



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Ministério da Saúde

Exercício 2020

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Órgão: **Ministério da Saúde**

Unidade Examinada: Ministério da Saúde

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Apuração: **1178691**

26 de dezembro de 2023

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Apuração

O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A ação de controle teve como foco o Pregão Eletrônico nº 81/2020, realizado pelo Ministério da Saúde, para aquisição de preservativos femininos, e os Contratos nº 315, 316 e 317, de 2020, dele decorrentes. Os exames se concentraram, de um lado, na análise sobre o levantamento prévio de necessidades, a estimativa prévia de preços, a justificativa da definição da especificação dos itens licitados e o atendimento das exigências previstas no edital pelos licitantes vencedores; abordando também aspectos acerca da necessidade, oportunidade, conveniência e prioridade das contratações decorrentes do procedimento licitatório, além da verificação sobre a execução e gestão dos contratos, especialmente, quanto à atuação do(s) fiscal(is) dos contratos, o acompanhamento das entregas e a aplicação de penalidades; e, por fim, analisando questões relacionadas à distribuição dos insumos adquiridos e aos possíveis reflexos de tais aquisições na consecução das políticas públicas de saúde.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente trabalho foi realizado a partir de demanda interna e selecionada em função da criticidade, a fim de avaliar o procedimento licitatório do Pregão Eletrônico (PE) nº 81/2020, realizado pelo Ministério da Saúde (MS), para a aquisição de preservativos femininos e que resultou nos Contratos nº 315/2020, 316/2020 e 317/2020.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os exames concluíram que a efetivação dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020, no valor total de R\$ 31,9 milhões, era desnecessária, já que o estoque existente de 8.522.300 preservativos femininos em látex foi suficiente para atender a demanda por mais de 12 meses. Os contratos foram baseados em um consumo médio superestimado e em uma estimativa de cobertura subestimada. A análise do PE nº 81/2020 revelou deficiência na justificativa sobre o quantitativo e a especificação dos tipos de materiais licitados e na análise crítica das cotações de preços, além da ausência de apresentação de documentos exigidos no edital e de equalização tributária no julgamento das propostas. Constatou-se também a aceitação, sem análise técnica, de garantia ilegal e não prevista nem no edital nem no Contrato nº 316/2020. Também foi evidenciada a atuação intempestiva e inefetiva do fiscal dos contratos no acompanhamento das entregas e morosidade do Ministério da Saúde na aplicação de multa às empresas Precisa e Injeflex, no valor total de R\$ 2.790.207, as quais ainda não foram pagas. Recomenda-se ao Ministério da Saúde a apuração de responsabilidade dos agentes públicos envolvidos nos fatos relatados.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|------------|--|
| Anvisa | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |
| ARP | Ata de Registro de Preços |
| BC | Banco Central do Brasil |
| BPS | Banco de Preços em Saúde |
| BS | Boletim de Serviço |
| Catmat | Catálogo de Materiais |
| Cesaf | Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica |
| CGORF | Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CMM | Consumo Médio Mensal |
| Colmer | Coordenação de Licitação e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde |
| Comprasnet | Compras Governamentais |
| Conjur | Consultoria Jurídica |
| CRG | Corregedoria-Geral da União |
| Dathi | Departamento de HIV/Aids, Tuberc., Hep. Virais e Inf. Sexualmente Transmissíveis |
| DCCI | Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis |
| Devit | Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis |
| DIAHV | Departamento das IST, HIV/Aids e Hepatites Virais |
| Diconf | Divisão de Informação e Conformidade das Aquisições de Insumos Estratégicos para a Saúde |
| Divan | Divisão de Análise das Aquisições de Insumos Estratégicos |
| DLOG | Departamento de Logística em Saúde |
| DOU | Diário Oficial da União |

| | |
|--------|--|
| EPP | Empresa de Pequeno Porte |
| Espin | Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional |
| ETP | Estudo Técnico Preliminar |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IES | Insumos Estratégicos para Saúde |
| IN | Instrução Normativa |
| ME | Microempresa |
| MS | Ministério da Saúde |
| NT | Nota Técnica |
| PAC | Plano Anual de Contratações |
| PE | Pregão Eletrônico |
| PNS | Plano Nacional de Saúde |
| Rename | Relação Nacional de Medicamentos Essenciais |
| SA | Solicitação de Auditoria |
| SE | Secretaria-Executiva |
| SEI | Sistema Eletrônico de Informações |
| SES | Secretaria Estadual de Saúde |
| Sicaf | Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores |
| Siclom | Sistema de Controle Logístico de Medicamentos |
| Sigtap | Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS |
| Sismat | Sistema Integrado de Administração de Material |
| SLTI | Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação |
| SMS | Secretaria Municipal de Saúde |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| Susep | Superintendência de Seguros Privados |
| SVS | Secretaria de Vigilância em Saúde |
| TR | Termo de Referência |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| RESULTADOS DOS EXAMES | 10 |
| 1. Desnecessidade da efetivação dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020 no momento em que foram formalizados. | 10 |
| 2. Justificativa do Ministério da Saúde para a aquisição de preservativos femininos de látex objeto dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020 apresentada com base em um consumo médio superestimado e sem comprovação e em uma subestimativa do período de cobertura do estoque já existente. | 16 |
| 3. Deficiência na justificativa quanto à definição da especificação dos itens e dos quantitativos por tipo de material dos preservativos femininos licitados no Pregão Eletrônico nº 81/2020. | 19 |
| 4. Cálculo da média aritmética dos preços objeto de cotação com fornecedores no PE nº 81/2020 realizado sem diferenciação por tipos de materiais dos preservativos femininos. | 24 |
| 5. Habilitação de empresas em desatendimento aos princípios da legalidade e do tratamento isonômico entre os licitantes. | 27 |
| 6. Participação de uma mesma empresa no PE nº 81/2020, para o mesmo item, por meio de dois representantes legais, violando os princípios da competitividade e da isonomia entre os licitantes. | 29 |
| 7. Ausência de equalização tributária no julgamento das propostas apresentadas por empresas estrangeiras que não funcionam no país. | 30 |
| 8. Aceitação ilegal de garantia na forma de fiança fidejussória, não prevista na Lei nº 8.666/93, e sem análise técnica prévia sobre o documento de garantia contratual apresentado pela empresa Precisa Medicamentos, no âmbito do Contrato nº 316/2020. | 34 |
| 9. Intempestividade das providências adotadas pelo fiscal dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020 quanto ao atraso reiterado nas entregas. | 36 |
| 10. Morosidade na conduta do Ministério da Saúde na aplicação de penalidades de multa, no total de R\$ 2.790.207, às empresas Precisa e Injeflex, contratadas, respectivamente, no âmbito dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020, por atrasos reiterados nas entregas de preservativos femininos. | 39 |

| | |
|---|-----------|
| 11. Fragilidade dos critérios técnicos utilizados pelo Ministério da Saúde para o atendimento aos pedidos de preservativos femininos realizados pelos Estados e Municípios por meio do Sistema Siclom. | 42 |
| RECOMENDAÇÕES | 44 |
| CONCLUSÃO | 45 |
| ANEXOS | 48 |
| I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA | 48 |

INTRODUÇÃO

A presente ação de controle avaliou a regularidade do procedimento licitatório do Pregão Eletrônico (PE) nº 81/2020, realizado pelo Ministério da Saúde (MS), para a aquisição de preservativos femininos e que resultou nos Contratos nº 315/2020, com a empresa nacional Semina Indústria e Comércio Ltda, no valor total pago de R\$ 43.153.000; nº 316/2020, com a empresa estrangeira Cupid Limited, representada pela empresa nacional Precisa Comercialização de Medicamentos, no valor total pago de R\$ 16.379.913,98; e nº 317/2020, com a empresa estrangeira HLL Lifecare Limited, representada pela empresa nacional Injeflex Indústria e Comércio de Dispositivos e Produtos Ltda, no valor total pago de R\$ 15.561.132,64. A documentação foi analisada verificando, entre outros aspectos: se o PE nº 81/2020 foi realizado com base em levantamento prévio e adequado de necessidades e em estimativa prévia de preços nos termos exigidos pela legislação pertinente, bem como se a seleção das licitantes vencedoras observou todas as exigências do edital; se os preservativos adquiridos foram efetivamente entregues; se o Ministério da Saúde, no decorrer da execução contratual, tomou providências cabíveis para garantir a fiel execução dos contratos; se a distribuição dos preservativos femininos adquiridos foi compatível com o quantitativo contratado e com as necessidades previamente levantadas junto aos entes e às unidades destinatárias; abrangendo, ainda, aspectos sobre a necessidade, conveniência, oportunidade e prioridade dessas contratações.

As despesas decorrentes dos Contratos nº 315, 316 e 317, de 2020, foram programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da União, para o exercício de 2020, na classificação abaixo:

Gestão/Unidade: 00001/250005;

Fonte: 6153000000;

Programa de Trabalho: 10305502320YE0001; Elemento de Despesa: 339030.

No Plano Anual de Contratações (PAC) - 2020 – Insumos Estratégicos para Saúde (IES) o item preservativo feminino encontra-se vinculado à ação orçamentária 20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças.

As análises realizadas contemplaram os atos procedimentais preparatórios e os praticados durante o procedimento licitatório do PE nº 81/2020, envolvendo consulta aos registros constantes do sítio eletrônico de Compras Governamentais (Comprasnet), bem como o uso de informações provenientes de contratações anteriores com o mesmo objeto, para fins de análise comparativa. O escopo de análise sobre a execução dos Contratos nº 315, 316 e 317, de 2020, decorrentes do PE nº 81/2020, envolveu os atos de gestão desses contratos durante seus períodos de vigência, o acompanhamento das respectivas entregas e as providências adotadas e/ou ainda em curso em virtude de situações verificadas durante a execução desses contratos. As análises acerca da distribuição dos preservativos femininos adquiridos se concentraram no período entre janeiro de 2021 e dezembro de 2022.

A realização dessa apuração tem como origem demanda interna, considerando critérios de materialidade e criticidade, e os objetivos do trabalho foram estruturados nas seguintes questões de auditoria:

1. O Departamento de Logística em Saúde (DLOG) do Ministério da Saúde realizou o Pregão Eletrônico nº 81/2020, para fornecimento de preservativos femininos, de acordo com as exigências legais?
2. A execução dos contratos de fornecimento de preservativos femininos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 81/2020 se deu de forma regular?

Os exames foram realizados sobre as informações, documentos e manifestações apresentadas pelo Ministério da Saúde em resposta às Solicitações de Auditoria (SA) expedidas. Além disso, foram usados dados do Comprasnet, sobre os atos praticados no PE nº 81/2020, e do Sistema Integrado de Administração de Material (Sismat) e Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (Siclom), quanto às entradas e saídas de insumos e aos pedidos de ressurgimento pelos entes solicitantes, respectivamente.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Desnecessidade da efetivação dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020 no momento em que foram formalizados.

As Atas de Registro de Preços (ARP) nº 108/2020 e nº 109/2020, resultantes do Pregão Eletrônico (PE) nº 81/2020, previram cada uma a possibilidade de aquisição de dez milhões de unidades de preservativo feminino poliuretano ou látex ou borracha nitrílica, respectivamente, das empresas estrangeiras Cupid Limited, representada pela empresa nacional Precisa Comercialização de Medicamentos, CNPJ nº 03.394.819/0001-79, e HLL Lifecare Limited, representada pela empresa nacional Injeflex Indústria e Comércio de Dispositivos e Produtos Ltda, CNPJ 01.997.891/0001-65. A ARP nº 108/2020 foi publicada em 11.09.2020, com vigência de 10.09.2020 a 10.09.2021, e a ARP nº 109/2020, publicada em 14.09.2020, com vigência de 11.09.2020 a 11.09.2021.

Por meio das Notas Técnicas (NT) nº 330/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017059912) e nº 331/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017063999), ambas de 09.10.2020, o Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis (DCCI) do Ministério da Saúde (MS) solicitou a aprovação da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e a autorização da Secretaria-Executiva (SE) do MS para a execução parcial das ARP nº 108/2020 e nº 109/2020, respectivamente, para o fornecimento de cinco milhões de preservativos femininos em látex por meio de cada uma das ARP.

Conforme consta nas mencionadas Notas Técnicas, a cobertura estimada com o estoque então existente, de 8.522.300 unidades de preservativos femininos em látex, seria "até dez/2020, em média" e seria "até out/2021" considerando a execução das ARP nº 108/2020 e ARP nº 109/2020. No item XII - Do pedido das referidas Notas Técnicas:

solicita-se a execução parcial da Ata de Registro de Preço em função da necessidade de planejamento logístico de armazenamento da carga no almoxarifado do Ministério da Saúde, bem como a **distribuição logo na sequência da entrada do produto**, para manutenção do abastecimento regular da rede pública de saúde, ademais, trata-se de um complexo e volumoso processo de produção, que conta, inclusive, com layout exclusivo da embalagem primária, portanto, um único contrato permite que sejam cumpridos os prazos de entrega estabelecidos por este Departamento e, assim, garantir a cobertura nacional. (grifo nosso).

Solicitou-se, assim, que fosse celebrado o contrato com as empresas Precisa (ARP nº 108/2020) e Injeflex (ARP nº 109/2020) "até 20/10/2020 para que seja possível a entrega da primeira parcela para dezembro/2020". O Contrato nº 316/2020, com a empresa Precisa, para fornecimento de cinco milhões de preservativos femininos em látex, veio a ser assinado em 13.11.2020 e a primeira entrega foi efetivada em 15.01.2021; o Contrato nº 317/2020, com a Injeflex, também para fornecimento de cinco milhões de preservativos femininos em látex, foi assinado em 25.11.2020 e a primeira entrega foi efetivada somente em 24.05.2021.

A partir dos registros de saídas de insumos constantes no Sistema Integrado de Administração de Material (Sismat) do MS, constatou-se, no entanto, que os preservativos adquiridos por meio do Contrato nº 316/2020 somente começaram a ser distribuídos para atender a um pedido de 27.10.2021, após mais de nove meses do primeiro recebimento de 500 mil unidades (15.01.2021), e que essa distribuição foi de apenas 10.800 preservativos em 2021. Registre-se que o MS poderia ter atendido a tal pedido de 10.800 preservativos em látex com o estoque ainda existente no almoxarifado.

Os preservativos femininos que foram distribuídos por todo o ano de 2021, no total de 7.916.200, ainda foram do estoque remanescente do Contrato nº 152/2019, também firmado com a empresa Precisa. A distribuição dos preservativos femininos entregues no âmbito do Contrato nº 316/2020 foi, de fato, acontecer de forma mais expressiva para atender os pedidos a partir de 18.02.2022. No decorrer do ano de 2022 ainda foram distribuídos 345.250 preservativos femininos oriundos de lotes entregues no âmbito do Contrato anterior nº 152/2019. Dos cinco milhões que foram adquiridos no Contrato nº 316/2020 foram distribuídos 1.640.100 preservativos femininos em látex em 2022.

Os preservativos adquiridos por meio do Contrato nº 317/2020, com a empresa Injeflex, só começaram a ser distribuídos para atender pedidos a partir de 22.03.2022, ou seja, após quase dez meses do primeiro recebimento (24.05.2021) de um milhão de unidades. Em 2022, foram distribuídos 2.162.320 preservativos femininos em látex dos cinco milhões adquiridos no Contrato nº 317/2020.

O Quadro 1 a seguir descreve os quantitativos de preservativos femininos em látex que foram distribuídos em 2021 e 2022, oriundos dos Contratos nº 152/2019, nº 316/2020 e nº 317/2020.

Quadro 1 - Preservativos femininos em látex distribuídos em 2021 e 2022 (por contrato).

| Contrato nº | Quantitativo distribuído em 2021 | Quantitativo distribuído em 2022 |
|--------------------|---|---|
| 152/2019 | 7.916.200 | 345.200 |
| 316/2020 | 10.800 | 1.640.100 |
| 317/2020 | 0 | 2.162.320 |

Fonte: Relatórios de saída de insumos do Sismat no período de janeiro de 2021 a dezembro de 2022. Extração realizada em 10.02.2023.

Vê-se, portanto, que o MS dispunha de um estoque de preservativos femininos em látex suficiente para suprir toda sua demanda de distribuição pelo ano de 2021, não havendo necessidade que justificasse a aquisição dos preservativos femininos em látex objeto dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020 ainda no final de 2020.

Acrescente-se que o total de preservativos femininos em látex distribuídos em 2022 oriundos dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020 foi de 3.802.420. Considerando que em cada um desses contratos foram adquiridos cinco milhões de preservativos femininos em látex, vê-se que não havia necessidade de contratar ambas as empresas no mesmo momento, quando o quantitativo de somente um desses dois contratos já seria mais do que suficiente para suprir o abastecimento até 2022, podendo o MS ter celebrado somente um contrato e

acompanhado a evolução da demanda e, caso fosse necessário, considerando a redução gradual do estoque, ter iniciado posteriormente as tratativas para a celebração do outro contrato.

Para se ter uma ideia, o Contrato nº 315/2020, também resultante do PE nº 81/2020, firmado com a empresa Semina Indústria e Comércio Ltda., CNPJ nº 55.163.042/0001-35, para o fornecimento de 9,7 milhões de unidades de preservativos de borracha nitrílica, foi assinado em 11.11.2020 e a primeira entrega de 1,36 milhões unidades foi efetivada em 28.01.2021. Conforme os registros de saídas de insumos do Sismat, os preservativos femininos em borracha nitrílica objeto desse Contrato nº 315/2020 começaram a ser distribuídos a partir de 21.07.2021, ou seja, menos de seis meses da data do primeiro recebimento (28.01.2021). Nesse intervalo de seis meses foram distribuídas 2,323 milhões de unidades do estoque anteriormente existente. Observa-se, assim, que a cobertura baseada no estoque de preservativos femininos em borracha nitrílica então existente foi equacionada de forma mais equilibrada do que para os preservativos femininos em látex.

Cabe registrar que no PAC - 2020 - IES¹ consta a previsão para a aquisição dos itens 441639 - Preservativo feminino, poliuretano ou borracha nitrílica (segundo o código 441639 do Catálogo de Materiais (Catmat)), no valor estimado de R\$ 19.264.125, e 440306 - Preservativo feminino (poliuretano ou látex ou borracha nitrílica - segundo o código 440306 do Catmat), no valor estimado de R\$ 67,8 milhões, ambos com grau de prioridade alta.

Há que se ressaltar o contexto crítico em que se encontrou a saúde pública no Brasil a partir do início de 2020, em meio à pandemia decorrente do Coronavírus, ocasião em que o MS precisava concentrar esforços para destinar a quantidade necessária de insumos e de recursos financeiros para Estados e municípios no tratamento da população acometida pela pandemia. Ainda sobre o momento em que se dera tais contratações, há que se considerar o impacto que as restrições impostas à circulação de pessoas ocasionaram na necessidade efetiva de distribuição dos preservativos femininos adquiridos, além do fato de que diversas campanhas realizadas em épocas festivas comuns no calendário brasileiro, em que há um reforço na distribuição de preservativos, não foram realizadas ou não tiveram o efeito esperado em razão do cancelamento de alguns eventos, como Carnaval e Reveillon.

Embora o Ministério da Saúde, por meio do Despacho (SEI 0033125678), de 20.04.2023, do Departamento de HIV/Aids, Tuberculose, Hepatites Virais e Infecções Sexualmente Transmissíveis, argumente que "para a aquisição efetivada por meio do Contrato nº 316/2020 foi considerada a demanda referida no 1º semestre de 2020, de 13.292.100 unidades de preservativo feminino látex", é necessário esclarecer que, conforme os registros de saída do Sismat, no 1º semestre de 2020 o Ministério da Saúde distribuiu, de fato, para as Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e Secretarias Municipais de Saúde (SMS) o total de 8.217.900

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/pac/ies/pac-2020-insumos-estrategicos-publicacao.pdf/view>. Acesso em 23 jun 2023.

preservativos femininos em látex; ou seja, aproximadamente 38% menos do que o total de 13.292.100 informado pelo MS como solicitado pelas SES e SMS.

Considerando que, historicamente, não houve equivalência entre o quantitativo solicitado pelas SES e SMS e o quantitativo atendido, como demonstrado na Tabela 1 contida no item 3 deste Relatório, seria plausível que o Ministério da Saúde também considerasse na estimativa de Consumo Médio Mensal (CMM) o histórico do quantitativo por ele efetivamente distribuído – o que resultaria em um CMM efetivo de 1.369.650 ao invés dos 2.215.350 referidos na manifestação acima - e não apenas o quantitativo solicitado pelas SES e SMS.

Concorda-se com a afirmação trazida nesse mesmo Despacho (SEI 0033125678) de que a pandemia ocasionada pelo vírus do Covid-19 "modificou completamente o estilo de vida das pessoas e afetou diretamente a adesão aos insumos de prevenção"; porém, caberia ao MS acompanhar, com base nas requisições dos Estados e municípios, o padrão da demanda para melhor avaliar o momento da celebração dos contratos.

Conforme os registros de saída de preservativos femininos em látex contidos do Sismat, descritos no Quadro 2, observa-se uma considerável redução no quantitativo desses insumos distribuídos especialmente a partir de maio de 2020.

Quadro 2 – Quantitativo de preservativos femininos em látex distribuído pelo MS entre junho de 2019 e setembro de 2020.

| Mês de referência | Quantitativo distribuído |
|-------------------|--------------------------|
| Junho/2019 | 1.286.700 |
| Julho/2019 | 621.000 |
| Agosto/2019 | 175.000 |
| Setembro/2019 | 2.945.600 |
| Outubro/2019 | 1.289.100 |
| Novembro/2019 | 3.065.850 |
| Dezembro/2019 | 5.000 |
| Janeiro/2020 | 2.983.650 |
| Fevereiro/2020 | 12.600 |
| Março/2020 | 2.099.350 |
| Abril/2020 | 1.998.500 |
| Maio/2020 | 0 |
| Junho/2020 | 1.123.800 |
| Julho/2020 | 533.350 |
| Agosto/2020 | 20.000 |
| Setembro/2020 | 346.700 |

Fonte: Relatórios de saída de insumos do Sismat no período de junho de 2019 a setembro de 2020. Extração realizada em 10.02.2023.

Em 03.02.2020 foi publicada a Portaria nº 188/GM/MS que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Em 06.02.2020 foi publicada a Lei Federal nº 13.979 que dispôs

sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, na qual foi prevista a possibilidade de as autoridades competentes imporem, dentre outras, medidas de isolamento, quarentena e restrições à locomoção de pessoas e bens. Já em meados de março de 2020, todos os Estados já haviam imposto um ou mais tipos de restrições à locomoção de pessoas².

Em outubro de 2020, quando se iniciaram as providências para as aquisições de preservativos femininos em látex objeto dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020, considerando o histórico da distribuição aos Estados e municípios após o início da pandemia - ou seja, a partir de fevereiro - até setembro de 2020, no qual o CMM foi de 766.787 unidades, o estoque existente de preservativos femininos (8.522.300) permitiria uma cobertura por aproximadamente mais 11 meses. Vê-se que tal cálculo se aproxima bastante do que de fato ocorreu, uma vez que o estoque existente (8.522.300) supriu a distribuição de todo o ano de 2021, no qual, como já dito anteriormente, foram distribuídos 7.916.200 preservativos em látex oriundos do Contrato anterior nº 152/2019. Caberia, portanto, ao MS ter acompanhado o binômio estoque/histórico de distribuição para a tomada de decisão quanto à reposição dos preservativos femininos em látex.

Ademais, já que o cenário se mostrava imprevisível e o MS dispunha das ARP nº 108/2020 e 109/2020, com prazo de vigência suficiente (até 10.11.2021 e 11.11.2021, respectivamente), seria plenamente possível ao Ministério aguardar para ter melhor entendimento do impacto da pandemia nas distribuições.

Há que se registrar que Estados e municípios também podem vir a realizar aquisições de preservativos femininos. Cite-se, por exemplo, o PE nº 047/2020, para registro de preços e aquisição, dentre outros, de 200 mil unidades de preservativos femininos em poliuretano, realizado pela Prefeitura de Salvador/BA; o PE nº 003/2020, para registro de preços e aquisição, dentre outros, de 15 mil unidades de preservativos femininos em borracha nitrílica, realizado pela Prefeitura de Arujá; o PE nº 456/2020, para registro de preços e aquisição de 14.400 unidades de preservativos femininos em borracha nitrílica, realizado pela Prefeitura de Bauru; e o PE nº 2022.04.18.01, para registro de preços e aquisição de 7.200 unidades de preservativos femininos em borracha nitrílica, realizado pela Prefeitura de Caucaia. Embora os exemplos mencionados se refiram a aquisições de preservativos femininos de borracha nitrílica e poliuretano, tal incremento nos estoques locais de preservativos femininos de materiais tidos como opções preferíveis ao látex³, pode constituir mais um fator a ser considerado no impacto à distribuição dos preservativos femininos em látex adquiridos pelo MS.

² Fonte: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1183/medidas-de-distanciamento-social-para-o-enfrentamento-da-covid-19-no-brasil-caracterizacao-e-analise-epidemiologica-por-estado#:~:text=As%20primeiras%20medidas%20de%20distanciamento,28%20de%20março%20de%202020.>

³ Fonte: <https://agenciaaids.com.br/noticia/entenda-as-mudancas-na-camisinha-feminina-e-porque-novo-modelo-adquirido-pelo-brasil-e-condenado-por-usuarias/>; <https://www.metropoles.com/colunas/pouca-vergonha/conheca-6-opcoes-de-preservativos-sem-latex-para-alergicos>; Acesso em 20 jun 2023.

Não obstante todo esse cenário decorrente da pandemia do Covid-19 e a consequente necessidade de protagonismo do Ministério da Saúde no respectivo combate, nas NT nº 330/2020/CGAHV/DCCI/SVS/MS e nº 331/2020/CGAHV/DCCI/SVS/MS, de 09.10.2020, as quais, como já dito, tratam da solicitação de autorização para execução das ARP nº 108/2020 e ARP nº 109/2020 e compra de cinco milhões de preservativos femininos em látex no valor estimado de R\$ 15,750 milhões em cada uma das ARP, não foi feita sequer menção a tais circunstâncias e nenhuma ponderação e/ou justificativa quanto à prioridade dessa aquisição em um quantitativo desarrazoado, considerando o estoque de 8.522.300 existente e a redução significativa registrada no Sismat no quantitativo que vinha sendo distribuído, e em meio a um cenário de combate a uma pandemia.

A soma dos valores totais estimados dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020 perfaz o total de R\$ 31,5 milhões, sendo que a soma dos valores efetivamente pagos nesses contratos foi de R\$ 31.901.048,80. Esse valor que foi efetivamente gasto na compra de dez milhões de preservativos femininos em látex equivaleria, por exemplo, a 19.938 diárias de leitos de UTI Covid (considerando o valor da diária de R\$ 1.600 - código Sigtap 08.02.01.029-6 Diária de UTI II Adulto Covid-19).

Ademais, o MS ainda argumenta no Despacho (SEI 0033125678) que por "tratar-se de insumo importado, inicialmente o tempo solicitado para o lead time é de até aproximadamente 120 dias". Cabe lembrar, que, embora se trate de um insumo estratégico, caberia ao MS avaliar, de fato, o risco efetivo de uma possível descontinuidade do abastecimento e os potenciais gravames à saúde da população, sobretudo, considerando o fato de que a disseminação do uso de tal insumo ainda não está plenamente estabelecida⁴. Ressalta-se que, embora no PAC de 2020⁵ do MS os itens de preservativos femininos constassem com prioridade alta, por outro lado, nem mesmo há menção expressa no Plano Nacional de Saúde (PNS) 2020-2023 a qualquer política pública em que a distribuição de preservativos femininos esteja inserida, fato esse, inclusive, relatado no item 10 deste Relatório, denotando, portanto, que não se tratava de uma estratégia de saúde de cunho prioritário.

Destaque-se que, quando questionado sobre as providências adotadas quanto aos atrasos ocorridos nas entregas objeto dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020 - fato esse abordado no item 8 deste Relatório - o MS manifestou no Despacho CGAHV (0033125678), de 20.04.2023, que "não havia risco de comprometimento do atendimento às solicitações dos estados e municípios", ressaltando "que, no almoxarifado central do MS, havia saldo suficiente como estoque estratégico para atendimento dos pedidos", o que corrobora a desnecessidade da efetivação imediata dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020 constatada.

Ressalte-se que, durante o trabalho de auditoria, foi realizada inspeção física no Centro de Distribuição do MS, na cidade de Guarulhos/SP, quando se evidenciou a existência de um estoque significativo de 4.281.698 preservativos femininos em látex e 1.527.000 preservativos

⁴ Fonte: <https://www.hivdetect.com.br/populacao-desconhece-preservativos-internos-disponiveis-no-mercado/>. Acesso em 19 jun 2023.

⁵ Fonte: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/pac/ies/pac-2020-insumos-estrategicos-publicacao.pdf/view>). Acesso em 16 jun 2023.

femininos em borracha nitrílica, todos com validade até 2026. Portanto, embora haja a previsão, conforme consta no documento “Relatório do Plano Anual de Contratações -2023”⁶, para a aquisição de nove milhões de preservativos femininos em látex e de nove milhões de preservativos femininos em borracha nitrílica, no valor total de R\$ 28.350.000 e R\$ 40.410.000, respectivamente, há que o MS avaliar a efetiva necessidade de novas aquisições, considerando o estoque ainda existente e o fluxo de distribuição.

Cabe destacar que a Portaria GM/MS nº 4.114, de 30.12.2021, dispõe sobre as normas e ações para o acesso aos medicamentos e insumos de programas estratégicos, sob a gestão do Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica (Cesaf), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), e prevê que:

Art. 4º A programação de medicamentos e insumos que integram o CESAF, para fins de aquisição pelo Ministério da Saúde, deverá ser realizada com base, nos critérios de perfil epidemiológico, consumo histórico, além de outros que se fizerem necessários: (...) (grifo nosso)

Portanto, uma vez que os medicamentos e insumos do Cesaf estão relacionados nos anexos II e IV da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename)⁷ e que o item preservativo feminino consta na Relação de Insumos do anexo IV mencionado, é fundamental que o MS considere os critérios de perfil epidemiológico e de consumo histórico, dentre outros, trazidos no art. 4º da Portaria nº 4.114/2021 transcrito acima, em suas futuras aquisições de preservativos femininos.

A efetivação dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020 se deu conforme sugerido nas NT nº 330/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017059912) e nº 331/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017063999), de 09.10.2020, assinadas pelo Diretor do Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis, ocupante da função no período de 31.05.2019 a 02.01.2023; mediante a aprovação do Secretário de Vigilância em Saúde, ocupante da função no período de 05.06.2020 a 02.01.2023, nos termos dos Despachos CGPO/SVS (SEI 0017151760) e (SEI 0017151087), respectivamente; e a autorização do Secretário-Executivo Adjunto do MS, ocupante da função o período de 08.06.2020 a 31.03.2021, conforme os Despachos GAB/SE (SEI 0017235941) e (SEI 0017247445), respectivamente; e a execução pelo Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG), ocupante da função no período de 09.01.2019 a 30.06.2021, segundo os Despachos DLOG/SE/MS (SEI 0017272766) e (SEI 00175172), respectivamente.

2. Justificativa do Ministério da Saúde para a aquisição de preservativos femininos de látex objeto dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020 apresentada com base em um consumo

⁶ Fonte: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/pac/ies/relatorio-do-plano-anual-de-contratacoes-2023.xlt/view>. Acesso em 14 jun 2023.

⁷ Fonte: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sectics/daf/cesaf>. Acesso em 19 jun 2023.

médio superestimado e sem comprovação e em uma subestimativa do período de cobertura do estoque já existente.

O teor das NT nº 330/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017059912) e nº 331/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017063999), de 09.10.2020, não esclarece como se deu o cálculo de Consumo Médio Mensal (CMM), indicado como de 3,5 milhões de preservativos femininos de látex, não informando, por exemplo, a fonte dessa informação nem o período-base utilizado para o cálculo.

