013-0.116.701-7). A Unidade informou que não houve “uma passagem de dados e da práxis até então executada para os procedimentos relacionados ao Programa de Automonitoramento Glicêmico” dos responsáveis anteriores para a atual coordenação do programa. Adicionalmente apresentou o procedimento realizado no âmbito do Processo Administrativo nº 2014-0.339.959-6 (fl. 490):

“04 medições diárias por 30 dias acrescido de 30% como margem definida por SMS, referente ao cadastro de novos usuários”.

A Auditada, portanto, não conseguiu localizar os estudos realizados para a determinação do quantitativo do Processo Administrativo nº 2013-0.116.701-7. Com relação ao percentual apresentado, não foi possível identificar quais são os fundamentos que o embasaram.

A ausência de justificativa técnica pode ser prejudicial, pois indica possível falta de critério na definição das especificações básicas do objeto a ser contratado, como o quantitativo, o que influencia diretamente no preço das propostas ofertadas pelos proponentes nos processos licitatórios. Com relação ao Pregão Eletrônico nº 379/2013, a ausência de justificativa técnica indica falta de estudo que pode ter prejudicado o planejamento do quantitativo de aparelhos medidores previstos na Ata de Registro de Preços nº 551/2013, tendo em vista que a Coordenação da Atenção Básica – SMS-G considerou suficiente a entrega de somente 32,44% (13.200 de 90.000) do total de aparelhos medidores previstos para substituição imediata, conforme Processo Administrativo nº 2014-0.185.095-9 (fl. 82):

“5) Quanto a substituição dos aparelhos glicosímetros que estavam sendo usados pelos usuários cadastrados no ano de 2013, não houve necessidade de troca, pois os aparelhos tinham sido adquiridos durante o período e as tiras reagentes atuais podem ser utilizadas nos referidos aparelhos. Por isso os 13.200 (treze mil e duzentos) aparelhos glicosímetros recebidos no início de 2014 foi suficiente para realizar a troca dos quebrados e zerar a fila de espera. Durante o restante do ano a Empresa Roche Diagnóstica Brasil Ltda. vem entregando aparelhos glicosímetros para atender os novos usuários do Programa de Automonitoramento Glicêmico e realizar as trocas dos quebrados”.

Parecer da Assessoria Jurídica da Unidade corrobora o entendimento ao mencionar possível erro na instrução da Ata de Registro de Preços (fls. 60 e ss.):

“Outra questão que salta aos olhos: a Pasta celebrou contrato para adquirir 90 mil aparelhos glicosímetros imediatamente, para substituir os aparelhos em uso. Apesar do atraso na entrega, a responsável pelo Grupo Técnico de Compras de SMS.3 afirmou categoricamente que não houve prejuízos à administração pública e a fila de espera foi zerada (fls. 34). Sustenta essa com base na afirmação do Programa de Automonitoramento Glicêmico, que declarou que os aparelhos já entregues foram usados para “zerar a fila de espera e realizar a troca dos aparelhos quebrados (negritos meus – fls. 33). Ou seja, pouco mais de 13 mil aparelhos bastariam para fazer a troca, não 90 mil – e ainda sobriam aparelhos para trocar os quebrados. Ou houve grave erro quando da instrução da ARP ao se afirmar que eram necessários 90 mil novos aparelhos, ou há algo de muito errado grave na prestação do serviço atual. Em qualquer dos casos, a situação mereceria ser apurada”.

Dessa forma, a ausência de justificativa técnica no âmbito do Processo Administrativo nº 2013-0.116.701-7, além de caracterizar descumprimento da exigência legal supramencionada, pode ter prejudicado o planejamento do quantitativo de aparelhos medidores da Ata de Registro de Preços nº 551/2013, bem como impossibilita confirmar se foi aplicada a metodologia elucidada.

