

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
TOCANTINS**
DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
4ª DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE DE PALMAS

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 01/2021

PROCESSO Nº 2755/2021

Sumário

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 3 |
| 1.1 | Informações | 3 |
| 1.2 | Visão Geral do Objeto | 4 |
| 1.3 | Objetivo e questões da Inspeção..... | 4 |
| 1.4 | Escopo | 5 |
| 1.5 | Metodologia | 5 |
| 1.6 | Fontes de critérios | 5 |
| 1.7 | Limitações..... | 6 |
| 1.8 | Volume de recursos fiscalizados | 6 |
| 2. | RESULTADOS DA AUDITORIA..... | 6 |
| 2.1 | – IRREGULARIDADES EM AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA O CAPS (CENTRO DE ATENDIMENTO PSICOSOCIAL) COM FUNDAMENTO EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL PREVISTA NA LEI Nº 13.979/2020 (Processo nº 2020034056) | 9 |
| 2.2 | – DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO E NO CONTROLE DE ESTOQUE | 11 |
| 2.3 | – SOBREPREÇO EM AQUISIÇÕES DE MEDICAMENTOS..... | 13 |
| 3 | CONCLUSÃO | 17 |
| 4 | PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO..... | 18 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 Informações

1.1.1 Da fiscalização

Modalidade: Inspeção
Objeto da Fiscalização: Secretaria Municipal de Saúde de Palmas/TO.
Ato de designação: Portaria nº213/2021 TCE-TO Publicada no Boletim Oficial do TCE-TO nº 2763 de 2021.
Período abrangido pela fiscalização: **Marco de 2020 a marco de 2021**
Responsáveis pela Inspeção: Higo Mendes de Sousa, Auditor de Controle Externo, matrícula nº 24.330-9;
Arlan Marcos Lima Sousa, Auditor de Controle Externo Matrícula: 24.336-5
Fernando Dias Arruda, Auditor de Controle Externo – Matrícula: 24347-6

1.1.2 Da identificação

Órgão/ Entidade fiscalizada: Secretaria Municipal de Saúde de Palmas/TO
CNPJ: 24.851.511/0027-14
Endereço: ACSU-SE 130, ACSU-SE conjunto 01, lote 06, na Avenida Teotônio Segurado Palmas -TO.
Cep: 77.024-650
Fone: (63) 3218-5612
Responsável pelo Órgão/ Entidade:

Nome: Thiago de Paulo Marconi
Cargo/Função: Secretário de saúde
Período: a partir de 31/03/2021 e durante o período desses trabalhos Ato nº 472 DSG Diário Oficial do Município (DOM) Edição nº 2.708.
CPF: 217.448.688-16

Outros responsáveis arrolados:

Nome: Daniel Borini Zemuner **Cargo/Função:** Secretário de Saúde à época
Período: 01/01/2020 a 04/08/2020_ Ato nº539 - EX DOM Edição nº 2.546
CPF: 700.428.709-25

Nome: Valéria Silva Paranaguá
Cargo/Função: Secretária Municipal de Saúde à época
Período: 05/08/2020 a 25 /02/2021 Ato nº 540 - NM DOM nº 2.546 e Ato nº279 DSG
CPF: 364.255.681-34

Nome: Durval Riberio da silva Júnior **Cargo/Função:** Secretário executivo respondendo pela secretaria
Período: De 25/02/2021 a 30/03/2021 Ato nº279 DSG
CPF: 590.298.701-68

1.2 Visão Geral do Objeto

A Secretaria Municipal de Saúde de Palmas tem como missão promover o cuidado individual e coletivo, reduzir as morbimortalidades e as iniquidades sociais, garantir o direito fundamental do ser humano, intervir na determinação social do processo de saúde-doença, por meio de uma gestão eficaz e da estruturação de uma rede de atenção e vigilância em saúde que vise a melhoria da qualidade de vida.

Para cumprir sua missão em 2020 o município de Palmas estimou um orçamento para a pasta da saúde no valor de R\$ 287.908.306,01 (duzentos e oitenta e sete milhões novecentos e oito mil cento e cinco reais e quarenta e um centavos) destinados a 02 (dois) Programas temáticos que abrangem 21 (vinte e uma) ações.

Dentre essas, a Ação 4672 é a de Enfrentamento à Emergência de Saúde Pública do COVID-19, que teve uma dotação autorizada de R\$ 49.486.807,72 (Quarenta e nove milhões quatrocentos e oitenta e seis mil oitocentos e sete reais e setenta e dois centavos), cujo valor de R\$ 26.387.993,00 (vinte seis milhões, trezentos e oitenta e sete mil e novecentos e noventa e três reais) foi viabilizados pela abertura de crédito extraordinários, através da medida provisória nº03 de 22 de março de 2020.

Fonte: Relatório de Gestão 2020 fls. 46,51, 63.