O item V - Cobertura Estimada da Programação dessas Notas Técnicas apresenta as informações de estoque, consumo, quantidade a receber e cobertura estimada que balizaram a solicitação de autorização para a efetivação dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020, conforme ilustrado na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Item V – Cobertura Estimada da Programação

V – Cobertura Estimada da Programação:

PRESERVATIVO FEMININO EM BORRACHA NATURAL (LÁTEX)

Estoque almoxarifado central (CD/SP): 8.522.300 unidades (cód. SISMAT: 0850152)

Consumo Médio Mensal (CMM): 3.500.000, considerando que estados e municípios realizam compra para complemento à demanda local.

Quantidade a receber: 2.910.300 unidades

Cobertura estimada:

- Com estoque atual (em toda rede pública): até dez/2020, em média.
- Com estoque atual mais o quantitativo requerido: até out/2021, considerando a execução da ARP nº 108/2020 - empresa PRECISA e ARP nº 109/2020 - empresa INJEFLEX, por tratarem-se do mesmo objeto.

Fonte: NT nº 330/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS e nº 331/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS.

Tomando por base as saídas de preservativos femininos para Estados e municípios registradas no Sismat entre janeiro e setembro de 2020 - as referidas Notas Técnicas foram emitidas em 09.10.2020 - o total de preservativos femininos em látex distribuídos foi de 8.383.250, uma média mensal de aproximadamente 931.472; o que representa somente 11% em relação ao CMM de 3,5 milhões apontado nas Notas Técnicas.

Em 2019, considerando as saídas registradas no Sismat, o total de preservativos femininos em látex distribuídos foi de 9.388.250, uma média mensal de aproximadamente 782.354. Portanto, o consumo médio mensal (CMM) apresentado nessas Notas Técnicas como estimativa para a necessidade de nova aquisição não encontra fundamento no histórico de distribuição nem de 2019 nem de 2020, conforme compilado no Quadro 3.

Quadro 3 – CMM de preservativos femininos em látex em 2019 e em 2020.

| | Quantitativo base para o cálculo | CMM |
|-----------------------------|---|------------|
| Notas Técnicas nº 330 e 331 | -** | 3.500.000 |
| Janeiro a setembro de 2020* | 8.383.250 | 931.472 |
| 2019* | 9.388.250 | 782.354 |

*Fonte: Sismat. Extração realizada em 10.02.2023.

**Não informado.

Depreendemos que o “Estoque almoxarifado central (CD/SP)”, de 8.522.300 unidades, contido na Figura 1, corresponda à diferença entre o total de entrada de preservativos femininos em látex entre 2019 e setembro de 2020 (27.081.400) registrado no Sismat e o total desses insumos que tiveram saída no Sismat no mesmo período (18.559.100).

Também foi possível constatar que a “Quantidade a receber”, de 2.910.300 unidades, confere com a quantidade de preservativos femininos em látex que tiveram entrada registrada no Sismat até o fim de 2020, provenientes do Contrato anterior nº 152/2019.

A estimativa da cobertura com o “estoque atual” e “com o estoque atual mais o quantitativo requerido” até dezembro de 2020 e até outubro de 2021, respectivamente, também se mostrou sem um fundamento objetivo, tanto que, conforme apontado no item 1 deste Relatório, o estoque de preservativos femininos em látex anterior às aquisições objeto dos Contratos nº 316 e nº 317/2020 foi suficiente para atender a distribuição de todo o ano de 2021.

No Despacho CGAHV (SEI 0033125678), de 20.04.2023, o Departamento de HIV/Aids, Tuberc., Hep. Virais e Infecções Sex. Transmissíveis acrescentou apenas que “o cálculo do CMM foi previsto de acordo com os pedidos de ressurgimento pelos estados (SES e SMS capitais) no SICLOM PREVENÇÃO, considerando o 1º semestre de 2020 (Anexo I).”

No entanto, tal argumento não procede, visto que o quantitativo total de preservativos femininos em látex solicitado pelas SES e SMS no 1º semestre de 2020 constante no Anexo I apresentado pelo MS foi de 13.292.100 unidades, o que resultaria em um CMM de 2.215.350 unidades, ou seja, aproximadamente 63% do CMM de 3,5 milhões apresentados nas Notas Técnicas nº 330 e 331.

Conforme já citado no item 1, quando questionado sobre as providências adotadas quanto aos atrasos ocorridos nas entregas objeto dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020 - fato esse abordado no item 8 deste Relatório - o MS manifestou no Despacho CGAHV (0033125678), de 20.04.2023, que “não havia risco de comprometimento do atendimento às solicitações dos estados e municípios”, ressaltando “que, no almoxarifado central do MS, havia saldo suficiente como estoque estratégico para atendimento dos pedidos”, o que contrasta com o alegado pela própria Diretoria do Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis (DCCI) nas NT nº 330/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017059912) e nº 331/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017063999), de 09.10.2020, que justificaram a necessidade das contratações aqui abordadas e consideravam um iminente desabastecimento já em dezembro de 2020.

As NT nº 330/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017059912) e nº 331/2020-CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0017063999), de 09.10.2020, foram assinadas pelo Diretor do Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis, ocupante da função no período de 31.05.2019 a 02.01.2023.

3. Deficiência na justificativa quanto à definição da especificação dos itens e dos quantitativos por tipo de material dos preservativos femininos licitados no Pregão Eletrônico nº 81/2020.

O Tribunal de Contas da União (TCU) determina que, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, haja inclusão da definição do método de cálculo das quantidades de materiais/serviços necessários à contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (Acórdão 1.520/2015 - Plenário, Acórdão 2.715/2015 – Plenário, Acórdão 2.352-2016 – TCU Acórdão 4039/2020 – Plenário).

A NT nº 02/2020/DCCI/SVS/MS (SEI 0014595042), de 08.01.2020, foi o documento que fundamentou o Termo de Referência (TR) que definiu o objeto, a quantidade, o cronograma estimativo de entrega, os valores da despesa e crédito orçamentário com base na aquisição anterior (Pregão Eletrônico nº 53/2018), os estoques e consumos de 2020 e as justificativas para o Pregão Eletrônico nº 81/2020. No entanto, os dados que apoiaram a necessidade da licitação foram superestimados, sem o memorial dos cálculos dos quantitativos de preservativos femininos e sem a apresentação da documentação que lhes deu suporte no processo licitatório, bem como não esclarece a motivação para a especificação alternativa por tipo de preservativo, conforme detalhado nos itens a seguir.

a) Deficiência na definição da especificação dos itens e dos quantitativos por tipo de material dos preservativos femininos licitados no PE nº 81/2020.

O TR e a NT nº 02/2020/DCCI/SVS/MS não apresentam justificativa para a especificação alternativa por tipo de preservativo feminino feita de forma mais ampla para o item 1 (preservativo feminino em poliuretano OU látex OU borracha nitrílica) e mais restrita para o item 2 (preservativo feminino em poliuretano OU borracha nitrílica) do edital do Pregão Eletrônico nº 81/2020.

Este fato somente foi mencionado quando a empresa Precisa impugnou o edital licitatório em 30.06.2020 alegando, dentre outras razões, “possível prejuízo em face do quantitativo de preservativos femininos em borracha nitrílica em face de ausência de critério estatístico de usuárias com alergia à preservativos à base de poliuretano ou látex. Ausência de estudo técnico preliminar para identificação dos quantitativos”. Em resposta, o Pregoeiro informou que:

Portanto, de forma a ofertar este insumo de prevenção a todas as usuárias do Sistema Único de Saúde é indispensável uma alternativa para pessoas sabidamente alérgicas ao látex (borracha natural) como preservativos de Borracha Nitrílica ou Poliuretano conforme previstos no termo de referência. Em pesquisa realizada junto a Agência Nacional de Vigilância sanitária (ANVISA) observa-se que 4 empresas possuem registro desse produto no Brasil, conforme detalhamento no quadro abaixo, sendo dois de material de Borracha Natural Látex, um de Borracha Nitrílica e um de Poliuretano, o que demonstra a ampla concorrência no processo licitatório tanto para o item 1, que garante a aquisição do produto em qualquer um dos materiais disponíveis conforme registro na ANVISA, quanto para o item 2, que

assegura o fornecimento de preservativos femininos em material alternativo, que não causa alergia, caso o material látex seja vencedor do item 1.⁸

Destaque-se que em 06.10.2017 foi realizada em Brasília/DF uma audiência pública prévia ao início do processo de registro de preço de preservativos femininos, com representantes do MS do Departamento das IST, HIV/Aids e Hepatites Virais (DIAHV), do DLOG e do Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis (Devit), representantes da sociedade civil e representantes das empresas Semina, Equilíbrio, Hospfar e FBM.

Na ocasião, os representantes da sociedade civil solicitaram ao MS a realização de estudos sobre os riscos de alergia ao preservativo feminino látex, “pois o preservativo pode permanecer por horas no corpo da mulher”⁹. Em resposta, o Ministério da Saúde informou que “precisa de estudos que embasem a retirada da opção látex, um levantamento está sendo feito para que não ocorra restrição de concorrência no pregão”¹⁰.

Há de se ressaltar que a aquisição de preservativos femininos em borracha látex ocorreu inicialmente com o PE nº 53/2018.

Ademais, na Rename de 2020¹¹ havia a previsão da especificação de preservativos femininos de até 20 cm; entretanto, o edital licitatório previu a aquisição de preservativos femininos até 25 cm sem apresentar justificativas no processo licitatório para tal escolha.

Por fim, não há registros no processo do PE nº 81/2020 de estudos referentes a teste, pesquisa/control de qualidade, avaliação/pesquisa de satisfação e estudo de aceitabilidade dos preservativos femininos¹², ou qualquer outra justificativa que embase a especificação dos itens objeto da licitação da forma alternativa como foi apresentada pelo Ministério da Saúde no termo de referência e de conteúdo mais amplo para o item 1 e mais restrito para o item 2.

b) Ausência de formalização de documentação contendo metodologia de cálculo, critérios adotados, fonte dos dados para definição dos itens e seus respectivos quantitativos.

Com relação às informações que embasaram a definição dos quantitativos de preservativos por tipo de material (látex, borracha nitrílica e poliuretano) licitados, os quais foram de 20 milhões para o item 1 (preservativo feminino em poliuretano OU látex OU borracha nitrílica) e de 20 milhões para item 2 (preservativo feminino em poliuretano OU borracha nitrílica), a

⁸ Fonte: www.comprasnet.gov.br. Acesso em 11 out 2022.

⁹ Fonte: <http://antigo.aids.gov.br/pt-br/noticias/processo-de-aquisicao-de-preservativo-feminino>. Acesso em 11 mai 2023.

¹⁰ Fonte: <http://antigo.aids.gov.br/pt-br/noticias/processo-de-aquisicao-de-preservativo-feminino>. Acesso em 11 mai 2023.

¹¹ Fonte: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relacao_medicamentos_rename_2020.pdf. Acesso em 21.06.2023.

¹² Conforme o Ministério da Saúde se posicionou por meio do Despacho (SEI 0030849810) o qual fora abordado no item 11 deste Relatório.

NT nº 02/2020/DCCI/SVS/MS, de 08.01.2020, apresenta a estimativa com base nas aquisições dos anos anteriores, conforme ilustrado na Figura 2 abaixo.

Figura 2 – Aquisições anteriores Nota Técnica nº 02/2020/DCCI/SVS/MS.

| Insumo de prevenção | 2017/2018 | | | 2019 | | |
|-------------------------------------|---------------------------|------------|--------|------------------------|------------|--------|
| | Fornecedor | Quantidade | R\$ | Fornecedor | Quantidade | R\$ |
| Preservativo Feminino PEC 14.090 | PRECISA CT 249/2018 | 11.725.000 | 2,3451 | PRECISA CT 152/2019 | 17.587.500 | 2,3451 |
| | EQUILIBRIO CT 251/2018 | 2.187.500 | 3,5054 | - | - | - |
| | SEMINA CT 250/2018 | 3.500.000 | 3,3855 | SEMINA CT 30/2019 | 218.750 | 3,3855 |

Fonte: Processo SIN 30.350 (SEI nº 25000.002337/2020-34).

De acordo com a referida Nota Técnica:

- Estoque atual (em 06/01/2020):
 - o Nitrílica: 3.756.000 unidades
 - o Látex: 590.550 unidades não bloqueado e 2.425.400 unidades bloqueadas (que haverá reposição)
 (fonte: SISMAT – Código: 0760072 nitrílica e 0850152 látex)
- **Consumo Médio Mensal - CMM: 3 milhões de unidades de látex**
- Quantitativo a receber: 17.587.500 unidades de látex (Contrato nº 152/2019 – empresa Precisa) e 1.421.600 unidades de nitrílica (Termos Aditivos aos contratos nº 250/2018, 251/2018 e 30/2019).
- Cobertura: agosto 2020 (grifo nosso)

Informa ainda que:

a estimativa de necessidades de cada item foi elaborada levando-se em consideração as demandas desses produtos realizadas diretamente pelos estados e municípios através do Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (SICLOM – PREV) - **a demanda nacional de preservativo feminino em nitrílica foi de 19,5 milhões e de látex 15,4 milhões (2º semestre de 2019 – período em que iniciou a distribuição dos dois materiais à rede pública de saúde).** (grifo nosso)

Para definição da estimativa da quantidade o Ministério da Saúde ora faz referência ao CMM com base na quantidade de preservativos distribuídos aos Estados e municípios, ora às demandas dos entes federativos solicitadas através do Sismat, mas não apresentou no processo e nem à equipe de auditoria a metodologia aplicada nos respectivos cálculos e os documentos que lhe deram suporte.

Da análise dos dados extraídos do sistema Sismat e considerando a aquisição de preservativos femininos nos contratos anteriores resultantes do PE nº 53/2018, observou-se as seguintes

falhas apresentadas na Nota Técnica nº 02/2020/DCCI/SVS/MS, que resultaram em uma superestimativa na quantidade licitada:

- em 2019 foram distribuídos 1.932.200 preservativos de borracha nitrílica e 9.388.250 preservativos de látex, resultando em um CMM de 161.017 e 782.354, respectivamente, valores consideravelmente inferiores aos três milhões de CMM de unidades de preservativo feminino em látex previstos na referida Nota Técnica. Destaque-se, inclusive, que a Nota Técnica não estipula o CMM para o preservativo feminino em borracha nitrílica;
- a previsão subestimada de cobertura até agosto de 2020. Tomando por base o CMM registrado em 2019 para os preservativos femininos em borracha nitrílica e látex de 161.017 e 782.354, respectivamente, e a soma do respectivo estoque e do quantitativo a receber desses itens - de 5.177.600 preservativos em borracha nitrílica e de 20.603.450 preservativos em látex – haveria preservativo em borracha nitrílica e de látex suficientes para uma cobertura de aproximadamente 32 e 26 meses, respectivamente; ou seja, até setembro de 2022 e até março de 2022. Viu-se, conforme o explanado no item 1 deste Relatório, que, de fato, houve distribuição de preservativos de látex provenientes de contratos anteriores ao PE nº 81/2020 até fevereiro de 2022; portanto, bem aproximado da estimativa de cobertura aqui colocada pela equipe de auditoria com base no CMM de 2019 (até março de 2022). Quanto aos preservativos de borracha nitrílica, houve distribuição proveniente dos contratos anteriores ao PE nº 81/2020 até julho de 2021, quase um ano além da previsão de cobertura estipulada na NT.

Ainda, o MS informou que o estudo de necessidades de cada item considerou a demanda do 2º semestre de 2019, todavia a quantidade distribuída foi inferior à demandada, como apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Preservativos feminino demandados e distribuídos de julho a dezembro de 2019.

| Material do preservativo feminino | Quantidade demandada (SICLOM) | Quantidade distribuída (SISMAT) | Quantidade distribuída x Quantidade demandada (%) |
|-----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---|
| | 2019 | 2019 | |
| Borracha nitrílica | 19.748.000 | 1.928.200 | 10% |
| Látex natural | 16.179.958 | 9.388.250 | 58% |
| Total | 35.927.958 | 11.316.450 | 31% |

Fonte: Edital do Pregão Eletrônico nº 81/2020 (SIN nº 30350, SINPAR nº 25000.002337/2020-34), Consulta ao Siclom (<http://azt.aids.gov.br/>, acesso no período de 08 a 13.02.2023) e Consulta ao Sismat (<https://scaweb.saude.gov.br/scaweb/>, acesso em 10.02.2023).

Apesar da diferença entre os quantitativos de preservativos femininos em borracha nitrílica e em látex efetivamente distribuídos, o MS estabeleceu no edital licitatório os mesmos quantitativos de preservativos para os dois itens licitados, sem juntar ao processo as justificativas e documentos que embasaram a decisão.

Por meio do Despacho (SEI 0030849810), de 15.12.2022, o Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis (DCCI) informou que na definição da quantidade por tipo de material foi considerada a demanda dos pedidos pelos gestores locais, que atualmente é de 50% para cada tipo, “e posteriormente são balizadas pelo Ministério da Saúde, de acordo com o quantitativo adquirido e disponível em estoque”.

Tal justificativa diverge da resposta à peça impugnatória apresentada pela empresa Precisa, onde o DCCI afirmou que:

Para a definição dos quantitativos o DCCI considerou a demanda dos estados por preservativos femininos ao longo de 2019. Os dados retirados do Sistema de Controle Logístico de Medicamentos Antirretrovirais - SICLOM, utilizado para solicitação de insumos de prevenção demonstram que, dentre as duas opções disponíveis para distribuição pelo MS, **a solicitação de preservativos femininos de material Borracha Nitrílica foi de 69% enquanto a solicitação por preservativos femininos de Látex foi de 31%. Apesar dessa diferença no TR foram estabelecidos os mesmos quantitativos nos itens 1 e 2.**¹³ (grifo nosso)

Quanto à divergência entre as quantidades demandadas e as quantidades distribuídas do insumo que embasou a definição do quantitativo licitado, o Despacho SE/GAB/MS (SEI 0032875028), de 06.04.2020, informa que não compete ao DLOG a ingerência em relação à quantidade solicitada, distribuída e/ou licitada, mas a aquisição, armazenamento e distribuição das quantidades solicitadas/planejadas pelas áreas finalísticas.

Ressalte-se que a administração pública deve analisar de forma reflexiva a essencialidade da contratação sob a perspectiva do interesse público. A licitação ocorreu em 29.07.2020, em um momento crítico na saúde pública no Brasil, tendo em vista a pandemia decorrente do Coronavírus, e não há menção no processo e na justificativa e objetivo da contratação no edital licitatório dos efeitos da pandemia sob a real necessidade e quantidade dos objetos licitados.

Como se observa, as justificativas acerca da definição dos itens e dos respectivos quantitativos licitados no PE nº 81/2020 foram sendo apresentadas de forma esparsa, por meio de Despachos, e somente mediante a provocação de outras partes, como se constata pela impugnação da empresa Precisa e mesmo *a posteriori* pelos questionamentos da equipe responsável por esta auditoria.

Conclui-se, portanto, que a ausência de elaboração de um documento único que definisse as metodologias de cálculos e os critérios para definição dos quantitativos licitados, bem como que esclarecesse as fontes de informações e os sistemas utilizados, com a anexação da documentação que lhe desse suporte, pode ter contribuído para a efetivação de uma compra mal dimensionada e que resultou na aquisição em quantidades excessivas e desnecessárias de itens, em detrimento de outros insumos.

¹³ Fonte: comprasnet.gov.br. Acesso em 11.10.2022.

A NT nº 02/2020/DCCI/SVS/MS, de 08.01.2020, e o Edital Licitatório do PE Nº 81/2020, de 17.07.2020, foram assinados respectivamente pelo Diretor do Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis, ocupante da função a partir de 31.05.2019 a 02.01.2023, e pelo Diretor de Departamento de Logística em Saúde, ocupante da função no período de 09.01.2019 a 30.06.2021.

4. Cálculo da média aritmética dos preços objeto de cotação com fornecedores no PE nº 81/2020 realizado sem diferenciação por tipos de materiais dos preservativos femininos.

Conforme consta na NT nº 112/2020-COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0014595042), de 27.04.2020, o MS, ao realizar o cálculo da média aritmética dos preços objeto de cotação com fornecedores no âmbito do PE nº 81/2020, não diferenciou o cálculo por tipos de materiais dos preservativos femininos, gerando risco de distorções no preço médio dos itens cotados.

A Figura a seguir apresenta as informações das cotações de preços realizadas pelo MS junto a fornecedores.

Figura 3 - Resultado cotação de preços com fornecedores no PE nº 81/2020.

Item 001 - BR0440306 - PRESERVATIVO FEMININO, POLIURETANO OU LÁTEX OU BORRACHA NITRÍLICA, ATÉ 25 CM, LUBRIFICADA, LISA, TRANSPARENTE, PORÇÃO FINAL EM ANEL OU ESPONJA - 20.000.000 UNIDADES

| CNPJ | Empresa | Data | Quantitativo | Preço Unitário | Preço Total |
|--------------------|---|------------|--------------|----------------|--------------------|
| 01.997.891/0001-65 | INJEFLEX INDUSTRIA E COMERCIO DE DISPOSITIVOS E PRODUTOS MÉDICOS LTDA | 20/02/2020 | 20.000.000 | R\$ 4,3904 | R\$ 87.808.000,00 |
| 13.882.701/0001-43 | FARMA SUPPLY- MS BASTOS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA | 21/02/2020 | 20.000.000 | R\$ 5,0000 | R\$ 100.000.000,00 |
| 55.163.042/0001-35 | SEMINA INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA | 21/02/2020 | 20.000.000 | R\$ 5,1200 | R\$ 102.400.000,00 |
| 05.215.461/0001-03 | EQUILIBRIO COMERCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS EIRELI | 19/02/2020 | 20.000.000 | R\$ 8,0871 | R\$ 161.742.000,00 |
| | | | | Média | R\$ 5,6494 |

Item 002 - BR0441639 - PRESERVATIVO FEMININO POLIURETANO OU BORRACHA NITRÍLICA, ATÉ 25 CM, LUBRIFICADA, LISA, TRANSPARENTE, PORÇÃO FINAL EM ANEL - 20.000.000 UNIDADES

| CNPJ | Empresa | Data | Quantitativo | Preço Unitário | Preço Total |
|--------------------|--|------------|--------------|----------------|--------------------|
| 55.163.042/0001-35 | SEMINA INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA | 21/02/2020 | 20.000.000 | R\$ 5,1200 | R\$ 102.400.000,00 |
| 05.215.461/0001-03 | EQUILIBRIO COMERCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS EIRELI | 19/02/2020 | 20.000.000 | R\$ 8,0871 | R\$ 161.742.000,00 |
| | | | | Média | R\$ 6,6036 |

Fonte: NT nº 112/2020-COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0014595042), de 27.04.2020.

A Coordenação de Licitação e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde (Colmer) informou que para o item 01, “a variação entre o menor preço (R\$ 4,3904) e o maior (R\$ 8,0871) foi de 84,20%”, sendo a média dos valores R\$5,6494 e que a menor proposta recebida foi da empresa Injeflex (R\$ 4,3904), “valor este que está consideravelmente superior ao desembolsado na compra anterior (Pregão 53/2018), valor unitário de US\$ 0,6061, que convertido, por hipótese, na razão US\$ 1,00 (um dólar) = R\$ 5,65 (Câmbio do Fechamento do dia 24/04/2020), resulta no valor de R\$ 3,42”.

Para o item 2, a Coordenação assinalou que “a variação entre o menor preço (R\$5,1200) e o maior (R\$ 8,0871) foi de 57,95% e que a média dos valores ofertados foi de R\$ 6,6036”, sendo a melhor oferta da empresa Semina (R\$5,1200), “valor que está 3,64% superior ao desembolsado na compra anterior (Pregão 53/2018), valor unitário de US\$ 0,8750, que

convertido, por hipótese, na razão US\$ 1,00 (um dólar) = R\$ 5,65 (Câmbio do Fechamento do dia 24/04/2020), resulta no valor de R\$ 4,94”.

Entretanto, vê-se que o cálculo da média aritmética exposto na referida NT considerou a cotação de preço de preservativos de diferentes materiais como sendo um único, o que elevou o preço dos preservativos de materiais mais baratos (látex em comparação com borracha nitrílica e com poliuretano; e borracha nitrílica em comparação com poliuretano).

Quadro 4 – Material dos preservativos femininos na cotação com os fornecedores no PE nº 81/2020.

| Item | Fornecedor | Data Proposta/ Pregão | Marca | Material |
|------|--|--------------------------|-----------|--------------------|
| 01 | Equilibrio Comércio de Produtos Farmacêuticos EIRELI | 19.02.2020 | Qualy Fun | Poliuretano |
| | Farma Supply - MS Bastos Com. representações ME | 21.02.2020 | Cupid | Látex natural |
| | Injeflex Ind e Com de Disp e Produtos Médicos Ltda | 20.02.2020 | Velvet | Látex natural |
| | Semina Indústria e Comércio Ltda | 21.02.2020 | Della | Borracha nitrílica |
| 02 | Equilibrio Comércio de Produtos Farmacêuticos EIRELI | 19.02.2020 | Qualy Fun | Poliuretano |
| | Semina Indústria e Comércio Ltda | 21.02.2020 | Della | Borracha nitrílica |

Fonte: Cotação de preço processo SEI nº 25000.002337/2020-34, comprasnet.gov.br/livre/Pregao/AtaEletronico e [Consultas - Agência Nacional de Vigilância Sanitária \(anvisa.gov.br\)](http://Consultas-Agência Nacional de Vigilância Sanitária (anvisa.gov.br)).

Assim, no item 1, para o preservativo de borracha látex, houve apresentação de duas propostas, a empresa Injeflex (R\$ 4,3904) e a Farma Supply (R\$ 5), sendo a média R\$ 4,6952; para o preservativo de poliuretano somente a empresa Equilíbrio apresentou proposta no valor de R\$ 8,0871; e para o preservativo de borracha nitrílica a Semina apresentou proposta no valor de R\$ 5,12.

Já no item 2, apresentaram cotação de preço as empresas Equilíbrio, no valor de R\$ 8,0871, para o preservativo em poliuretano, e para o preservativo de borracha nitrílica a Semina apresentou proposta no valor de R\$ 5,1200.

Por fim, apesar do exposto, a NT nº 112/2020-COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0014595042) optou por manter os valores das aquisições homologadas no PE nº 53/2018, com base no artigo 2º, II, combinado com o §1º da IN nº 05/2014-SLTI/MPOG:

Nesse sentido e diante de todos os cenários apresentados na presente Nota Técnica, esta COMER sugere que seja utilizado para fins de estimativa de preços: para o item 1 (Preservativo Feminino Poliuretano ou Látex ou Borracha Nitrílica), US\$ 0,6061 por unidade e para o item 2 (Preservativo Feminino Poliuretano ou Borracha Nitrílica), US\$ 0,8750. Contudo, ao invés de sugerir o preço em dólar, recomenda-se que a estimativa de preço seja realizada em moeda nacional. (...)

Portanto, conclui-se que a metodologia que melhor representa a realidade atual é o valor da última aquisição, valores estes homologados no (pregão 53/2018) em moeda estrangeira Dólar americano, Item 01(0,6061) e item 02 (US\$ 0,8750) convertido, por hipótese, na razão US\$ 1.00 (um dólar) =R\$ 5,65 (Câmbio de Fechamento do 24.04.2020), no qual resulta nos valores de R\$ 3,42 para item 01 e R\$ 4,92 para o item 02.

Em sequência, após nova pesquisa de preços em bancos públicos, por meio da NT nº 166/2020 - COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0015108065), de 01.06.2020, o DLOG também entendeu “razoável utilizar como referência para o certame os mesmos valores homologados no último pregão (PE nº 53/2018), desta pasta, ou seja, em moeda estrangeira, e aos valores de US\$ 0,6061 para o item 1 e US\$ 0,8750 para o item 2”. Ressalta-se que o MS, por meio do Despacho COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0032984018), de 13.04.2023, demonstra uma lacuna de competência na definição dos tipos de produto, o que possibilita uma deficiência na análise da pesquisa de preços:

A COLMER não detém competência técnica para definir a divisão do produto por meio dos materiais que o compõem. Dessa forma, recebido o objeto da compra, é promovida uma pesquisa de preços a partir do seu CATMAT apontado no Termo de Referência, sem levar em consideração o tipo de material, já que, depreende-se, todos atendem à necessidade da demandante.

Além disso, cabe mencionar que, consoante a ata de realização do PE nº 53/2018 – Complementar nº 1, a empresa Precisa participou do certame como representante de empresa estrangeira, devendo ser acrescidos os gravames consequentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda, a fim de possibilitar a justa competição entre os licitantes brasileiros e estrangeiros.

Destaque-se que a NT nº 112/2020-COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0014595042), de 27.04.2020, informa que, conforme consultas realizadas em 12.02.2020 e 27.04.2020, não foram localizados registros de compras similares de entes integrantes da Administração Pública no sistema DW/SIASG, no sistema de Banco de Preços em Saúde (BPS), no banco de dados do sistema Painel de Preços e no sítio da Imprensa Oficial.

Embora o cálculo equivocado das médias aritméticas não tenha, por fim, impactado negativamente os preços de referência do PE nº 81/2020, é necessário pontuar tal falha na análise de preços empreendida pelo Colmer, a qual, porventura, poderia ter ocasionado distorções prejudiciais à competitividade.

A deficiência na análise crítica realizada pela Colmer, responsável pela cotação de preço, demonstra a existência do risco de se obter um preço de referência não condizente com a realidade do mercado, podendo restringir ou direcionar o certame licitatório.

As NT nº 112/2020-COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0014595042), de 27.04.2020 e NT nº 166/2020 - COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0015108065), de 01.06.2020, foram assinadas pelo Coordenador de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde, ocupante da função no período de 31.05.2019 a 29.10.2020. A ata de realização do PE nº

81/2020 foi assinada pelo pregoeiro oficial CPF nº ***.910.211-**, e pelos membros de apoio CPF nº ***.241.901-**, CPF nº ***.316.841-**, CPF nº ***.322.931-**.

5. Habilitação de empresas em desatendimento aos princípios da legalidade e do tratamento isonômico entre os licitantes.

Consoante dispõem os incisos XIV e XV do artigo 4º da Lei nº 10.520, de 17.07.2022, o licitante será declarado vencedor do certame quando atender as exigências do edital licitatório, podendo deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (Sicaf).

Embora o Edital do PE nº 81/2020 dispusesse que caberia ao pregoeiro verificar o eventual descumprimento da existência das condições de participação, verificou-se as seguintes falhas nas análises da documentação pelo pregoeiro:

a) Ausência de documentação que ateste a verificação pelo pregoeiro do atendimento ao item 13.1.3 do edital do PE nº 81/2020.

O item 13.1 do edital licitatório dispõe como condição prévia ao exame da documentação de habilitação do licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar, a verificação pelo pregoeiro de “eventual descumprimento das condições de participação, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação”, mediante consulta ao sistema Sicaf e Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (<https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>), em nome da licitante e também de seu sócio majoritário, por força do artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 (13.1.2 e 13.1.3).

Entretanto, as consultas das certidões do TCU dos sócios majoritários (item 13.1.3) das empresas Precisa e Semina ou outro documento que ateste a verificação pelo pregoeiro em atendimento ao item 13.1.3 não foram localizadas no processo licitatório.