Foi verificado, por fim, que apesar de haver um procedimento atual para definição dos quantitativos de tiras reagentes e aparelhos medidores, esse é somente uma prática da Unidade e não está formalizada. Tal situação de ausência de formalização pode ser prejudicial na medida em que a prática pode se perder com a saída eventual dos integrantes da comissão, o que acarretaria na perda da informação e do procedimento, como ocorreu anteriormente com alteração dos responsáveis pela coordenação do programa.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

“De fato que após análise do P.A. nº 2013-0.116.701-7 não foi possível identificar quais são os fundamentos que embasaram a definição dos quantitativos licitados”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Informamos que as solicitações pertinentes ao plano de providências e prazo de implementação para esta licitação e da ATA de Registro de Preços nº 551/2013 estão comprometidas, tendo em vista o término da vigência da ATA em 06/12/2014”.

“Porém todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas nesta Auditoria Final OS nº 31/2018/CGM são de grande valia para reanálise e possível saneamento imediato do atual Edital para licitação (SEI 6018.2018/0009481-1) de ATA de Registro de Preços para “determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software”, assim como para serem aplicadas em futuros termos de referência, editais, de outros processos licitatórios com fornecimento de insumos em comodato”.

“Informamos que cópia deste relatório foi encaminhado à atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico (Portaria nº 638/2017 SMS-G) (SEI 011164697), para ciência e implementação dos apontamentos, visando adequar o termo de referência das licitações e o controle das futuras contratações dos insumos necessários ao monitoramento glicêmico”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não aplicável.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A auditada informou que não foi possível identificar a justificativa técnica nesta contratação, tampouco propôs medidas em seu plano de providências que garantam o cumprimento da legislação aplicável em contratações futuras. Adicionalmente, foi informado que as solicitações pertinentes ao Plano de Providências e Prazo de Implementação do referido plano, requisitados pela Equipe de Auditoria, estão comprometidas para a licitação e Ata de Registro de Preços nº 551/2013, tendo em vista o término da vigência do instrumento, mas que todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas serão utilizadas para reanálise e possível saneamento do atual Edital de licitação. Por fim, a Unidade reportou que as considerações preliminares da Equipe de Auditoria foram encaminhadas para a atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico para ciência e implementação dos apontamentos.

A Equipe de Auditoria entende que, apesar do término da vigência da Ata de Registro de Preços nº 551/2013, ainda é possível que, para as contratações futuras, sejam exigidas a justificativa técnica prévia, obrigatória, aprovada pelo ordenador de despesas ou autoridade responsável competente e encartada em processo em que sejam registrados os motivos, as premissas adotadas e os quantitativos demandados para efetuar a contratação, baseados no histórico e tendências de evolução do número de beneficiários ativos para o período em que se pretende efetuar a contratação.

É necessário, adicionalmente, que o procedimento para a elaboração da justificativa técnica, como a adoção de premissas, forma de cálculo de estimativa e análise de tendências, entre outros, seja formalizado por meio de normativo ou manual técnico de procedimentos para assegurar que o conhecimento não seja perdido nas alterações ocasionais do corpo técnico responsável.

Além disso, tendo em vista que o PAG apresenta características de prestação de serviço de continuado com fornecimento de equipamentos (medidores e tiras reagentes), a Administração deverá avaliar, em sua justificativa, a conveniência e oportunidade de prorrogar a duração de contrato por até sessenta meses, tal com previsto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, evitando-se a troca do fornecedor a cada 12 meses, gerando melhor aproveitamento da vida útil dos equipamentos contratados, maior economia de escala, menores impactos logísticos e operacionais internos e externos com a transição dos fornecedores, assim como a redução dos desperdícios, visto que cada troca do fornecedor implica na substituição dos equipamentos já fornecidos aos beneficiários, por vezes, em prazo bastante inferior a 12 meses.

RECOMENDAÇÃO 005

Recomenda-se à SMS que as futuras contratações sejam acompanhadas de justificativa técnica prévia, obrigatória, aprovada pelo ordenador de despesas ou autoridade responsável competente e encartada em processo em que sejam registrados os motivos, as premissas adotadas e os quantitativos demandados para efetuar a contratação, baseados no histórico e tendências de evolução do número de beneficiários ativos para o período em que se pretende efetuar a contratação.