1.3 Objetivo e questões da Inspeção

Esta Inspeção objetivou analisar a regularidade, legalidade, legitimidade e economicidade dos contratos referentes à aquisição de testes rápidos para detecção do Coronavírus, identificar a compatibilidade de preços, quantidade e qualidade, bem como os valores empenhados e liquidados, nos exercícios de 2020 e 2021, bem como nas demais despesas empreendidas para enfrentamento da Covid-19, especificamente relacionados aos processos administrativos nºs: 2020034056, 2020022515, 2020030226, 2020039903., conforme Resolução nº 269/2021 TCE/TO.

Nesse sentido, foram verificadas as seguintes questões:

Q1. As aquisições dos insumos e medicamentos utilizados no enfrentamento da Covid-19 se coadunam com a legislação aplicável?

Q2. Os pagamentos dos valores contratados foram realizados de acordo com a legislação e os instrumentos contratuais, bem como a adequada armazenagem e destinação dos respectivos insumos e produtos adquiridos?

Q3. Houve superfaturamento nos bens e serviços contratados executados?

1.4 Escopo

O escopo da Inspeção se ateve a verificação da regularidade, legalidade, legitimidade e economicidade das contratações para o enfrentamento da Covid-19, realizadas pela secretaria municipal de saúde, em especial os contratos referentes à aquisições de materiais e insumos constantes nos processos administrativos nºs: 2020034056, 2020022515, 2020030226, 2020039903., conforme Resolução definido pela Resolução nº 269/2021 TCE/TO.

1.5 Metodologia

Foram utilizadas técnicas metodológicas apropriadas às inspeções e auditorias de regularidade. Destacando-se a pesquisa, análise documental e a observação direta, em conformidade com as Normas de Auditoria estabelecida pelo Tribunal de Contas do Tocantins, bem como instrumentos normativos regulamentadores de técnicas adotadas pelo Tribunal de Contas da União.

A pesquisa dos preços praticados baseou-se pela similaridade da descrição dos itens, e tiveram como fonte o sistema do TCE-TO, painel de medicamentos, e o banco de preço da saúde BPS, cujos endereços eletrônicos se encontram abaixo:

Painel de medicamentos TCE-TO: <https://pcm.tceto.tc.br>

BPS: <http://bps.saude.gov.br/visao/consultaPublica/relatorios/geral/index.jsf>

Os papéis de trabalhos que subsidiaram essa inspeção se encontram arquivados na 4ª Diretoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Tocantins.

1.6 Fontes de critérios

Como fontes de critério, embora não excludentes de outras necessárias à averiguação da regularidade dos processos, utilizou-se:

- a) Constituição Federal;
- b) Constituição Estadual;
- d) Lei nº 4.320/64;
- e) Lei complementar 8080/90;
- f) Lei Complementar 141/2012;
- g) Lei Complementar nº173/2020;
- h) Lei nº 13.979/2020;
- i) Lei nº 14.065/2020;
- j) Lei nº 8.666/93;
- i) Lei Estadual nº 1.284/01 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado;
- j) Regimento Interno do Tribunal de Contas;
- l) Portaria TCE-TO nº 296/2020;
- m) Nota técnica TCE-TO nº 01/2020;
- n) Medida Provisória nº 03 de 22/03/2020
- o) Decisões dos Órgãos de Controle, TCU, TCE-TO, etc.
- p) Normas Gerais de Auditoria, dentre outras;

q) Preços praticados constantes em sites oficiais.

1.7 Limitações

Não houve limitações em relação ao fornecimento de informações solicitadas ao ente inspecionado.

Em decorrência da pandemia e do distanciamento social que o momento exige, os trabalhos se deram preponderantemente por meios eletrônicos.

A Parte final da Resolução que determinou a presente inspeção, dispõe que: “*bem como nas demais despesas empreendidas para enfrentamento da Covid-19*”, Com a finalidade de otimização dos trabalhos, levando em consideração a natureza dos recursos utilizado, e os procedimentos que foram aplicados, o escopo da Inspeção se limitou aos processos relacionados no item **1.4**, tendo em vista que os mesmos, em termo de materialidade, atendem as determinações da referida Resolução.

1.8 Volume de recursos fiscalizados

R\$ 15.473.635,44 (Quinze milhões quatrocentos e setenta e três mil seiscentos e trinta e cinco reais e quarenta e quatro centavos) provenientes de recursos próprios e de recursos federais. (soma dos processos).

Ressaltamos que as análises dos valores aqui apresentados se pautaram pelo regime de competência, que é o regime contábil da despesa pública conforme preconizado no artigo 35, incisos II da Lei 4320/64. E em alguns casos se aplicou a amostragem na análise considerando o universo de itens.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

Considerações preliminares em relação a análise dos processos n.º 2020022515, 2020030226.

A Prefeitura de Palmas autuou o processo n.º 2020022515 em abril de 2020 para aquisição de 4 mil testes Maglumi 2019-nCoV/ IgG, marca Snibe e em julho o processo n.º 2020030226 para adquirir outros 20 mil testes de mesma especificação, utilizados no equipamento Maglumi 800 constante no laboratório da Prefeitura.

O processo nº 2020022515 teve recursos empenhados na ordem de R\$ 894.457,88 e o processo nº 2020030226 teve recursos empenhados na ordem de R\$ 1.448.559,37. Os dois processos têm por fonte de recursos – 1000777 – RECURSOS PRÓPRIOS – ENF. DA COVID-19.

As aquisições foram processadas por dispensa de licitação, com base na Lei Federal nº 13.979/2020.

A empresa adjudicada a fornecer os insumos foi a VYTTRA DIAGNOSTICOS IMPORTACAO E EXPORTACAO S.A., CNPJ nº 00.904.728/0004-90, empresa sediada em GOIANIA-GO.

A análise documental empreendida nos referidos processos revelou que a empresa VYTTRA DIAGNOSTICOS IMPORTACAO E EXPORTACAO **é fornecedora exclusiva** dos testes utilizados no equipamento MAGLUMI 800, conforme fls. 94 do processo nº 2020022515 e fls. 22 do processo nº 2020030226. Em verificação realizada pela equipe de inspeção ao laboratório da Prefeitura, constatou-se a existência do equipamento, sendo que os servidores do local explicaram o seu funcionamento.

Figura 01 – Aparelhos utilizados na realização dos testes localizados no laboratório da prefeitura de Palmas



Fonte: Equipe técnica quando em visita ao laboratório

Ainda, da análise documental extraiu-se que os testes ali arrolados **não se tratavam de “testes rápidos”, mas de testes mais acurados**, conforme relatado na JUSTIFICATIVA/SEMUS/PALMAS nº 119/2020, fls. 48 do processo 2020030226, como segue:

Figura 02 – Justificativa/Semus/Palmas nº 119/2020

quimiluminescência e realizar a testagem efetiva.
Ressalta-se novamente, que a aquisição em tese não é destinada a testes rápidos, uma vez que estes foram doados pelo Ministério da Saúde, e possuem metodologia de reação diferente, já que promovem a identificação dos anticorpos por meio de imunocromatografia, sendo, portanto, não quantitativos e menos específicos.
Logo, por enquanto, a Secretaria Municipal de Saúde, opta pela metodologia de utilização dos insumos da marca Maglumi, no entanto, em um momento posterior, por meio de um novo processo de aquisição, poder-se-á ser feita, aquisição de testes rápidos, bem como de swab para a realização de RT-PCR, a fim de que seja ampliada a capacidade de testagens, uma vez que, cada metodologia possui uma indicação específica, no concernente a tempo de sintomas virais.

Fonte: fls. 48 do processo 2020030226

A situação da empresa ser o fornecedor exclusivo do reagente enquadrou a compra em inexigibilidade de licitação, no entanto, após manifestação do órgão de controle interno, fls. 73 a 76 do processo 2020022515 e da Procuradoria Municipal, fls, 78 a 92, **tal enquadramento foi alterado para dispensa de licitação**.

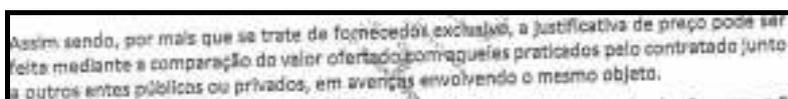
Mesmo dispensada é necessário que se faça a verificação quanto aos preços praticados, em especial com o fito de verificar a razoabilidade e garantir a que os recursos públicos não sejam

dilapidados. Neste ponto, como o novo enquadramento, a despesa que já era voltada ao enfrentamento à COVID-19 foi acobertada pela Lei nº 13.979/2020, onde no § 2º, do artigo 4-E houve a dispensa, de modo excepcional, da estimativa de preços para aquisição dos produtos com a finalidade descrita. A Procuradoria Municipal ainda cita a Nota Técnica nº 01/2020 do TCE/TO com prescrição análoga.

Neste ponto, cabe informar que a CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU realizou uma avaliação quanto à aplicação de recursos federais na aquisição e distribuição de insumos para o combate do coronavírus pela Secretaria Municipal de Saúde de Palmas, no ano de 2020.

Na avaliação retro, **os processos em comento foram analisados pela equipe da CGU**, tecendo os seguintes comentários às fls.8 do referido Relatório, que consta no processo nº 2020022515, fls. 176:

Figura 03- Trecho extraído do relatório da CGU



Assim sendo, por mais que se trate de fornecedor exclusivo, a justificativa de preço pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto.

Fonte: fls.8 do Relatório da CGE constante na fl. 176 processo 2020022515

Importante destacar que a Procuradoria-Geral do Município, por meio do Parecer n.º 026/2020/GAB/PGM, de 19/05/2020, no Processo n.º 2020022515, alerta a Secretaria quanto à necessidade de demonstrar nos autos do processo que os preços apresentados pela pretensa contratada são os usualmente cobrados no mercado em situação similar à do órgão que se utilizará dos serviços, juntando-se documentação comprobatória dos preços praticados, da mesma forma tendo se manifestado no Processo n.º 2020030226, Parecer n.º 1172/2020/SUAD/PGM, de 01/09/2020. Ressalta, que, excepcionalmente, permite-se que a pesquisa seja dispensada, desde que instruída nos autos a devida justificativa para a impossibilidade de aferição dos valores estimativos, justificativa essa que também não há nos processos em comento.

Nos processos, está bem delineada a justificativa quanto à necessidade do produto, no entanto, **a justificativa para a impossibilidade de aferição dos valores estimativos não foi superada nos autos.**

Ao enfrentamento das questões objeto desta inspeção, tem-se após a análise processual **restou sem resposta a questão se houve superfaturamento nos bens e serviços contratados executados, tendo em vista a impossibilidade de se verificar preços comparativos por se tratar de fornecedor exclusivo.** Quanto aos outros quesitos, entendemos que foram satisfeitos, seja pela análise formal, seja pela verificação *in loco* dos locais de armazenagem.

2.1 – IRREGULARIDADES EM AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA O CAPS (CENTROS DE ATENDIMENTO PSICOSOCIAL) COM FUNDAMENTO EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL PREVISTA NA LEI Nº 13.979/2020 (Processo nº 2020034056)

2.1.1 Situação encontrada –

Conforme consta nos autos, ofício nº 039/2020, encaminhado pela Coordenação da central de abastecimento farmacêutico – CAF para a Diretoria Executiva do FMS, foi solicitado aquisição de medicamento aos pacientes atendidos pelo CAPS, conforme imagem a seguir:

Figura 04- Memo nº039/2020/CAF/DEXFMS



Fonte: Processo administrativo nº 2020034056, fls 2

Os medicamentos para manutenção da rede CAPS, Centros de Atenção Psicossocial, pela análise técnica, não estariam amparados pela Lei Nº 13.979/2020, uma vez que se tratam de aquisições de caráter ordinário e não emergencial, outro fato, que é relevante mencionar é que, os medicamentos para os CAPS, no contexto do supramencionado memorando, não guardam relação com tratamentos de pacientes do COVID-19.

Nesse sentido a Lei Federal 13979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus, responsável pelo surto, disciplina no seu artigo 4º:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. ([Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020](#))

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (grifo nosso).

Conforme trecho acima, a contratação por dispensa, nos moldes da lei é para insumos destinados ao enfrentamento da covid-19.

Consideramos que a presente contratação, por dispensa, nas justificativas apresentadas não obedeceu a parâmetros legais, pois conforme solicitação da CAF, os medicamentos eram para abastecimento dos CAPS. Neste sentido constatamos desvio de finalidade em relação a norma Federal de contratação emergencial, estando a contratação em desacordo com a legislação.

2.1.2 Critério de auditoria – Lei Nº 13.979/2020, art. 4º.

2.1.3 Evidências – Ofício nº 039/2020, encaminhado pela Coordenação da central de abastecimento farmacêutico – CAF para a Diretoria Executiva do FMS.

Ofício nº 040/2020, encaminhado pela Coordenação da central de abastecimento farmacêutico – CAF para a Diretoria Executiva do FMS. (**Anexo I deste relatório**)

2.1.4 Objeto nos quais o achado foi constatado – Processo administrativo de dispensa nº 2020034056.

2.1.5 Causas da ocorrência do achado - Adquirir medicamentos diverso daqueles utilizados para enfrentamento da Covid-19, em desacordo a Lei Federal 13.979/2020.

2.1.6 Recomendações/ determinações – Realizar compras emergencial em estrita obediência a Lei Federal 13.979/2020.

2.1.7 Benefícios esperados – Obediência ao princípio da legalidade.

2.1.8 Responsabilização – Valéria Silva Paranaguá – Ex-Secretária de Saúde. Período 04/08/2020 a 18/03/2021.

2.1.9 Conduta: Realizar compra de medicamentos em desobediência a Lei Federal 13.979/2020.

2.1.10 Nexo de Causalidade – Ordenar despesas para aquisição de medicamentos em desacordo com a Lei Federal 13.979/2020.

2.2 – DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO E NO CONTROLE DE ESTOQUE

2.2.1 Situação encontrada – Os ofícios encaminhados informam que o processo para aquisição dos medicamentos, encontrava-se vencido, em 10/02/2020. Questiona-se, se não era possível alguma forma de prorrogação do contrato anterior? Ou mesmo, se não era possível, no início do exercício, contratação de nova empresa, ante a terminação do contrato vigente?

No documento encaminhado à Diretoria Executiva, verifica-se que o processo 20180277093, estava vencido desde fevereiro do ano de 2020, e assim a despesa em análise não justificaria a contratação por emergência por falha na gestão dos contratos vencidos, ou seja, demonstrando assim, falta de planejamento.

Para a compra dos medicamentos, foi utilizada, como justificativa, o artigo 24, IV, da lei de licitações, que assim disciplina:

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

Como observado o inciso IV, do Artigo 24, refere-se a compra em casos de emergência ou calamidade pública.

Nesse sentido o Tribunal de Contas da União tem se posicionado da seguinte forma:

Efetue planejamento adequado das contratações, de modo a realizar tempestivamente os respectivos procedimentos licitatórios e evitar que a prestação dos serviços ou o fornecimento de bens ocorram sem amparo contratual, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei no 8.666/1993, ou que seja firmado ajuste emergencial, em desacordo com as hipóteses contempladas no art. 24, inciso IV, da citada lei. Acórdão 890/2007 Plenário. Efetue a devida licitação para aquisição e fornecimento de insumos a obras de engenharia com a antecedência necessária para evitar incorrer em irregular contratação emergencial. Acórdão 1933/2009 Plenário.

Como podemos constatar da jurisprudência da Corte de Contas Federal, a contratação realizada com amparo da situação de emergência, causada por falta de planejamento, enseja responsabilidade do órgão, pela falta de controle. Sendo assim não autorizando a utilização do fundamento contido no artigo 24, inciso IV, da lei de licitações.

Nos autos encontramos nas folhas 04 e seguinte, nova solicitação, Ofício nº 040/2020, da CAF para a Diretoria executiva do Fundo Municipal de Saúde, na qual o assunto destacado: **“Medicamentos zerados”**. Conforme relação apresentada, **a mesma contém 162 itens, dos quais, 98 estão totalmente zerados.** (fl.04 Ofício nº 040/2020)

Conforme descrição acima, verifica-se falhas na gestão de medicamento, já que mais de 60% dos medicamentos estavam com os estoques em zero.

Em levantamento realizado em documentos solicitados junto a Secretária Municipal de Saúde, foi constatado vários medicamentos com estoque zerado no período de janeiro de 2020 a maio de 2021, conforme quadro a seguir:

Tabela 01: Medicamentos com estoque zerados no período sob análise

| Mês | Medicamentos Zerados - itens |
|----------------|------------------------------|
| Janeiro/2020 | 62 |
| Fevereiro/2020 | 59 |
| Março/2020 | 54 |
| Abril/2020 | 54 |
| Maió/2020 | 47 |
| Junho/2020 | 42 |
| Julho/2020 | 44 |
| Agosto/2020 | 57 |
| Setembro/2020 | 64 |
| Outubro/2020 | 61 |
| Novembro/2020 | 53 |
| Dezembro/2020 | 45 |
| Janeiro/2021 | 47 |
| Fevereiro/2021 | 38 |
| Março/2021 | 34 |
| Abril/2021 | 29 |

Fonte: Relatórios de Estoque de medicamentos fornecidos pela CAF

Conforme demonstrado no quadro acima, no período analisado, é encontrado vários tipos medicamentos com estoques zero. Constatamos assim, que o presente processo administrativo, foi utilizado como forma de abastecer as unidades de saúde do Município de Palmas, porém, fugindo do procedimento normal de contratação, com ampla concorrência, com isso, em desacordo com a Lei de Licitações vigente.

Conclui-se então falta grave de planejamento, já que a farmácia operava e opera com medicamentos abaixo do estoque mínimo, ou seja, a presente contratação com amparo a lei emergencial foi justificada pela falta de planejamento do órgão na gestão de medicamentos.

2.2.2 Critério de auditoria – Lei nº 8.666/93.

- Princípio da eficiência, Constituição Federal;
- Acórdão 890/2007 Plenário.
- Acórdão 1933/2009 Plenário.

2.2.3 Evidências – Relatório de Controle de Medicamentos.

Ofício nº 039/2020, encaminhado pela Coordenação da central de abastecimento farmacêutico – CAF para a Diretoria Executiva do FMS. (**Anexo I deste relatório**)

2.2.4 Objeto nos quais o achado foi constatado – Relatório de Controle de Medicamentos.

Processo administrativo de dispensa nº 2020034056.

2.2.5 Causas da ocorrência do achado – Deficiência no Controle interno.

2.2.6 Recomendações/ determinações – Realizar controles mais efetivo e eficiente dos medicamentos, para evitar estoque zero.

2.2.7 Benefícios esperados – o aperfeiçoamento da gestão pode resultar em um melhor atendimento das necessidades da população. E assim, evitar desabastecimento de medicamentos.

2.2.8 Responsabilização – Ludmila Pedreira Lima – Coordenadora do Centro de Abastecimento Farmacêutico.

CPF: 819.789.441-87 - MAT. 31182-1

Valeria Silva Paranaguá – Ex-Secretária de Saúde. Período 05/08/2020 a 18/03/2021.

CPF: 364.225.681-34

Daniel Borini Zemuner – Ex-Secretário de Saúde. Período 01/01/2020 a 04/08/2020.

CPF: 70.428.709-25

Thiago de Paulo Marconi – Secretário Atual. Período 31/03/2021 aos dias atuais.

CPF: 217.448.688-16

2.2.9 Conduta:

Coordenador do Centro de Abastecimento: Não supri a farmácia de medicamentos mínimos, causando desabastecimento de itens.

Gestores: Não realizar planejamento sistematizado e eficiente para a assistência farmacêutica.

2.2.10 Nexo de Causalidade – Não realizar controle efetivo do estoque de medicamentos. Não realizar planejamento eficiente na gestão da assistência farmacêutica, gerando assim riscos de desabastecimento.

2.3 – SOBREPREGO EM AQUISIÇÕES DE MEDICAMENTOS

2.3.1 Situação encontrada – Após análise do processo 2020034056 foi constatado que na solicitação aos fornecedores dos preços praticados, utilizou-se somente a tabela CMED como balizador de preços. Esse fato potencializou o risco de distorções na aferição real de

preços praticados, ocasionando sobrepreço nas aquisições. A tabela CMED está anexada ao processo nas folhas, 165-266.

O TCU, em processo de fiscalização constatou, à época, preços da tabela CMED significativamente superiores aos praticados em compras públicas, havendo casos em que ultrapassavam 10.000% (Acórdão 3.016/2012-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

(...) Em particular, cito o Relatório de Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar se a atuação regulatória da CMED reduz os efeitos das falhas de mercado, evitando a prática de preços abusivos. Tal fiscalização, apreciada pelo Acórdão 3.016/2012-TCU-Plenário, constatou o superdimensionamento dos Preços de Fábrica divulgados pela CMED. Foi verificado, entre diversos achados, que os preços de tabela são significativamente superiores aos praticados em compras públicas, com casos em que chegam a mais de 10.000% de variação. (...) (Acórdão 2.901/2016-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler).

Registra-se, nesta oportunidade, mais evidências da inadequação dos preços do Cmed como única referência para as contratações públicas de medicamentos. Tanto que a própria Anvisa, alerta que os preços ali constantes não podem servir isoladamente como parâmetro, conforme imagem a seguir:

Figura 05 – Alerta extraído do sitio da Anvisa



Fonte: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed/informes/cmed-alerta-gestores-publicos-para-a-necessidade-de-pesquisa-previa-deprecos#:~:text=A%20C%C3%A2mara%20de%20Regula%C3%A7%C3%A3o%20do,de%20compras%20p%C3%BAblicas%20de%20medicamentos.> Acesso em 27/05/2021.>

Conforme consta do alerta, os preços CMED, são preços teto, não servindo como parâmetro isolado para compras públicas.

O processo objeto desta fiscalização obtivemos os preços contratado entre a Prefeitura de Palmas e a Empresa MEDCOM. Foi realizado comparativo entre os preços praticados pela

contratada e realizado comparativo com o Banco de Preço da Saúde, vejamos no quadro a seguir. Será demonstrado na quarta coluna a variação dos preços praticados.

Tabela 02- Comparativo dos preços praticado

| Item | Medicamento | Preço Prefeitura/unit. | Preço BPS/unit. | % Variação |
|------|---------------------------|------------------------|-----------------|------------|
| 01 | Omeprazol | 0,90 | 0,08 | 1.025 |
| 02 | Fenobarbital sódico 100mg | 1,80 | 0,10 | 1.700 |
| 03 | Haloperidol 5mg | 4,86 | 0,18 | 2.600 |
| 04 | Clopidogrel 75mg | 5,65 | 0,28 | 1.917 |
| 05 | Clobazam 10mg | 0,50 | 0,41 | 21 |
| 06 | Digoxina 0,25mg | 0,35 | 0,08 | 337 |
| 07 | Lamotrigina 100mg | 5,33 | 0,80 | 566 |
| 08 | Risperidona 2mg | 5,57 | 0,12 | 4.541 |
| 09 | Prednisona 20mg | 0,94 | 0,20 | 370 |
| 10 | Losartana 50 mg | 1,08 | 0,08 | 1.250 |

Os preços foram coletados Das notas fiscais NF 5300, fls 394, 5299, fls 398, 5302, fls 400, nf 5373, fls 422. Como se observa o medicamento com maior variação foi a Risperidona 2mg, 4.541%, em relação ao preço praticado no Banco de Preço da Saúde. BPS.

Durante a pesquisa no banco de preço da Saúde (BPS), foi comparado os preços dos mesmos laboratórios, contidos nas notas fiscais presente nos autos. Em média os preços praticados na presente contratação ficaram 1433% acima do preço contido no Banco de Preço da Saúde. Conclui-se que os medicamentos acima, escolhidos por amostragem, conforme as Notas Fiscais contidas nos autos, encontram-se superfaturados em comparação ao BPS.

Tabela 03 - Quadro de sobrepreços.

| Item | Medicamento | Valor pago | Preço bps/unitário | Sobrepreço |
|----------------------------------|---------------------------|------------|--------------------|-----------------------|
| 01 | Omeprazol | 179.577,91 | 15.800,00 | R\$ 163.777,91 |
| 02 | Fenobarbital sódico 100mg | 67,10 | 20,00 | R\$ 47,10 |
| 03 | Haloperidol 5mg | 243,07 | 9,00 | R\$ 234,07 |
| 04 | Clopidogrel 75mg | 316,69 | 10,08 | R\$ 306,61 |
| 05 | Clobazam 10mg | 2.726,90 | 2.255,00 | R\$ 471,90 |
| 06 | Digoxina 0,25mg | 1.413,20 | 320,00 | R\$ 1.093,20 |
| 07 | Lamotrigina 100mg | 1.067,48 | 160,00 | R\$ 907,48 |
| 08 | Risperidona 2mg | 1.671,36 | 36,00 | R\$ 1.635,36 |
| 09 | Prednisona 20mg | 32.075,54 | 6.777,00 | R\$ 25.298,54 |
| 10 | Losartana 50 mg | 385.926,84 | 28.384,80 | R\$ 357.542,04 |
| Valor total do sobrepreço | | | | R\$ 551.314,21 |

Conforme quadro acima, na coluna 3 temos os valores totais pagos pela Secretaria de Saúde por cada medicamento, conforme as Notas Fiscais escolhidas. O valor total pago, conforme amostra foi de R\$ 605.086,09(seiscentos e cinco mil, oitenta e seis reais e nove centavos. Na coluna 4, encontram-se os valores totais baseando-se pelo Banco de Preço da Saúde. Na coluna 5, confrontamos os valores pagos a maior por cada medicamento. E assim mensuramos o valor do prejuízo ao erário, dos medicamentos escolhidos por amostragem R\$551.314,21(quinientos e cinquenta e um mil, trezentos e quatorze reais e vinte e um centavos. Em comparativo com a amostra foram pagos 91% (Noventa e um por cento) acima do valor de mercado.

Consideramos como a maior causa do prejuízo acima, é a utilização por parte da Prefeitura de Palmas da Tabela CMED, porém, através das justificativas já explanadas, a referência emitida unicamente pela Câmara de Medicamentos é inapropriada para pesquisa de preços realizadas pelos órgãos públicos, pois os preços da CMED são referenciais máximos pelos quais a lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto. Fato que não dispensa a obrigação dos gestores pesquisarem e observarem os preços praticados pelos órgãos públicos nas contratações oriundas das licitações efetivadas.

Sobre a responsabilidade da empresa, tecemos justificativa para inclusão da fornecedora MEDCON, no rol de responsáveis. Pois, ainda que a Administração, por meio de seus agentes, tenha incorrido em erro, ao definir, no caso em análise, um orçamento-base superestimado, a conduta da empresa contratada de propor preços acima dos valores de mercado constituiu ato ilícito, na medida em que infringiu o dever jurídico preceituado no art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

Tal comportamento foi causa relevante do prejuízo causado ao erário, pois sem ele não teria havido o sobrepreço.

Mesmo entendimento proferiu o TCU, na emissão do Acórdão 1.304/2017-TCU-Plenário, item 69:

69. Ainda que os preços ofertados pelas distribuidoras de medicamentos estivessem em consonância com os limites fixados no orçamento-base do certame, é de se ressaltar que, se, por um lado, o orçamento estimativo da licitação serve de parâmetro para apreciação das propostas da licitação, por outro, torna-se necessário, para que haja atendimento ao critério legal previsto no art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ou seja, que os preços praticados na licitação e no referido orçamento reflitam os paradigmas de mercado, caso contrário, cabe a responsabilização solidária da empresa contratada – beneficiária dos valores superestimados – e dos agentes públicos que praticaram os atos irregulares. Acórdão 1.304/2017-TCU-Plenário, item 69

Reiterada jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 454/2014-Plenário, da lavra do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, e do Acórdão 619/2015-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, tem o mesmo entendimento.

2.3.2 Critério de auditoria – Acórdão 2.901/2016-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler.

Acórdão 619/2015-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo.

Acórdão 454/2014-Plenário, da lavra do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti

2.3.3 Evidências –. Notas Fiscais Nº 5300, fls. 394, 5299, fls. 398, NF nº 5302, fls. 400, NF n5373, fls. 422. (**Anexo II deste relatório**).

2.3.4 Objeto nos quais o achado foi constatado –. Processo administrativo de dispensa nº 2020034056.

2.3.5 Causas da ocorrência do achado –. Aquisição de medicamentos com preços acima do praticado pelo mercado

2.3.6 Recomendações/ determinações – Não utilizar isoladamente tabela CMED como preço base para aquisição de medicamentos.

Realizar ampla pesquisa de preço, e assim evitar distorções.

Realizar consulta no Banco de Preço da Saúde para informações quanto ao preço praticados pelos fornecedores.

2.3.7 Benefícios esperados – Aquisição de medicamentos com preço justo.

2.3.8 Responsabilização:

Empresa Medcom EIRELLI – CNPJ 22.635.177/0001-05.

REPRESENTANTE DANIEL MOREIRA CAMPOS DE AMARAL - Email: daniel@medcom.com.br. CPF: 098.258.876-30

Valeria Silva Paranaguá – Ex-Secretária de Saúde. Período 04/08/2020 a 18/03/2021.

CPF: 364.225.681-34

2.3.9 Conduta: Ordenar aquisição de medicamentos com preços acima dos preços praticados pelo mercado.

Fornecer medicamentos com sobrepreços.

2.3.10 Nexô de Causalidade – As práticas dos agentes, público e privado, no processo em análise, foi primordial para que tenha dado causa a um dano ao erário está sujeito à jurisdição desta Corte de Contas.

3 CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de Inspeção levando em consideração os critérios retro mencionados e as respectiva questões chegamos as seguintes conclusões:

Q1. As aquisições dos insumos e medicamentos utilizados no enfrentamento da Covid-19 se coadunam com a legislação aplicável?

Resposta – No caso das contratações estritamente relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus e à luz da Lei Federal nº 13.979/2020, é possível afirmar com razoabilidade que sim. Principalmente levando em consideração as diversas hipóteses e critérios, previstos na novel legislação, relacionados as aquisições diretas por parte da administração pública.