Por meio do Despacho SE/GAB/SE/MS (SEI 0032875028), de 06.04.2023, o MS informou que:

Cita-se ainda que, **no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), não fora verificado no campo “Ocorrências Impeditivas indiretas”** nenhum impedimento indireto em que assinalasse quaisquer irregularidades em nome dos sócios majoritários das empresas citadas. Dessa forma, não se demonstrou a necessidade de Diligências. Além disso, o próprio TCU por meio do Acórdão nº 628/2019 Plenário, publicada no Informativo de Licitações e Contratos nº 365 orientou no sentido de que a exigência contida de verificação das certidões se refira tão somente às empresas licitantes e não aos sócios majoritários. (...) (grifo nosso)

Conforme se observa no Despacho, o pregoeiro restringiu a análise das sanções à consulta do cadastro das empresas no Sicaf, não efetuando a consulta dos sócios majoritários quanto à existência de sanção que impeça a participação da empresa no certame, conforme solicitado no edital do certame.

Ademais, o Acórdão do TCU nº 628/2019 trata de cláusula que contém exigências potencialmente restritivas à competitividade por exigência de certidão negativa de débito em nome do sócio majoritário, não prevista no artigo 29 da Lei nº 8.666/1993.

Portanto, os argumentos apresentados pelo MS não impedem as devidas diligências quanto à existência de sanção que impeça a participação da empresa no certame pelo pregoeiro, conforme disposto no edital licitatório.

b) Ausência de apresentação de documentos habilitatórios exigidos no edital do PE nº 81/2020 resultando na habilitação de empresas em desatendimento aos princípios da legalidade e do tratamento isonômico entre os licitantes.

O item 13.22.3 do edital licitatório dispõe que “qualquer documento em outra língua que não o português deverá ser apresentado juntamente com uma tradução”, nos termos do artigo 41 do Decreto nº 10.024, de 20.09.2019.

Para atendimento do item 13.22.3, analisando-se os anexos ao Ofício nº 1606/2022/SE/GAB/SE/MS (SEI 0030900841), de 19.12.2022, e os documentos extraídos do Comprasnet, a empresa representante Injeflex apresentou documentos habilitatórios da empresa representada HLL Lifecare Limited sem tradução oficial, contrariando a legislação citada.

Por meio do Despacho SE/GAB/SE/MS (SEI 0032875028), de 06.04.2023, o Ministério da Saúde apresentou os documentos contendo as traduções juramentadas da empresa HLL Lifecare Limited.

Da documentação enviada, constatou-se as seguintes inconsistências:

- a procuração apresentada é referente ao Pregão nº 42/2020 (SEI 0032778845);
- o Certificado de Capacidade de Produção é referente à fabricação de preservativos masculinos de látex (SEI 0032778845);
- não apresentação da tradução juramentada da Licença para fabricação, venda ou distribuição de dispositivo médico de Classe C ou D nº MFG/MD/2019/000226.

Vale destacar que o pregoeiro não procedeu o registro na ata de realização do PE nº 81/2020 da obrigatoriedade de apresentação da documentação com tradução juramentada pelo licitante vencedor, como é exigido nos itens 13.22.2, 13.22.3 e 13.22.4, para fins de assinatura do contrato ou da ARP.

Ademais, falhas na diligência das análises da documentação de habilitação, com a não observância das exigências do edital, podem ter afrontado o tratamento isonômico e impessoal a que devem ser submetidos os licitantes e ocasionado o favorecimento de empresas sem que preenchessem todas as condições jurídicas de contratar com a administração pública exigidas no edital do PE nº 81/2020.

A ata de realização do PE nº 81/2020 foi assinada pelo pregoeiro oficial CPF ***.910.211-**, e pelos membros de apoio CPF ***.241.901-**, CPF ***.316.841-**, CPF ***.322.931-**.

6. Participação de uma mesma empresa no PE nº 81/2020, para o mesmo item, por meio de dois representantes legais, violando os princípios da competitividade e da isonomia entre os licitantes.

Da análise dos documentos apresentados pelos licitantes, o pregoeiro não observou que a empresa Cupid Limited foi representada simultaneamente pelas empresas Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda (CNPJ nº 28.125.413/0001-11) e Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda (CNPJ nº 03.394.819/0005-00) e que as duas representantes legais apresentaram lances para o item 01, como mostram as Figuras 4 e 5. Destaque-se ainda que a empresa Century participou como Microempresa (ME)/Empresa de Pequeno Porte (EPP).

Figura 4 – Participação das duas representantes legais da empresa Cupid Limited no PE nº 81/2020.

Item: 1 - PRESERVATIVO FEMININO

Propostas Participaram deste item as empresas abaixo relacionadas, com suas respectivas propostas.
(As propostas com * na frente foram desclassificadas)

| CNPJ/CPF | Fornecedor | Porte ME/EPP | Declaração ME/EPP/COOP | Quantidade | Valor Unit. | Valor Global | Data/Hora Registro |
|--------------------|---|--------------|------------------------|------------|-------------|---------------------|---------------------|
| 28.125.413/0001-11 | CENTURY COMERCIO E REPRESENTACAO DE ALIMENTOS E CORRELA | Sim | Sim | 10.000.000 | R\$ 4,9800 | R\$ 49.800.000,0000 | 25/07/2020 14:24:47 |
| | Marca: CUPID FEMALE Fabricante: CUPID LIMITED Modelo / Versão: LATEX Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Preservativo feminino, látex, lubrificada, lisa, transparente, porção final em anel ou esponja, data de validade: 3 anos da data da fabricação, registro: 80117580698 validade do registro: 23/07/2028, Marca: CUPID FEMALE CONDOM, Fabricante: CUPID LIMITED - INDIA | | | | | | |
| 03.394.819/0001-79 | PRECISA - COMERCIALIZACAO DE MEDICAMENTOS LTDA | Não | Não | 10.000.000 | R\$ 5,3500 | R\$ 53.500.000,0000 | 24/07/2020 21:03:39 |
| | Marca: CUPID FEMALE CONDOM Fabricante: CUPID LIMITED Modelo / Versão: CUPID FEMALE CONDOM Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: PRESERVATIVO FEMININO, LÁTEX, LUBRIFICADA, LISA, TRANSPARENTE, PORÇÃO FINAL EM ESPONJA. | | | | | | |

Figura 4 – Participação das duas representantes legais da empresa Cupid Limited no PE nº 81/2020.

| 4/10/2022 23:35 | | Compras.gov.br - O SITE DE COMPRAS DO GOVERNO | |
|---|---------------------|---|--|
| Aguardando convocação ME/EPP | 28/07/2020 15:13:28 | Aguardando Convocação ME/EPP. | |
| Início do desempate | 28/07/2020 15:13:28 | Item está em 1º desempate Me/Epp, aguardando lance. | |
| Desempate - Tempo do Lance Expirado | 28/07/2020 15:18:29 | O Item teve o 1º desempate Me/Epp encerrado às 15:18:28 de 28/07/2020. O tempo expirou e lance não foi enviado pelo fornecedor CENTURY COMERCIO E REPRESENTACAO DE ALIMENTOS CORRELA, CPF/CNPJ: 28.125.413/0001-11. | |
| Encerrado | 28/07/2020 15:18:29 | Item encerrado. | |
| Abertura do prazo de Convocação - Anexo | 29/07/2020 08:45:47 | Convocado para envio de anexo o fornecedor PRECISA - COMERCIALIZACAO DE MEDICAMENTO LTDA, CNPJ/CPF: 03.394.819/0001-79. | |
| Encerramento do prazo de Convocação - Anexo | 29/07/2020 08:52:35 | Encerrado o prazo de Convocação de Anexo pelo fornecedor PRECISA - COMERCIALIZACAO DE MEDICAMENTOS LTDA, CNPJ/CPF: 03.394.819/0001-79. | |
| Abertura do | | | |

Fonte: comprasnet.gov.br/livre/. Acesso em 14.10.2022.

Figura 5 – Procuраções emitidas pela empresa Cupid Limited.

Procuração

Para,

Ministério da Saúde do Brasil

Nós da **CUPID LIMITED**, uma empresa devidamente estabelecida perante as leis da Índia, FDA LICENSE No : 25-NKD/48, Certificado de Boas Práticas No : 6076582, com sede na A68, MIDC, MALEGAON, SINNAR, NASHIK - 422113 , Dist - NASHIK Z-2 DISTRICT, autorizamos a:

Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda, estabelecida na Rodovia Governador Mário Covas, S/N, KM 279, SALA 77, Terminal Intermodal da Serra, SERRA/ES, Cep 29.161-382, inscrita no CNPJ nº 28.125.413/0001-11 e I.E. 083337407, para ser nosso representante legal no Brasil não exclusivo, com poder de receber todas as notificações do Governo, sendo responsável administrativamente, legal e judicialmente por meio de sua legislação nacional. A empresa está também autorizada a participar de todos os processos de Licitação de venda dos preservativos femininos para o Ministério da Saúde do Brasil / MS, no ano de 2020, negociando preços e condições de pagamento, assim como datas de entrega, e todos os detalhes pertinentes a operação, formalizando o contrato para nós, através da empresa Century, legalmente representada e nomeada.

Por meio desta, estendemos a nossa garantia total para o fornecimento de Preservativos feminino de Látex atendendo todas as exigências da Licitação.

BEFORE ME

Procuração

Para,

Ministério da Saúde do Brasil

Nós da **CUPID LIMITED**, uma empresa devidamente estabelecida perante as leis da Índia, FDA LICENSE No : 25-NKD/48, Certificado de Boas Práticas No : 6076582, com sede na A68, MIDC, MALEGAON, SINNAR, NASHIK - 422113 , Dist - NASHIK Z-2 DISTRICT, autorizamos a:

PRECISA – Comercialização de Medicamentos LTDA, estabelecida na Av. Portugal, n 1100, Rua 05 parte A-14-B Bairro Itaquí, Itapevi-SP, Cep: 06.696-060, inscrita no CNPJ nº 03.394.819/0005-00 e I.E. 373.186.979.111 para ser nosso representante legal no Brasil não exclusivo, com poder de receber todas as notificações do Governo, sendo responsável administrativamente, legal e judicialmente por meio de sua legislação nacional. A empresa está também autorizada a participar de todos os processos de Licitação de venda dos preservativos femininos para o Ministério da Saúde do Brasil / MS, no ano de 2020, negociando preços e condições de pagamento, assim como datas de entrega, e todos os detalhes pertinentes a operação, formalizando o contrato para nós, através da empresa PRECISA, legalmente representada e nomeada.

Por meio desta, estendemos a nossa garantia total para o fornecimento de Preservativos feminino de Látex atendendo todas as exigências da Licitação.

Fontes: comprasnet.gov.br e Anexo ao Ofício nº 1606/2022/SE/GAB/SE/MS, de 19.12.2022

Vale ressaltar que, mesmo que seja mediante representação, é a empresa estrangeira que assina/firma o contrato, executa o objeto e recebe a contraprestação financeira pelo fornecimento do material.

Portanto, uma mesma empresa com dois representantes legais participando do mesmo item macula a competitividade e a isonomia com os demais licitantes, violando os princípios do artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

7. Ausência de equalização tributária no julgamento das propostas apresentadas por empresas estrangeiras que não funcionam no país.

A ARP do PE nº 81/2020 e o processo disponibilizado pelo MS não dispõem de registros/documentos que comprovem os acréscimos dos gravames consequentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final

de venda no ato do julgamento das propostas apresentadas pelas empresas estrangeiras Cupid Limited e HLL Lifecare, consoante determina o § 4º do artigo 42 da Lei nº 8.666/93.

De acordo com o Caderno de Logística – Participação de Empresas Estrangeiras em Licitações¹⁴, do Ministério da Economia, a equalização tributária das propostas de preços consiste:

(...) na adição simulada do custo dos tributos que oneram a operação final de venda no mercado interno do objeto da licitação, por uma empresa brasileira ou estrangeira em funcionamento no país, às propostas apresentadas por empresas estrangeiras que não funcionem no país.

Trata-se, pois, de uma simulação, a cargo do pregoeiro ou da comissão de licitação, para o fim exclusivo de julgamento das propostas, ou seja, a administração não arca com o custo relacionado a estes tributos, caso uma empresa estrangeira que não funcione no país seja declarada vencedora, após a equalização tributária das propostas, conquanto atendidas todas as demais exigências editalícias, por óbvio. (...)

Caso a proposta da empresa estrangeira continue a apresentar preço menor para o item em relação ao preço da proposta tomada como parâmetro para a equalização tributária, será considerada vencedora e o certame segue para a etapa de habilitação.

Por outro lado, caso o preço do item se mostre maior ou igual ao preço da proposta tomada como parâmetro para a equalização tributária, o pregoeiro deve negociar a redução do preço com a empresa estrangeira que não funcione no país. Permanecendo inalterado o cenário após a negociação, a proposta sob julgamento deve ser desclassificada.

As empresas estrangeiras que participam das licitações podem ou não funcionar no Brasil. Assim, a instalação e o funcionamento de filial, sucursal, agência ou estabelecimento de empresa estrangeira no país são objeto do Código Civil, regulamentados pela IN n.º 77, de 18.03.2020, do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (DREI/SGD/SEDGG/ME).

De acordo com a Lei nº 8.666/93, a diferença entre o processo de habilitação das empresas estrangeiras em funcionamento no país em relação às empresas brasileiras consiste na documentação exigida na habilitação jurídica (artigo 28, inciso V): decreto de autorização e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

O Despacho CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0031830367), de 10.02.2023, informa que:

3. O certame contou com a participação de 05 (cinco) licitantes para a cota principal, sendo 3 (três) empresas estrangeiras e 2 (duas) nacionais, e apenas aquelas 2 (duas) nacionais para a cota reservada.

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/empresas-estrangeiras-em-licitacoes-publicas.pdf>. Acesso em 23 jun 2023.

4. Dessa forma, fez-se necessário aplicar a equalização apenas da cota principal, visto que incidia em ambas as propostas os impostos com as mesmas alíquotas, quais sejam 0,65% de PIS e 3% de COFINS.

| | LICITANTE | PREÇO UNITÁRIO DESONERADO | PIS 0,65% | COFINS 3% | PREÇO UNITÁRIO ONERADO |
|---|---|---------------------------|------------|------------|------------------------|
| 1 | PRECISA - COMERCIALIZACAO DE MEDICAMENTOS LTDA | R\$ 4,10 | - | - | - |
| 2 | INJEFLEX INDUSTRIA E COMERCIO DE DISPOSITIVOS E PRODUTO | R\$ 4,12 | - | - | - |
| 3 | CENTURY COMERCIO E REPRESENTACAO DE ALIMENTOS E CORRELA | R\$ 4,15 | - | - | - |
| 4 | SEMINA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA | R\$ 4,3339 | R\$ 0,0292 | R\$ 0,1349 | R\$ 4,4981 |
| 5 | EQUILIBRIO COMERCIO DE PRODUTOS FARMACEUTICOS EIRELI | R\$ 5,6846 | R\$ 0,0383 | R\$ 0,1770 | R\$ 5,8999 |

5. Adiante, para fins de comparação, na tabela abaixo foram sequenciadas as licitantes participantes da cota principal, correlacionadas aos menores preços ofertados na fase de lances, evidenciando os preços desonerados de cada proposta:

6. Como se pode observar, o valor unitário proposto pela empresa Precisa na fase de lances era o menor dentre os preços desonerados.

7. Tal diferença se ampliou durante a fase de negociação com a primeira colocada, quando foi alcançado o preço unitário de R\$ 3,15.

No entanto, tal Despacho não foi elaborado quando do julgamento das propostas e tampouco foi juntado ao processo licitatório, tendo sido apresentado somente em virtude de demanda da equipe de auditoria.

Posteriormente, o MS solicitou, por meio do Despacho COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0032984018), de 13.04.2023, os seguintes esclarecimentos à Consultoria Jurídica (Conjur):

a) No julgamento das propostas, é necessário aplicar a equalização tributária nos pregões eletrônicos nacionais que permitem a participação de empresas estrangeiras?

b) Tendo em vista a eminência do término da vigência da Lei n. 8.666/93 10.375.666/0001-88, 10.375.666/0001-88 é necessário efetuar a referida equalização aos procedimentos licitatórios com fulcro na Lei n. 14.133/2021?

O Parecer nº 78/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI 0033853443), de 24.02.2023, emitido em resposta a esses questionamentos, entendeu que a equalização tributária é cabível nas licitações de “caráter internacional, não sendo aplicáveis às licitações de caráter nacional, isto é, quando permitida apenas a participação de fornecedores brasileiros e estrangeiros com autorização para funcionamento no país.”

O Edital do PE nº 81/2020 permitiu a participação de empresas estrangeiras ou nacionais, conforme ilustrado na Figura 6; para tanto exigiu que as empresas estrangeiras participando através de representante legal apresentassem documento de nomeação dos mesmos com poderes para representá-las, para responder pelas mesmas e para receber notificações relativas ao procedimento licitatório (item 13.1.3.1).

Figura 6– Cabeçalho do Edital do PE nº81/2020.

Fonte: comprasnet.gov.br/

Já o item 13.22 dispôs sobre as condições específicas para licitantes estrangeiros. Segundo o item 13.22.1, **“os licitantes estrangeiros interessados, que ainda não funcionam no país, deverão instituir representação legal no Brasil, por meio de pessoa jurídica detentora do registro do produto perante a ANVISA, com poderes para receber citação e responder administrativa ou judicialmente”** (grifo nosso).

Por outro lado, o edital não previu a documentação de habilitação jurídica para empresas estrangeiras com domicílio no Brasil.

As empresas estrangeiras Cupid Limited e HLL Lifecare apresentaram as documentações exigidas no item 13.22 do edital licitatório (Condições específicas para licitantes estrangeiros), em especial o item 13.22.1.

Para atendimento do item 13.22.1, a empresa estrangeira Cupid Limited apresentou procuração para as representantes legais Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda (CNPJ nº 28.125.413/0001-11) e Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda (CNPJ nº 03.394.819/0005-00), sendo que cada empresa apresentou uma proposta diferente para o item 01 no certame licitatório, como, inclusive, já citado no item 6 deste Relatório. Já a empresa estrangeira HLL Lifecare nomeou como representante legal a empresa Injeflex Ind. e Com de Disp. e Produtos Médicos Ltda (CNPJ nº 01.997.891/0001-65).

Portanto, reforça-se que havia a necessidade de equalização tributária no julgamento dos preços ofertados pelas empresas estrangeiras, com a respectiva juntada do memorial de cálculo no processo licitatório e registro na ata do Pregão Eletrônico, em cumprimento ao § 4º do artigo 42 da Lei nº 8.666/93.

Em que pese a ausência de equalização tributária não ter impactado na classificação final do pregão eletrônico, a ausência desse procedimento no julgamento do certame licitatório afronta os princípios da legalidade e da publicidade do ato administrativo.

A ata de realização do PE nº 81/2020 foi assinada pelo pregoeiro oficial CPF nº *****.910.211-****, e pelos membros de apoio CPF nº *****.241.901-****, CPF nº *****.316.841-****, CPF nº *****.322.931-****.

8. Aceitação ilegal de garantia na forma de fiança fidejussória, não prevista na Lei nº 8.666/93, e sem análise técnica prévia sobre o documento de garantia contratual apresentado pela empresa Precisa Medicamentos, no âmbito do Contrato nº 316/2020.

Constatou-se que a garantia fidejussória prestada pela empresa contratada Precisa, referente ao objeto do Contrato nº 316/2020, consistente em uma carta fiança tendo como fiador o FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias, não se inclui entre as opções de garantia previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/93, transcrito abaixo, ao qual a Cláusula Sétima - Garantia de Execução do referido contrato e o item 17 - Garantia da Execução do Edital do PE nº 81/2020 se remetem.

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária.

(...)

A garantia fidejussória apresentada não se enquadra em nenhuma dessas opções. Esclareça-se que no caso do seguro-garantia, o emitente trata-se de uma seguradora a qual deve estar regularmente registrada na Superintendência de Seguros Privados (Susep), e a fiança bancária, por sua vez, trata-se de um instrumento garantidor emitido por uma instituição bancária, como o seu próprio nome ressalta.

A garantia fidejussória apresentada pela contratada no Contrato nº 316/2020, por seu turno, trata-se de uma carta fiança emitida por uma instituição não bancária e que, inclusive, não estava cadastrada junto ao Banco Central do Brasil (BC). Portanto, tal modalidade de garantia contratual não poderia ter sido aceita. Cabe dizer que não consta no processo de contratação nº 25000.002337/2020-34 nenhum despacho, nota técnica ou documento correlato que apresente uma análise sobre a aceitação dessa garantia. O documento referente à dita carta fiança foi encaminhado por e-mail, datado de 24.11.2020, e-mail este que não constava do processo nº 25000.002337/2020-34, tendo vindo aos autos somente em 13.11.2021 juntamente com a manifestação da defesa prévia apresentada pela empresa Precisa.

Em Despacho CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0022114832), de 10.08.2021, "considerando que a Carta Fiança apresentada pela Contratada não preenche as condições exigidas pelo Art. 56, III

da Lei nº 8.666/93", determinou-se por oficial a contratada, com urgência, a fim de substituí-la em cinco dias úteis. A empresa Precisa foi notificada repetidas vezes, conforme Ofícios nº 395/2021/DIVAN/COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0022119618), de 10.08.2021; nº 414/2021/DIVAN/COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0022278770), de 18.08.2021; e nº 427/2021/DIVAN/COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (SEI 0022370385), de 24.08.2021; para realizar a substituição da garantia contratual, mas persistiu na negativa de substituição, argumentando que com a entrega total do objeto contratado e o fim da vigência contratual – o qual ocorreria somente em 13.11.2021 - não restaria necessidade de apresentação de outro instrumento de garantia contratual válido.

Cabe registrar que a empresa Precisa apresentou Defesa Prévia (SEI 0024974645) em 13.10.2021 e que, conforme Despacho DICONF (SEI 0024975542), de 24.01.2022, os autos foram encaminhados ao DLOG para análise e deliberação quanto à aplicação ou não de penalidade administrativa à empresa contratada. Somente em 07.12.2022, ou seja, após decorridos mais de dez meses, a Diretoria do DLOG emitiu o Despacho DLOG (SEI 0030700185) decidindo pela aplicação de multa à Precisa conforme o disposto na Cláusula Décima Sétima do Edital do PE nº 81/2020 e da Lei nº 8.666/93 ("17.1.1 A inobservância do prazo fixado para apresentação da garantia acarretará a aplicação de multa de 0,07% do valor do contrato por dia de atraso, até o máximo de 2%.").

No Despacho DIVIC/DLOG/CGOF/DLOG/SE/MS (SEI 0031920324), de 15.02.2023, definiu-se o valor da multa a ser aplicada à empresa Precisa no total de US\$ 60.410. Em 24.02.2023 foi encaminhado por e-mail o Ofício nº 88/2023/DLOG/SE/MS (SEI 0032012352) notificando a empresa para o recolhimento do valor da multa. No entanto, conforme informado pela SE do MS no Despacho SE/GAB/SE/MS (SEI 0032875028), de 06.04.2023, até o momento não houve a confirmação do recebimento desse Ofício pela notificada. Informou-se, ademais, que a próxima providência a ser adotada pelo Ministério é a notificação por carta registrada.

Além da ilegalidade em si, consistente na aceitação tácita de documento não previsto em lei para fins de garantia contratual, constata-se que a ausência de análise técnica sobre o documento de garantia contratual apresentado pela empresa Precisa, no âmbito do Contrato nº 316/2020, não se trata de uma falha pontual, mas sim de uma lacuna nos controles internos da Coordenação de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde (Colmer), haja vista que no âmbito do processo de contratação que resultou no Contrato nº 317/2020, firmado com a empresa Injeflex, também não consta nenhum documento ou ato processual de análise sobre a garantia contratual ali apresentada, a qual, por sua vez, se tratou de carta fiança bancária.

Consta, inclusive, em trecho de e-mail (SEI 0022480857) datado de 26.01.2021, endereçado pela Divisão de Análise das Aquisições de Insumos Estratégicos (Divan/Colmer) em resposta à carta da Precisa (SEI 0024972147), que:

(...) ao receber uma garantia contratual a DIVAN/COLMER faz a conferência dos dados exposto na apólice com as informações do expressas no Contrato, tais como: valor, nome do segurado e beneficiário, vigência, número do processo, nome do insumo, ou seja, dados analíticos e não jurídicos. (...) Quanto à conformidade e/ou

legalidade da garantia contratual aos ditames da Lei de Licitação é de obrigação da empresa a sua observação desde a participação do certame, pois tal assertiva encontra-se expressa no Edital de Licitação.

Segundo expôs a Divisão de Instrumentos Contratuais (Dicon) em Despacho (SEI 0032945915) de 12.04.2023:

a garantia apresentada pela empresa foi uma Carta de Fiança. No recebimento do documento, acreditou-se que este correspondia a uma das modalidades previstas no art. 56 da Lei 8.666/1993. Além disso, não era do conhecimento desta área que fianças podem ser emitidas também por instituições não bancárias e que FIB BANK GARANTIA DE FIANÇAS FIDEJUSSORIAS S/A não faz parte da lista de instituições reguladas/supervisionadas pelo Banco Central do Brasil.

Vê-se que a realização de uma análise técnica apropriada nessa etapa do acompanhamento do contrato, momento em que restou à contratante "acreditar" que a fiança fidejussória consistia em uma das modalidades aceitas pelo art. 56 da Lei nº 8.666/1993 e ignorar "que fianças podem ser emitidas também por instituições não bancárias e que FIB BANK GARANTIA DE FIANÇAS FIDEJUSSORIAS S/A não faz parte da lista de instituições reguladas/supervisionadas pelo Banco Central do Brasil", poderia mitigar o risco de aceitação de garantia não constante no edital, nem prevista no contrato e nem aceita pela Lei nº 8.666/93, além de inviabilizar, por exemplo, a execução de multa durante a vigência do contrato.

Inclusive, o TCU, no Acórdão nº 2.373/2022 - TCU - Plenário, apresentou os resultados de fiscalização realizada em todos os contratos de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta da União em que a empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, figurou como instituição garantidora, dentre os quais, o Contrato nº 316/2020.

Pode se concluir, a partir do trecho transcrito acima, que caberia a Colmer, cujo Coordenador de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde ocupou a função no período de 24.05.2019 a 28.10.2020, a atribuição de realizar a análise técnica do documento de garantia apresentado.

9. Intempestividade das providências adotadas pelo fiscal dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020 quanto ao atraso reiterado nas entregas.

Observou-se que na execução dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020, firmados, respectivamente, com as empresas Precisa e Injeflex, houve atrasos reiterados nas entregas dos preservativos femininos em látex. O Quadro 5 mostra a previsão das entregas e as datas em que ocorreram de fato.

Quadro 5 – Previsão das entregas x datas efetivas das entregas.

| Contrato | Previsão de entrega | Data da entrega | Dias de atraso | Data da notificação |
|------------|---------------------|-----------------|----------------|---------------------|
| 1ª parcela | 31.12.2020 | 15.01.2021 | 15 | 18.02.2021 |

| Contrato | | Previsão de entrega | Data da entrega | Dias de atraso | Data da notificação |
|----------|------------|---------------------|-----------------|----------------|---------------------|
| 316/2020 | 2ª parcela | 20.03.2021 | 13.04.2021 | 24 | 03.05.2021 |
| | 3ª parcela | 20.05.2021 | 17.06.2021 | 28 | 30.06.2021 |
| 317/2020 | 1ª parcela | 15.01.2021 | 24.05.2021 | 129 | 10.06.2021 |
| | 2ª parcela | 31.03.2021 | 24.05.2021 | 54 | 05.08.2021 |
| | | | 20.07.2021 | 111 | |
| | 3ª parcela | 31.05.2021 | 15.09.2021 | 107 | 05.10.2021 |

Fonte: Relatórios Finais de Execução dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020.

Sobre o atraso de 15 dias na entrega da 1ª parcela do Contrato nº 316/2020, segundo consta no Relatório Final de Execução do Contrato, “a empresa alegou atraso na liberação da licença de importação por parte do MS, o que ficou comprovado por e-mail”. Quanto ao atraso na entrega das 2ª e 3ª parcelas, as quais foram efetivadas, respectivamente, em 13.04.2021 (24 dias de atraso) e 17.06.2021 (28 dias de atraso), a empresa contratada foi notificada para apresentar defesa prévia acerca dos respectivos atrasos por meio dos Ofícios nº 1330/2021/CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0020327910), de 03.05.2021, e nº 2566/2021/CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0021382753), de 30.06.2021. Observa-se, portanto, que os Ofícios notificando a empresa quanto aos atrasos foram expedidos somente após a efetivação das referidas entregas que estavam atrasadas, perdendo assim qualquer efeito de pressão sobre a empresa para que efetuasse as entregas o quanto antes.

Cabe destacar que tal conduta - de atraso nas entregas - por parte da empresa Precisa já havia acontecido durante a execução do Contrato nº 152/2019, no qual, segundo informações constantes no Acórdão TCU 2373-2022, de 26.10.2022, houve atraso na entrega da 3ª e da 4ª parcelas da aquisição realizada, constituída por 8.197.500 unidades de preservativos femininos látex, divididas em duas parcelas de 5.862.500 unidades e 2.335.000 unidades, que deveriam ter ocorrido em 30.05.2020 e 29.07.2020, mas essas entregas somente foram concluídas pela contratada em 13.11.2020. Vê-se, assim, que a empresa Precisa já tinha precedentes de atraso nas entregas, circunstância essa que deveria ter constituído um sinal de atenção para o fiscal do Contrato seguinte nº 316/2020.

Ressalte-se que os fiscais titular e substituto do Contrato nº 316/2020 são os mesmos servidores nomeados fiscais titular e substituto no âmbito do Contrato anterior nº 152/2019; portanto, os fiscais já tinham experienciado os atrasos incorridos pela empresa Precisa no contrato anterior e, não obstante os fatos precedentes, mantiveram a postura de notificar a empresa quanto aos atrasos somente após a realização das entregas.

Sobre o acompanhamento do Contrato nº 317/2020, com a contratada Injeflex, de acordo com as informações compiladas no Relatório Final de Execução do Contrato nº 317/2020 (SEI 0024024029), houve atraso na entrega das três parcelas previstas no contrato, como se observa pelas informações do Quadro 7 acima.

A empresa Injeflex foi notificada para apresentar defesa prévia acerca dos respectivos atrasos por meio dos Ofícios nº 2112/2021/CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0021008203), de 10.06.2021, nº 2899/2021/CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0022057573), de 05.08.2021 e

3297/2021/CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0023119982), de 05.10.2021. Constata-se que os Ofícios notificando a empresa Injeflex quanto aos atrasos também foram expedidos somente após a efetivação das referidas entregas que estavam atrasadas.

Segundo manifestado no Despacho CGAHV (0033125678), de 20.04.2023:

os ofícios de notificação são enviados às empresas **após a efetivação das entregas**, em especial nos casos em que **não havia risco de comprometimento do atendimento às solicitações dos estados e municípios**, mesmo as parcelas mencionadas **terem sido entregues com poucos dias de atraso**, conforme o cronograma estabelecido em contrato. Importante ressaltar também que, **no almoxarifado central do MS, havia saldo suficiente como estoque estratégico para atendimento dos pedidos**. (grifo nosso)

Sendo assim, há que se questionar qual a finalidade da expedição de tais ofícios, uma vez que sendo expedidos somente “após efetivação das entregas” não havia mais necessidade de cobrar a empresa da respectiva entrega; nem mesmo há que se pensar que a finalidade de tais notificações seja a de alertar a empresa para que não incida em novos atrasos, pois pelo que ficou verificado, inobstante a notificação sobre o atraso nas primeiras parcelas, as empresas reiteraram os atrasos nas parcelas seguintes.

Discorda-se quando a Diretoria do Departamento de HIV/Aids, Tuberc., Hep. Virais e Inf. Sexualmente Transmissíveis (Dathi) alega o fato de "as parcelas mencionadas terem sido entregues com poucos dias de atraso", senão vejamos: o menor dos atrasos observados foi de 24 dias (2ª parcela do Contrato nº 316/2020) e o maior foi de 168 dias (parcial da 2ª parcela do Contrato nº 317/2020), ou seja, mais de cinco meses. Por outro lado, há que se concordar com o pontuado nessa manifestação, de que "no almoxarifado central do MS, havia saldo suficiente como estoque estratégico para atendimento dos pedidos" e de que "não havia risco de comprometimento do atendimento às solicitações dos estados e municípios", pois, inclusive tal circunstância se encontra relatada no item 1 deste Relatório.