RECOMENDAÇÃO 006

Recomenda-se que a Secretaria, no âmbito do PAG, elabore normativo, ou manual técnico, que contenha a explicação das exigências mínimas necessárias para a criação da justificativa técnica prévia que fundamenta o pedido de contratação do fornecimento ao programa. O normativo, ou manual, deve conter todas as premissas necessárias para a obtenção do quantitativo demandado de tiras reagente e aparelhos medidores, como a forma de cálculo da estimativa dos quantitativos e a definição dos parâmetros necessários para a realização desse cálculo (o número total de usuários, a quantidade de usuários ativos, a análise de tendência de crescimento do número de usuários ativos, a taxa de desistência usuários, entre outros considerados necessários por SMS) de forma que, no caso de mudança da composição da comissão do PAG, não ocorra perda de continuidade ou informação quanto ao procedimento de elaboração de justificativa técnica prévia que fundamenta o pedido de contratação do fornecimento ao programa.

RECOMENDAÇÃO 007

Recomenda-se que a SMS avalie em sua justificativa técnica a conveniência e oportunidade de prorrogar a duração de contrato por até sessenta meses, tal como previsto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, evitando-se a troca do fornecedor a cada 12 meses, gerando melhor aproveitamento da vida útil dos equipamentos contratados, maior economia de escala, menores impactos logísticos e operacionais internos e externos com a transição dos fornecedores, assim como a redução dos desperdícios, visto que cada troca do fornecedor implica na substituição dos equipamentos já fornecidos aos beneficiários, por vezes, em prazo bastante inferior a 12 meses.

CONSTATAÇÃO 005 - Falta de registro e de respectivo encarte em processo dos atos que atestam o recebimento total ou parcial dos subprodutos que compõem o objeto contratado resultante de fiscalização contratual provavelmente inadequada.

Verificou-se, por meio de análise do Processo Administrativo nº 2014-0.185.095-9 (fls. 167 e ss.), que houve somente a entrega de 29,2 mil aparelhos leitores em comodato, sendo que o edital do Pregão Eletrônico nº 379/2013 (Anexo I – Termo de Referência) previa o fornecimento de 120 mil unidades, conforme mencionado anteriormente.

Contudo, foi constatado, por meio de consulta aos processos de pagamento¹ referentes à Ata de Registro de Preços nº 551/2013-SMS-G, que houve o recebimento e o consequente pagamento integral sem aplicação de penalidades para a empresa Roche Diagnóstica Brasil Ltda. pelo fornecimento de tiras reagentes. Tal conduta vai de encontro ao art. 73, II, b da Lei nº 8.666/1993, o qual preconiza que o objeto do contrato só será aceito mediante a verificação de sua qualidade e quantidade:

“Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

(...)

II – em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:

(...)

b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação”.

Além disso, o Contrato obrigava a contratada ao fornecimento e instalação de software de controle de dados de glicemia e treinamento de uso em 449 unidades de saúde, em 60 dias a contar da retirada da Nota de Empenho. Apesar de não terem sido evidenciados em processo os atos que registram a entrega formal e completa desta obrigação, identificou-se ofício enviado pela Supervisão Técnica de Saúde - STS Pirituba/Perus informando não ter recebido orientação para instalação do software e que o programa não havia sido instalado em suas unidades. A STS Pirituba/Perus supervisionava 26 Unidades de Saúde listadas no edital desta contratação.

Considerando que o objeto contratado consistiu em 4 obrigações ou subprodutos distintos - entrega das tiras reagentes (1), entrega de 120 mil aparelhos medidores, sendo 90 mil no início do contrato (2), fornecimento e instalação de software de gestão (3) e treinamento (4) em 449 unidades de saúde, cumpre informar que não foram evidenciados, em processo, os atestados de recebimento definitivos relativos às obrigações (3) e (4).

Conforme o Decreto Municipal nº 54.873/2014, cabe à gestão do contrato identificar eventuais inadimplementos contratuais com o auxílio do fiscal do contrato:

“Art. 4º Constituem atividades a serem exercidas pela unidade administrativa responsável pela gestão dos contratos:

(...)