No entanto a equipe constatou a utilização, por parte da Administração municipal, dos expedientes de dispensa previsto Lei Federal nº 13.979/2020, para aquisições ordinariamente previsíveis, como no caso da compra dos medicamentos para abastecer os estoques dos CAPS, o que no nosso entendimento afronta a norma, conforme apontado no item 2.1 deste relatório.

Q2. Os pagamentos dos valores contratados foram realizados de acordo com a legislação e os instrumentos contratuais, bem como a adequada armazenagem e destinação dos respectivos insumos e produtos adquiridos?

Resposta – Conforme a análise dos processos e demais relatórios e controles objeto desta Inspeção, é possível afirmar com razoabilidade que os pagamentos dos valores contratados foram realizados de acordo com os contratos. No entanto verificamos deficiência no planejamento e no controle de estoque de medicamentos conforme delineado no item 2.2 deste relatório

Q3. Houve superfaturamento nos bens e serviços contratados executados?

Resposta – Constatamos sobrepreços em alguns medicamentos adquiridos pela pasta da Saúde conforme consta no item 2.3 deste relatório.

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o resultado da presente Inspeção, encaminhem-se os autos ao Relator responsável pela instrução processual, com as seguintes proposições:

Conversão dos presentes autos, com fulcro no **art. 115 da Lei 1284/2001** (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), **c/c o artigo 140 §5º do Regimento Interno do TCE-TO**, em Tomada de Contas Especial em **razão do achado constante no item 2.3**, e em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa artigo 5 inciso LV da Constituição Federal de 1988;

Proceder a Citação da senhora Ludmila Pedreira Lima, **CPF: 819.789.441-87 - MAT. 31182-1**, Coordenadora do Centro de Abastecimento Farmacêutico, senhor Daniel Borini Zemuner **CPF: 70.428.709-25** – Ex-Secretário de Saúde no período 01/01/2020 a 04/08/2020, senhor Thiago de Paulo Marconi, **CPF: 217.448.688-16** atual secretário, nos termos do artigo 81, III, da Lei Estadual nº 1.284/2001, para, no prazo de 15 (quinze) dias a contar do recebimento desta, com fulcro no artigo 28, I, combinado com o artigo 30, da Lei Estadual nº 1.284/2001, apresentarem alegações de defesa acerca da infração abaixo:

a) **Deficiência no planejamento e no controle de estoque item 2.2 deste relatório;**

Proceder a Citação do espólio da senhora Valeria Silva Paranaguá, **CPF: 364.225.681-34**– Ex-Secretária de Saúde. Período 04/08/2020 a 18/03/2021, nos termos do artigo 81, III, da Lei Estadual nº 1.284/2001, para, no prazo de 15 (quinze) dias a contar do recebimento desta, com fulcro no artigo 28, I, combinado com o artigo 30, da Lei Estadual nº 1.284/2001, apresentarem alegações de defesa acerca da infração abaixo:

- b) Irregularidades em aquisição de medicamentos para o CAPS com fundamento em situação emergencial prevista na Lei nº13.979/2020 (processo nº2020034056) **item 2.1 deste relatório;**
- c) Deficiência no planejamento e no controle de estoque **item 2.2 deste relatório;**
- d) Sobrepreço em aquisições de medicamento **item 2.3 deste relatório;**

Proceder a Citação da empresa Medcom EIRELLI – CNPJ 22.635.177/0001-05, na pessoa de seu representante jurídico Daniel Moreira Campos de Amaral CPF: 098.258.876-30, nos termos do artigo 81, III, da Lei Estadual nº 1.284/2001, para, no prazo de 15 (quinze) dias a contar do recebimento desta, com fulcro no artigo 28, I, combinado com o artigo 30, da Lei Estadual nº 1.284/2001, apresentarem alegações de defesa acerca da infração abaixo:

- e) Sobrepreço em aquisições de medicamento **item 2.3 deste relatório.**

É o relatório.

Encaminhe-se à **Quarta Relatoria.**

QUARTA DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS.

Palmas, 25 de junho de 2021.

HIGO MENDES DE SOUSA
Auditor de Controle Externo
Matricula: 24.330-9

ARLAN MARCOS LIMA SOUSA
Auditor de Controle Externo
Matricula: 24.336-5

FERNANDO DIAS ARRUDA
Auditor de Controle Externo
Matricula: 24.347-6



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

HIGO MENDES DE SOUSA

Cargo: ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO - CONTROLE EXTERNO - Matrícula: 243309

Código de Autenticação: 7adc277687d79d5cc80465c5f389ae78 - 28/06/2021 09:42:12

FERNANDO DIAS ARRUDA

Cargo: AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO - Matrícula: 243476

Código de Autenticação: 483e6a2fd60ba8ed77bde2f3262b5288 - 28/06/2021 09:53:03

~~HIGO MENDES DE SOUSA~~

~~Cargo: ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO - CONTROLE EXTERNO - Matrícula: 243309~~

~~Código de Autenticação: 7268270687d9d5cc80465c5f389ae78 - 28/06/2021 09:53:04~~