Ressalte-se, ademais, o fato de que o fiscal titular dos Contratos nº 316/2017 e nº 317/2020, CPF ***.350.153-**, era à mesma época ocupante do cargo de Diretor do Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis (DCCI). Além disso, o referido servidor também foi o fiscal do Contrato anterior nº 152/2019, firmado com a empresa Precisa.

Embora, a princípio, não haja incompatibilidade legal, cabe refletir sobre a efetiva capacidade operacional da mesma pessoa que exerce uma função de Diretor cumular a atribuição de fiscal de contrato - e, diga-se, não apenas dos contratos aqui analisados, mas sim de vários outros contratos, conforme se encontra no Boletim de Serviço (BS) do MS. Além do mais, foi o mesmo servidor quem, na condição de Diretor do Departamento de Doenças Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis, assinou a NT nº 02/2020/DCCI/SVS/MS (SEI 0014595042), de 08.01.2020, que fundamentou o TR que definiu o objeto, a quantidade, o cronograma estimativo de entrega, os valores da despesa e crédito orçamentário com base na aquisição anterior (Pregão Eletrônico nº 53/2018), estoques e consumos de 2020 e justificativas para o Pregão Eletrônico nº 81/2020, e foi quem solicitou a autorização para

execução das ARP nº 108/2020 e 109/2020, de que tratam as NT nº 330 e 331. Há que se ponderar, portanto, a possibilidade de risco implícito na falta de segregação entre tais funções.

10. Morosidade na conduta do Ministério da Saúde na aplicação de penalidades de multa, no total de R\$ 2.790.207, às empresas Precisa e Injeflex, contratadas, respectivamente, no âmbito dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020, por atrasos reiterados nas entregas de preservativos femininos.

Observou-se demora por parte do Ministério da Saúde na aplicação de penalidades às empresas Precisa e Injeflex, respectivamente, no âmbito dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020, as quais somente foram aplicadas após o fim da vigência dos respectivos contratos e que, inclusive, até o presente momento ainda não houve a efetiva cobrança, demonstrando que as providências tomadas pelo Ministério contratante com vistas à aplicação de penalidades a essas empresas foram sem qualquer efetividade.

Em relação ao Contrato nº 316/2020, conforme relatado no item 8 deste Relatório, ocorreram atrasos, respectivamente, de 15, 24 e 28 dias na entrega da 1ª, 2ª e 3ª parcelas. Sobre o atraso na entrega da 1ª parcela, a justificativa apresentada pela empresa Precisa foi acatada pelo MS, uma vez que o atraso na entrega decorreu de demora em providência de importação que cabia ao Ministério contratante. Quanto ao atraso na entrega da 2ª e 3ª parcelas, as quais foram efetivadas, respectivamente, em 13.04.2021 e 17.06.2021, a empresa Precisa foi notificada para apresentar defesa prévia por meio do Ofício nº 3619/2021/CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0023805511), de 16.11.2021. Os termos do Ofício nº 16/2021/PRECISACONTRATO3162020 (SEI 0022511467), de 27.07.2021, foram confrontados pelo DLOG conforme Despacho (SEI 0024954072), de 21.01.2022, no qual não foram acatadas as razões apresentadas pela empresa Precisa e decidiu-se pela aplicação da penalidade de multa moratória no valor de R\$ 1.216.782.

Foi, portanto, expedido o Ofício nº 23/2022/DL/SE/MS (SEI 0024954467), de 21.01.2022, notificando a empresa Precisa da aplicação da penalidade de multa no valor de R\$ 1.216.782 pelos atrasos nas entregas da 2ª e 3ª parcelas e para o respectivo recolhimento no prazo de quinze dias, o qual foi enviado à empresa por e-mail em 25.01.2022. A empresa Precisa apresentou recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo (SEI 0025131434) em 02.02.2022. A análise de tal recurso pelo Departamento de Logística em Saúde (DLOG) se deu apenas em Despacho (SEI 0030504867) assinado em 05.12.2022, cuja conclusão foi pela manutenção da aplicação da penalidade e por submeter "os autos à apreciação da autoridade superior para análise e decisão quanto às razões recursais juntadas aos autos do presente processo sancionatório". Observa-se, portanto, que se passaram dez meses desde a apresentação do recurso pela empresa Precisa até que o Ministério da Saúde se posicionasse a respeito deste.

Conforme já destacado no item 8 deste Relatório, tal conduta - de atraso nas entregas - por parte da empresa Precisa já havia acontecido durante a execução do Contrato nº 152/2019. Segundo informações constantes no Acórdão TCU 2373-2022, de 26.10.2022, em 28.09.2021,

o fiscal desse contrato propôs a aplicação de multas contratuais no total de R\$ 1.920.473,33, relacionadas aos atrasos nas entregas da terceira e quarta parcelas.

Sobre os atrasos no âmbito do Contrato nº 317/2020, com a contratada Injeflex, de acordo com as informações compiladas no Relatório Final de Execução do Contrato nº 317/2020 (SEI 0024024029), houve atraso na entrega das três parcelas previstas no contrato, fato esse já descrito no item 8 deste Relatório. Após ter sido notificada para apresentar defesa prévia acerca dos respectivos atrasos, em resposta, a empresa Injeflex justificou-se alegando "a complexidade da produção, providências da documentação, agravamento dos casos de Covid-19 na Índia e dificuldades operacionais junto aos agentes de carga". Por sua vez, o fiscal do contrato posicionou-se pela não procedência de tais argumentos, dado que a empresa apresentou justificativa redigida praticamente nos mesmos termos para todas as situações de atraso, e propôs a aplicação da penalidade de multa pelo descumprimento do prazo de entrega de todas as parcelas previstas no Contrato nº 317/2020.

Questionada sobre a efetiva aplicação das multas mencionadas, a SE do Ministério da Saúde informou, conforme Despacho DICONF (SEI 0032933008), de 12.04.2023, que é responsabilidade do Departamento de Logística em Saúde (DLOG) decidir pela aplicação ou não da penalidade sugerida no Relatório Final de Execução do Contrato e que também lhe cabe adotar as providências necessárias para exigir o fiel cumprimento da penalidade atribuída à empresa.

Quanto à situação da penalidade de multa no valor de R\$ 1.920.473,33 aplicada no âmbito do Contrato nº 152/2019, o Despacho DICONF (SEI 0032933008) esclarece que, por meio do Despacho (SEI 0023770353), o DLOG entendeu que os atrasos relatados naquele Relatório se deram em decorrência da "própria situação pandêmica excepcional vivenciada durante a execução contratual, totalmente extraordinária, imprevisível e completamente alheia à vontade e à atuação da Contratada", razão pela qual o DLOG entendeu como "justificável as irregularidades ocorridas durante a execução do cronograma de entrega do Contrato", pelo que o DLOG deixou de efetuar a cobrança da referida multa.

Em relação ao Contrato nº 316/2020, o MS informou nesse mesmo Despacho DICONF (SEI 0032933008), de 12.04.2023, que a decisão pela aplicação da multa no valor de R\$ 1.216.782 à empresa Precisa se encontra sob efeito suspensivo, decorrente de decisão do DLOG exarada no Despacho DLOG (SEI 0030504867), de 05.12.2022, e que, atualmente, os autos foram submetidos à apreciação da SE do MS para re-análise e deliberação quanto às razões expostas pela empresa Precisa no recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo (SEI 0025131434) apresentado em 02.02.2022, sendo que, como já citado anteriormente, tal recurso já fora apreciado pelo DLOG.

Quanto ao Contrato nº 317/2020, celebrado com a empresa Injeflex, no Despacho DICONF (SEI 0032933008), de 12.04.2023, a SE do MS informou que após a apuração do valor da multa pela Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira (CGORF), por meio da Nota Técnica nº 61/2022-DIVIC/DLOG/CGOF/DLOG/SE/MS (SEI 0028121368), de 20.07.2022, onde concluiu-se pelo valor de R\$1.573.425,00, os autos foram encaminhados ao DLOG, onde se

encontram sobrestados, sem, no entanto, esclarecer qual(is) o(s) motivo(s) do sobrestamento.

Constata-se, portanto, que, decorridos cerca de 18 meses desde o fim da vigência dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020, ocorrida, respectivamente, em 13.11.2021 e 24.11.2021, nenhum valor a título de multa foi ainda efetivamente cobrado pelo Ministério da Saúde.

Há, ainda, que se pontuar a deficiência dos próprios Contratos nº 316/2020 e 317/2020 em prever, além da multa moratória, o agravamento nos mecanismos sancionatórios para os casos de atrasos reiterados nas entregas, como o que se deu nesses contratos. Segundo o Despacho DICON (SEI 0032945915), de 12.04.2023, "as minutas de contratos são elaboradas de acordo com os modelos da Advocacia-Geral da União - AGU, analisados e ratificados pela Consultoria Jurídica deste Ministério" e que "conforme minuta aprovada à época da elaboração do edital para a referida aquisição, a Cláusula Décima Primeira - Sanções Administrativas do Contrato previa que as sanções referentes à execução foram as previstas no Termo de Referência, anexo ao edital do Pregão Eletrônico nº 81/2020."

Evidencia-se a morosidade no Ministério da Saúde na cobrança das multas aplicadas tanto pelo decurso de longo intervalo de tempo para a apreciação pelo DLOG - de dez meses - do recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo (SEI 0025131434) apresentado pela empresa Precisa em 02.02.2022 quanto pelo fato de que já se passaram praticamente 12 meses desde que os autos foram encaminhados ao DLOG após a emissão da Nota Técnica nº 61/2022-DIVIC/DLOG/CGOF/DLOG/SE/MS (SEI 0028121368), de 20.07.2022, onde concluiu-se pelo valor da multa à empresa Injeflex de R\$1.573.425. Além disso, o fato de a vigência dos contratos já ter se encerrado, somado à ausência de previsão contratual de mecanismos sancionatórios de gradação para além da multa, tem resultado na completa inefetividade das sanções aplicadas.

Atribui-se a demora injustificada evidenciada nos dez meses decorridos da apresentação do recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo (SEI 0025131434) pela empresa Precisa em 02.02.2022 até sua análise contida no Despacho DLOG (SEI 0030504867), de 05.12.2022, e no tempo decorrido desde que os autos foram encaminhados ao DLOG após a emissão da Nota Técnica nº 61/2022-DIVIC/DLOG/CGOF/DLOG/SE/MS (SEI 0028121368), de 20.07.2022, onde se concluiu pelo valor de R\$1.573.425 da multa aplicada à empresa Injeflex, ao Diretor do Departamento de Logística em Saúde, ocupante dessa função no período de 07.07.2021 a 31.12.2022.

Após isso, a atribuição de cobrar o efetivo pagamento da multa de R\$1.573.425 aplicada à empresa Injeflex recaiu para o Diretor do DLOG, ocupante dessa função no período de 27.01.2023 a 04.05.2023, e atualmente se encontra ainda a cargo do novo Diretor do DLOG, ocupante dessa função no período a partir de 04.05.2023 até então.

A partir do momento que os autos relativos à aplicação da multa de R\$ 1.216.782 à empresa Precisa foram submetidos, nos termos do Despacho DLOG (SEI 0030504867) de 05.12.2022, à apreciação da SE do MS para análise e deliberação quanto às razões expostas pela empresa Precisa no recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo (SEI 0025131434), cabe ao

Secretário-Executivo, ocupante dessa função no período a partir de 01.01.2023 até então, a efetiva cobrança de tal multa.

11. Fragilidade dos critérios técnicos utilizados pelo Ministério da Saúde para o atendimento aos pedidos de preservativos femininos realizados pelos Estados e Municípios por meio do Sistema Siclom.

O MS, por meio do Despacho CGAHV/DCCI/SVS/MS (SEI 0030849810), de 15.12.2022, explicitou o procedimento de distribuição e monitoramento das entregas de preservativos femininos. No entanto, nessa resposta, o Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis (DCCI) não esclarece qual critério técnico objetivo utilizado para atendimento aos pedidos dos Estados e Municípios, pontuando apenas que uma das etapas desse procedimento consiste em "analisar os dados informados no Mapa de Ressuprimento quanto à consumo e estoque".

Analisando os pedidos realizados pelas SES e SMS no Siclom e os quantitativos que foram distribuídos para essas unidades, observou-se a falta de critérios objetivamente estabelecidos, pautados, por exemplo, no público-alvo a ser atendido ou mesmo em aspectos populacionais e socioeconômicos. Além disso, percebeu-se falta de coerência no atendimento desses pedidos pelo MS.

Uma situação dessas refere-se aos pedidos de preservativos femininos de borracha natural/látex realizados pelas unidades (SES e SMS) do Estado de Rondônia no ano de 2020, quando foram solicitadas 1.021.100 unidades e o MS atendeu quase que integralmente a esse quantitativo (1.020.500). Ressalte-se que a população estimada desse Estado, incluindo homens, mulheres e crianças, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2021, é de cerca de 1.815.278 habitantes. Por outro lado, as unidades (SES e SMS) do Estado da Bahia solicitaram quantitativo de 1.050.000, bastante similar ao solicitado por Rondônia, sendo que o MS atendeu apenas 38% desse pedido, encaminhando 398.550 unidades de preservativos de borracha natural/látex para a Bahia, sendo que a população estimada desse Estado, segundo dados do IBGE de 2021, é de aproximadamente 15 milhões de habitantes.

O MS disse, inclusive, que analisa "os dados informados no Mapa de Ressuprimento quanto à consumo e estoque" para balizar o atendimento aos pedidos. No entanto, a equipe de auditoria percebeu, a partir de análise amostral das informações obtidas junto à SES do Ceará e à SMS de Fortaleza, que os dados, especialmente de consumo, que podem ser obtidos a partir do Siclom não retratam necessariamente os quantitativos de preservativos femininos que são efetivamente distribuídos pelas SES e SMS.

O Departamento de HIV/Aids, Tuberc. e Hepat. Virais e Infecções Sex. Transmissíveis informou por meio do Despacho CGAHV (SEI 0033125628), 20.04.2023, que:

Em referência ao questionamento quanto à falta de coerência no atendimento dos pedidos do Estado de Rondônia no ano de 2020, o qual cita ter sido distribuído o quantitativo de 1.020.500 unidades de preservativo feminino látex para um estado cuja população é de cerca de 1.815.278 habitantes, cumpre esclarecer que o montante atendido foi enviado em diferentes períodos e para atendimento ao solicitado em todo o ano de 2020, o que corresponderia a um CMM de 85.041 unidades por mês (Anexo IV 0033122552). Nessa perspectiva, as distribuições realizadas para a Bahia buscavam atender à necessidade apontada pela coordenação e acordada com este Departamento. Quanto à informação de que o MS não segue o critério de atendimento estabelecido por ele próprio, citando o quantitativo de preservativo feminino látex solicitado e o atendido ao estado do MA, vale destacar que, **conforme relatório obtido do Siclom Prevenção (Anexo V0033122583), o quantitativo solicitado pelo estado do Maranhão no ano de 2021 foi de 500 mil unidades de PF látex**, e o atendimento realizado foi de em sua totalidade, conforme relatório SISMAT (Anexo VI 0033122616). **Com relação à informação de que o estado do MA não solicitou o PF nitrílica no ano de 2021, vale informar que foram solicitadas pelo estado 112.000 unidades de PF nitrílica (Anexo VII 0033122657) e atendido em sua totalidade, conforme relatório SISMAT (Anexo VIII 0033122688).** (grifo nosso)

Pelos esclarecimentos prestados nesse Despacho (SEI 0033125678), reforça-se a constatação de que o MS não utiliza critérios e/ou padrões técnicos e transparentes para atender ou não aos pedidos vindos das SES e SMS; inclusive, quando o Departamento confirma que no exemplo da distribuição das 1.020.000 unidades para Rondônia houve atendimento integral ao pedido e já nas distribuições realizadas para a Bahia houve uma análise prévia entre "a necessidade apontada pela coordenação e acordada com este Departamento", vemos que não há um padrão que defina quais pedidos são passíveis uma análise.

Por fim, destaca-se o trecho final da manifestação contida no Despacho CGAHV (SEI 0033125628) que diz que:

A partir de 2017, com o reforço das orientações para a utilização adequada do Siclom Prevenção, bem como no investimento de esforços sistemáticos para **torná-lo a ferramenta oficial do MS não só para os pedidos de ressuprimentos, mas para o controle e gerenciamento dos estoques, a série histórica de consumo, distribuições e estoques** têm contribuído fundamentalmente para o planejamento das compras e do ressuprimento sistemático para assegurar o abastecimento regular na rede de distribuição cadastrada no sistema, bem como nos serviços de atendimento aos usuários. (grifo nosso)

Sobre esse aspecto, cabe esclarecer que, por meio de entrevista com representantes da SES do Ceará e da SMS de Fortaleza, tanto a SES do Ceará quanto a SMS de Fortaleza informaram que utilizam o Siclom prioritariamente como ferramenta para a solicitação de insumos e que as informações sobre entradas e saídas de insumos constantes no Siclom não retratam necessariamente o quantitativo que é efetivamente recebido e distribuído. Pelas declarações prestadas pelos representantes da SES do Ceará e da SMS de Fortaleza depreende-se,

portanto, que o Siclom pode não se mostrar uma fonte fidedigna de informações gerenciais. Portanto, é necessária cautela por parte do MS quanto à consistência e o uso das informações presentes atualmente no Siclom para “o controle e gerenciamento dos estoques, a série histórica de consumo, distribuições e estoques”, bem como “para o planejamento das compras”.

RECOMENDAÇÕES

1 – Recomenda-se que o Ministério da Saúde apresente o resultado final do processo relativo à aplicação da multa no valor de US\$ 60.410 à empresa Precisa em decorrência da apresentação e não substituição do instrumento de garantia contratual não previsto no Contrato nº 316/2020 e nem aceito pela legislação aplicável.

Achado nº 8

2 – Recomenda-se que o Ministério da Saúde apresente o resultado final dos processos relativos à aplicação das multas no valor de R\$ 1.216.782 à empresa Precisa e de R\$ 1.573.425 à Injeflex pelos atrasos reiterados nas entregas do objeto dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020.

Achado nº 10

3 - Recomenda-se ao Ministério da Saúde que aperfeiçoe as funcionalidades gerenciais do Siclom, de modo que o Ministério registre a justificativa/motivo para o atendimento (ou não) total e/ou parcial dos pedidos de ressurgimento realizados pelas SES e SMS.

Achados nº 11

CONCLUSÃO

A ação de controle realizada para verificar a regularidade do procedimento licitatório do PE nº 81/2020, conduzido pelo MS, para a aquisição de preservativos femininos e que resultou nos Contratos nº 315/2020, com a empresa nacional Semina Indústria e Comércio Ltda, no valor de R\$ 43.153.000; nº 316/2020, com a empresa estrangeira Cupid Limited, representada pela empresa nacional Precisa Comercialização de Medicamentos, no valor de R\$ 16.379.913,98; nº 317/2020, com a empresa estrangeira HLL Lifecare Limited, representada pela empresa nacional Injeflex Indústria e Comércio de Dispositivos e Produtos Ltda, no valor de R\$ 15.561.132,64; revelou que a efetivação dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020, no momento em que ocorreram, era desnecessária, tendo em vista o estoque de 8.522.300 preservativos femininos em látex provenientes de contrato anterior e suficiente para atender a demanda por mais de 12 meses, e inoportuna, considerando o contexto crítico em que se encontrava a saúde pública no Brasil em meio à pandemia do Coronavírus.

É de se destacar que essas aquisições, objeto dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020, se deram com base em um consumo médio superestimado e sem comprovação e em uma subestimativa do período de cobertura do estoque já existente.

Quanto ao procedimento licitatório do PE nº 81/2020, a justificativa sobre o quantitativo e a definição da especificação dos tipos de materiais licitados foi deficiente e o MS não esclareceu devida e oportunamente a metodologia de cálculo, os critérios adotados e a fonte dos dados e os sistemas utilizados que a embasaram. Na análise técnica das cotações de preços efetuadas para fins do PE nº 81/2020 desconsiderou-se a diferença de valores dos materiais dos preservativos femininos. Além disso, determinados documentos habilitatórios exigidos no edital não foram apresentados, resultando na classificação de empresas em desatendimento aos princípios da legalidade e do tratamento isonômico entre os licitantes; uma mesma empresa participou no PE nº 81/2020, para o mesmo item, por meio de dois representantes legais, violando os princípios da competitividade; e também não houve a equalização tributária no julgamento das propostas apresentadas por empresas estrangeiras que não funcionam no país.

Observou-se que a aceitação ilegal da garantia na forma de fiança fidejussória, não prevista na Lei nº 8.666/93, apresentada pela empresa Precisa, no âmbito do Contrato nº 316/2020 aconteceu sem análise técnica prévia sobre o documento de garantia contratual apresentado. A esse respeito, diante da negativa da empresa Precisa em substituir a garantia contratual, foi-lhe aplicada multa no valor de US\$ 60.410, a qual ainda não foi paga.

Quanto ao acompanhamento da execução dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020, o trabalho de auditoria demonstrou que houve atraso reiterado nas entregas e que, além das providências adotadas pelo fiscal dos contratos terem sido intempestivas e ineficazes, o MS tem atuado com morosidade na aplicação e na efetiva cobrança das multas, no total de R\$ 2.790.207, aplicadas às empresas Precisa e Injeflex, pelos atrasos reiterados nas entregas de preservativos femininos.

As análises realizadas pela equipe de auditoria também identificaram que o MS não utiliza critérios objetivamente estabelecidos, pautados, por exemplo, no público-alvo a ser atendido ou mesmo em aspectos populacionais e socioeconômicos, para o atendimento aos pedidos de preservativos femininos realizados pelos Estados e Municípios por meio do Siclom, o qual necessita de aperfeiçoamento, pelo MS, das funcionalidades gerenciais.

Ademais, espera-se que, a partir dos resultados obtidos neste trabalho de auditoria, o Ministério da Saúde planeje de forma mais assertiva suas aquisições; atue com mais transparência na priorização das compras de insumos e maior racionalidade na otimização da utilização dos recursos públicos e no dimensionamento das reais necessidades de abastecimento e distribuição; e seja tempestivo no acompanhamento dos contratos e na aplicação e cobrança de penalidades aplicadas.

Por fim, convém registrar que os fatos ou condutas evidenciados neste relatório que ensejarem a apuração de responsabilidade administrativa poderão ser encaminhados às instâncias específicas da CGU para a realização de juízo de admissibilidade, nos termos da legislação vigente.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício nº 830/2023/CGINTE/AECI/MS (0035198561), de 07.08.2023, o Ministério da Saúde apresentou resposta referente à versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 1178691, conforme informações prestadas pela Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA/MS) no Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), e pelo Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), no Despacho DLOG (0035149984), acompanhadas da documentação correlata.

Achado nº 1

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.4 Em relação à Constatação nº 01, este DLOG esclarece que o planejamento e a execução das aquisições são de responsabilidade das áreas finalística, que, neste caso em específico, é o Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis.

2.5 Ao DLOG, compete, segundo o Decreto vigente à época:

Decreto nº 9.795, de 17/05/2019:

Art. 8º Ao Departamento de Logística em Saúde compete:

I - planejar o processo de logística integrada de insumos estratégicos para a saúde;

II - planejar, coordenar, orientar e avaliar as atividades de compra de bens e de contratação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

III - acompanhar e avaliar a elaboração dos contratos e dos aditivos referentes ao fornecimento de bens e à prestação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

IV - planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde;

V - planejar, coordenar, orientar e avaliar os processos de orçamento, finanças e contabilidade das compras de bens e das contratações de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde; e

VI - desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério da Saúde, relativas aos créditos sob a sua gestão.

2.6 Importante ressaltar que, durante o período, vigia, no Ministério da Saúde, a Portaria nº 2.577, de 2019, que alterou o capítulo dos procedimentos para a contratação de Insumos Estratégicos para Saúde - IES, a qual foi modificada em meados de 2022. Segundo a Portaria nº 2.577, de 2019, o planejamento e a instrução do processo da contratação cabem à área requisitante:

Do Plano Anual de Contratações - PAC" (NR)

"Art. 472. Cada **Secretaria do Ministério da Saúde** deverá elaborar, anualmente, o respectivo Plano Anual de Contratações - PAC, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente." (NR)

"Art. 473 Na condução do Plano Anual de Contratações - PAC deverão ser observados os procedimentos previstos na IN ME nº 1, de 10/01/2019, e em normativos que venham a substituí-la." (NR)

"Art. 474. O Plano Anual de Contratações - PAC de que trata esta Seção é requisito para que sejam contemplados os recursos necessários para a aquisição dos IES no orçamento do próximo exercício financeiro." (NR)

"Seção II

Do Processo de Contratação" (NR)

"Art. 475. As solicitações destinadas ao fornecimento de bens e à prestação de serviços relativos a IES seguirão os modelos de Termo de Referência elaborados pelo DLOG/SE/MS e aprovados pela Consultoria Jurídica - CONJUR-MS." (NR)

"Art. 476. **Compete à área demandante que elaborou o Termo de Referência registra-lo no Sin-Processo**, gerando o Número Único de Processo - NUP" (NR).

"Art. 477 **Os Termos de Referência serão elaborados e assinados, eletronicamente, pelo responsável de cada área demandante e aprovados pela autoridade competente.**" (NR) (grifos próprios)

2.7 O planejamento dessa aquisição e sua instrução foram realizados pelo Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis. Ao DLOG competiu, no primeiro momento, operacionalizar a contratação e firmar a ata de registro de preço/contratos.

2.8 Nesse cenário, a execução da ata também é de responsabilidade da área finalística, conforme se afere do pedido da execução parcial da ARP nº 108/2020, realizado pelo Diretor do Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis, por meio da Nota Técnica nº 330 (0017059912). Somente a área finalística é que pode afirmar qual é o Consumo Médio Mensal – CMM e a necessidade de cada Estado. Neste específico, na primeira execução, ficou registrado que eram de 3.500.000 preservativos, considerando que estados e municípios realizam compra para complemento à demanda local. Logo, ao DLOG, após a recepção centralizada dos insumos, coube, num segundo momento, distribuí-los de acordo com as pautas apresentadas pela área finalística.

2.9 Essa configuração praticada no Ministério é tão antiga, que a atual Portaria nº 4777, de 2022, que altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 1, de 2017, tornou o fluxo mais claro:

Art. 7º O planejamento para aquisição de insumos estratégicos em saúde consiste na fase de identificação da demanda e preparação de documentos acerca de considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que irão instruir o processo licitatório e subsidiar o setor responsável pela aquisição de insumos estratégicos em saúde.

§ 1º O planejamento caracteriza a fase preparatória do processo licitatório, conforme o disposto no art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º O planejamento é realizado pelo requisitante, podendo haver a obtenção de informações junto às áreas técnicas competentes de outros setores, quando necessário.

(...)

Art. 8º **Cabe ao requisitante:**

I - planejar e analisar a necessidade de insumos estratégicos em saúde afetos à sua área;

II - dimensionar a demanda, nos termos do art. 10 deste anexo;

III - demonstrar que a aquisição está alinhada com o planejamento da Administração e que consta do Plano de Contratações Anual, observadas as ressalvas trazidas pelo art. 7º do Decreto nº 10.947, de 2022;

IV - especificar e solicitar a catalogação e a aquisição;

V - elaborar o estudo técnico preliminar, salvo se dispensado, conforme art. 14 da Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia;

VI - realizar a gestão de riscos e a elaboração do mapa de riscos, ressalvada a hipótese do art. 12, parágrafo único deste anexo;

VII - apresentar a pesquisa de preço com metodologia justificada, conforme o disposto na Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, ou outra que vier a substituí-la;

VIII - elaborar o termo de referência;

IX - propor, justificadamente, a modalidade de aquisição e os critérios de habilitação técnica e de aceitação do produto para fins de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública;

X - providenciar, junto à autoridade competente pelo ato de governança, a autorização para a celebração de novos contratos administrativos de bens e serviços, ou a prorrogação dos contratos de bens em vigor, conforme o disposto na Portaria GM/MS nº 402, de 8 de março 2021;

XI - providenciar, junto à área competente de sua Secretaria:

a) a declaração de existência e disponibilidade da dotação orçamentária;

b) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

c) a estimativa de adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual - LOA e compatibilidade com o Plano Plurianual - PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LOA; e

d) se for o caso, o atesto de presença da contratação no PPA. XII - apresentar os termos de compromisso, confidencialidade e de não conflito de interesse devidamente assinados.

(...)

Art. 10 **O dimensionamento da demanda do insumo estratégico em saúde pelo requisitante deverá:**

I - considerar critérios objetivos definidos a partir de evidências técnicocientíficas, do contexto epidemiológico, de dados estatísticos e de memórias de cálculo, dentre outros que permitam justificar as quantidades planejadas;

II - prever a sistemática de entregas do insumo estratégico requerido, com cronograma respectivo, conforme o caso; e

III - considerar o estoque existente no Centro de Distribuição do Ministério da Saúde e o histórico de demanda e de consumo do mesmo insumo adquirido,

distribuído, doado e não utilizado de processos aquisitivos anteriores. (grifos próprios)

2.10 Diante do fato, entende-se que o Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis planejou e dimensionou a demanda e que, portanto, deve esclarecer as bases de seu pedido.”

Por meio de Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“5. Sobre a questão, este DATHI/SVSA prestou esclarecimentos por meio do Despacho (0033125628), momento em que foi elucidado a necessidade da formalização dos contratos. Cabe enfatizar que a estimativa de necessidade para a aquisição leva em consideração as demandas dos estados - Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e Secretarias Municipais de Saúde (SMS) das capitais.

6. Para a aquisição efetivada por meio do Contrato nº 316/2020 foi considerada a demanda referida ao pedido de ressuprimento através do SICLOM PREVENÇÃO no 1º semestre de 2020, de 13.292.100 unidades de preservativo feminino látex (Anexo I; SEI Nº 0033122448), para um Consumo Médio Mensal (CMM) de 2.215.350 unidades de preservativos internos (vaginal).

7. Como sabido, nos anos de 2020 a 2021, os esforços do Ministério da Saúde estavam voltados para a emergência de saúde pública em razão do novo coronavírus. É certo que o combate à pandemia de Covid-19 modificou completamente o estilo de vida das pessoas que, no caso em questão, afetou diretamente e imprevisivelmente a adesão aos insumos de prevenção, reduzindo significativamente o quantitativo total das distribuições, as quais passaram de 12.546.600 unidades em 2020 para 8.222.204 unidades em 2021 (Anexo II; SEI Nº 0033122474); e para 4.147.670 unidades em todo o ano de 2022 (Anexo III; SEI Nº 0033122518).

8. Dessa forma, tendo em vista a perspectiva de ampliação da oferta e disponibilização de preservativos internos, considerando que no 1º semestre de 2020, o MS havia distribuído 8.221.200 unidades de preservativo feminino em látex, não havia como se prever uma redução drástica e constante para os anos seguintes antes da efetuação da aquisição no 2º semestre de 2020. Nesse sentido, importante também ressaltar que, de acordo com o termo de referência, no item 6 – ENTREGA E CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DO OBJETO, o cronograma de entrega previa a entrega da 1ª parcela para ocorrer em até 120 dias após a assinatura do contrato.

9. Importante uma vez mais destacar que, por se tratar de insumo importado, inicialmente o tempo solicitado para o lead time de fabricação e entrega do preservativo feminino era de até aproximadamente 120 dias.

10. Ressalte-se, ainda, que em decorrência da situação de queda do número das distribuições, este Departamento não efetuou a 2ª execução da Ata de Registro de Preço (ARP) Nº 108/2020 decorrente do Pregão Eletrônico Nº 81/2020, considerando que, na situação que se apresentava à época, não havia necessidade, uma vez que o estoque

existente no almoxarifado do MS supriria as novas demandas (reduzidas) que se apresentavam.”

11. Cumpre reforçar que a motivação para efetuar a assinatura dos contratos em referência levou, também, em consideração não somente o histórico das distribuições e suas previsões, bem como em razão das solicitações dos pedidos de ressurgimento pelos estados realizados pelo SICLOM prevenção (Sistema de Controle Logístico de Medicamentos).

12. O SICLOM é uma ferramenta criada em 1998 com o objetivo de gerenciamento logístico dos medicamentos antirretrovirais (ARV) e de aprimoramento da qualificação da dispensação. Esse sistema permite que o Departamento de HIV/aids, Tuberculose, Hepatites Virais e infecções Sexualmente Transmissíveis e secretarias estaduais e municipais de Saúde mantenham-se atualizados em relação ao fornecimento, dispensação de medicamentos e insumos de prevenção, além do controle dos estoques nas várias regiões do país. As informações de consumo e estoques são fundamentais para que o adequado suprimento aos estados ocorra evitando, assim, a ruptura dos estoques locais e prejuízo no atendimento aos pacientes (<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/262/1/054%20-%20Sistema%20de%20Controle%20Log%C3%ADstico%20de%20Medicamentos%20Antirretrovirais%20-%20Siclom.pdf>)

13. Por sua vez, há uma relação de responsabilidade compartilhada dos gestores do SUS (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para alimentação e monitoramento do SICLOM Prevenção.

14. Ao MS compete a aquisição e o distribuição para as coordenações estaduais e capitais pactuados entre os gestores SUS, com o objetivo na prevenção das infecções sexualmente transmissíveis (ISTs), do HIV e das hepatites virais, com vistas à equidade para a populações mais vulneráveis.

15. Para tanto, foi disponibilizado pelo MS o Manual de Insumos de Prevenção, bem como Notas Técnicas^[1], que orientam sobre o aprimoramento do fluxo de ressurgimento dos insumos de prevenção e necessidade de uso do SICLOM Prevenção para subsidiar as tomadas de decisões quanto a estimativa nos quantitativos a serem adquiridos e distribuídos pelo MS.

16. O módulo Prevenção do SICLOM foi criado em 2009, com o objetivo de gerenciar a logística dos preservativos no Brasil.

17. Visando melhor aclarar a questão, este DATHI/SVSA esclarece que, em atendimento à programação 2020/2021 de aquisição, os quantitativos adquiridos de preservativo feminino previam a complementação necessária para atender a demanda dos estados para o exercício de 2021, considerando o estoque disponível no almoxarifado do MS, bem como a média mensal das distribuições e o pedido de ressurgimento realizado pelos estados através do SICLOM Prevenção.

18. Ainda, considerando um quantitativo em estoque de 8.522.300 unidades de preservativo feminino, no almoxarifado do MS, a previsão de ressurgimento pelo SICLOM Prevenção, constava uma demanda maior, conforme pode ser observado abaixo:

Preservativo feminino Latex.

| | Distribuição realizada (estados) – unidades | Pedido solicitado pelos estados - SICLOM prevenção (unidades) |
|--|---|---|
|--|---|---|

| | | |
|---------------|------------|------------|
| 2019 | 9.388.250 | 16.179.958 |
| 2020* | 8.221.200 | 13.292.100 |
| 2020 | 12.546.600 | 19.297.680 |
| 2021 | 8.222.204 | 9.236.700 |
| 2022 | 4.147.670 | 4.697.716 |
| 2023** | 2.956.052 | 3.391.310 |

Fonte: SISMAT/SICLOM/DATHI/SVSA/MS

* Distribuído/solicitado até junho/2020

** Distribuído/solicitado até julho/2023

19. É de se concluir que, à época da contratação de 10.000.000 de unidades de preservativo feminino (contratos nº 316/202 e nº 317/2020), considerando o histórico de aquisição quanto aos prazo de tramitação e entrega efetiva, o MS buscava garantir a manutenção do estoque e o abastecimento regular em toda a rede pública de saúde, tendo em vista o aumento das distribuições em 2020, os pedidos de ressurgimento dos estados, bem como o *lead time* de fabricação e entrega, solicitado pelos fabricantes de até 120 dias para realizar a 1ª parcela após a assinatura do contrato.

20. Há ainda que se considerar a evidente responsabilidade dos gestores SUS demandantes que solicitam suas estimativas de quantitativo para ressurgimento no sistema SICLOM Prevenção. Nesse sentido, o MS, visando não causar prejuízo ao atendimento à população, firmou os contratos em pauta, uma vez que os pedidos dos quantitativos estavam apresentados no SICLOM Prevenção. Esse fato, reitera-se, demonstrou a necessidade da efetivação dos contratos pelo MS.

21. Em que pese a pandemia do coronavírus ter-se iniciado em 2020, no momento da assinatura dos contratos, não havia nenhum histórico de consumo médio ou previsão de diminuição das distribuições que assegurassem o não prosseguimento ao quantitativo solicitado pelas unidades federadas. Tampouco se tinha conhecimento se as restrições impostas naquele período permeariam no ano de 2021 e subsequentes. Por essa razão, o MS seguiu a aquisição dos insumos com a informação oficial existente no SICLOM Prevenção.

22. É muito importante repisar que os objetos desses contratos são de produção internacional e precisam passar por um processo de importação. As indústrias brasileiras não têm capacidade operacional para atender a demanda nacional. Por esse motivo, há que se considerar o *lead time* de até aproximadamente 120 dias para realizar a entrega da 1ª parcela após a assinatura do contrato.

23. Por sua vez, é preciso dar realce ao fato de que não houve nenhum prejuízo para o MS, uma vez que as unidades de preservativo feminino adquiridas nos referidos contratos possuem validade mínima até fev/2026 e, de acordo com o estoque atual no almoxarifado do MS e a estimativa média das distribuições e de atendimento aos pedidos dos estados, a previsão de cobertura com o estoque atual é de aproximadamente até meados do segundo semestre de 2023. Observa-se, com isso, nos anos seguintes (2021/2022), ciente de sua responsabilidade e monitorando tanto a demanda quanto às informações constantes do sistema SICLOM Prevenção, o MS optou por não realizar novos processos licitatórios, eis que,

de acordo com as análises efetuadas no período de pandemia, identificou não haver necessidade de novas aquisições.

24. Em mar/2023, foi instituído um Grupo Técnico (GT) com a participação de técnicos de diferentes áreas com o objetivo de, entre outros, implementar medidas efetivas para a ampliação e disponibilização dos insumos de prevenção nos estados e municípios. A publicação da NOTA TÉCNICA Nº 107/2023-CGAHV/.DATHI/SVSA/MS, de 16/05/2023[2], que orienta sobre a ampliação da oferta e disponibilização de preservativos externos (peniano) e internos (vaginal) nos serviços de saúde do SUS e outros estabelecimentos que incluem os setores de assistência social, educação, cultura, justiça, transportes, setor privado, organizações da sociedade civil, dentre outros, corresponde a um dos resultados alcançados com a criação do GT e resgate da política de prevenção ao HIV, hepatites virais, sífilis e outras IST.

25. A atuação do GT também acaba por representar uma atualização de medidas anteriores adotadas, consoante se depreende da NOTA INFORMATIVA CONJUNTA Nº 67/2016/DDAHV/SVS/MS e CGSM/DAPES/SAS/MS, de 19/8/2016, em anexo (SEI Nº **0035185930**), que orienta a oferta e o acesso aos preservativos femininos na rede de serviços de saúde, e as estratégias para reforçar a adesão aos preservativos que constam da publicação Prevenção Combinada do HIV – Bases conceituais para profissionais, trabalhadores(as) e gestores(as) de saúde, de 2017, página 72[3].

26. Esse GT também tem como propósito o aprimoramento do SICLOM Prevenção, de forma a torná-lo ferramenta efetiva de ressurgimento e controle de insumos de prevenção, *status* alcançado pelo SICLOM HIV e SICLOM HEPATITES VIRAIS. Esses dois sistemas apresentam características muito específicas, especialmente relacionadas ao controle de itens voltados ao tratamento de doenças. As dispensações por paciente/usuário dos medicamentos por meio desses sistemas estão vinculadas às recomendações de uso, de acordo com os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT), disponíveis em <https://www.gov.br/aids/pt-br/centrais-de-conteudo/pcdts>. Além do acompanhamento do tratamento e profilaxia de cada paciente/usuário em todo o país, pode-se acompanhar a utilização dos esquemas terapêuticos de acordo com o PCDT. Adicionalmente, esses sistemas também possibilitam o controle efetivo dos estoques de medicamentos HIV e HV em toda a rede cadastrada, além de apresentar o módulo de ressurgimento de medicamentos, por meio do qual as necessidades de medicamentos das coordenações e da rede são atendidas de forma ascendente, no módulo Programação Ascendente (PA) do SICLOM.

27. O DATHI/SVSA tem realizado discussões para se buscar o aprimoramento do SICLOM Prevenção, com expectativa de implementação, sobretudo nesses aspectos de controle de estoque e da PA dos sistemas HIV e HV supracitados, com participação ampla e estimulada das coordenações HIV/IST/HV e integrantes da rede de prevenção e de logística de insumos de prevenção do país, em especial quanto:

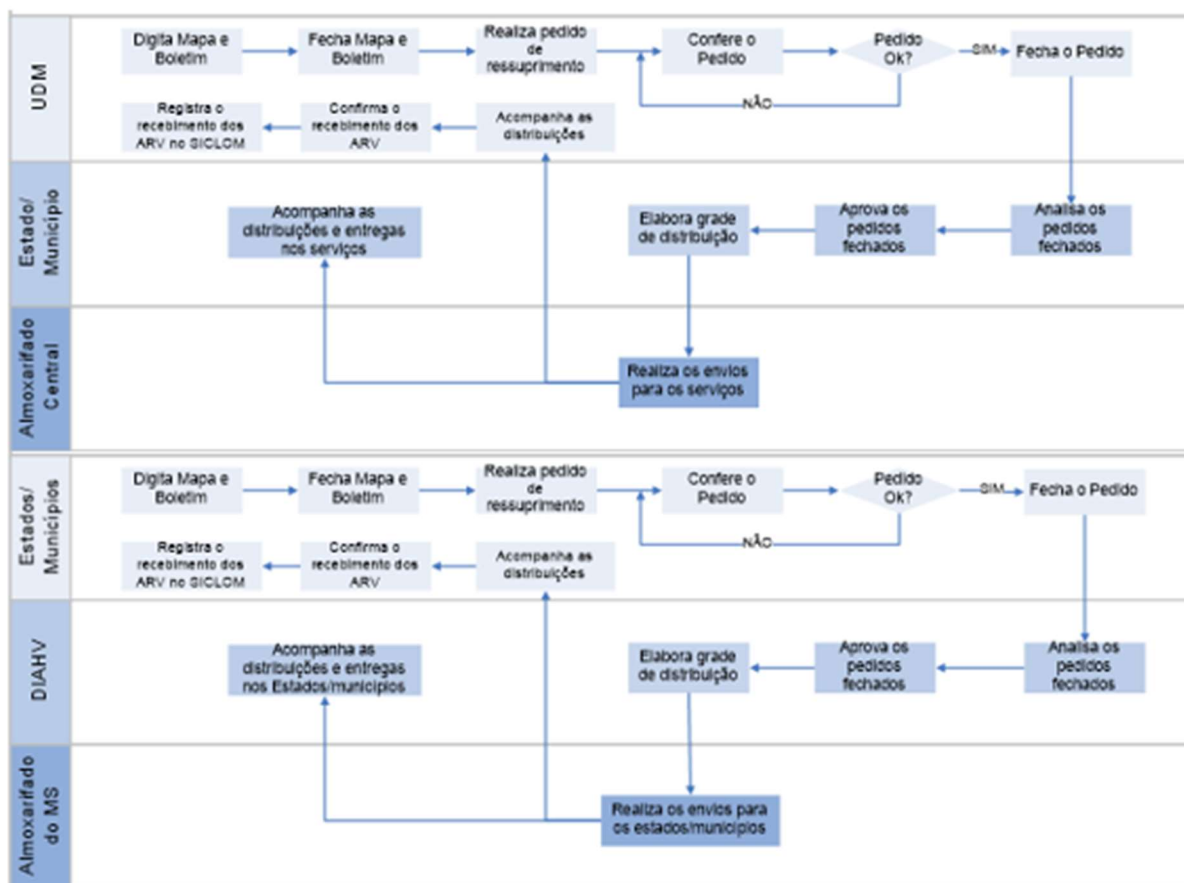
- Ao estabelecimento ou acordo acerca do período de cobertura estimada dos insumos de prevenção. No caso de medicamentos HIV, por exemplo, os quantitativos determinados em cada distribuição do MS buscam assegurar o atendimento da cobertura acordada que, em geral, corresponde a 4 (quatro) meses de estoque. Ou seja, mensalmente, de acordo com a necessidade, o

estado/município solicita o quantitativo do medicamento que, somado ao estoque disponível em toda a rede do estado/município, busca prover o período de cobertura estimada.

- Aos parâmetros a serem considerados para o cálculo da cobertura estimada de insumos de prevenção. Ainda com referência ao SICLOM HIV, a PA considera a série histórica de consumo, nos últimos 3 e 6 meses, o saldo em estoque de todas as instituições para as quais o MS realiza o envio diretamente, dentre outros, e realiza o cálculo de estimativa de necessidade, com base no cálculo de regressão simples (com uma variável: consumo ou distribuição), o que representa o pedido de ressurgimento da coordenação para o atendimento.
- Esses parâmetros foram acordados com todas as coordenações e equipes de logística de medicamentos HIV do país, desde 2008. Então, primeiramente, o sistema sugere um quantitativo, e a coordenação o aprova ou não, sendo necessária a apresentação de justificativa para solicitação superior ao sugerido. Os pedidos das coordenações também são avaliados e aprovados pelo DATHI/SVSA e, da mesma forma para os estados, deve-se apresentar a justificativa para a aprovação diferente do pedido pela coordenação. Sendo assim, com a implementação dessa funcionalidade, as coordenações e o MS saberão dos parâmetros considerados para a solicitação de ressurgimento, bem como as razões para a aprovação e distribuição diferentemente do que foi solicitado. Abaixo, a figura da PA do SICLOM para medicamentos HIV, o que se espera ser aproveitado para a PA de insumos de prevenção:

| Programação Acumulada | | Departamento de DST e AIDs - T2023 | |
|--|------------|------------------------------------|---------------|
| Detalhamento | | | |
| Pedido: Distribuição | | | |
| Abacavir-Comprimido 300mg-Frasco c/ 60 comprimidos | | | |
| Item | Quantidade | Valor | Observações |
| Consumo | | | |
| 03 - Ceará | | | |
| Jan/23 | 40.140 | | |
| Fev/23 | 42.893 | | |
| Mar/23 | 46.893 | | |
| Abr/23 | 37.248 | | |
| Mai/23 | 47.348 | | |
| Jun/23 | 42.893 | | |
| Média 3 meses | 42.228 | | |
| Saldo | | | |
| Saldo Jan/2023 | | 162.368 | |
| LEIM | | 60 | |
| Subvenção/LEIM | | 29.368 | |
| Alíquotas/LEIM | | 127.868 | |
| Total LEIM | | 157.236 | |
| Distribuição em 6 meses | | 253.368 | |
| Total Geral (Saldo) | | 129.204 | |
| Estimativa (Recomendação de T2023) | | | |
| Saldo Geral | | 162.368 | |
| Consumo projetado | | 64.102 | |
| Falta de ajuste | | 6.39 % | |
| Cobertura Estimada (Consumo real) | | 4,40 | |
| Cobertura Estimada (consumo projetado) | | 4,21 | |
| Cobertura Anualizada | | 5,0 | |
| Sugestão de Pedido | | 37.900 (633 Frascos) | |
| Aprovação | | | |
| Aprovado | 34000 | Comp | Justificativa |
| Cidade | | Unidade | |

- Com isso, busca-se implementar, em breve, no SICLOM Prevenção, o fluxo de ressurgimento de insumos de prevenção semelhante ao do HIV, por exemplo, conforme figuras abaixo:



Fonte: DATHI/SVSA/MS.

28. Nessa perspectiva, outras medidas que precedem a essas implementações também têm sido construídas. No dia 6/6/2023, por exemplo, o DATHI/SVSA conduziu reunião com todas as coordenações para tratar da política de prevenção ao HIV, hepatites, sífilis e outras IST, especialmente quanto à distribuição, acesso e disponibilização dos insumos. A reunião também serviu para atualizar as referências técnicas para a logística de insumos de prevenção das coordenações de HIV/IST/aids estaduais e de municípios das capitais, para as quais o MS realiza a distribuição diretamente. Na oportunidade, como uma das propostas consolidadas, as coordenações demandaram a descentralização da distribuição por parte do MS como forma de ampliar o acesso, de acordo a organização local, conforme o OFÍCIO Nº 1173/2023/CGAHV/.DATHI/SVSA/MS, de 7/7/2023.

29. Ao todo, após a consolidação das sugestões, além dos almoxarifados centrais dos estados e de alguns municípios de capitais, 75 novos pontos de distribuição foram identificados, cujo cadastramento no sistema de distribuição do MS está em análise e caso seja aprovado espera-se ocorrer até final de ago/2023. Outra questão acordada está relacionada à necessidade de treinamento on-line para a melhor e mais eficiente utilização do SICLOM Prevenção, de imediato e à medida que as ações de melhorias sejam implementadas.

30. Ante os argumentos aqui expendidos e considerando: (i) que quando da solicitação de aquisição dos insumos foi considerado o histórico das distribuições, as previsões e os pedidos de ressurgimento efetuados pelos estados; (ii) que sendo insumo importado deve-se ter em mente o lead time de fabricação e entrega é de até 120 dias; (iii) o compromisso do MS em

garantir o insumo à população e, por consequência, a manutenção do estoque e o abastecimento regular em toda a rede pública de saúde; e, por fim, (iv) que não houve dispêndio de recursos desnecessário, eis que os insumos estão dentro da data da validade e serão distribuídos aos Estados até meados do 2º semestre do corrente ano, este DATHI/SVSA requer a revisão da recomendação, com sua exclusão ou, se assim não entender a r. equipe de auditoria, que seja convertida em medidas de caráter preventivo/educativo para futuras aquisições.”

Análise da equipe de auditoria

Quanto às informações apresentadas pelo DLOG na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, este Departamento argumenta no sentido de que o planejamento e a execução das aquisições de preservativos femininos objeto deste trabalho de auditoria não eram de sua responsabilidade, mas sim das áreas finalísticas, no caso, do Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis, e que “ao DLOG competiu, no primeiro momento, operacionalizar a contratação e firmar a ata de registro de preço/contratos”, mas que “a execução da ata também é de responsabilidade da área finalística”, sendo que “somente a área finalística é que pode afirmar qual é o Consumo Médio Mensal – CMM e a necessidade de cada Estado” e que “ao DLOG, após a recepção centralizada dos insumos, coube, num segundo momento, distribuí-los de acordo com as pautas apresentadas pela área finalística”.

O DLOG fundamenta essa argumentação apresentando as suas competências, conforme o previsto no art. 8º do Decreto nº 9.795, de 17.05.2019, e destaca o contido nos art. 476 e 477 da Portaria nº 2.577, de 2019, que alterou o capítulo dos procedimentos para a contratação de Insumos Estratégicos para Saúde (IES), a qual foi modificada em meados de 2022, e nos art. 8º e 10 da atual Portaria nº 4.777, de 2022, que altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 1, de 2017.

Observa-se que entre as competências do DLOG previstas no art. 8º do Decreto nº 9.795, de 17.05.2019, preponderam as funções de planejamento, coordenação, orientação e avaliação relacionadas às diferentes etapas que envolvem as atividades de compra de bens e de contratação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde, desde a elaboração dos respectivos contratos e dos aditivos, os processos de orçamento, finanças e contabilidade, a execução orçamentária, financeira e contábil, até o processo de logística integrada e a armazenagem e a distribuição.

A Portaria nº 2.577, de 30.09.2019, que alterou o Capítulo IX e o Capítulo X da Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017, com a redação dada pela Portaria GM/MS nº 3.440, de 24.10.2018, fixou no Capítulo IX os procedimentos a serem adaptados nas contratações destinadas ao fornecimento de bens e à prestação de serviços relativos a Insumos estratégicos para a Saúde (IES), por meio do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), esclarecendo nos incisos I e II do parágrafo único do art. 471 que “o Setor de licitações ou Unidade de Compras – UC é o Departamento de Logística em Saúde da Secretaria-Executiva (DLOG/SE/MS)” (inciso I) e que “os setores requisitantes são as secretarias finalísticas do Ministério da Saúde” (inciso II).

Embora os arts. 472 a 474 e a Seção II do Capítulo IX, transcritos pelo DLOG em sua manifestação, respectivamente, tragam algumas disposições sobre o Plano Anual de Contratações (PAC) e trate do Processo de Contratação, as disposições ali previstas não detalham exaustivamente as atribuições tanto do DLOG quanto dos setores requisitantes no processo de contratação.

Se, por um lado, o disposto nos art. 477 (“Os Termos de Referência serão elaborados e assinados, eletronicamente, pelo responsável de cada área demandante e aprovados pela autoridade competente”), transcrito pelo DLOG em sua manifestação, e art. 480 (“Compete à área demandante que elaborou o Termo de Referência realizar a pesquisa de preços, visando celeridade em conformidade com a legislação vigente”), da Portaria nº 2.577/2019, prevê atribuições expressas da área demandante, por outro lado, o art. 481 estabelece, também, que “o DLOG poderá realizar pesquisa de preços complementar, nos casos em que julgar necessário para a devida instrução do procedimento de contratação”.

Com o advento da Portaria nº 4.777, de 30.12.2022, também mencionada pelo DLOG em sua manifestação, que alterou a Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017 e revogou os termos do Capítulo IX da Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017 alterados pela Portaria nº 2.577/2019, o Anexo XXXVIII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017 passou a dispor sobre os procedimentos de planejamento, aquisição e gestão de insumos estratégicos em saúde, no âmbito do Ministério da Saúde, especificando, conforme o art. 8º transcrito na manifestação do DLOG, que cabe ao requisitante “I - planejar e analisar a necessidade de insumos estratégicos em saúde afetos à sua área” e “II - dimensionar a demanda”, dentre outras atribuições relativas ao processo de aquisição de insumos.

Ressalte-se que quando da realização do Pregão Eletrônico nº 81/2020, objeto deste trabalho de auditoria, ainda estavam vigentes os termos da Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017 conforme as alterações promovidas pela Portaria nº 2.577/2019, sem o referido detalhamento das atribuições da área demandante e do setor responsável pela aquisição trazido pela Portaria nº 4.777/2022.

Assim, o DLOG propõe que não lhe caberia qualquer atribuição relativa ao planejamento e ao dimensionamento da demanda objeto dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020, atribuindo-a exclusivamente ao Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis enquanto setor requisitante.

Há, contudo, que se lembrar que ao DLOG cabiam as competências de planejamento, coordenação, orientação e avaliação relacionadas às diferentes etapas que envolvem as atividades de compra de bens e de contratação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde (art. 8º do Decreto nº 9.795/2019); portanto, sobretudo antes das alterações promovidas pela Portaria nº 4.777/2022, mostra-se ainda necessário ponderar até qual nível de análise acerca da necessidade das contratações restaria ao DLOG frente às suas competências expressas.

Na manifestação trazida no Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA) argumenta

(i) que quando da solicitação de aquisição dos insumos foi considerado o histórico das distribuições, as previsões e os pedidos de ressurgimento efetuados pelos estados; (ii) que sendo insumo importado deve-se ter em mente o lead time de fabricação e entrega é de até 120 dias; (iii) o compromisso do MS em garantir o insumo à população e, por consequência, a manutenção do estoque e o abastecimento regular em toda a rede pública de saúde; e, por fim, (iv) que não houve dispêndio de recursos desnecessário, eis que os insumos estão dentro da data da validade e serão distribuídos aos Estados até meados do 2º semestre do corrente ano (...).

De início, a SVSA faz menção em sua manifestação aos esclarecimentos prestados pelo Dathi/SVSA no decorrer do trabalho de auditoria por meio do Despacho (0033125628), de 20.04.2023, e cujos argumentos já foram analisados pela equipe de auditoria e se encontram incorporados na argumentação que dá suporte ao Achado 1.

A SVSA, ademais, prossegue argumentando que a motivação para efetuar a assinatura dos contratos em referência levou em consideração “não somente o histórico das distribuições e suas previsões, bem como em razão das solicitações dos pedidos de ressurgimento pelos estados realizados pelo SICLOM prevenção (Sistema de Controle Logístico de Medicamentos)”. No entanto, conforme já exposto pelo Achado 2 deste Relatório, as Notas Técnicas nº 330 e 331 que embasaram, respectivamente, a efetivação dos Contratos nº 316 e 317, de 2020, sequer mencionam o histórico das distribuições como fonte para a motivação dos referidos contratos.

Não procede o argumento da SVSA de que

os quantitativos adquiridos de preservativo feminino previam a complementação necessária para atender a demanda dos estados para o exercício de 2021, considerando o estoque disponível no almoxarifado do MS, bem como a média mensal das distribuições e o pedido de ressurgimento realizado pelos estados através do SICLOM Prevenção

pois nenhum desses parâmetros (estoque disponível, média mensal das distribuições e pedidos de ressurgimento), seja isolada ou conjuntamente, explica o Consumo Médio Mensal (CMM) de 3.500.000 unidades de preservativos femininos em látex apresentado nas Notas Técnicas nº 330 e 331 do Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis (DCCI).

Observa-se, inclusive, que as informações apresentadas no Quadro “Preservativo feminino látex”, contido na manifestação da SVSA, também não corroboram tal argumentação, senão vejamos. Considerando que o total de pedidos de ressurgimento realizado pelos Estados e municípios até junho de 2020 tenha sido de 13.292.100 unidades, como aponta a SVSA nesse Quadro, o CMM resultaria em 2.215.350; considerando, por sua vez, o total distribuído de 8.221.200 até junho de 2020, também ali exposto, o CMM resultaria em 1.370.200; e, como constatado no achado 1, levando em consideração o estoque de 8.522.300 unidades, este quantitativo foi suficiente para suprir toda a distribuição efetuada pelo MS em 2021. Portanto, não procede o argumento da SVSA de que se considerou o estoque disponível no almoxarifado do MS, a média mensal das distribuições e o pedido de ressurgimento realizado pelos Estados

para dimensionamento da necessidade de aquisição de preservativos femininos em látex resultante do Pregão Eletrônico nº 81/2020.

No mesmo sentido, não procede a argumentação da SVSA de “no momento da assinatura dos contratos, não havia nenhum histórico de consumo médio ou previsão de diminuição das distribuições que assegurassem o não prosseguimento ao quantitativo solicitado pelas unidades federadas”, pois, conforme descrito no Quadro 1 - Quantitativo de preservativos femininos em látex distribuído pelo MS entre junho de 2019 e setembro de 2020, presente no Achado 1, houve uma diminuição relevante - de mais de 80% - na distribuição desse insumo entre abril (1.998.500) e setembro de 2020 (346.700).

Quanto às alegações de que, por se tratar de insumo importado, “(ii) (...) deve-se ter em mente o lead time de fabricação e entrega de até 120 dias” e quanto ao “(iii) compromisso do MS em garantir o insumo à população e, por consequência, a manutenção do estoque e o abastecimento regular em toda a rede pública de saúde”, tais aspectos já foram debatidos entre os achados contidos neste Relatório, tendo o próprio MS já se posicionado, inclusive, sobre o atraso e demora nas entregas, excedente aos citados 120 dias, que fora abordada pela equipe de auditoria, como uma circunstância que não impactou a distribuição, uma vez que o estoque anteriormente existente foi suficiente para atender a demanda.

Acrescente-se, ainda, que, não obstante, a SVSA alegar “(iv) que não houve dispêndio de recursos desnecessário, eis que os insumos estão dentro da data da validade e serão distribuídos aos Estados até meados do 2º semestre do corrente ano”, há que se repetir o que fora posto no teor do Achado 1 sobre a ausência de motivação quanto à essencialidade e à necessidade efetiva das aquisições objeto dos Contratos nº 316 e 317, de 2020, especialmente dentro de um contexto de priorização de gastos públicos decorrente da pandemia do Covid-19. Além do mais, ressalta-se, novamente, que as Atas de Registro de Preços (ARP) nº 107 e 108, de 2020, tinham vigência até novembro de 2021, permitindo, assim, que as aquisições em questão pudessem ser efetivadas quando o MS dispusesse de maior clareza acerca da duração dos impactos causados pela pandemia da Covid-19.

O restante da manifestação exarada pela SVSA traz uma explanação acerca de “medidas efetivas para a ampliação e disponibilização dos insumos de prevenção nos estados e municípios” e de “aprimoramento do Siclom Prevenção, de forma a torná-lo ferramenta efetiva de ressurgimento e controle de insumos de prevenção” e “com expectativa de implementação, sobretudo nesses aspectos de controle de estoque”.

Portanto, a equipe de auditoria entende que os fundamentos fáticos que indicam a desnecessidade da efetivação dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020 no momento em que foram realizados permanecem nos mesmos termos evidenciados no achado 1 deste Relatório.

Sobre o pedido de revisão da recomendação, com sua exclusão ou conversão em medida de caráter preventivo/educativo para futuras aquisições, por ocasião da reunião de busca conjunta de soluções, a equipe de auditoria esclareceu que os achados cujo teor sugerem a ocorrência de fato passível de apuração de responsabilidade serão analisados, após a conclusão deste trabalho de auditoria, pela Corregedoria-Geral da União (CRG) quanto à

pertinência de tal apuração. Assim, as recomendações de apuração de responsabilidade que compunham inicialmente o Relatório Preliminar de Auditoria não mais compõem o Relatório Final de Auditoria, sem prejuízo das ações e comunicações adotadas pela CRG junto ao MS.

Achado nº 2

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.11 Em análise aos resultados dos exames presentes no Relatório de Auditoria, é importante enfatizar que compete à área finalística a responsabilidade pela elaboração de justificativas para aquisição de Insumos Estratégicos de Saúde no âmbito do Ministério da Saúde não está dentro das atribuições deste DLOG.”

Por meio de Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“31. As justificativas apresentadas no item 1 acima também devem ser consideradas na análise desse item.

32. Conforme citado no Relatório Preliminar e também apresentado pelo fiscal no Relatório Final da Execução do Contrato, vários dias de atraso ocorreram para a entrega dos produtos oriundos dos Contratos nº 316/2020 e nº 317/2020. Se ocorresse uma solução de continuidade da pandemia logo no início do ano de 2021, caso não tivessem sido assinados aqueles contratos, conseqüentemente haveria desabastecimento do insumo.

33. Então vejamos: A Nota Técnica 330 (0017059912) que solicitou autorização para execução da Ata de Registro de Preço nº 108/2020 foi assinada em 09/10/2020 e o contrato nº 316/2020 assinado em 13/11/2020. Somente de trâmite interno para assinatura do contrato levou-se 36 (trinta e seis) dias, ou seja, mais de um mês. Levando em consideração o *lead time* de aproximadamente 120 dias de importação, temos quase 06 meses para a formalização da primeira entrega, se não houver intercorrências que possam atrasar ainda mais o processo.

34. A mesma avaliação deve ser feita para o Contrato nº 317/2020.

35. Dito isso, não poderia o MS deixar de contratar aquele quantitativo, tendo em vista a estimativa demandada, mesmo sabendo do estoque de mais de 8 milhões de unidades no almoxarifado central.

36. Cabe aqui reforçar que no ano de 2020 não havia informação suficiente quanto à repercussão da pandemia no país que pudesse embasar de forma efetiva e segura uma decisão de se reduzir quantitativos. Nesse sentido, pode se observar que o quantitativo de preservativo feminino que constava no estoque do almoxarifado do MS, à época, estava previsto para abastecer até meados do 1º semestre de 2021. Porém, se ocorresse qualquer imprevisto ou até mesmo uma situação muito mais extrema, inclusive com conseqüências

incalculáveis quanto à produção e importação dos preservativos, poderia ter ocasionado um desabastecimento em toda a rede pública, desencadeando na interrupção da principal medida de proteção e prevenção relacionada às ISTs, do HIV e das hepatites virais. A que se considerar que neste período, o cenário internacional, apresentou dificuldades, com grande atraso na logística de aquisições e entregas, falta de matéria prima, aumento de preço, falta de containers e navios, dentre outros.

37. De tal modo, diante dos fatos e justificativas apresentados acima, não se pode considerar um consumo médio superestimado e uma subestimativa da cobertura do estoque. A pandemia se instalou no país no ano de 2020. Não se tinha conhecimento dos reflexos para os anos subsequentes, ou melhor, sequer sabia se teria algum reflexo no consumo de preservativos, pois, até então, no 1º semestre de 2020, houve um aumento da média de distribuições quando comparado com o ano de 2019 (constava uma demanda maior, conforme pode ser observado abaixo):

Preservativo feminino Latex.

| | Distribuição realizada (estados) – unidades | Pedido solicitado pelos estados - SICLOM prevenção (unidades) | CMM |
|--------------|--|--|------------|
| 2019 | 9.388.250 | 16.179.958 | 782.354 |
| 2020* | 8.221.200 | 13.292.100 | 1.370.200 |

Fonte: SISMAT/SICLOM/DATHI/SVSA/MS.

* Distribuído/solicitado até junho/2020.

38. Ante os argumentos aqui expendidos e considerando: (i) que não se detinha informações suficientes quanto à repercussão da pandemia no país que pudesse embasar de forma efetiva e segura uma decisão de se reduzir quantitativos; (ii) que o MS contratou o quantitativo com base na estimativa demandada por Estados; (iii) o compromisso do MS em garantir o insumo à população e, por consequência, a manutenção do estoque e o abastecimento regular em toda a rede pública de saúde; e, por fim (iv) que não houve dispêndio de recursos desnecessário, eis que os insumos estão dentro da data da validade e serão distribuídos aos Estados até meados do 2º semestre do corrente ano, este DATHI/SVSA requer a revisão da recomendação, com sua exclusão ou, se assim não entender a r. equipe de auditoria, que seja convertida em medidas de caráter preventivo/educativo para futuras aquisições.”

Análise da equipe de auditoria

Preliminarmente, considerando que a SVSA dispôs que “as justificativas apresentadas no item 1 acima também devem ser consideradas na análise desse item”, nessa medida, a análise empreendida pela equipe de auditoria acerca do manifestado no achado 1 também se aplica ao presente achado.

Quanto à manifestação contida no Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, de que “(i) não se detinha informações suficientes quanto à repercussão da pandemia no país que pudesse embasar de forma efetiva e segura uma decisão de se reduzir quantitativos”; “(ii) que o MS contratou o quantitativo com base na estimativa demandada por Estados”; do “(iii) compromisso do MS em garantir o insumo à população e, por consequência, a manutenção do estoque e o abastecimento regular em toda a rede pública

de saúde”; e, por fim, de que “(iv) não houve dispêndio de recursos desnecessário, eis que os insumos estão dentro da data da validade e serão distribuídos aos Estados até meados do 2º semestre do corrente ano”; argumentos nesse mesmo sentido foram manifestados pela SVSA acerca do achado 1 e, portanto, já foram analisados pela equipe de auditoria.

Cabe acrescentar que quando a SVSA alega que “o quantitativo de preservativo feminino que constava no estoque do almoxarifado do MS, à época, estava previsto para abastecer até meados do 1º semestre de 2021”, novamente, assim como por ocasião da emissão das Notas Técnicas nº 330 e 331, essa Secretaria não justifica objetivamente tal estimativa de cobertura.

Ademais, conforme registrados nas Notas Técnicas elaboradas antes das contratações, a cobertura estimada com o estoque então existente, de 8.522.300 unidades de preservativos femininos em látex, seria "até dez/2020, em média" e seria "até out/2021", considerando a execução das ARP nº 108/2020 e ARP nº 109/2020, o que contradiz a informação apresentada pela SVSA em sua manifestação.

Nesse sentido, se considerarmos o CMM de 2.215.350 unidades de preservativos internos (vaginal), conforme sugerido pela SVSA no Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, e um período de nove meses, referente ao segundo semestre de 2020 (após o período usado para definição do CMM) e o primeiro trimestre de 2021 (“meados do 1º semestre de 2021”), chegaríamos a um estoque existente à época (antes das contratações) de 19.938.150 unidades de preservativos femininos, quantitativo mais de 130% maior do que o estoque real (8.522.300), o que evidencia, por outro caminho, que os argumentos apresentados pela SVSA não esclarecem o achado.

Embora a SVSA argumente que “no 1º semestre de 2020, houve um aumento da média de distribuições quando comparado com o ano de 2019 (constava uma demanda maior, conforme pode ser observado abaixo)” e apresente os quantitativos do que fora distribuído e dos pedidos de ressuprimento conforme descritos no Quadro “Preservativo feminino Latex”, estas não foram as informações que embasaram as Notas Técnicas nº 330/2020 e 331/2020.

Tanto por ocasião da emissão dessas Notas Técnicas quanto na manifestação agora em análise, o MS não apresenta a fonte dos dados e a forma de cálculo que foi utilizada para se chegar ao CMM de 3.500.000 de unidades de preservativos em látex e nem de que forma se alcançou a previsão de cobertura até outubro de 2021.

Sobre o pedido de revisão da recomendação, com sua exclusão ou conversão em medida de caráter preventivo/educativo para futuras aquisições, por ocasião da reunião de busca conjunta de soluções, a equipe de auditoria esclareceu que os achados cujo teor sugerem a ocorrência de fato passível de apuração de responsabilidade serão analisados, após a conclusão deste trabalho de auditoria, pela Corregedoria-Geral da União (CRG/CGU) quanto à pertinência de tal apuração. Assim, as recomendações de apuração de responsabilidade que compunham inicialmente o Relatório Preliminar de Auditoria não mais compõem o Relatório Final de Auditoria.

Achado nº 3

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.12 Em atenção à constatação nº 3, referente à deficiência na justificativa quanto à definição da especificação dos itens e dos quantitativos por tipo de material dos preservativos femininos licitados no Pregão Eletrônico nº 81/2020, ressalta-se que a responsabilidade pela elaboração dessas justificativas é da área finalística. No mesmo sentido, a metodologia de cálculo, critérios adotados e fonte dos dados para a definição dos itens e seus respectivos quantitativos também se enquadra na mesma dinâmica, sendo uma questão que ultrapassa o escopo deste Departamento.”

Por meio de Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“39. Conforme acordado, as Coordenações de HVI/Aids/IST (SES e SMS capitais vinculadas) efetuam mensalmente os pedidos de ressuprimento referentes ao quantitativo necessário para distribuição nos municípios e na rede de distribuição, e cabe ao MS realizar a aquisição e distribuição dos quantitativos solicitados, desde que haja estoque suficiente no almoxarifado do MS. Nesse sentido, com base nessa solicitação dos pedidos de ressuprimento realizado pelos estados, no SICLOM Prevenção há a opção habilitada de acordo com as características disponíveis de ambos os preservativos femininos, sendo de material em látex ou nitrílica. Sendo assim, com base no histórico das distribuições e o pedido realizado pelos estados para cada uma dessas apresentações, o MS utiliza como critério para realizar a previsão do quantitativo necessário de cada apresentação do preservativo feminino para atendimento da programação de aquisição dos anos subsequentes.

40. Ainda conforme as duas apresentações disponíveis, mesmo tendo como matérias-primas diferentes, ambas têm a mesma finalidade e segurança, sendo que para a apresentação do preservativo feminino em látex existe uma prevalência onde alguns usuários podem apresentar reações alérgicas ao látex. Nesse sentido, como medida de manutenção nas estratégias de proteção e prevenção às ISTs, do HIV e das hepatites virais, o MS tem adquirido ambas as apresentações e disponibilizado em toda a rede pública.

41. Para orientar as aquisições de preservativos femininos pelo MS, em 2017, foi realizada uma Audiência Pública, conforme ata em anexo (SEI Nº 0035185760). Após manifestações acerca do processo alérgico ao látex, não só por parte da sociedade civil, como também por empresas participantes da audiência, o MS passou a assegurar que as compras envolvessem não só os preservativos femininos à base de látex, mas também nitrílica, até que estudos específicos possam ser realizados e, assim, orientar melhor o aprimoramento do termo de referência que baliza os processos aquisitivos, embora constassem dele as seguintes informações:

- a) há vários fatores que podem estar relacionados com o aumento do número de casos de alergia ao látex, informa Pires et al (1997); entre eles, o uso do preservativo. A alergia ao látex é uma causa importante em

indivíduos mais sensíveis, de acordo com Sá et al (2011, p. 181): "o gerenciamento adequado dos pacientes com alergia ao látex envolve programas educativos a respeito de como evitar a exposição ao látex, em luvas, balões, preservativos (...)". Ainda, segundo Wu W., McIntosh J. Liu J. (2016), aproximadamente 4% da população geral são alérgicos ao látex; mas entre trabalhadores da saúde, essa porcentagem aumenta para 9,7%; e em pacientes suscetíveis, para 7,2%.

b) no Editorial da Revista Brasileira de Anestesiologia, um dos fatores indicados para desencadear a alergia pode ser o "tempo para o contato com superfícies internas, membranas mucosas e as luvas do cirurgião" (Batti, 2003, p. 555).

c) a possibilidade da resposta alérgica ao látex também é reconhecida pelos fabricantes do preservativo feminino de látex, como fica evidente no manual de instruções de uma das empresas que afirma: "Produtos que contém látex, como esse preservativo, podem causar reações alérgicas em alguns usuários. Caso ocorra irritação em qualquer um dos parceiros, o uso deverá ser descontinuado, persistindo os sintomas, consulte seu médico" (Manual de Instruções Velvet)."

Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis
MINISTÉRIO DA SAÚDE

Buscar

Notas informativas PCDT Serviços de saúde Biblioteca Editais e licitações

Início » Notícias » PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE PRESERVATIVO FEMININO

PÚBLICO GERAL

- Infecções Sexualmente Transmissíveis
- Hanseníase
- Hepatites Virais
- HIV
- Micoses endêmicas
- Tuberculose
- Prevenção Combinada
- Prevenção da transmissão vertical
- Direitos das PVHIV

GESTORES

- Indicadores
- Cooperações Interfederativas - Portarias
- Vigilância Epidemiológica
- HIV/Aids na Atenção Básica
- Manejo do HIV na Atenção Básica

AUDIÊNCIA PÚBLICA

Processo de aquisição de preservativo feminino

Publicado: 18/09/2017 - 10:08 última modificação: 04/11/2022 - 10:40

A Secretaria de Vigilância em Saúde comunica a todos os interessados a realização de Audiência Pública referente ao processo de aquisição de preservativo feminino, conforme publicado no DOU em 14/09/2017.

Data da realização: 22/09/2017
Horário: às 09 horas e 30 minutos

Local: Sala Renato Russo localizada no endereço: SRTVN Quadra 701, lote D, Edifício PO700, 5º andar, Brasília/DF, CEP 70.719-040.

Clique [aqui](http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/consultapublica/29551-secretaria-de-vigilancia-em-saude-aviso-de-audiencia-publica-n-3-2017) para acessar o Termo de Referência, também à disposição para consulta na página oficial do Ministério da Saúde: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/consultapublica/29551-secretaria-de-vigilancia-em-saude-aviso-de-audiencia-publica-n-3-2017>

Assessoria de Comunicação
Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis
Conheça também a página do DCCI no Facebook:
<https://www.facebook.com/ISTAidsHV/>

| Anexo | Tamanho |
|--|-----------|
| Termo de Referência 3550 - Sistema de registro de preços | 672.63 KB |
| Ata da audiência pública - prévia ao início do processo de aquisição de preservativos feminino | 268.65 KB |

Tipo da notícia: Notícias do DCCI

Fonte: página na internet do então DCCI/SVS/MS, atualmente DATHI/SVSA/MS, acerca da realização de audiência pública para contribuição com o processo de aquisição de preservativo feminino.

Análise da equipe de auditoria

Com relação à deficiência na justificativa da definição da especificação dos itens e dos quantitativos por tipo de material dos preservativos femininos licitados, a SVSA alega que o MS utiliza como critério para realizar a previsão do quantitativo necessário de cada

apresentação do preservativo feminino para atendimento da programação de aquisição dos anos subsequentes, o histórico das distribuições e os pedidos realizados pelos estados para cada uma dessas apresentações, e que para orientação das aquisições dos preservativos foi realizada uma audiência pública em 2017, argumentos nesse mesmo sentido foram apresentados e analisados pela equipe de auditoria no Achado 3.

Acrescentou ainda fontes de doutrinas referentes a alergia ao látex que não justificam o quantitativo do material utilizado e a especificação dos itens, por não se tratar de estudos específicos de aceitabilidade/testes/satisfação dos usuários de preservativos femininos.

Por fim, não houve manifestação quanto a aquisição de preservativos divergentes do Rename de 2020 e ausência de formalização de documentação contendo metodologia de cálculo, critérios adotados, fonte dos dados para definição dos itens e seus respectivos quantitativos.

Achado nº 4

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.13 No que tange ao cálculo da média aritmética dos preços, objeto de cotação com fornecedores no PE nº 81/2020, realizado sem diferenciação por tipos de materiais dos preservativos femininos, informa-se:

2.14 Primeiramente, esclarece-se que o Termo de Referência apresentava dois itens a serem adquiridos, sendo que, em ambos, havia a previsão de aceitação de produtos com materiais diferentes, conforme se observa abaixo:

| ITEM | CATMAT | DESCRIÇÃO | UND. FORNECIMENTO | QTD. |
|------|-----------|---|-------------------|------------|
| 1 | BR0440306 | PRESERVATIVO FEMININO, POLIURETANO OU LÁTEX OU BORRACHA NITRÍLICA, ATÉ 25 CM, LUBRIFICADA, LISA, TRANSPARENTE, PORÇÃO FINAL EM ANEL OU ESPONJA. | UNIDADE | 20.000.000 |
| 2 | BR0441639 | PRESERVATIVO FEMININO POLIURETANO OU BORRACHA NITRÍLICA, ATÉ 25 CM, LUBRIFICADA, LISA, TRANSPARENTE, PORÇÃO FINAL EM ANEL OU ESPONJA. | UNIDADE | 20.000.000 |

2.15 Assim, resta claro e evidente, que a pesquisa de preços considerou as nuances previstas nas especificações técnicas do objeto. Face a isto, não se mostrava viável a realização do cálculo das médias aritméticas com diferenciação de material de fabricação, já que era exigência **um ou outro material**.

2.16 Ademais, a pesquisa de preços seguiu estritamente as orientações previstas da Instrução Normativa nº 05, de 27/06/2014, vigente a época.

2.17 Diante do exposto, como bem informado durante a auditoria, a diferença técnica das especificações dos produtos não trouxe qualquer prejuízo à contratação, tendo em vista que os preços de referência foram definidos tomando como base a última contratação desta

Pasta, que por sinal, se mostrou substancialmente inferior a todas as cotações de preço recepcionada à época, conforme evidenciado na NOTA TÉCNICA nº 112/2020-COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (0035154300), complementada pela NOTA TÉCNICA nº 116/2020-COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS (0035154348).

2.18 Repise-se que, os valores sugeridos para aquisição se mostram inferiores até mesmo aos menores preços obtidos na cotação, que para o caso foi de R\$ 4,3904 para o item 1 e R\$ 5,12 para o item 2. Sendo que, conforme Ata do Pregão nº 81/2020, os valores de referência para os itens 1 e 2 foram R\$ 3,3110 e R\$ 4,78, respectivamente.”

Análise da equipe de auditoria

Quanto à manifestação da DLOG sobre a inviabilidade da realização de cálculo das médias aritméticas com diferenciação de material de fabricação, já que era exigência um ou outro material, os preservativos femininos possuem uma variação de preço em virtude do material fabricado, podendo gerar risco de distorção dos preços médios prejudiciais à competitividade, conforme já explanado no Achado nº 04.

Achado nº 5

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.19 Quanto à habilitação de empresas em desatendimento aos princípios da legalidade e do tratamento isonômico entre os licitantes, informa-se que:

2.19.1 Em relação ao item “a”, insta destacar que, quando uma empresa participante de licitação possui em seu quadro social pessoas jurídicas ou físicas que sejam sócias majoritárias, as quais se vierem a sofrer quaisquer penalidades decorrentes de prática de ato de improbidade administrativa, com a proibição de contratar com o Poder Público, a sanção ficará registrada no SICAF, independente de ter sido proferida em qualquer uma das Unidades Federativas. Tal registro constará na declaração expedida do SICAF no tópico de “Ocorrências e Impedimentos”, especificamente, em “Ocorrência Impeditivas indiretas”.

2.19.2 Neste sentido, importar destacar o que traz o Edital em seu item 13.1.3.2 que dispõe:

“Caso conste na Consulta de Situação do Fornecedor a existência de **Ocorrências Impeditivas Indiretas, o gestor diligenciará para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas.**” (grifo próprio)

2.19.3 Nesta toada, esclarece-se que não havia, ao tempo da licitação, nenhuma sinalização que apontasse quaisquer irregularidades em nome do sócio majoritário. Sobre o tema, vide transcrição do Acórdão 2.115/2015 do TCU:

As ocorrências impeditivas indiretas registradas no SICAF são resultado de cruzamento de informações, sobre o quadro societário das empresas que visa evitar possível tentativa de burla à penalidade de declaração de inidoneidade,

impedimento de contratar ou licitar com a Administração Pública ou suspensão temporária de licitar com a Administração, por meio da utilização de outra sociedade empresarial, pertencente aos mesmos sócios ou cônjuges de sócios e que atue na mesma área, em atendimento a recomendações do Tribunal de Contas da União.

2.19.4 Cabe destacar que esse mesmo entendimento, inclusive se, encontra acostado no Portal COMPRASGOV: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/sicaf-normativo/registro-das-sancoes/27-o-que-sao>.

27 - O que são as “**Ocorrências Impeditivas Indiretas**” registradas no SICAF?

As ocorrências impeditivas indiretas registradas no SICAF são resultado de cruzamento de informações, sobre o quadro societário das empresas que visa evitar possível tentativa de burla à penalidade de declaração de inidoneidade, impedimento de contratar ou licitar com a Administração Pública ou suspensão temporária de licitar com a Administração, por meio da utilização de outra sociedade empresarial, pertencente aos mesmos sócios ou cônjuges de sócios e que atue na mesma área, em atendimento a recomendações do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.115/2015).

2.19.5 Reforça-se que, o próprio sistema efetua o cruzamento das informações cadastrais dos sócios da empresa em relação a eventuais impedimentos de licitar, e, no caso em questão, o sistema não retornou com qualquer impedimento indireto, dispensando, portanto, a necessidade de promover uma consulta individual ao sócio majoritário.

2.19.6 Dessa forma, a falta da emissão das certidões dos sócios **não consubstancia em irregularidades**, haja vista que o SICAF não fez nenhum apontamento neste sentido.

2.20 Quanto à suposta ausência de apresentação de documentos habilitatórios, exigidos no edital do PE nº 81/2020, resultando na habilitação de empresas em desatendimento aos princípios da legalidade e do tratamento isonômico entre os licitantes, informa-se:

2.20.1 O Decreto que regulamenta os pregões na forma eletrônica (10.024/2019) deixa claro que as empresas estrangeiras que participarem da licitação terão as exigências de habilitação atendidas mediante documentos inicialmente apresentados com **tradução livre**. Em sequência, somente da assinatura do contrato ou ata de registro de preços é que a empresa deverá entregar os documentos traduzidos por tradutor juramentado, vide art. 41, parágrafo único, do Decreto:

Art. 41. Quando permitida **a participação de empresas estrangeiras** na licitação, as exigências de habilitação serão atendidas mediante documentos equivalentes, **inicialmente apresentados com tradução livre**.

Parágrafo único. Na hipótese de o licitante vencedor ser estrangeiro, para fins **de assinatura do contrato ou da ata de registro de preços**, os documentos de que trata o caput serão **traduzidos por tradutor juramentado** no País e apostilados nos termos do disposto no [Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016](#), ou de outro que venha a substituí-lo, ou consularizados pelos respectivos consulados ou embaixadas.

2.20.2 Cabe destacar que o referido texto diz respeito a um benefício trazido pelo diploma legal às licitantes estrangeiras representadas, quando da participação de licitação. Sendo assim, é de responsabilidade exclusiva da empresa representante apresentar toda a documentação com a devida tradução oficial, nos termos que dispõe a Lei, no momento da assinatura do contrato ou ata de registro de preços. Apresenta-se, em anexo, os documentos

habilitatórios, com a tradução livre, apresentado pela empresa (SEI nº 0035189841 e 0035189859), que foram extraídos do Sistema Compras.

2.20.3 O fato de não constar o registro na ata do certame de que o licitante deveria apresentar a tradução juramentada no momento do contrato, não a exime da responsabilidade no atendimento do que dispõe o edital e a legislação pertinente. Ademais, cabe destacar que tais documentos foram apresentados no momento do contrato.

2.20.4 Quanto às inconsistências identificadas na documentação enviada, informa-se que, no âmbito da Divisão de Instrumentos Contratuais, antiga DIVAN, foi instaurado o processo de execução SEI 25000.123805/2020-11, com vistas à assinatura do Ata de Registro de Preços 109/2020.

2.20.5 A Ata de Registro de Preços 109/2020, decorrente do Pregão Eletrônico 81/2020, foi celebrada com a empresa HLL LIFECARE LIMITED, representada pela empresa nacional INJEFLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE DISPOSITIVOS E PRODUTOS MÉDICOS LTDA, para o registro de preços de preservativo feminino poliuretano ou látex ou borracha nitrílica, até 25 cm, lubrificada, lisa, transparente, porção final em anel ou esponja.

2.20.6 Para a assinatura da ARP 109/2020, foram juntados ao processo documentos da empresa estrangeira HLL LIFECARE LIMITED, em **tradução juramentada**. Vejamos:

Certidão de Constituição (0032778482);

Demonstrações financeiras e Certificado de livre venda (0032778549);

Previdência dos funcionários e Lucros e Perdas (0032778625);

Certificado de solvência; Autorização de inspeção fabril e Licença de Fabricação (0032778726);

Licença para Fabricação e Venda; Declaração de existência (negativa de estado de falência) e Imposto de Renda (0032778803);

Nomeação de representante nacional e Certificado de capacidade de produção (0032778845);

Procuração do representante legal da HLL Lifecare Limited e Balanço Patrimonial (0032778899).

2.20.7 Posto isso, quanto às inconsistências indicadas na documentação enviada, informa-se o que segue:

→ a procuração apresentada é referente ao Pregão nº 42/2020 (0032778845):

Quanto à procuração do representante legal da empresa HLL Lifecare Limited, Sr. Vipin P. Raj, com referência ao Pregão 42/2020, informa-se que esse documento, embora anexado de forma errônea, não foi utilizado para embasar a assinatura da ARP nº 109/2020, nem do Contrato nº 317/2020, pois os instrumentos referidos foram assinados pela representante legal da empresa INJEFLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE

DISPOSITIVOS E PRODUTOS MÉDICOS LTDA, devidamente autorizada pela empresa HLL LIFECARE LIMITED para representá-la no país (0032778845);

→ o Certificado de Capacidade de Produção é referente à fabricação de preservativos masculinos de látex (0032778845):

Em que pese a empresa tenha apresentado o certificado de capacidade de produção, verifica-se do instrumento convocatório, constante do documento SEI nº 0030731433, ausência de obrigatoriedade de apresentação de tal documento como condição de habilitação. Portanto, mesmo que a empresa não tivesse apresentado esse documento, esta não poderia ser punida ou até mesmo inabilitada no certame, pois não havia no instrumento convocatório, previsão legal para a entrega de tal certificado. De toda sorte, mesmo sendo um documento não obrigatório para a Licitação em comento, optou-se por aceitá-lo, pois se trata de um documento adicional, que corrobora com a demonstração da capacidade da empresa em produzir produto similar ao que fora adquirido.

→ não apresentação da tradução juramentada da Licença para fabricação, venda ou distribuição de dispositivo médico de Classe C ou D nº MFG/MD/2019/000226:

No que se refere a esse ponto, entende-se que a Licença de fabricação, venda ou distribuição se encontra disposto na página 5 do documento SEI nº 0032778726 (licença de fabricação) e página 1 do documento SEI nº 0032778803 (Licença ao fabricante para venda).

2.21 Por fim, no tocante à equipe de apoio, cabe esclarecer os seguintes pontos:

Segundo o Decreto nº 10.024, de 2019:

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

I - conduzir a sessão pública;

II - receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;

III - verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;

IV - coordenar a sessão pública e o envio de lances;

V - verificar e julgar as condições de habilitação;

VI - sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica;

VII - receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à autoridade competente quando mantiver sua decisão;

VIII - indicar o vencedor do certame;

IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;

X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade competente e propor a sua homologação.

Parágrafo único. O pregoeiro poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

Da equipe de apoio

Art. 18. Caberá à equipe de apoio auxiliar o pregoeiro nas etapas do processo licitatório. Nestes casos últimos, a equipe de apoio atua e auxilia juntamente com o presidente da comissão ou do pregoeiro presidente da sessão, e sempre assina a ata ao final de cada sessão. Já no Pregão Eletrônico essa dinâmica se dá de forma totalmente diversa, ou seja, a equipe de apoio contida na Ata do Pregão é meramente fictícia, isto é, ela só existe para fins de viabilizar que o Pregoeiro possa configurar a sessão do Pregão Eletrônico. Sendo que, nestes casos, os membros da equipe não têm nenhuma ingerência ou atuação de forma direta ou indiretamente nos trabalhos do Pregão Eletrônico. O Pregoeiro atua autonomamente do começo ao fim. Além do mais, a ata de realização do certame eletrônico não é assinada por nenhum dos membros da equipe de apoio, nem digitalmente nem eletronicamente.

2.21.1 No Pregão eletrônico, a equipe de apoio tem funções diferentes quando dos atos decorrentes de Pregão Presencial e das demais modalidades licitatórias contidas no diploma geral das licitações.

2.21.2 No pregão presencial e demais modalidades licitatórias (exceto Pregão na forma eletrônica), a equipe de apoio atua e auxilia, juntamente com o presidente da comissão ou do pregoeiro presidente da sessão, e sempre assina a ata ao final de cada sessão.

2.21.3 Já no Pregão Eletrônico essa dinâmica se dá de forma totalmente diversa, ou seja, a equipe de apoio contida na Ata do Pregão assessora e apoia o Pregoeiro, não lhe cabendo outra função. Não há necessidade de que essa equipe de apoio assine (digitalmente ou eletronicamente) a ata de realização do certame, que é obrigação somente do Pregoeiro.”

Na conclusão da referida Nota Técnica nº 14/2023, o Departamento de Logística em Saúde acrescenta:

“2.55 Sendo essas as manifestações quanto ao resultado dos exames ora abordados no Relatório de Auditoria acima referenciado, este DLOG aproveita o ensejo para solicitar a revisão das recomendações emitidas pela equipe de auditoria, conforme segue:

Recomendação 3 – Achado nº 5

3 – Recomenda-se ao Ministério da Saúde que apure a responsabilidade dos agentes públicos CPF *.910.211-**, ***.316.841-**, ***.241.901-** e ***.322.931-** pela habilitação das empresas sem observância da documentação exigida no edital licitatório.**

Achado nº 5

2.56 À luz das circunstâncias delineadas, é imprescindível expandir o entendimento sobre a recomendação da CGU no que concerne à apuração da responsabilidade dos agentes públicos CPF ***.910.211-**, ***.316.841-**, ***.241.901-** e ***.322.931-** pela habilitação das empresas sem a devida observância da documentação exigida no edital licitatório, conforme achado nº 5.

2.57 O cerne da questão se concentra na avaliação dos papéis desempenhados pelos agentes públicos em um cenário de Pregão Eletrônico, distinto das outras modalidades licitatórias.

Emerge a distinção fundamental entre a equipe de apoio no contexto de Pregão Eletrônico e nas demais modalidades licitatórias, nas quais suas funções e participações variam.

2.58 No Pregão Eletrônico, a equipe de apoio assume um papel de caráter mais técnico e burocrático de apoio e assessoria ao pregoeiro. Ao contrário das modalidades presenciais, seus membros não influenciam, direta ou indiretamente, o processo conduzido pelo Pregoeiro, que atua de maneira autônoma e independente durante todo o procedimento. Além disso, é fundamental enfatizar que a ata de realização do certame eletrônico não leva a assinatura, seja digital ou eletrônica, dos membros da equipe de apoio.

2.59 Em virtude dessa dinâmica específica, questionar a responsabilidade direta dos agentes de apoio no Pregão Eletrônico pela habilitação das empresas, sem observância da documentação exigida, requer uma análise cautelosa. Dada a ausência de sua influência nas decisões do Pregoeiro e a natureza puramente instrumental de sua presença, a recomendação de apuração de responsabilidade direta pode não encontrar amparo sólido.

2.60 Em conclusão, a recomendação da CGU, embora objetive salvaguardar a integridade dos procedimentos licitatórios, demanda uma abordagem mais sensível e adaptada à peculiaridade do Pregão Eletrônico. É crucial considerar a independência do Pregoeiro e a função meramente instrumental da equipe de apoio para garantir uma avaliação justa e precisa da conduta dos agentes envolvidos.”

Análise da equipe de auditoria

Referente ao item “a”, no que concerne à manifestação do DLOG em esclarecer que a sanção decorrente de ato de improbidade administrativa, com a proibição de contratar com o Poder Público ficar registrado no SICAF no tópico “Ocorrências Impeditivas indiretas”, trata-se de argumentos já apresentados no achado nº 5 e analisados pela equipe de auditoria.

Por sua vez, o DLOG não apresentou manifestação quanto a ausência da documentação de consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do Tribunal de Contas da União aos cadastros dos sócios majoritários (item 13.1.2 combinado com o item 13.1.3 do edital).

Com relação à ausência de documentos habilitatórios (item “b”), o DLOG informou que as empresas estrangeiras somente estarão obrigadas a apresentar os documentos traduzidos por tradutor juramentado no ato da assinatura do contrato ou ata de registro de preço.

Por esse motivo, em cumprimento ao artigo 41, parágrafo único do Decreto nº 10.024/2019, em 17.03.2023, a equipe de auditoria solicitou ao Ministério da Saúde disponibilização do processo que fundamentou o Contrato nº 317/2020 contendo, inclusive, os documentos habilitatórios traduzidos por tradutor juramentado da empresa HLL Lifecare Limited apresentados em tradução livre durante a fase habilitatória.

Em resposta, o Ministério da Saúde encaminhou os documentos com as inconsistências informadas no achado nº 5 e contestada pelo DLOG.

O DLOG informou ainda que foi instaurado o processo de execução SEI 25000.123805/2020-11, com vistas à assinatura do Ata de Registro de Preços 109/2020, foram juntados ao processo toda documentação juramentada.

No entanto, o processo SEI nº 25000.123805/2020-11 disponibilizado pelo DLOG, em 09.03.2023, contam apenas os seguintes documentos: nota de empenho, extrato de termo aditivo (DOU nº 20, de 29.07.2021), Relatório Final de Execução de Contrato.

Por fim, analisando-se a documentação enviada em anexo à Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, (item 2.20.6), em **tradução juramentada**, quando da assinatura da ARP 109/2020, verificou-se as seguintes inconsistências:

- Nomeação de representante nacional e Certificado de capacidade de produção (0032778845). A nomeação declara como representante e dá amplos poderes à empresa Injeflex “para receber notificações e responder administrativa e judicialmente em nome da HLL com relação ao **Pregão 42/2020**” (grifo nosso). Já o Certificado de capacidade de produção dispõe que “(...) para a fabricação de **preservativos masculinos de látex lubrificados** sob as disposições dos Regulamentos de Dispositivo Médico de 2017.” (grifo nosso);
- Procuração do representante legal da HLL Lifecar Limited e Balanço Patrimonial (0032778899): a procuração certifica que o gerente geral do departamento de comércio exterior da HLL Lifecare Ltda “possui autorização para assinar/executar todos os documentos/contratos junto ao Ministério da Saúde e parceiros de canal e agentes de ligação para a licitação **PREGÃO Nº 42/2020 Nº Processo: 25000.164155/2019-12**”.

Como se observa, os documentos apresentados pelo DLOG estão relacionados à instrução do Pregão Eletrônico nº 42/2020, cujo objeto é aquisição de preservativos masculino, borracha natural, na qual a Injeflex sagrou vencedora no item no item 1 (<http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/FornecedorResultadoDecreto.asp?prgcod=834551&f IstSrp=&f Uf=&f numPrp=422020&f coduasg=250005&f codMod=5&f tpPregao=E&f IstICMS=&f dtAberturalni=&f dtAberturaFim=>).

Sobre o registro na ata do certame de que o licitante deveria apresentar a tradução juramentada no momento da assinatura do contrato ou ata de registro de preços, o DLOG defende que a ausência do registro não exime a responsabilidade da empresa no atendimento do edital e legislação e que os documentos foram anexados no momento do contrato.

Em que pese ser da responsabilidade da empresa o atendimento do edital e legislação, também compete ao pregoeiro zelar pelos princípios da licitação pública dispostos no artigo 2º do Decreto nº Decreto nº 10.024, de 20.09.2019.

Portanto, o registro da condição de assinatura da ata de registro de preço/contrato somente com a apresentação da documentação com tradução juramentada cumpre o princípio da publicidade e transparência, possibilitando o efetivo controle do ato administrativo.

Assim, a manutenção das condições de habilitação consignadas no edital não restou comprovada no ato da assinatura do contrato/ata de registro de preços.

Referente à equipe de apoio, apesar de não possuir poder decisório, os membros não são isentos de responsabilidades pela ação e omissão no âmbito de suas atividades, conforme entendimento de Marçal Justen Filho:

Os membros da equipe de apoio estão sujeitos às regras gerais acerca de responsabilidade civil, penal e administrativa. Mais do que isso, poderão ser responsabilizados pessoalmente caso omitam-se a propósito de irregularidades que cheguem a seu conhecimento. Tendo ciência de qualquer desvio na conduta alheia, deverão manifestar-se perante a autoridade competente, na primeira oportunidade disponível. Não se aplica ao caso a regra do art. 51, § 3º, da Lei de Licitações, eis que os atos da equipe de apoio não devem (de regra) ser referidos em ata. Mas nada impede que o membro da equipe de apoio valha-se da oportunidade da lavratura da ata para manifestar-se acerca da ocorrência de irregularidades. E o pregoeiro (a quem incumbe deliberar acerca da ata) não poderá recusar a documentação acerca da notícia de atos indevidos – inclusive aqueles a ele próprio imputados. Se o membro da equipe de apoio reputar que o pregoeiro praticou irregularidade, poderá comunicar a ocorrência à autoridade superior.

Sobre o pedido de revisão da recomendação, referente à responsabilidade do pregoeiro e equipe de apoio, por ocasião da reunião de busca conjunta de soluções, a equipe de auditoria esclareceu que os achados cujo teor sugerem a ocorrência de fato passível de apuração de responsabilidade serão analisados, após a conclusão deste trabalho de auditoria, pela Corregedoria-Geral da União (CRG) quanto à pertinência de tal apuração.

Por conseguinte, as recomendações de apuração de responsabilidade que compunham inicialmente o Relatório Preliminar de Auditoria não mais compõem o Relatório Final de Auditoria, sem prejuízo das ações e comunicações adotadas pela CRG junto ao MS.

Achado nº 6

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.22 As empresas fabricantes de IES podem ter diferentes modelos de negócios e diversas estruturas de vendas. Assim, a grande maioria dos fabricantes conta com equipe de representantes. Os representantes podem ser exclusivos ou não. No caso em questão, o fabricante possui mais de um representante, sendo que, apesar da licitante Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos ter participado, não foi convocada em momento nenhum para negociação.

2.23 Salvo melhor juízo, não há violação da competitividade e da isonomia entre os licitantes, já que a lei não obriga que os proponentes mantenham o sigilo entre si de suas propostas, podendo eles divulgarem para quem quiserem, se fosse o caso. Por outro lado, a garantia legal de sigilo das propostas é um direito do proponente contra a Administração que licita, ou seja, o licitador não pode devassar o sigilo das propostas antes da sua oficial abertura. Nesse cenário, não se vislumbra irregularidade se uma empresa possui mais de um representante participando do pregão.”

Análise da equipe de auditoria

Não obstante a DLOG alegar que o fabricante possui mais de um representante não exclusivo, há que se ressaltar que as procurações específicas atribuem poderes às empresas Century e Precisa para participarem de todos os processos de licitação de venda de preservativos femininos para o Ministério da Saúde em 2020, formalizando o contrato em nome da fabricante.

Além da procuração, a Century anexou outros documentos da Cupid, inclusive com tradução juramentada.

Ademais, conforme apontado na Figura 4 do item 6 deste Relatório, a empresa Century foi convocada para envio lance.

Com relação ao entendimento do DLOG “que não há violação da competitividade e da isonomia entre os licitantes, já que a lei não obriga que os proponentes mantenham o sigilo entre si de suas propostas, podendo eles divulgarem para quem quiserem”, mas, que “a garantia legal de sigilo das propostas é um direito do proponente contra a Administração que licita”, não procede tendo em vista que o item 6.5 e 6.5.6. do edital licitatório, dispõe que:

6.5. Como condição para participação no Pregão, a licitante assinalará “sim” ou “não” em campo próprio do sistema eletrônico, relativo às seguintes declarações:

(...)

6.5.6. **Que a proposta foi elaborada de forma independente**, nos termos da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 16 de setembro de 2009; (grifo nosso).

Por meio da Declaração de Elaboração Independente de Proposta, as empresas declaram sob as penas da lei que:

- (a) a proposta apresentada para participar do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005 foi elaborada de maneira independente pelo (a) a proposta apresentada para participar do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG **250005 foi elaborada de maneira independente** pelo CENTURY COMERCIO E REPRESENTACAO DE ALIMENTOS E CORRELA e o **conteúdo da proposta não foi, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, informado, discutido ou recebido de qualquer outro participante potencial ou de fato do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, por qualquer meio ou por qualquer pessoa;**
- (b) a intenção de apresentar a proposta elaborada para participar do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, **não foi informada, discutida ou recebida de qualquer outro participante potencial** ou de fato do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, **por qualquer meio ou por qualquer pessoa;**
- (c) que não tentou, por qualquer meio ou por qualquer pessoa, influir na decisão de qualquer outro participante potencial ou de fato do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, quanto a participar ou não da referida licitação;
- (d) que **o conteúdo da proposta** apresentada para participar do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, **não será, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, comunicado ou discutido com qualquer outro participante potencial ou de fato** do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005 **antes da adjudicação do objeto da referida licitação;**

- (e) **que o conteúdo da proposta apresentada para participar do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005 não foi, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, informado, discutido ou recebido de qualquer integrante de DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE** antes da abertura oficial das propostas; e
- (f) que está plenamente ciente do teor e da extensão desta declaração e que detém plenos poderes e informações para firmá-la. **e o conteúdo da proposta não foi, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, informado, discutido ou recebido de qualquer outro participante potencial ou de fato** do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, por qualquer meio ou por qualquer pessoa;
- (g) **a intenção de apresentar a proposta elaborada para participar do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, não foi informada, discutida ou recebida de qualquer outro participante potencial ou de fato** do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, **por qualquer meio ou por qualquer pessoa;**
- (h) **que não tentou, por qualquer meio ou por qualquer pessoa, influir na decisão de qualquer outro participante potencial ou de fato** do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, quanto a participar ou não da referida licitação;
- (i) que o conteúdo da proposta apresentada para participar do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005, **não será, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, comunicado ou discutido com qualquer outro participante potencial ou de fato** do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005 **antes da adjudicação do objeto da referida licitação;**
- (j) que o conteúdo da proposta apresentada para participar do Pregão Eletrônico 81/2020 UASG 250005 **não foi, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, informado, discutido ou recebido de qualquer integrante de DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAUDE** antes da abertura oficial das propostas; e
- (k) que está plenamente ciente do teor e da extensão desta declaração e que detém plenos poderes e informações para firmá-la.

Como se observa, o conteúdo da proposta de preço apresentada pelo licitante goza de sigilo temporário, não devendo ser, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, comunicado ou discutido com qualquer outro participante potencial ou de fato, ou parte integrante do DLOG, antes do momento regulado na legislação específica.

Achado nº 7

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.24 Primeiramente cabe destacar que, a equalização tributária nas licitações é a simulação de incidência de encargos tributários nas propostas de empresas estrangeiras, visando a isonomia em aspecto de custos e formação de preços com empresas nacionais.

2.25 As empresas estrangeiras podem participar tanto de licitações nacionais quanto internacionais, podendo ou não ter funcionamento no Brasil.

2.26 A previsão de participação de empresa estrangeira não é condição suficiente para que a licitação seja classificada como internacional. Neste caso em específico, importante salientar que a licitação é nacional, com participação de empresas estrangeiras, desde que representadas nacionalmente.

2.27 Ante o acarreado, cabe esclarecer que o entendimento adotado nos Pregões - com participação de licitantes estrangeiros mediante representação - é aquele que foi confirmado pela Consultoria Jurídica do MS (CONJUR/MS). Este DLOG, ao solicitar posicionamento jurídico sobre esta questão, recebeu como manifestação, por meio do PARECER nº 00078/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, nos itens 12 e 13 e 27, a seguinte orientação:

12. Dessa feita, com base nas orientações da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, mesmo reconhecendo a existência de entendimento doutrinário em sentido diverso, serão consideradas, sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993:

a) nacionais, as licitações em que admitida apenas a participação de licitantes brasileiros e estrangeiros com autorização de funcionamento no país; e

b) internacionais, quando, adicionalmente, possível o torneio com empresas estrangeiras que não estejam em funcionamento no país.

13. Já na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, não há qualquer celeuma sobre o que seja uma licitação internacional, já que o conceito está positivado no artigo 6º, inciso XXXV: "licitação processada em território nacional na qual é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro".

a) No julgamento das propostas, é necessário aplicar a equalização tributária nos pregões eletrônicos nacionais que permitem a participação de empresas estrangeiras?

27. Em nossa visão, a equalização tributária prevista no artigo 42, §4º, da Lei nº 8.666, de 1993, **somente é cabível nas licitações (concorrências, pregões ou regime diferenciado de contratação) de caráter internacional, não sendo aplicáveis às licitações de caráter nacional.** (grifos próprios)

2.28 Por fim, cabe destacar que o Edital do certame em epígrafe foi elaborado com fundamentos na lei anterior e até o presente momento não foi editada nenhuma instrução normativa neste sentido."

Análise da equipe de auditoria

No trecho do Parecer nº 00078/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU dispõe que a equalização tributária é cabível nas licitações de caráter internacional, ou seja, quando seja possível o torneio com empresas estrangeiras que não estejam em funcionamento no país.

Como já analisado pela equipe de auditoria no Achado nº 7, o Edital do PE nº 81/2020 permitiu a participação de empresas estrangeiras ou nacionais, como a título de exemplo, o item 13.22 dispôs sobre as condições específicas para licitantes estrangeiros e no item 13.22.1, "os **licitantes estrangeiros** interessados, **que ainda não funcionam no país**, deverão instituir representação legal no Brasil(...)" (grifo nosso).

As empresas estrangeiras Cupid Limited e HLL Lifecare apresentaram as documentações exigidas no item 13.22 do edital licitatório (Condições específicas para licitantes estrangeiros), em especial o item 13.22.1, tendo em vista não funcionarem no país.

Portanto, resta demonstrado que por se tratar de pregão com licitantes estrangeiros que não estejam em funcionamento no país é necessário o cumprimento do § 4º do artigo 42 da Lei nº 8.666/93.

Por fim, o DLOG não apresentou documentos que comprovem a realização pelo pregoeiro da equalização tributária do preço ofertado pelas empresas estrangeiras.

Achado nº 8

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.29 Inicialmente, informa-se que a garantia, na forma de fiança fidejussória, foi recebida e juntada ao processo SEI nº 25000.002337/2020-34, em razão do desconhecimento do agente público da impropriedade do documento.

2.30 Após o conhecimento da ilegalidade da fiança fidejussória, apresentada no Contrato nº 316/2020, a CGIES/DLOG revisou todas as garantias recebidas durante os exercícios de 2019 e 2020 e solicitou a substituição de todas as apólices fidejussórias apresentadas nas contratações de IES.

2.31 Neste ano, o procedimento operacional padrão para o recebimento de garantia de execução contratual foi aprimorado. Atualmente, passou-se a juntar à instrução processual a certidão de validação da apólice, emitida pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, bem como a certidão de vinculação da instituição financeira ao Banco Central.

2.32 À época dos fatos, não fazia parte dos procedimentos de recebimento de garantias a análise técnica das apólices, mas apenas a conferência dos dados registrados no documento com os termos do contrato, em razão da ausência de pessoa com expertise técnica apropriada para realizar a conferência técnica do documento.

2.33 Quanto à competência para o recebimento das garantias, esclarece-se que, no ano de 2020, essa atribuição competia à equipe de contratos da Divisão de Análises das Contratações – DIVAN, não era atribuição do Coordenador da Coordenação de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde – COLMER.

2.34 Informa-se que, na esfera Administrativa, os agentes públicos responsáveis pelo recebimento indevido da fiança fidejussória do Contrato 316/2020 **já foram identificados e ouvidos pela Controladoria Geral da União - CGU, no âmbito do Procedimento Administrativo nº 00190.101356/2022-93.**

2.35 A Coordenação Geral de Instrução e Julgamento de Servidores e Empregados Públicos – CISEP da CGU/AGU analisou a responsabilidade dos servidores e ao final do procedimento preliminar de apuração, considerando o menor potencial ofensivo da irregularidade e a ausência de danos ao Erário, propôs a celebração de **Termo de Ajustamento de Conduta**.

2.36 O Termo de Ajustamento de conduta – TAC (0035150282) foi firmado com o Corregedor-Geral da União, Sr. Ricardo Wagner de Araújo, em 24/02/2023, sob a premissa de encerramento no âmbito Administrativo do fato referente à fiança fidejussória do Contrato 316/2020, ao que foi devidamente publicado no D.O.U nº 51 de 15/03/2023, seção 3, página 119 (0035150094).

2.37 Assim, entende-se que a apuração prévia de responsabilidade, realizada no âmbito da CGU, por meio do Procedimento Administrativo nº 00190.101356/2022-93, que resultou na assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta, impede a Administração Pública de impor uma segunda sanção administrativa a quem já sofreu, em razão do mesmo objeto.”

Na conclusão da referida Nota Técnica nº 14/2023, o Departamento de Logística em Saúde acrescenta:

“2.55 Sendo essas as manifestações quanto ao resultado dos exames ora abordados no Relatório de Auditoria acima referenciado, este DLOG aproveita o ensejo para solicitar a revisão das recomendações emitidas pela equipe de auditoria, conforme segue:

(...)

Recomendação 4 – Achado nº 8

4 – Recomenda-se que o Ministério da Saúde apresente o resultado final do processo relativo à aplicação da multa no valor de US\$ 60.410 à empresa Precisa em decorrência da apresentação e não substituição do instrumento de garantia contratual não previsto no Contrato nº 316/2020 e nem aceito pela legislação aplicável.

Achado nº 8

2.61 Quanto ao resultado final do processo relativo à aplicação da multa no valor de US\$ 60.410 à empresa Precisa, em decorrência da apresentação e não substituição do instrumento de garantia contratual não previsto no Contrato nº 316/2020 e nem aceito pela legislação aplicável, registra-se o que segue:

- 27/01/2022 – Abertura de Processo Sancionador SEI nº0024965428 (Inserção dos documentos necessários à realização do PAAR (Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade);
- 31/08/2021, SEI nº0024971188, Despacho da Divisão de Análise das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde encaminhando o Processo para Coordenação-Geral de Vigilância do HIV/AIDS e das Hepatites Virais para análise quanto a possível aplicação de penalidade por ter apresentado garantia contratual em desacordo com a Lei;
- SEI nº 0024971258, Carta Fiança;
- SEI nº 0024971460, Certidão do Banco Central;
- 10/08/2021, SEI nº0024971640, Ofício do MS à empresa Precisa solicitando a troca de garantia contratual;

- 10/08/2021, SEI nº0024971680, a Divisão de Análise das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde solicita a CGORF a baixa da garantia junto ao SIAFI;
- 16/08/2021, SEI nº 0024971729, Registro Baixa SIAFI;
- 19/08/2021, SEI nº0024971777, Ofício - MS reitera o ofício solicitando a troca da garantia;
- 20/08/2021, SEI nº 0024971870, Ofício - MS reitera o ofício solicitando a troca da garantia;
- 24/08/2021, SEI nº 0024971933, E-mail- MS reitera o ofício solicitando a troca da garantia;
- 26/08/2021, SEI nº 0024972043, Manifestação da Precisa;
- 26/08/2021, SEI nº 0024972147, MS responde a Precisa por meio de e-mail;
- 31/08/2021, SEI nº 0024972464, Despacho da Divisão de Análise das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde para à Coordenação-Geral de Vigilância do HIV/AIDS e das Hepatites Virais;
- 02/09/2021, SEI nº 0024972506, Despacho de ausência de competência Coordenação-Geral de Vigilância do HIV/AIDS e das Hepatites Virais;
- 01/09/2021, SEI nº 0024972580, Ofício do MS solicitando a troca da garantia;
- 20/09/2021, SEI nº 0024972803, Resposta da empresa Precisa;
- 20/09/2021, SEI nº 0024972914, Despacho DLOG abertura de Processo sancionador;
- 22/09/2021, SEI nº 0024974387, Novo registro da fiança no SIAFI;
- 22/09/2021, SEI nº 0024974489, Ofício notificando a empresa Precisa;
- 29/09/2021, SEI nº 0024974541, Resposta da empresa Precisa;
- 05/10/2021, SEI nº 0024974601, Ofício notificando a empresa Precisa;
- 13/10/2021, SEI nº 0024974645, Resposta da empresa Precisa;
- 28/01/2022, SEI nº 0024975542, Despacho da Divisão de Conformidade das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde para o DLOG quanto a análise e deliberação, quanto à aplicação, ou não, de penalidade administrativa à empresa contratada;
- 15/12/2022, SEI nº 0030700185, Despacho do DLOG – Decisão sobre aplicação da multa e envio para que a Coordenação-Geral de Execução

Orçamentária e Financeira para as providências pertinentes quanto a apuração do cálculo do valor da Multa;

→ 20/01/2023, SEI nº 0030873092, Nota Técnica com o Valor da multa;

→ 16/02/2023, SEI nº 0031920324, Despacho da DIVIC com o valor da multa;

→ 24/02/2023 – SEI nº 0032012352, Ofício de notificação informando o valor da Multa no valor de US\$ 60.410,00 (sessenta mil quatrocentos e dez dólares americanos); e

→ 24/02/2023 – SEI nº 0032042337, E-mail de notificação do MS.

2.62 Em consideração ao minucioso exame da cronologia de eventos relacionados à recomendação da CGU para a apresentação do resultado final do processo, que envolve a aplicação da multa no valor de US\$ 60.410 à empresa Precisa, decorrente da não substituição do instrumento de garantia contratual não previsto no Contrato nº 316/2020 e não aceito pela legislação aplicável, é possível inferir que a sugestão de apuração de responsabilidade merece uma revisão sob uma perspectiva mais ampla, já que o processo seguiu uma trajetória organizada e coerente até este momento.

2.63 Saliente-se que a nova gestão, ao iniciar os trabalhos, está realizando alterações nos fluxos e nas unidades responsáveis pela instrução dos processos de aplicação de penalidade, visando a maior celeridade e a segregação de funções.

2.64 Nesse contexto, este DLOG, considerando o cronograma acima, as ações de melhorias realizadas até este momento e aliado ao fato de não se vislumbrar prazo legal para a conclusão de procedimentos dessa espécie, não se avista mora para a conclusão do feito.

Recomendação 5 – Achado nº 8

5 - Recomenda-se que o Ministério da Saúde apure a responsabilidade do representante da Coordenação de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para a Saúde pela aceitação de garantia contratual não prevista no Contrato nº 316/2020 e nem aceita pela legislação aplicável.

Achado nº 8

2.65 Diante da análise aprofundada sobre a recomendação emitida pela Controladoria-Geral da União, no âmbito do Achado nº 8, que preconiza a apuração da responsabilidade do representante da Coordenação de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para a Saúde pela aceitação de garantia contratual não prevista no Contrato nº 316/2020 e não aceita pela legislação aplicável, faz-se imperativo enriquecer o entendimento e considerar as particularidades do caso em questão.

2.66 Emerge com clareza a dinâmica organizacional, em que a Divisão de Análises das Contratações - DIVAN, embora subordinada à Coordenação de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para a Saúde - COLMER, detinha uma autonomia considerável para conduzir suas atividades e tomar decisões. A presença de uma chefe na divisão endossava essa capacidade deliberativa independente.

2.67 Um aspecto notável é o procedimento instaurado pela própria CGU, materializado no Procedimento Administrativo nº 00190.101356/2022-93, visando apurar as circunstâncias

relacionadas a essa questão. A conclusão desse processo preliminar culminou na celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta com a então chefe da DIVAN. Esse desfecho, pautado na avaliação do potencial ofensivo reduzido e na ausência de danos ao erário, já impôs uma medida corretiva.

2.68 Assim sendo, é prudente considerar que o próprio aparato de controle interno já conduziu um processo de apuração e aplicação de medidas cabíveis. A resolução do caso pela CGU, ao promover um Termo de Ajustamento de Conduta, destaca a busca pelo equilíbrio entre responsabilização e proporcionalidade na sanção.

2.69 Diante do panorama em que o processo foi submetido a uma análise detalhada e sancionado mediante um acordo estabelecido, sustenta-se a viabilidade de reavaliar a recomendação original. A ação conduzida internamente pela CGU demonstra um esforço de investigação e correção, o que contribui para a integridade do processo e a retidão administrativa.

2.70 Em síntese, à luz do exame minucioso do caso, é prudente considerar a recomendação sob o prisma do procedimento já executado pela CGU, que culminou na celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta, evidenciando a busca pelo equilíbrio e a justiça nas medidas de responsabilização. Portanto, é plausível este DLOG requerer a reavaliação da recomendação em consideração ao desdobramento desse processo administrativo.”

Análise da equipe de auditoria

Na manifestação exposta na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o DLOG reconhece que, à época dos fatos, a realização de análise técnica não fazia parte dos procedimentos de recebimento de garantias e afirma que, após ter tido ciência da ilegalidade da fiança fidejussória, efetuou a revisão de todas as garantias recebidas relativas aos contratos firmados entre 2019 e 2020, tendo solicitado a substituição de todas as apólices fidejussórias apresentadas nas contratações de insumos estratégicos de saúde.

O DLOG esclarece que, no ano de 2020, a competência para o recebimento das garantias competia à equipe de contratos da Divisão de Análises das Contratações (Divan) e não à Coordenação de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde (Colmer), diferentemente do que fora suposto pela equipe de auditoria.

Observa-se que as medidas apontadas na manifestação do DLOG, consistentes na juntada de certidão de validação da apólice, emitida pela Susep, e de certidão de vinculação da instituição financeira ao Banco Central, são pertinentes enquanto meios de aprimoramento do procedimento operacional padrão de recebimento de garantia de execução contratual.

Além disso, o DLOG comprovou que os agentes públicos responsáveis pelo recebimento indevido da fiança fidejussória do Contrato nº 316/2020 foram submetidos a Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (0035150282), objeto do procedimento administrativo nº 00190.101356/2022-93, firmado em 24.02.2023, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 15.03.2023 (0035150094), o qual resultou no encerramento no âmbito administrativo da

apuração quanto ao aceite da fiança fidejussória relativa ao Contrato nº 316/2020. Portanto, considera-se que o fato constatado já passou por análise do órgão correcional da CGU.

Quanto ao resultado final do processo relativo à aplicação da multa no valor de US\$ 60.410 à empresa Precisa, em decorrência da apresentação e não substituição do instrumento de garantia contratual não previsto no Contrato nº 316/2020 e nem aceito pela legislação aplicável, a manifestação do DLOG restringiu-se à apresentação cronológica dos atos administrativos praticados a esse respeito, não tendo acrescentado nenhum andamento recente ou circunstância nova.

Além disso, não é aceitável a afirmação do DLOG de que por “não se vislumbrar prazo legal para a conclusão de procedimentos dessa espécie, não se avista mora para a conclusão do feito”. Já foi, inclusive, enfatizado nos achados deste Relatório que tratam sobre a demora na cobrança efetiva das multas aplicadas no decorrer da execução contratual que o fato por si só da multa ter sido aplicada somente após o término da vigência contratual já denota morosidade na respectiva cobrança, sendo indiferente a existência ou não de prazo legal para conclusão de procedimento dessa espécie. Reforça-se, portanto, a necessidade de apresentação do resultado final do processo relativo à aplicação da multa no valor de US\$ 60.410 à empresa Precisa.

Achado nº 9

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.38 No que diz respeito à intempestividade das providências adotadas pelo fiscal dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020, em relação ao atraso reiterado nas entregas, compete ao fiscal do contrato, formalmente designado (SEI nº 0017749267 e 0018145008), adotar as providências junto ao contratado. Nesse sentido, este Departamento é instado quando da instrução do procedimento administrativo de aplicação de penalidade, depois de findos os relatórios de execução.”

Por meio de Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“42. Consoante ao manifestado pelo Despacho (0033125628), os ofícios de notificação eram enviados às empresas após a efetivação das entregas, em especial nos casos em que não havia risco de comprometimento do atendimento às solicitações dos estados e municípios, mesmo as parcelas mencionadas terem sido entregues com poucos dias de atraso, conforme o cronograma estabelecido em contrato. Importante ressaltar também que, no almoxarifado central do MS, havia saldo suficiente como estoque estratégico para atendimento dos pedidos.

43. É importante esclarecer que existem dois normativos que dispõem sobre acompanhamento e fiscalização de execução dos contratos firmados pelo MS e da aplicação de penalidade a contratados em decorrência de descumprimento parcial ou total do respectivo contrato. São eles, respectivamente, a PORTARIA GM/MS Nº 78 DE 16 DE JANERO DE 2006 e a CIRCULAR MS/SE/GAB Nº 40, DE 23 DE JULHO DE 2010.

44. Do processo SEI Nº 25000.002337/2020-34, referente ao Contrato nº 316/2020 firmado com a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., constam três ofícios de notificação do fiscal para a empresa por descumprimento do cronograma de entrega, datados, respectivamente, de 18 de fevereiro de 2021, 03 de maio de 2021 e 30 de junho de 2021 (0019128129), (0020327910), (0021382753).

45. Diante desses fatos, por meio do Ofício Nº 2813/2021/CGAHV/.DCCI/SVS/MS (0021735648), o Diretor do DATHI aplicou a penalidade de Advertência na empresa contratada por atraso nas entregas.

46. Porém, por meio do Despacho DLOG (0023512839), datado de 27 de outubro de 2021, inserido no processo SEI Nº 25000.203531/2018-11, foi comunicado ao DATHI que o gestor do contrato não tem competência legal para aplicar a imposição de sanções administrativas, sendo ato exclusivo do ordenador de despesas, exceto a declaração de inidoneidade. Assim, estabeleceu que fosse cancelado o Ofício de aplicação da penalidade de advertência.

47. Após esse entendimento e considerando o disposto nos normativos acima citados, o gestor do contrato passou a notificar as empresas sobre o descumprimento do contrato, com vistas ao direito à ampla defesa e o contraditório, oportunidade que então é comunicado ao DLOG o posicionamento do fiscal sobre as justificativas apresentadas pela contratada e sugerida a aplicação da sanção prevista no contrato, para que a autoridade competente delibere.

48. Já com relação ao Contrato nº 317/2020 firmado com a empresa INJEFLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE DISPOSITIVOS E PRODUTOS MÉDICOS LTDA, a empresa foi devidamente notificada para apresentar defesa prévia pelos atrasos ocorridos (0021008203, 0022057573 e 0023119982), processo SEI Nº 25000.123805/2020-11, e o relatório final com a sugestão do gestor de aplicação da penalidade foi encaminhado à DICOF (0024024029 e 0024024029).

49. Sendo assim, com o novo entendimento e esclarecidas as competências do fiscal do contrato, este DATHI tem buscado implementar melhorias com relação ao fluxo no acompanhamento dos contratos e notificação junto às empresas responsáveis pelas entregas dos insumos e medicamentos, especialmente quanto ao cumprimento dos prazos de entregas, sendo notificadas logo após o descumprimento do cronograma definido em contrato por este Departamento, e não somente após a finalização da parcela.

50. Importante destacar as iniciativas inéditas que têm sido conduzidas pela Assessoria Especial de Controle Interno do MS (AECI/MS), notadamente voltadas para se estabelecer as “boas práticas de governança na gestão de contratos” no MS, conforme dispõe a NOTA TÉCNICA Nº 3/2023-CGPIIO/AECI/MS, em anexo (SEI Nº 0035185965), inserida no SEI Nº 25000.064457/2023-78, as quais, certamente, contribuirão para o aprimoramento da atividade de fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos.

51. Não obstante, este DATHI/SVSA efetuará uma análise dos fluxos de trabalho, métodos e operações adotadas, com o fim de prover uma melhoria no gerenciamento dos processos que envolvam a aquisição e acompanhamentos de contratos firmados para aquisição de insumos/medicamentos.

52. Propõe-se efetuar um exame inicial, do controle e monitoramento dos processos, onde serão definidos quais os procedimentos deverão ser adequados e como serão executados, com sugestão de padronização e formalização, inclusive de prazos, visando otimização dos procedimentos operacionais internos. À vista disso, este DATHI/SVSA requer a revisão da recomendação, com sua exclusão ou, se assim não entender a r. equipe de auditoria, que seja convertida em medidas de caráter preventivo/educativo para futuras aquisições.”

Análise da equipe de auditoria

Na manifestação exposta no Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, o Dathi reproduz a narrativa sobre os fatos conforme exposto no achado 9, confirmando-os, embora acrescente, como fato novo, que tem buscado implementar melhorias com relação ao fluxo no acompanhamento dos contratos e notificação junto às empresas responsáveis pelas entregas dos insumos e medicamentos, passando estas a serem notificadas logo após o descumprimento do cronograma definido em contrato pelo Departamento, e não somente após a finalização da parcela.

Cabe mencionar que a Portaria GM/MS nº 78, de 16.01.2006 - citada na manifestação como um dos normativos que dispunham sobre acompanhamento e fiscalização de execução dos contratos firmados pelo MS e da aplicação de penalidade a contratados em decorrência de descumprimento parcial ou total do respectivo contrato - já estabelecia as atribuições do gestor do contrato e, dentre essas, a competência para “notificar a contratada quanto à ocorrência de qualquer fato que gere o descumprimento das cláusulas contratuais, juntando o respectivo documento ao processo de contratação da empresa (art. 4º, III)”.

O Dathi destaca o disposto na Nota Técnica nº 3/2023-CGPIIO/AECI/MS (0035185965) e que essa Nota Técnica se propõe a subsidiar boas práticas de governança na gestão de contratos. Destacamos de forma positiva a recomendação ali contida à Secretaria-Executiva do MS de implantação e institucionalização de um sistema informatizado central para a gestão de contratos, que possibilite o cadastramento de todos os contratos do MS e auxilie na operacionalização e suporte documental dos pagamentos decorrentes das medições e atestos.

Dessa forma, o Dathi demonstra estar ciente da existência de uma lacuna nos controles internos sobre o fluxo de acompanhamento dos contratos e da necessidade de aprimoramento nas rotinas de trabalho de modo mitigar o risco de intempestividade na atuação do gestor/fiscal dos contratos, como constatado pelo presente trabalho de auditoria.

Achado nº 10

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.39 No contexto da legislação de contratações públicas, a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) e seus decretos regulamentares não estabelecem um prazo específico para a aplicação de penalidades, como multas, em casos de atrasos na entrega de bens ou serviços. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública deve agir com razoabilidade e proporcionalidade ao aplicar penalidades, levando em consideração o princípio da legalidade e outros princípios administrativos.

2.40 A aplicação de multas e outras penalidades está sujeita a critérios estabelecidos nos contratos e na legislação vigente. Caso um contrato contenha disposições específicas sobre prazos para aplicação de penalidades em caso de atrasos, essas disposições devem ser seguidas.

2.41 Vale lembrar que o Caderno de Logística “Sanções Administrativas - Diretrizes para formulação de procedimento administrativo específico”, elaborado pela então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG, discorre sobre o prazo para aplicação de penalidade:

Em relação ao prazo prescricional, a Constituição Federal de 1988, art. 37, § 5º, prevê que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que venham a causar prejuízos ao erário, ressaltando, tão somente, as respectivas ações de ressarcimento.

Ocorre que a legislação infraconstitucional não prevê expressamente um prazo prescricional para a aplicação das penalidades às licitantes e contratados, ficando a cargo da doutrina e jurisprudência a solução para essa questão, sendo que, para ambos, o entendimento é pacífico no sentido de que a regra é a prescritibilidade, restando por controverso o estabelecimento do “quantum” desse prazo prescricional.

O entendimento doutrinário mais abalizado, atualmente, é pelo prazo prescricional de 5 (cinco) anos, cujo fundamento provém da verificação de maior incidência desse prazo na legislação que rege as relações de direito público.

Assim, **em síntese, a doutrina e jurisprudência majoritárias entendem que o prazo prescricional para que a administração aplique sanções na fase licitatória ou contratual aos particulares é de 5 (cinco) anos**, cujo marco inicial considera-se aquele em que é cometida a infração, exceto se, pela natureza do fato, este não puder ser imediatamente conhecido, caso em que o prazo prescricional deverá ter início a partir da ciência do fato pela autoridade administrativa. (grifo próprio)

2.42 Com o objetivo de contextualizar, abaixo demonstra-se a movimentação processual no ano de 2022, no âmbito dos processos sancionatórios, e os valores restituídos aos cofres da União em decorrência da finalização de processos de penalidades executados pelo DLOG.

PROCESSOS DE PENALIDADES - ANO 2022

| AÇÕES | QUANTITATIVOS |
|---|-------------------|
| 1 - Processos para Análise | 31 |
| 2 - Processos Novos | 58 |
| 3 - Processos Analisados | 129 |
| 4 - Processos Arquivados | 37 |
| 5 - Penalidades Aplicadas | 124 |
| 6 - Multas | 108 |
| 7 - Valor das Multas em EURO | € 143.590,97 |
| 8 - Valor em Real - conversão: 5,6294 | R\$ 808.331,01 |
| 9 - Valor das Multas em Dólar | 3.124.299,15 USD |
| 10 - Valor em Real - conversão: 5,198 | R\$ 16.240.106,98 |
| 11 - Valor das Multas em Real | R\$ 32.493.958,30 |
| 12 - Valor Total das Multas em Real (DÓLAR, EURO, REAL) | R\$ 49.542.396,29 |
| 13 - Advertência | 14 |
| 14 - Impedimento de licitar com a União | 1 |
| 15 - Suspensão | 0 |
| 16 - Recursos para Análise | 73 |
| 17 - Recursos Analisados | 30 |

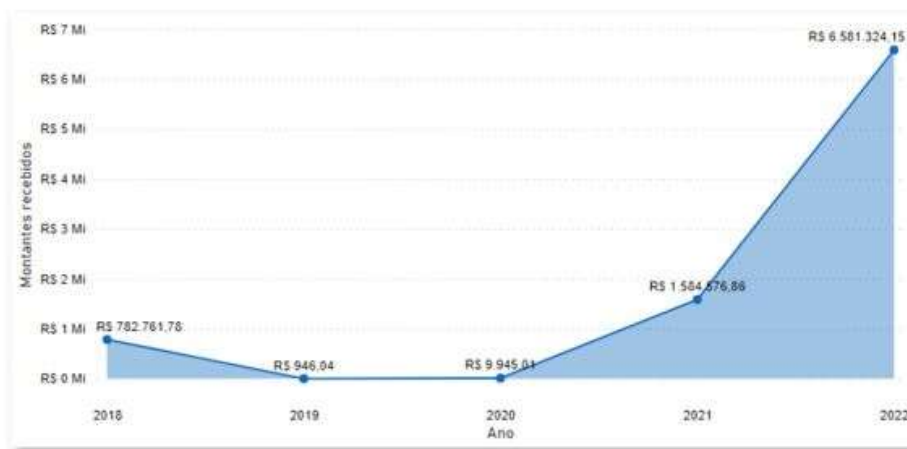
Fonte: DIMOL/CGPLAM/DLOG

2.43 Destaca-se que, durante o período de pandemia, houve o sobrestamento de alguns processos de aplicação de penalidade, visto que a principal atribuição do DLOG é a aquisição, armazenagem e distribuição de insumos estratégicos para a saúde, sendo uma das áreas mais demandadas do Ministério.

2.44 No entanto, a partir de meados de 2021, houve uma grande força tarefa para realização de análise dos processos sancionatórios, o que continuou em 2022, com a análise de 159 processos no total, sendo 129 aplicações e 30 recursos.

2.45 Seguem, abaixo, os valores recebidos por meio de multas aplicadas, entre os anos de 2018 a 2022.

Figura 1: valores recebidos 2018-2022



Fonte: DIVIC/CGOF/DLOG

2.46 Ante o exposto, resta demonstrado que não se trata de morosidade na análise dos processos, pois o DLOG não deixou de analisar nem tampouco de aplicar as penalidades previstas em Lei. Contudo, houve maior atenção à atribuição precípua deste Departamento, durante o período da pandemia.

2.47 Dessa forma, a nova gestão tem avaliado e implementado melhorias de fluxos e mapeamento de processos com o objetivo de dar maior celeridade nas aplicações de penalidades.

2.48 Ademais, registra-se que os processos de aplicação de penalidade que entram no Departamento, seguem uma lógica cronológica para análise. Assim, todos os processos são devidamente instruídos e atribuídos ao analista conforme o fluxo definido, para então subir para a Decisão superior.

2.49 Em relação aos dois casos específicos, informa-se que os processos encontram-se em constante movimentação. Não há que se falar em morosidade, visto que o processo de aplicação de penalidade da empresa Precisa se deu em menos de 5 (cinco) meses, entre a abertura do processo sancionatório e a decisão.

2.50 Já em relação ao processo de aplicação de sanção à empresa Injeflex, embora ainda esteja em análise, reforça-se que está sendo instruído e embasado para a Decisão superior, inclusive, no último dia 25/07/23, houve envio de Nota Técnica à Coordenação Geral de Execução Orçamentária e Financeira para a realização do cálculo na moeda pactuada contratualmente (dólar) com observância da Dosimetria do Percentual da Multa, de acordo com o Parecer da Consultoria Jurídica deste Ministério.

2.51 Ressalta-se que no item das recomendações que versam sobre a aplicação das penalidades às referidas empresas, será detalhado todo o trâmite processual com a cronologia dos fatos, para que se demonstre o gestor não ficou inerte ante aos fatos apresentados.”

Na conclusão da referida Nota Técnica nº 14/2023, o Departamento de Logística em Saúde acrescenta:

“2.55 Sendo essas as manifestações quanto ao resultado dos exames ora abordados no Relatório de Auditoria acima referenciado, este DLOG aproveita o ensejo para solicitar a revisão das recomendações emitidas pela equipe de auditoria, conforme segue:

(...)

Recomendação 7 – Achado nº 10

7 – Recomenda-se que o Ministério da Saúde apresente o resultado final dos processos relativos à aplicação das multas no valor de R\$ 1.216.782 à empresa Precisa e de R\$ 1.573.425 à Injeflex pelos atrasos reiterados nas entregas do objeto dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020.

Achado nº 10

2.71 Pelos atrasos reiterados no âmbito do Contrato nº 316/2020, firmado entre este Ministério e a empresa Cupid Limited, representada pela empresa nacional Precisa Comercialização de Medicamentos LTDA, passa-se a cronologia dos fatos:

- 31/08/2021 – Abertura de Processo Sancionador SEI nº0022508317 (Inclusão dos Documentos necessários à realização do PAAR - Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade).
- 20/02/2021, 03/05/2021 e 30/06/2021 - Ofícios de Notificação encaminhados pelo Ministério da Saúde, SEI nº 0023299416, 0022527334, 0022527475;
- 08/03/2021, SEI nº 0022527233, a contratada manifestou-se apenas sobre o ofício de 20/02/2021. Permanecendo silente em relação aos demais;
- 20/07/2021 - SEI nº0022511263, o MS notifica a Precisa sobre a imputação de Advertência de acordo com a cláusula 11 do Contrato nº316 e o disposto do subitem 13.1 do termo de referência;
- 27/07/2021, SEI nº0022511467, a empresa Precisa encaminha ofício em resposta;
- 27/08/2021, Relatório Final de execução, SEI nº0022511528, o qual sugeriu a aplicação da penalidade de multa para os atrasos referentes a 2ª e 3ª parcelas;
- 02/09/2021, SEI nº0022511863, motivados pela conclusão da área responsável a Divisão de Conformidade das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde encaminhou ofício para a CGORF solicitando que fosse realizado o cálculo da multa moratória;
- 10/09/2021 – SEI nº0022650008, Nota técnica sobre o cálculo do valor da multa de R\$ 1.216.782,00 (Um milhão, duzentos e dezesseis mil, setecentos e oitenta e dois reais);
- 29/09/2021 – SEI nº0022921974, os autos foram encaminhados ao DLOG;
- 29/10/2021 – SEI nº0023567789, o MS encaminhou ofício à empresa Precisa demonstrando as competências de cada área e, ao final, solicitou o cancelamento do referido Ofício que imputava Advertência a ela, por vício de competência;
- 16/11/2021, SEI nº 0023804201, Ofício de cancelamento da penalidade de Advertência;
- 17/11/2021, SEI nº 023805511, Ofício de notificação com abertura de prazo para apresentação de defesa prévia – Não constam nos autos manifestação da empresa precisa;
- 21/01/2022, SEI nº 0024954072, Despacho de aplicação de penalidade.
- 25/01/2022, SEI nº 0024988304, E-mail de encaminhamento de Ofício e Despacho de Penalidade.

- 21/01/2022, SEI nº 0024954572, Despacho de desmembramento de Processo – Irregularidades constatadas na Carta Fiança;
- 25/01/2022, Despacho, SEI nº 0024971242, Desmembramento do processo nº 25000.009358/2022-42;
- 02/02/2022, SEI nº 0025131434, Recurso Administrativo da Precisa;
- 05/12/2022, SEI nº 0030504867, Despacho ao GAB/SE análise do Recurso;
- 12/05/2023, SEI nº 0033533977, Despacho do GAB/SE restituindo os autos ao Dlog para a aplicação do entendimento exarado no Parecer da CONJUR/MS em relação a Dosimetria da Pena, SEI nº 0033534111;

2.72 Registra-se que, houve manifestação da CONJUR acerca da dosimetria da sanção pecuniária, ocasião em que concluiu no Parecer nº 00023/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, SEI nº 0033534111, item 12, pág. 6, a seguir transcrito:

2.73 “Em suma, é possível que se reduza, por proporcionalidade, uma multa aplicada a partir de cláusulas válidas em abstrato, mas que geraram em concreto um resultado desarrazoável. Do mesmo modo, se a cláusula já tiver uma redação desproporcional, ela deve ser relida e interpretada de modo a gerar um resultado proporcional ou considerada inválida se nenhuma interpretação for proporcional”.

2.74 Andamento atualizado da Precisa:

- 27/07/2023, SEI nº 0034905669, Despacho DLOG REJEITA as razões recursais e MANTÉM a decisão que aplicou à empresa CUPID LIMITED representada nacionalmente pela empresa PRECISA – COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, a penalidade de MULTA, mas RECONSIDERA o valor total de R\$ 1.216.782,00 (um milhão, duzentos e dezesseis mil, setecentos e oitenta e dois reais) para R\$ 608.391,00 (seiscentos e oito mil, trezentos e noventa e um reais).
- 27/07/2023, Processo encaminhado ao GAB/SE para análise de recurso.

2.75 Considerando a análise detalhada da cronologia dos eventos relacionados à recomendação da Controladoria-Geral da União (CGU) quanto à aplicação das multas no valor de R\$ 1.216.782 à empresa Precisa e de R\$ 1.573.425 à Injeflex pelos atrasos reiterados nas entregas dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020, emerge uma perspectiva que sugere que a recomendação de apresentar o resultado final dos processos merece uma reavaliação.

2.76 É notório que a sequência de ações delineadas na descrição do achado demonstra um encadeamento de procedimentos que culminou na aplicação de multas à Precisa.

2.77 A recomendação de apresentar o resultado final dos processos pode ser reconsiderada, uma vez que a cronologia revela que as ações foram encaminhadas e as decisões foram tomadas dentro de um prazo relativamente breve. Além disso, é relevante observar que a legislação não estabelece um prazo específico para a conclusão de processos dessa natureza, o que ressalta a flexibilidade e a autonomia na gestão de tais procedimentos.

2.78 Nesse contexto, embora o desejo de transparência e responsabilidade seja válido, é importante também considerar a necessidade de um equilíbrio entre a celeridade na tomada de decisões e a garantia de que todas as etapas processuais sejam devidamente cumpridas para assegurar uma abordagem justa e embasada.

2.79 Em conclusão, a recomendação da CGU quanto à apresentação do resultado final dos processos de aplicação das multas merece ser revisada à luz da cronologia apresentada e da agilidade com que o processo foi conduzido. O entendimento de que não há um prazo específico estabelecido por lei para tal apresentação reforça a consideração sobre o momento adequado para essa divulgação, buscando sempre o equilíbrio entre eficiência, transparência e justiça processual.

Recomendação 8 – Achado nº 10

8 - Recomenda-se que o Ministério da Saúde apure a responsabilidade do representante do Departamento de Logística em Saúde pela demora na aplicação das multas às empresas Precisa e Injeflex pelos atrasos reiterados nas entregas objeto dos Contratos nº 316/2020 e 317/2020.

Achado nº 10

2.80 Pelos atrasos reiterados nas entregas do objeto do Contrato nº 317/2020, passa-se a cronologia dos fatos:

- 08/03/2022 - Abertura de Processo Sancionador com inserção de documentos necessários à realização do PAAR (Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade);
- 10/06/2021, 06/08/2021 e 06/10/2021 – Envio de Ofícios de Notificação de atraso do Ministério da Saúde à empresa;
- 15/06/2021, 16/08/2021 e 27/10/2021 - Respostas da Contratada;
- 30/11/2021 - Relatório Final de execução
- 08/03/2022 – Ofício notificando a empresa sobre abertura de Processo Sancionador;
- 21/03/2022 – Defesa Prévia da Contratada;
- 21/07/2022 – a Coordenação-Geral de Aquisição de Insumos Estratégicos encaminha Despacho sugerindo a aplicação de Penalidade no importe de R\$1.573.425,00 (um milhão, quinhentos e setenta e três mil quatrocentos e vinte e cinco reais).
- 21/07/2022 – Processo recebido pela Unidade DLOG;
- 19/07/2023 – Processo atribuído a um agente e início das tratativas processual;
- 20/07/2023 – Processo encaminhado para Coordenação Geral de Execução Orçamentária e Financeira para a realização no novo cálculo na moeda pactuada contratualmente (dólar) com observância da Dosimetria do Percentual da Multa;

→25/07/2023 – Nota Técnica com o valor da multa/ moratória \$302.019,80 (trezentos e dois mil e dezenove dólares e oitenta centavos) ou compensatória \$151.025,00 (cento e cinquenta e um mil e vinte e cinco dólares);

→ 27/07/2023 – Decisão inserida no bloco de assinatura.

OBS: Documento de aplicação de Penalidade pendente de assinatura, em 03/08/2023.

2.81 Ao analisar a situação detalhada anteriormente, é importante destacar que a recomendação de apurar a responsabilidade do representante do Departamento de Logística em Saúde pela demora na aplicação das multas às empresas Precisa e Injeflex pelos atrasos reiterados nas entregas dos contratos nº 316/2020 e 317/2020 não parece proceder de forma direta.

2.82 A cronologia dos eventos apresentada revela que o processo de apuração de responsabilidade e aplicação de multas seguiu uma sequência de etapas, desde a abertura do Processo Sancionador até a decisão final de aplicação das penalidades. A legislação vigente não estabelece um prazo específico para a aplicação das multas em casos de atrasos contratuais, o que pode ter influenciado na duração do processo.

2.83 Nesse contexto, é importante ressaltar que a ausência de um prazo legalmente definido para a aplicação de multas pode permitir uma certa margem de discricionariedade às autoridades responsáveis pela condução do processo sancionatório. A complexidade das etapas envolvidas, como notificações, respostas da contratada, cálculos de multa e análises técnicas, pode levar a um tempo considerável para a conclusão do processo.

2.84 Portanto, a demora observada na aplicação das multas não necessariamente implica em negligência ou má-fé por parte do representante do Departamento de Logística em Saúde. É importante reconhecer que a legislação atual não estabelece um prazo rígido para a aplicação de multas em contratos desse tipo, e a condução do processo pode ser influenciada por diversos fatores, incluindo a complexidade do caso e a busca por uma decisão embasada e justa.

2.85 Diante dessa análise, é possível concluir que, considerando a ausência de um prazo específico estipulado pela legislação e a complexidade do processo sancionatório, a recomendação de apuração de responsabilidade do representante do Departamento de Logística em Saúde pela demora na aplicação das multas pode ser questionada. É fundamental compreender o contexto legal e procedimental em que essa situação ocorre para avaliar de maneira justa a atuação das partes envolvidas.”

Análise da equipe de auditoria

O DLOG concentrou sua manifestação exposta na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, sob os argumentos de que: a) a legislação de contratações públicas (Lei nº 8.666/1993 e seus decretos regulamentares) não estabelece um prazo específico para a aplicação de penalidades, como multas, em casos de atrasos na entrega de bens ou serviços; e b) durante o período de pandemia do Covid-19 o Departamento passou a dar maior atenção a sua atribuição precípua na aquisição, armazenagem e distribuição de

insumos estratégicos para a saúde, tendo sido uma das áreas mais demandadas do Ministério, tendo, assim, havido o sobrestamento de alguns processos de aplicação de penalidade.

Ressalte-se, de início, que não é aceitável que a ausência de fixação legal de prazo para o andamento e a conclusão de processos de aplicação de penalidades seja interpretada com ampla discricionariedade e liberalidade pelo(a) gestor/autoridade público(a). Se, por um lado, o DLOG pontua em sua manifestação que “a Administração Pública deve agir com razoabilidade e proporcionalidade ao aplicar penalidades, levando em consideração o princípio da legalidade e outros princípios administrativos”, nesse mesmo sentido exige-se que o gestor público exerça sua competência para aplicar tais penalidades com razoável tempestividade e celeridade necessária a fim de que tais medidas não restem sem efetividade.

Embora o DLOG informe que “a partir de meados de 2021, houve uma grande força tarefa para realização de análise dos processos sancionatórios, o que continuou em 2022, com a análise de 159 processos no total, sendo 129 aplicações e 30 recursos”, no caso do processo de aplicação de multa à empresa Precisa, cabe destacar que o *delay* mais relevante no andamento do processo se deu entre o recebimento do recurso administrativo apresentado pela empresa Precisa (0025131434) em 02.02.2022 e o despacho do DLOG encaminhando o processo ao GAB/SE para análise desse recurso, somente em 05.12.2022; ou seja, justamente nesse período em que o Departamento afirma ter impulsionado as análises dos processos de aplicação de penalidade.

Sobre o pedido do DLOG de revisão da recomendação de apuração de responsabilidade, com sua exclusão ou conversão em medida de caráter preventivo/educativo para futuras aquisições, por ocasião da reunião de busca conjunta de soluções, a equipe de auditoria esclareceu que os achados cujo teor sugerem a ocorrência de fato passível de apuração de responsabilidade serão analisados, após a conclusão deste trabalho de auditoria, pela Corregedoria-Geral da União (CRG) quanto à pertinência de tal apuração. Assim, as recomendações de apuração de responsabilidade que compunham inicialmente o Relatório Preliminar de Auditoria não mais compõem o Relatório Final de Auditoria.

Conforme contido na manifestação do DLOG, os andamentos mais recentes dos processos de aplicação de multa às empresas Precisa e Injeflex se deram após o Parecer nº 00023/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU (0033534111), a partir do qual o DLOG reconsiderou o valor total da multa à empresa Precisa de R\$ 1.216.782 para R\$ 608.391; quanto à empresa Injeflex, se encontra pendente de assinatura a proposição de multa/moratória de \$302.019,80 ou compensatória de \$151.025,00 à empresa Injeflex. Registre-se que o mencionado Parecer nº 00023/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU (0033534111) não foi juntado à manifestação; assim, a equipe de auditoria não teve acesso ao seu inteiro teor.

Portanto, mantém-se a recomendação contida neste Relatório de Auditoria para o Ministério da Saúde presente à CGU o resultado final dos processos de aplicação das multas, tão logo seja concluída a respectiva cobrança.

Ressalte-se, por fim, que a ausência de um prazo específico estabelecido por lei para a apresentação do resultado final dos processos de aplicação das multas não desqualifica o teor dessa recomendação, cujo atendimento será monitoramento pela unidade responsável da CGU.

Achado nº 11

Manifestação da unidade examinada

Conforme exposto na Nota Técnica nº 14/2023-DLOG/SE/MS (0035181678), de 04.08.2023, o Departamento de Logística em Saúde apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“2.52 Em relação ao questionamento sobre a fragilidade dos critérios técnicos utilizados pelo Ministério da Saúde para o atendimento aos pedidos de preservativos femininos realizados pelos Estados e Municípios, por meio do Sistema Siclom, é relevante ressaltar que a responsabilidade pela definição e aplicação dos critérios técnicos não faz parte das atribuições deste DLOG.

2.53 Este Departamento não está envolvido na determinação dos critérios técnicos utilizados no Sistema Siclom para atender aos pedidos de preservativos femininos e também não tem acesso a tal sistema. A competência para estabelecer tais critérios e garantir a sua adequação recai sobre as áreas técnicas especializadas responsáveis pela gestão do sistema dentro do Ministério da Saúde.

2.54 Portanto, qualquer avaliação ou questionamento relacionado à fragilidade dos critérios técnicos utilizados no Sistema Siclom deve ser direcionado às unidades competentes dentro do MS responsáveis pela sua administração e operação, e não ao âmbito de atuação deste Departamento.”

Por meio de Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente apresentou a seguinte manifestação acerca dos achados apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria:

“53. No tocante a este item, esta área técnica ratifica as informações fornecidas por meio do Despacho (0033125628), as quais devem ser reforçadas para elucidação da questão:

Cabe às Coordenações de HVI/Aids/IST (SES e SMS capitais vinculadas) efetuar a programação do quantitativo necessário ao ressuprimento de seus municípios, e ao MS realizar a distribuição dos quantitativos solicitados, desde que haja estoque suficiente no almoxarifado do MS.

Em referência ao questionamento quanto à falta de coerência no atendimento dos pedidos do Estado de Rondônia no ano de 2020, o qual cita ter sido distribuído o quantitativo de 1.020.500 unidades de preservativo feminino látex para um estado cuja população é de cerca de 1.815.278 habitantes, cumpre esclarecer que o montante atendido foi enviado em diferentes períodos e para atendimento ao solicitado em todo o ano de 2020, o que corresponderia a um CMM de 85.041 unidades por mês (Anexo IV; SEI Nº 0033122552).

Nessa perspectiva, as distribuições realizadas para a Bahia buscavam atender à necessidade apontada pela coordenação e acordada com este Departamento.

Quanto à informação de que o MS não segue o critério de atendimento estabelecido por ele próprio, citando o quantitativo de preservativo feminino látex solicitado e o atendido ao estado do Maranhão (MA), vale destacar que, conforme relatório obtido do Siclom Prevenção (Anexo V; SEI Nº 0033122583), o quantitativo solicitado pelo estado no ano de 2021 foi de 500 mil unidades de PF látex, e o atendimento realizado foi de em sua totalidade, conforme relatório SISMAT (Anexo VI; SEI Nº 0033122616).

Com relação à informação de que o estado do MA não solicitou o PF nitrílica no ano de 2021, vale informar que foram solicitadas pelo estado 112.000 unidades de PF nitrílica (Anexo VII; SEI Nº 0033122657) e atendido em sua totalidade, conforme relatório SISMAT (Anexo VIII; SEI Nº 0033122688).

Adicionalmente, oportuno salientar que os preservativos e demais insumos de prevenção devem estar amplamente disponíveis nos serviços de saúde e nos pontos estratégicos definidos pelas coordenações locais de HIV/aids/IST. Quaisquer barreiras devem ser superadas para facilitar e assegurar o acesso a esses importantes instrumentos de proteção à saúde.

Dessa forma, histórica e sistematicamente, o MS sempre buscou garantir amplo abastecimento da rede de atendimento e serviços cadastrados no Siclom Prevenção, de forma a possibilitar a composição e manutenção de estoques estratégicos nas SES e, assim, assegurar a realização e continuidade de ações de prevenção nos territórios.

O Brasil apresenta uma demanda significativa de aquisição e distribuição de insumos de prevenção, gratuitamente para a toda a rede de serviço do SUS. Como pode se observar nos diferentes processos de aquisição nos últimos anos por meio de Pregão Eletrônico, há uma dificuldade por parte dos fornecedores em atender adequadamente a demanda estabelecida pelo MS devido à capacidade produtiva e dificuldades para o cumprimento dos cronogramas propostos.

A partir de 2017, com o reforço das orientações para a utilização adequada do Siclom Prevenção, bem como no investimento de esforços sistemáticos para torná-lo a ferramenta oficial do MS não só para os pedidos de ressuprimentos, mas para o controle e gerenciamento dos estoques, a série histórica de consumo, distribuições e estoques têm contribuído fundamentalmente para o planejamento das compras e do ressuprimento sistemático para assegurar o abastecimento regular na rede de distribuição cadastrada no sistema, bem como nos serviços de atendimento aos usuários.

54. Histórica e sistematicamente, o MS sempre buscou garantir amplo abastecimento da rede de atendimento e serviços cadastrados no SICLOM Prevenção, de forma a possibilitar a composição e manutenção de estoques estratégicos nas SES. Algumas medidas foram adotadas pelo MS para o aprimoramento das estimativas de necessidades, as quais também buscaram contribuir para a orientação dos processos de compras do MS. Entre elas, pode-se destacar o Plano de Necessidades Anual de Insumos de Prevenção, com o objetivo de indicar, estabelecer e sugerir parâmetros para o levantamento de necessidades no âmbito de municípios e estados, incluindo ações específicas de conscientização e campanhas para a promoção da prevenção à saúde, além de eventos tradicionais como as campanhas de prevenção no Carnaval e festividades juninas, conforme documento anexo, denominado Plano de Necessidade Informação (POP) (SEI Nº 0035186020).

55. Contudo, observou-se que o Plano de Necessidades, embora orientasse o estabelecimento de metas para ações de prevenção, não se mostrou a melhor medida para o planejamento das compras, por exemplo, pois, no último ano em que esse instrumento foi utilizado, em 2017, com cerca de 80% de preenchimento por parte das coordenações, o total de necessidade estimada correspondia a mais de 5 bilhões de unidades de preservativos masculinos (externos) de 52mm e mais de 2,76 bilhões de unidades de preservativos femininos (internos), sendo que, de acordo com a série histórica, o maior volume já adquirido pelo MS ocorreu, respectivamente, em 2007 (900 milhões de unidades) e 2014 (25 milhões de unidades). Alguns fatores podem ter contribuído para a superestimativa de necessidade,

tais como falta ou dificuldade de atualização necessária dos parâmetros considerados para o cálculo de preservativos, adoção de critérios variados pelas coordenações de HIV/aids e outras IST, conforme as realidades locais.

56. O maior volume de distribuição anual de preservativos externos ocorreu em 2013 (625,5 milhões de unidades) e de preservativos internos em 2015 (22,3 milhões de unidades). Em 2022, respectivamente, o total distribuído correspondeu a 413 milhões e 7,4 milhões (látex e nitrílica) de unidades. Importante ressaltar que o Brasil apresenta uma demanda significativa de aquisição e distribuição de insumos de prevenção, gratuitamente para a rede de saúde.

57. Em que pese o cancelamento do Plano Anual de Necessidades, o DATHI sempre se pautou por diretrizes já citadas em expedientes anteriores, as quais orientam a aquisição e distribuição dos insumos de prevenção, a necessidade de integração entre as áreas envolvidas na adoção de medidas e ações de planejamento reprodutivo e de prevenção ao HIV, hepatites virais, sífilis e outras IST, especialmente para as populações prioritárias, definidas com base em critérios de vulnerabilidade.

58. Como já mencionado, encontra-se em elaboração o documento denominado “Diretrizes e estratégias para o enfrentamento ao HIV/aids e outras IST para mulheres em situação de vulnerabilidades”, em fase final de revisão, o qual norteará o estabelecimento e implementação de plano de ações de prevenção nos territórios, assim como a estimativa de necessidades de insumos de prevenção, incluindo os preservativos femininos.

59. Quanto à recomendação exarada, conforme explanado nos itens 23 e ss da presente, e considerando as ações que já estão previstas e tem sido conduzidas pelo Grupo de Trabalho no âmbito da SVSA, com vistas a avaliar e implementar melhorias no sistema SICLOM, este DATHI/SVSA requer a revisão da recomendação, com a sua exclusão do Relatório Final de Auditoria.

60. Importante registrar que o MS buscava precipuamente, com a celebração dos contratos em tela, assegurar o abastecimento regular de preservativos femininos nos estados e municípios, o que vem sendo alcançado desde 2000 quando houve a 1ª disponibilização desse insumo pelo MS, em que pese a necessidade de melhorias e de aprimoramento de processos, conforme as orientações bem apontadas no presente relatório preliminar de auditoria, para as quais há propostas de superação e resolutividade em curso e a serem implementadas, conforme indicadas.”

Análise da equipe de auditoria

A manifestação do Dathi contida no Despacho CGAHV/.DATHI/SVSA/MS (0035186698), de 04.08.2023, não apresentou argumentos e/ou fatos que já não tenham sido analisados pela equipe de auditoria no decorrer do trabalho, como é o caso do Despacho (0033125628), cujo trecho fora transcrito na manifestação, e que já se encontra incorporado no texto do achado 11.

Ademais, o teor da manifestação confirma “a necessidade de melhorias e de aprimoramento de processos” e informa que “há propostas de superação e resolutividade em curso e a serem implementadas”.

Portanto, a recomendação do CGU ao Ministério da Saúde para que aperfeiçoe as funcionalidades gerenciais do Siclom, de modo que o Ministério registre a justificativa/motivo para o atendimento (ou não) total e/ou parcial dos pedidos de ressurgimento realizados pelas SES e SMS, constitui-se em uma medida adicional de caráter agregador no processo de melhoria pelo qual a unidade auditada informa que o Siclom está passando.