VIII – identificar, com auxílio do fiscal do contrato, eventuais inadimplementos contratuais e, se for o caso, promover o encaminhamento para adoção das providências cabíveis na forma da lei e do contrato, bem como informar, com a devida justificativa técnica, às autoridades responsáveis, os fatos que ensejam a aplicação de sanções administrativas em face da inexecução parcial ou total do contrato;”

Dessa forma, entende-se ter ocorrido falha no procedimento de fiscalização e gestão do contrato, tendo em vista que houve o recebimento do objeto com pagamento integral e sem aplicação de penalidade mesmo após inadimplemento contratual.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

“De fato que após análise do P.A. nº 2014-0.185.095-9 é clara a falta de registro oficial da área técnica do Programa de Monitoramento Glicêmico que caracterize o recebimento total dos subprodutos do objetos contratado (software, cabos, treinamento)”.

¹Processos de Pagamento n°s: 2014-0.288.410-5, 2014-0.265.038-4, 2014-0.219.941-0, 2014-0.193.381-1, 2014-0.164.901-3, 2014-0.103.026-9 e 2014-0.019.658-9.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Informamos que as solicitações pertinentes ao plano de providências e prazo de implementação para esta licitação e da ATA de Registro de Preços nº 551/2013 estão comprometidas, tendo em vista o término da vigência da ATA em 06/12/2014”.

“Porém todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas nesta Auditoria Final OS nº 31/2018/CGM são de grande valia para reanálise e possível saneamento imediato do atual Edital para licitação (SEI 6018.2018/0009481-1) de ATA de Registro de Preços para “determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software”, assim como para serem aplicadas em futuros termos de referência, editais, de outros processos licitatórios com fornecimento de insumos em comodato”.

“Informamos que cópia deste relatório foi encaminhado à atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico (Portaria nº 638/2017 SMS-G) (SEI 011164697), para ciência e implementação dos apontamentos, visando adequar o termo de referência das licitações e o controle das futuras contratações dos insumos necessários ao monitoramento glicêmico”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não aplicável.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A auditada informou que não houve registros que pudessem comprovar ou ao menos atestar o recebimento parcial e total, embora tenha realizado o pagamento integral nesta contratação; tampouco propôs medidas em seu plano de providências que garantam o cumprimento da legislação aplicável em contratações futuras.

Tal fato sugere que os procedimentos e os controles internos relativos à liquidação são frágeis, assim como a omissão do gestor do contrato e/ou da autoridade responsável por autorizar a liquidação e pagamento das despesas. Adicionalmente, foi informado que as solicitações pertinentes ao Plano de Providências e Prazo de Implementação do referido plano, requisitados pela Equipe de Auditoria, estão comprometidas para a licitação e Ata de Registro de Preços nº 551/2013, tendo em vista o término da vigência do instrumento, mas que todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas serão utilizadas para reanálise e possível saneamento do atual Edital de licitação. Por fim, a Unidade reportou que as considerações preliminares da Equipe de Auditoria foram encaminhadas para a atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico para ciência e implementação dos apontamentos.

A Equipe de Auditoria entende que, apesar do término da vigência da Ata de Registro de Preços nº 551/2013, ainda é possível que, para as contratações futuras, sejam exigidos os atestes formais de cada um dos subprodutos do objeto contratado para os recebimentos parciais e definitivos, conforme previsto pelo art. 73, II da Lei 8.666/1993:

“Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

(...)

II – em se tratando de compras ou locação de equipamentos:

- a)provisoriamente, para efeito de posterior verificação de conformidade do material com a especificação;*
- b)definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação”.*

Desta forma, o ateste de cada um dos subprodutos previstos é fundamental para que se evite o pagamento integral na hipótese de descumprimento na entrega dos subprodutos não remunerados.

RECOMENDAÇÃO 008

Recomenda-se que, em cumprimento ao art. 73, II, b da Lei nº 8.666/1993 e com base nas comprovações obtidas, a SMS exija o ateste formal pelo gestor do contrato sempre que houver o recebimento parcial e total, e que sejam considerados cada um os subprodutos do objeto contratado, individual ou conjuntamente, sendo que o ateste deverá ser devidamente encartado no processo aberto para gestão do contrato.

RECOMENDAÇÃO 009

Recomenda-se também incluir o Atestado de Recebimento Parcial ou Total como parte integrante da documentação obrigatória destinada para efetivação das etapas de liquidação e pagamento por cumprimento das obrigações contratuais.

CONSTATAÇÃO 006 - Ausência de indicação, publicação e encarte em processo dos atos de definição formal do gestor do contrato.

Não foi possível identificar, em consulta ao Processo Administrativo nº 2013-0.116.701-7, designação formal dos fiscais dos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços nº 551/2013-SMS-G.

A ausência de designação formal configura descumprimento ao Art. 67 da Lei nº 8.666/1993, que determina que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. Ao dizer que o representante da Administração será especialmente designado, o legislador ordenou que cada contrato tivesse um fiscal específico, designado formalmente por documento dotado de publicidade e oficialidade.

Na prática, a ausência de designação formal aumenta o risco de inadimplemento contratual, pois não se estipula a responsabilidade de fiscalização do contrato a um indivíduo. Cabe ressaltar que os achados especificados anteriormente podem ter decorrido, em parte, decorrentes desta ausência.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

“De fato que após análise do P.A. nº 2013-0.116.701-7 é clara a falta de indicação formal do gestor e do fiscal dos contratos decorrentes do acionamento da ATA de Registro de Preços no 551/2013”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

“Informamos que as solicitações pertinentes ao plano de providências e prazo de implementação para esta licitação e da ATA de Registro de Preços nº 551/2013 estão comprometidas, tendo em vista o término da vigência da ATA em 06/12/2014”.

“Porém todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas nesta Auditoria Final OS nº 31/2018/CGM são de grande valia para reanálise e possível saneamento imediato do atual Edital para licitação (SEI 6018.2018/0009481-1) de ATA de Registro de Preços para “determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software”, assim como para serem aplicadas em futuros termos de referência, editais, de outros processos licitatórios com fornecimento de insumos em comodato”.

“Informamos que cópia deste relatório foi encaminhado à atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico (Portaria nº 638/2017 SMS-G) (SEI 011164697), para ciência e implementação dos apontamentos, visando adequar o termo de referência das licitações e o controle das futuras contratações dos insumos necessários ao monitoramento glicêmico”.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não aplicável.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A auditada informou que não houve indicação formal do gestor do contrato, tampouco propôs medidas em seu plano de providências que garantam o cumprimento da legislação aplicável em contratações futuras. Tal fato sugere que os procedimentos e os controles internos relativos a gestão dos contratos são frágeis. Adicionalmente, foi informado que as solicitações pertinentes ao Plano de Providências e Prazo de Implementação do referido plano, requisitados pela Equipe de Auditoria, estão comprometidas para a licitação e Ata de Registro de Preços nº 551/2013, tendo em vista o término da vigência do instrumento, mas que todos os questionamentos, análises, sugestões e conclusões apresentadas serão utilizadas para reanálise e possível saneamento do atual Edital de licitação. Por fim, a Unidade reportou que as considerações preliminares da Equipe de Auditoria foram encaminhadas para a atual Comissão de Coordenação do Programa de Automonitoramento Glicêmico para ciência e implementação dos apontamentos.

A Equipe de Auditoria entende que, apesar do término da vigência da Ata de Registro de Preços nº 551/2013, ainda é possível que, para as contratações futuras, sejam realizadas as designações formais do gestor e do fiscal do contrato, conforme art. 67 da Lei nº 8.666/1993, e que ambas constem como informação no Processo Administrativo da Ata de Registro de Preços.

A ausência de designação formal, como já apontado anteriormente, aumenta o risco de inadimplemento contratual, pois não se estipula a responsabilidade de fiscalização do contrato a um indivíduo. Cabe lembrar que as constatações especificadas anteriormente podem ter decorrido, em parte, desta ausência, tendo a dificuldade de se identificar o responsável pela fiscalização do cumprimento das obrigações firmadas.

RECOMENDAÇÃO 010

Em cumprimento ao Art. 67 da Lei nº 8.666/1993, recomenda-se à Secretaria estabelecer procedimentos formais ou, caso já existentes, revisá-los, a fim de que sejam estabelecidas as áreas responsáveis e autoridades competentes para conduzir, aprovar ou alterar, sempre que necessário, a definição formal dos gestores do contrato e a sua respectiva publicação em diário oficial, devidamente registrada nos processos abertos para gestão dos contratos no âmbito da SMS.

CONSTATAÇÃO 007 - Fragilidade no controle de distribuição de tiras reagentes devido à limitação de sistema de gerenciamento.

Foi verificado que o gerenciamento de insumos e o controle do consumo são realizados atualmente, no âmbito do PAG, pelos sistemas informatizados GlicoSYS, SIGA e GSS:

Tabela 3: Sistemas informatizados no âmbito do PAG

| | |
|-----------------|--|
| GlicoSYS | Gestão coletiva de dados de monitoramento de pacientes portadores de diabetes. |
|-----------------|--|

| | |
|-----------------|---|
| SIGA-AMG | Sistema municipal de cadastro para o automonitoramento glicêmico no Sistema Integrado de Gestão da Assistência à Saúde. |
| GSS | Controle de estoque de materiais das unidades básicas de saúde de forma informatizada. |

Por meio de consulta aos manuais desses sistemas e às informações fornecidas pela Unidade, foi constatado que não é possível, ao gestor, o confronto da quantidade de medições prescrita pelo médico com a quantidade de tiras reagentes fornecidas ao paciente, de forma prática e que permita a identificação tempestiva de falhas, como a entrega de insumos em quantidade desproporcional à prescrição.

Devido à ausência de funcionalidade dos sistemas para tal e à inexistência de integração entre eles, o procedimento mencionado só é possível de ser realizado de forma manual, por consulta individual ao cadastro de cada paciente e, possivelmente, com a necessidade de utilização de mais de um sistema. Esta situação inviabiliza o controle efetivo à posteriori da quantidade de tiras reagentes distribuídas, tendo em vista o Programa englobar mais de 100 mil pacientes cadastrados.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

“Os sistemas de controle de consumo dos insumos citados (GlicoSYS e SIGA-AMG), ou qualquer outro utilizado pelo Programa de Automonitoramento Glicêmico, estão disponíveis apenas para a área técnica do Programa de Automonitoramento Glicêmico, não sendo objeto pertinente de uso da Divisão Técnica de Suprimentos”.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não aplicável.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não aplicável.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A unidade auditada informou que os sistemas GlicoSYS e SIGA-AMG, bem como qualquer outro utilizado pelo PAG, não são de uso da Divisão Técnica de Suprimentos. Independentemente da área que utiliza os referidos sistemas, a Equipe de Auditoria entende ser necessária que as ferramentas disponibilizadas para o controle de disponibilização de tiras reagentes disponibilizadas aos pacientes permitam aos gestores, usuários dos sistemas, a identificação de entrega de tiras em quantidades fora dos padrões, seja visando prevenir entregas em quantidade incompatível com a prescrição médica, seja visando confirmar a própria quantidade prescrita. Dessa forma, possibilitar-se-á à Administração realizar análises, inclusive pontuais, de forma a mitigar fragilidades que permitam perda de recursos.

Tendo em vista que SMS se utiliza tanto de sistemas de controle próprios quanto de software fornecido pela empresa responsável pela entrega de tiras reagentes, é necessário que a Unidade realize estudo de viabilidade para identificar qual a melhor forma de implantar funcionalidades que permitam o controle supramencionado, ou seja, por meio da especificação do software da empresa contratada para o fornecimento de tiras ou por integração/desenvolvimento dos sistemas existentes.

RECOMENDAÇÃO 011

Recomenda-se que a SMS realize estudo, para as contratações vindouras do PAG, sobre a melhor forma e viabilidade de implantar sistema (ou funcionalidade em sistema já existente) com controle de distribuição de tiras reagentes que permita a identificação de desvios de quantidade de tiras por paciente, tanto em relação à diferença quantitativa entre a distribuída e a prescrita, quanto à diferença de padrões de quantidade entre prescrições. Uma vez concluído o estudo citado, sugere-se proceder à implantação da alternativa mais viável para as contratações no âmbito do PAG.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as normas brasileiras de auditoria, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Visita à Secretaria Municipal de Saúde;
- Circularização de informações;
- Conferência de cálculos e confronto de valores; e
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada.