



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 1423 - GP/TCU

Brasília, 17 de novembro de 2022.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1672/2022 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 20/7/2022, ao apreciar os autos do TC-014.372/2021-5, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), em que o então Presidente da CPI da Pandemia, Senador Omar Aziz, por meio do Requerimento nº 353/2021, encaminha a esta Corte de Contas pedido de realização de auditoria dos dados fiscais referentes aos recursos da União transferidos aos 26 estados, ao Distrito Federal, às capitais e aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes, para o combate à pandemia da Covid-19.

Esclareço que, consoante subitem 9.3 da aludida Deliberação, a solicitação em tela foi considerada parcialmente atendida.

Por oportuno, informo, ainda, que o inteiro teor do referido Parecer pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 1672/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.372/2021-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional – SCN.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Marcelo Magaldi Alves (313.785.362-15); Perseverando da Trindade Garcia Filho (188.597.802-25); Rodrigo Tobias de Sousa Lima (666.433.921-87); Simone Araújo de Oliveira Papaiz (247.768.108-75).
4. Órgãos/Entidades: Diretoria-Geral do Senado Federal; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amazonas.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), em que o então Presidente da CPI da Pandemia, Senador Omar Aziz, por meio do Requerimento 353/2021, encaminha a esta Corte de Contas pedido de realização de auditoria dos dados fiscais referentes aos recursos da União transferidos aos 26 estados, ao Distrito Federal, às capitais e aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes, para o combate à pandemia da covid-19;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao solicitante, em cumprimento ao Requerimento 353/2021, de 28/4/2021, da CPI da Pandemia, que:

9.1.1. após a inspeção realizada pelo TCU nas contratações promovidas com os recursos da ação 21C0 e a análise dos comentários dos gestores, ainda persistem:

9.1.1.1. no tocante à Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas, indícios de emprego de recursos em despesas que não se destinaram ao combate da pandemia (constatação preliminar 1); ausência de ampla estimativa de preços (constatação preliminar 2); incompatibilidade dos preços contratados com os de mercado (constatação preliminar 3); ausência de ampla divulgação das contratações (constatação preliminar 4); e ausência de execução integral dos objetos contratados (constatação preliminar 5);

9.1.1.2. no tocante à Secretaria Municipal de Saúde de Manaus, indícios de sobrepreço nas contratações de azitromicina 500mg (constatação preliminar 2, situação 1), máscaras descartáveis PFF2 (constatação preliminar 2, situação encontrada 3) e testes rápidos para Covid-19 (constatação preliminar 2, situação encontrada 4), bem como de ocorrência de pagamentos por plantões de enfermagem que não foram contratados ou não foram executados (constatação preliminar 6);

9.1.2. a apuração da eventual responsabilização dos gestores das referidas secretarias envolvidos nos indícios das irregularidades remanescentes será promovida em processos específicos de representação;

9.1.3. as representações acima mencionadas se encontram pendentes de apreciação de mérito e, tão logo sejam julgadas pelo TCU, as deliberações serão encaminhadas ao Senado Federal;

9.2. estender, com fulcro no art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º da mesma Resolução aos processos de representação a serem autuados, uma vez reconhecida a conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

9.3. considerar parcialmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 17, § 2º, inciso II, e 18, da Resolução TCU 215/2008;

9.4. indeferir o pedido de retirada de pauta feito pela Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas à peça 170;

9.5. sobrestrar a apreciação do presente processo até decisão de mérito dos processos de representação a serem autuados, cujo resultado é necessário para o integral cumprimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU 259/2014, c/c o art. 6º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;

9.6. juntar cópias da peça 140 e da presente deliberação (Relatório, Voto e Acórdão) aos processos de representação a serem autuados;

9.7. notificar a autoridade solicitante da presente deliberação, na forma prevista no art. 19 da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 28/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/7/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1672-28/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Em apreciação, processo de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), em que o então Presidente da CPI da Pandemia, Senador Omar Aziz, por meio do Requerimento 353/2021, encaminha a esta Corte de Contas pedido de realização de auditoria dos dados fiscais referentes aos recursos da União transferidos aos 26 estados, ao Distrito Federal, às capitais e aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes, para o combate à pandemia da covid-19.

2. Tendo em vista, por um lado, a extrema importância do tema e, por outro, a dificuldade operacional em realizar o presente trabalho nos exatos moldes como foi solicitado, determinei a prévia tratativa da área técnica desta Corte de Contas com representantes da autoridade solicitante, conforme dispõe o art. 12 da Resolução TCU 215/2008.

3. Dessa interação, resultou a proposta final apresentada pela Secretaria de Controle Externo da Saúde - SecexSaúde à peça 14 e que contou com a anuência da autoridade solicitante, no sentido de restringir o objeto da presente SCN, de sorte a aprofundar a análise das contratações realizadas com recursos federais pelo Estado do Amazonas e pelo município de Manaus/AM.

4. Referida tratativa foi chancelada pelo TCU mediante Acórdão 1.694/2021-TCU-Plenário (peça 19), oportunidade em que foi autorizada a realização de inspeção pela área técnica desta Corte de Contas, representada pela SecexSaúde e pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, junto aos entes subnacionais para obtenção da documentação pertinente aos fatos em apuração.

5. Em nova decisão de setembro de 2021, considerando a iminência de finalização dos trabalhos da CPI da Pandemia, por meio do Acórdão 2.168/2021-TCU-Plenário (peça 143), foi autorizado o envio do relatório preliminar da mencionada auditoria (peça 140) aos gestores estaduais e municipais, bem como à autoridade solicitante, com o esclarecimento adicional a este último de que o relatório final seria encaminhado tão logo fosse finalizado e apreciado pelo Pleno desta Corte de Contas.

6. Devidamente notificadas, a Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas – Susam não apresentou comentários acerca das constatações preliminares a ela relativas. Os comentários da Secretaria Municipal de Saúde de Manaus – Semsa, acompanhados da documentação respectiva, constam das peças 158 a 160.

7. Nesta etapa processual, a SecexSaúde analisou as conclusões no âmbito da inspeção realizada nas contratações promovidas pelo município de Manaus/AM com recursos destinados ao enfrentamento da pandemia de covid-19 – ação 21C0, considerando os comentários dos gestores municipais acerca do relatório preliminar à peça 140.

8. Assim, em posição uníssona às peças 167 a 169, a SecexSaúde propõe informar ao solicitante que ainda persistem:

i) no tocante à Susam, indícios de emprego de recursos em despesas que não se destinaram ao combate da pandemia (constatação preliminar 1); ausência de ampla estimativa de preços (constatação preliminar 2); incompatibilidade dos preços contratados com os de mercado (constatação preliminar 3); ausência de ampla divulgação das contratações (constatação preliminar 4); e ausência de execução integral dos objetos contratados (constatação preliminar 5);

ii) no tocante à Semsa, indícios de sobrepreço nas contratações de azitromicina 500mg (constatação preliminar 2, situação 1); de máscaras descartáveis PFF2 (constatação preliminar 2, situação encontrada 3); e de testes rápidos para Covid-19 (constatação preliminar 2, situação encontrada 4).

9. Sugere, ainda, a unidade instrutiva que seja esclarecido ao solicitante que serão autuados processos específicos de representação para a devida apuração dos indícios acima reportados para fins de possível responsabilização dos gestores envolvidos, cujas futuras deliberações serão encaminhadas ao Senado Federal.

10. Por fim, propõe, em adição, a autuação dos devidos processos de representação, com a extensão dos atributos dos processos do tipo SCN a que se refere o art. 5º da Resolução TCU 215/2008 a esses processos, bem como considerar parcialmente atendida a presente SCN.

11. Feito esse necessário compêndio fático, passo a decidir.

12. No entender da SecexSaúde, os comentários trazidos pelos gestores da Semsa foram aptos a afastar por completo as constatações preliminares de números 1, 3, 4, 5 e 6, bem como, parcialmente a de número 2, de sorte que, para esta constatação, persistem os indícios das irregularidades relativos às situações encontradas de números 1, 3 e 4, relacionados, respectivamente a indícios de sobrepreço nas contratações de azitromicina 500mg, máscaras descartáveis PFF2 e testes rápidos para covid-19.

13. Anuo à análise empreendida pela SecexSaúde bem como às conclusões a que ela chegou, com exceção daquela relativa à constatação preliminar 6. Deixo de trazer considerações adicionais acerca das constatações preliminares e das situações encontradas que não foram elididas pelos comentários dos gestores da Semsa pelo fato de que elas deverão ter sua análise aprofundada nos processos de representação que serão autuados.

14. Para cada constatação preliminar relativa à Semsa, foram analisados os comentários dos gestores, acompanhados da documentação pertinente, e devidamente confirmados pela unidade instrutiva, a justificar o afastamento de diversas constatações preliminares, conforme passo a tratar de forma compendiada.

15. A constatação preliminar 1 está relacionada a indícios de utilização de recursos federais repassados para o enfrentamento à covid-19 no pagamento de despesas de caráter ordinário do município de Manaus/AM. Foram identificadas duas situações envolvendo a referida constatação.

16. A primeira refere-se a indícios de pagamento a empresas que prestam serviços de gestão de frota da Semsa, que, de acordo com ela, está relacionado à contratação da locação de 25 veículos do tipo *pick-up* para atender à necessidade emergencial de deslocamento em face da pandemia, situação devidamente confirmada pela unidade instrutiva.

17. A segunda situação tem relação com indícios de pagamento da folha de pessoal da Semsa, em montante superior a R\$ 25,9 milhões, com recursos repassados para o enfrentamento à covid-19, que, de acordo com a referida secretaria, foi utilizado para a contratação de novas equipes de saúde para incrementar a cobertura da atenção básica em decorrência da pandemia. No ano de 2020, foram contratados temporariamente 1.429 profissionais de saúde e entregues quatro novas unidades de saúde pela prefeitura.

18. A SecexSaúde confirmou que, durante ano de 2020, a cobertura de atenção básica teve incremento de mais de 30%, passando de 51,47% para 67,28%. Verificou também que houve a inauguração de quatro unidades de saúde e que os editais de chamamento público para contratação temporária de profissionais de saúde faziam menção à necessidade de combate à pandemia.

19. Por tais razões, a constatação preliminar 1 deve ser afastada.

20. A constatação preliminar 2 refere-se a indícios de aquisição de insumos com valores superiores aos de mercado. Para essa constatação, foram encontradas cinco situações com indícios de irregularidades.

21. Relativamente às situações encontradas de números 1, 3 e 4, relacionadas, respectivamente à ocorrência de indícios de sobrepreço nas contratações de azitromicina 500mg, máscaras descartáveis

PFF2 e testes rápidos para covid-19, os comentários dos gestores não foram suficientes para afastá-las, nos termos do que restou devidamente analisado pela unidade técnica, com cujas conclusões ponho-me de acordo.

22. Os indícios de sobrepreço acima mencionados serão devidamente analisados em processos específicos de representação em que serão apuradas as condutas dos gestores envolvidos.

23. A situação encontrada 2 refere-se à aquisição de 30.000 unidades de teste rápido para covid-19 ao preço unitário de R\$ 20,00, ao passo que pesquisa no Banco de Preços em Saúde – BPS indicava o preço médio de mercado naquela época de R\$ 10,41.

24. Alega a Semsa que a referida compra foi precedida pelo Pregão Eletrônico 112/2020, que contou com a participação de vinte proponentes, com a elaboração de ata de registro de preço com validade até 4/11/2021, informações que foram devidamente validadas pela SecexSaúde que considerou, ainda, a notória volatilidade do preço desse insumo na fase mais crítica da pandemia.

25. A situação encontrada 5 relaciona-se à aquisição de material odontológico, sendo 388 unidades de canetas de alta rotação ao preço unitário de R\$ 650,00 e 68 unidades de micromotor com spray pelo valor unitário de R\$ 700,00, quando pesquisa realizada no Banco de Preços em Saúde indicava para o mesmo período, respectivamente, valores de R\$ 314,94 e R\$ 395,96.

26. A esse respeito, a secretaria municipal de saúde esclarece que as compras foram precedidas pela adesão à Ata de Registro de Preços 136/2020, resultante do Pregão Eletrônico 54/2020 – CML/PM, fato que lhe conferiria presunção de ampla concorrência para a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, informação devidamente confirmada pela SecexSaúde.

27. Diante do exposto, relativamente à constatação preliminar 2, ao concordar com as conclusões da unidade técnica, entendo que as situações encontradas 2 e 5 devem ser afastadas.

28. A constatação preliminar 3 consiste em indícios de direcionamento de contratação direta, por dispensa de licitação, para aquisição de 25.000 testes rápidos para detecção de covid-19, em abril de 2021, ao preço unitário de R\$ 88,00, cuja empresa contratada, a Tmedical, não estava entre as oito empresas que receberam e-mail para apresentar cotação.

29. Quanto ao ponto, a Semsa esclareceu que dado o cenário pandêmico, de escassez de insumos médicos, era prática usual a busca mais célere e antecipada de fornecedores, realizada por contato telefônico, o que foi feito com as empresas Telesca e Tmedical, esta, a única empresa que acenou com a possibilidade de fornecimento do insumo, justificativa aceita pela unidade instrutiva, pois, em tal cenário, era admitida a adoção de medidas excepcionais para a aquisição de bens destinados ao enfrentamento da pandemia.

30. O esclarecimento apresentado pela Semsa é suficiente para afastar o referido indício de irregularidade, porquanto a crise na saúde pública em decorrência da pandemia obrigou os gestores da área de saúde a adotarem ações emergenciais para o seu enfrentamento, medidas essas reconhecidas no âmbito da Lei 14.217/2021.

31. A constatação preliminar 4 refere-se a indícios de ocorrência de divisão de mercado entre o Instituto de Enfermeiros Intensivistas do Amazonas Ltda. e a Coopenure Sociedade dos Enfermeiros de Urgência e Emergência do Amazonas Ltda., ambos contratados por dispensa de licitação para atender ao Hospital de Campanha de Manaus.

32. A Semsa argumenta que não houve divisão de mercado, pois cada contrato teve um objeto específico devidamente comprovado e as características dos profissionais contratados se destinaram a atividades diferenciadas e em ambientes hospitalares também distintos, sendo um para atender unidade de tratamento intensivo e outro para unidade de tratamento semi-intensivo, situação devidamente reconhecida pela SecexSaúde.

33. A justificativa apresentada tem aptidão para afastar o indício de ocorrência de divisão de mercado, uma vez que ambas as contratações se referem a objetos distintos.

34. A constatação preliminar 5 está relacionada a indícios de pagamento por serviços que não foram prestados, caracterizados pelo pagamento de serviços para a limpeza e conservação do Hospital de Campanha no período de 22 a 30/6/2020, quando a mencionada instituição de saúde havia encerrado suas atividades em 21/6/2020.

35. De acordo com a Semsa, no período em referência estavam sendo adotadas as ações para a desmobilização da estrutura do referido hospital, o que justifica a manutenção do contrato para fins de realização de limpeza total do imóvel e desinfecção dos ambientes para devolução à Secretaria Municipal de Educação de Manaus – Semed, situação tida por regular pela unidade técnica.

36. De fato, o indício de pagamento sem a devida contraprestação de serviço não se sustenta diante da justificativa de que os serviços de limpeza e conservação foram prestados no interregno necessário à desmobilização da estrutura hospitalar, a afastar tal constatação.

37. Por fim, a constatação preliminar 6 alude a indícios de ocorrência de pagamentos por plantões de enfermagem que não foram contratados ou não foram executados. No mês de maio de 2020, por exemplo, a Coopenure cobrou por 1.037 plantões, no valor total de R\$ 647.300,00, pago pela prefeitura (peça 110, p. 136-137, 141; peça 111, p. 5, 10, 19 e 138), apesar de terem sido contratados 744 plantões (peça 107, p. 292; peça 109, p. 15-31), sendo 372 diurnos e 372 noturnos.

38. A esse respeito, a Semsa esclareceu que iria realizar auditoria complementar nos pagamentos realizados para verificar as inconsistências apontadas e que apresentaria o resultado ao TCU.

39. A SecexSaúde informou que até a data da elaboração da instrução técnica não haviam sido apresentadas pela Semsa as informações complementares para a questão ora tratada. Apesar de tal constatação, entende que os indícios de pagamentos irregulares não se sustentam pois o pagamento de 1.037 plantões estaria dentro do limite de acréscimo de 50% da quantidade contratada ($744 \times 1,50 = 1.116$), nos termos da Lei 14.217/2021.

40. Visto exclusivamente pelo ângulo do quantitativo contratado, referidos indícios poderiam ser afastados, como bem pontuou a SecexSaúde. Contudo, entendo que a resposta ainda pendente da Semsa a este Tribunal acerca da auditoria complementar realizada para averiguar tais pagamentos pode trazer novas informações acerca da efetiva realização dos plantões que foram pagos.

41. Ante o exposto, entendo que os indícios relativos à constatação preliminar 6 não podem ser afastados, devendo ser objeto de avaliação mais aprofundada em processo de representação a ser autuado.

42. Com relação a tais processos de representação, devem eles, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 2015/2008, receber os mesmos atributos do processo do tipo SCN, de sorte que a presente SCN deve ser considerada parcialmente atendida, nos termos dos arts. 17, § 2º, inc. II, e 18, da Resolução TCU 215/2008.

43. Pautado o processo, a Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas compareceu aos autos e fez juntar os documentos que compõem as peças 170 e 171, que tratam de informações sobre os indícios de irregularidades mencionadas, bem como pedido de retirada da pauta de julgamento.

44. Por considerar que a análise das informações ora prestadas pode ser realizada no âmbito das representações que serão autuadas, sem qualquer prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa, indefiro a solicitação de retirada de pauta, dando-se normal seguimento à tramitação desta SCN e dos processos correlacionados.



Com essas considerações, voto para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de julho de 2022.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

GRUPO II – CLASSE II – Plenário
TC 014.372/2021-5.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional – SCN.
Órgãos/Entidades: Diretoria-Geral do Senado Federal; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amazonas.
Responsáveis: Marcelo Magaldi Alves (313.785.362-15); Perseverando da Trindade Garcia Filho (188.597.802-25); Rodrigo Tobias de Sousa Lima (666.433.921-87); Simone Araujo de Oliveira Papaiz (247.768.108-75).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA. CONGRESSO NACIONAL. DADOS FISCAIS REFERENTES AOS RECURSOS DA UNIÃO TRANSFERIDOS AOS 26 ESTADOS, AO DISTRITO FEDERAL, ÀS CAPITAIS E AOS MUNICÍPIOS COM MAIS DE QUINHENTOS MIL HABITANTES PARA O COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19. ADEQUAÇÃO DOS TRABALHOS A SEREM REALIZADOS JUNTO À AUTORIDADE SOLICITANTE. FISCALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS CONTRATOS CELEBRADOS PELO ESTADO DO AMAZONAS E MUNICÍPIO DE MANAUS COM RECURSOS FEDERAIS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO. ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO PRELIMINAR. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES. ESCLARECIMENTOS SUFICIENTES PARA AFASTAR ALGUMAS CONSTATAÇÕES PRELIMINARES. AUTUAÇÃO DE PROCESSOS DE REPRESENTAÇÃO PARA APURAÇÃO DAS CONSTATAÇÕES QUE NÃO FORAM ELIDIDAS. ESCLARECIMENTOS À AUTORIDADE SOLICITANTE. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Saúde – SecexSaúde (peça 167), que contou com a anuência do escalão gerencial daquela unidade técnica (peças 168 e 169), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), em que o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da pandemia do Covid-19 (CPI da Pandemia), Senador Omar Aziz, por meio do Requerimento 353/2021, solicita a esta Corte de Contas a realização de auditoria dos dados fiscais referentes aos recursos da União transferidos aos 26 estados, ao Distrito Federal, às capitais e aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes, para o combate à pandemia (peça 2).

HISTÓRICO

2. A presente SCN foi apreciada inicialmente pelo Acórdão 1.694/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, em que foi autorizada a realização de fiscalização na modalidade inspeção, nos termos do que foi acordado com a autoridade solicitante (item 9.2). Naquela ocasião, o Ministro Relator asseverou em seu voto que:

7. A presente solicitação de auditoria pela CPI da Pandemia visava, em sua origem, obter informações acerca da regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais para fins de enfrentamento da situação emergencial de saúde deflagrada pelo Covid-19.

8. Tendo em vista, por um lado, a extrema importância do tema e, por outro, a dificuldade operacional em realizar o presente trabalho nos exatos moldes como foi solicitado, determinei a prévia tratativa da área técnica desta Corte de Contas com representantes da autoridade solicitante, conforme dispõe o art. 12 da Resolução TCU 215/2008.

9. Dessa interação, resultou a proposta final apresentada pela SecexSaúde à peça 14 e que contou com a anuência da autoridade solicitante, no sentido de aprofundar a análise das contatações realizadas com recursos federais pelo Estado do Amazonas e pelo município de Manaus.

10. Para bem desincumbir-se dessa análise, a unidade técnica sugeriu a realização de inspeção para obtenção de informações de forma mais célere e, assim, poder atender à presente solicitação com a devida urgência.

11. Ante o exposto, pugno que seja autorizada a realização da inspeção mencionada para que, nos termos dos arts. 14 e 15 da Resolução TCU 215/2008, seja informado à Comissão Parlamentar de Inquérito solicitante que o resultado da fiscalização requerida será a ela encaminhado até a data limite de 25 de agosto de 2021.

3. A partir dessa deliberação, foi realizada inspeção, em conjunto com a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas do TCU (Selog), sob o registro Fiscalis 140/2022, durante o período de 21/6/2021 a 13/8/2021, consoante a portaria de fiscalização juntada à peça 22, resultando em relatório preliminar (peça 140), que contou com a anuência da gerência da SecexSaúde (peças 141 e 142).

4. Diante da possibilidade iminente do término dos trabalhos da CPI da Pandemia, o Ministro Relator Vital do Rêgo, em 15 de setembro de 2021, dispôs, no voto condutor do Acórdão 2.168/2021-TCU-Plenário, que:

9. Considerando que o término dos trabalhos da CPI da Pandemia poderá ser antecipado e considerando ainda que a finalização da presente inspeção depende da realização da etapa em que se faculta aos gestores públicos a possibilidade de se manifestarem acerca dos achados da auditoria, o que pode demandar período de tempo considerável para sua concretização, a equipe de auditoria, ladeada pelos dirigentes da SecexSaúde, pugna para que o relatório preliminar de auditoria já elaborado seja enviado àquela CPI, sem prejuízo do encaminhamento futuro.

10. Em adição, sugere a realização da oitiva prévia dos gestores estaduais e municipais.

11. Manifesto minha concordância com os pareceres prévios. (...)

12. Desse modo, em complemento à proposta da SecexSaúde de encaminhamento do relatório preliminar da inspeção em relevo, entendo que cabe esclarecer à autoridade solicitante que as informações que integram o mencionado relatório poderão sofrer ajustes em razão das informações que ainda serão trazidas aos autos e do juízo final de mérito a ser proferido pelo

Plenário do TCU e que, tão logo o TCU promova a apreciação de mérito, novas e atualizadas informações serão a ela encaminhadas.

5. Assim, este Tribunal autorizou o envio de cópia do relatório preliminar aos gestores da Susam e da Semsa, para que apresentassem comentários em relação às constatações preliminares da equipe de inspeção, nos termos dos itens 144 e 145 das Normas de Auditoria do TCU (item 9.1 do Acórdão 2.168/2021-TCU-Plenário). Ademais, a mesma deliberação encaminhou ao solicitante cópia do relatório preliminar, esclarecendo que as informações ali dispostas poderiam sofrer ajustes (itens 9.2 e 9.3).

6. Diante do exposto, a presente instrução exporá as conclusões da equipe de fiscalização após a submissão do relatório preliminar à peça 140 aos comentários dos gestores, considerando, assim, a perspectiva dos gestores.

EXAME TÉCNICO

7. Conforme dispôs o Acórdão 2.168/2021-TCU-Plenário, o relatório preliminar (peça 140) foi enviado à Susam e à Semsa, mediante os ofícios listados abaixo:

Quadro 1: Ofícios expedidos e avisos de recebimento e respostas recebidas

	Destinatário	Ofício		AR	Resposta	
		Número	Peça	Peça	Págs. ¹	Peça
1	Semsa	54186	146	151	39	158-160
2	Susam	54184	147	150	-	-

Fonte: TC 011.257/2018-0

Nota 1: trata-se do número de páginas das peças.

8. Cabe destacar que, até a presente data, a Susam não apresentara comentários acerca das constatações preliminares a ela concernentes. As informações prestadas pela Semsa foram juntadas às peças 158 a 160 e serão objeto do exame técnico a seguir. Convém observar que os anexos referenciados no documento da peça 159 estão disponíveis no link da página 6 da peça 158. Diante do exposto, realiza-se a seguir a análise individual dos comentários dos gestores para as constatações preliminares (detalhadas no relatório à peça 140).

Constatação preliminar 1: utilização de recursos federais repassados por meio da Ação 21C0 para pagamento de despesas ordinárias do município (peça 140, p. 8 a 13).

Situação encontrada 1

9. No processo 2020.01637.01412.0.001588, relativo à contratação de empresas para prestação dos serviços de gestão de frota da Semsa, não se identificou relação com o enfrentamento da epidemia de Covid-19, posto que se trata de contratação de prestação de serviços ordinários do município, que devem, portanto, ser custeados com recursos municipais (peça 140, p. 33).

10. A exposição de motivos das Medidas Provisórias 969/2020 e 976/2020, que abrem créditos extraordinários para aplicação na ação 21CO, expõe que tais recursos devem ser destinados à ampliação da rede de saúde, para tratamento dos casos de Covid-19 (peça 140, p. 34):

A experiência internacional também indica que a questão mais crítica no tratamento de casos graves é a indisponibilidade de leitos e instalações com capacidade de assegurar suporte respiratório, sendo indispensável preparar a rede de atenção primária para expansão da demanda, de modo a exercer a contenção da transmissibilidade do vírus ao evitar a ida de pessoas com sintomas leves aos serviços de urgências ou hospitalares, bem como identificar precocemente os casos graves.

Resumo dos comentários dos gestores

11. Consoante a Semsa, em 3/4/2020, foi formalizado o processo 2020.01637.01412.0.001565 (anexo 2, peça 163), visando à contratação de empresa especializada em locação de veículo do tipo pick-up, por meio do qual foram locados 25 veículos para atender às necessidades da situação

epidemiológica emergencial em Manaus, pelo prazo de 180 dias a contar de 6/4/2020 (peça 159, p. 3-4).

12. Assevera ainda que o município não tinha como absorver a nova demanda decorrente da calamidade pública e, por isso, firmou o Contrato 12/2021, relativo ao processo 2020.01637.01412.0.001588, com vigência de 180 dias, a contar de 18/5/2020, cujos recursos teriam sido utilizados justificadamente em razão do aumento de serviços ocasionado pela pandemia (peça 159, p. 4).

Análise

13. A Semsa apresentou extrato da publicação da dispensa de licitação objeto do processo 2020.01637.01412.0.001588. Nele consta que esse processo visa:

à contratação direta da empresa Trivale Administração Ltda. para prestação de serviço de gestão de frotas especializado em implantação e operação de sistema de controle de frota, informatizado e integrado via internet, com utilização de cartão eletrônico com chip e/ou cartão microprocessador, para gerenciamento e controle de abastecimento de veículos e máquinas com motor de combustão interna da frota atuante desta Semsa na **situação epidemiológica emergencial da Covid-19 em Manaus, conforme as especificações do projeto básico**, pelo valor de R\$ 1.533.240,00. (Grifo nosso, peça 163, p. 96).

14. Já o projeto básico dessa contratação, no item 6, informa que:

os serviços serão contratados **pelo prazo de 180 dias**, prorrogável por períodos sucessivos, **enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional**, declarada por meio da Portaria 188, de 3 de fevereiro de 2020, Ministério da Saúde e, com fulcro na Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. (Grifo nosso, peça 163, p. 7).

15. Note-se que tanto o extrato da publicação quanto o projeto básico fazem referência expressa à pandemia da Covid-19. É natural que as ações necessárias para o combate a essa pandemia demandem um número mais elevado de deslocamentos de pessoal, até porque um conjunto de novos profissionais foi contratado especificamente para o combate dessa emergência sanitária.

16. Não existem indícios de que as condutas nelas descritas teriam sido praticadas com dolo ou erro grosseiro, consoante previsto no art. 28 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro. Vale também observar que, nos termos do art. 22 dessa lei, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

17. Diante dessas considerações, é possível afirmar que as informações e documentos apresentados foram capazes de afastar o achado deste tópico.

Situação encontrada 2

18. Além dos processos de contratação de bens e serviços citados na situação encontrada 1, o município utilizou R\$ 25.930.826,89 dos recursos federais repassados, por meio da Ação 21C0, destinada ao custeio de ações relativas ao enfrentamento do Coronavírus (peça 202), para pagamento de folha de pessoal da Semsa, detalhadas na tabela a seguir (peça 140, 34):

Quadro 2: Pagamento de folha de pessoal
da Semsa (recursos da Ação 21C0) (em R\$)

Item	Número	Descrição	Valor
1	2020/01637/01412/0/003478	Folha julho/2020-covid-19	123.916,40
2	2020/01637/01412/0/003478	Folha julho/2020-covid-19	1.878.790,49
3	2020/01637/01412/0/003478	Folha julho/2020-covid-19	4.000.000,00
4	2020/01637/01412/0/003484	Folha julho/2020-probes/SUS-covid-19	198.000,00
5	2020/01637/01412/0/004102	Folha agosto/2020-probes/covid-19-	200.000,00

		EPM	
6	2020/01637/01412/0/004130	Folha agosto/2020-covid-19	1.805.518,25
7	2020/01637/01412/0/004130	Folha agosto/2020-covid-19	4.000.000,00
8	2020/01637/01412/0/004130	Folha agosto/2020-covid-19	2.194.481,75
9	2020/01637/01412/0/004658	Folha pagamento setembro/2020-covid-19	7.000.000,00
10	2020/01637/01412/0/005762	2ª parcela 13º salario - covid-19	1.615.609,05
11	2020/01637/01412/0/005947	Folha pagamento dezembro/2020-covid-19	1.000.000,00
12	2020/01637/01412/0/005947	Folha pagamento dezembro/2020-covid-19	1.660.390,95
13	2020/01637/01412/0/005947	Folha pagamento dezembro/2020-covid-19	254.120,00

Fonte: peça 134

19. Trata-se então de despesas ordinárias da Semsa que, em princípio, deveriam ter sido custeadas com recursos municipais, haja vista serem despesas de rotina que estariam previstas na lei orçamentária para o pagamento da folha de pessoal. Portanto, embora possa ter havido aumento das despesas de pessoal, principalmente devido às horas extras, entre outros encargos, o montante executado para pagamento da folha de pessoal não contribuiu para a ampliação da rede de atendimento de saúde (peça 140, p. 35).

20. Ao aplicar os recursos no pagamento de folha de pessoal, o município deixou de investir em bens e serviços necessários à ampliação e fortalecimento da sua rede de atendimento, como, por exemplo, na implantação de leitos para tratamento da população acometida pela Covid-19, equipamentos, insumos, medicamentos etc. Esta ampliação seria de suma importância diante do colapso do sistema público de saúde que se observou no estado do Amazonas, onde pessoas vieram a óbito por falta de respiradores, leitos, oxigênio etc. (peça 140, 35).

21. Tal situação assume maior gravidade quando se observa que, no ano de 2020, a Semsa utilizou 65% dos recursos repassados à conta Coronavírus (Covid-19), para pagamento de folha de pessoal, que pouco contribuiu para a ampliação da rede de atendimento aos acometidos pela pandemia da Covid-19 (peça 140, p. 35, e peça 133).

Resumo dos comentários dos gestores

22. Postula a Semsa que, mensalmente, vinha expandindo a rede de atenção em saúde em 2020, época em que parte dos recursos recebidos via Ação 21C0 foram empregados no custeio da folha de pagamento para os novos contratados e para atender ao cenário de pandemia (anexo 6, peça 166, p. 6). Como é cediço, não se aumenta a cobertura da atenção básica sem implantação de novas equipes de saúde (peça 159, p. 5).

23. Acrescenta que, em se tratando de contratação temporária de pessoal, no ano de 2020, convocou 1.429 profissionais de saúde, entre médicos, enfermeiros e técnicos para atuarem no combate a Covid-19. Inicialmente teria convocado, em caráter excepcional e emergencial, os profissionais do cadastro de reserva do Processo Seletivo Simplificado (PSS) 2/2017 (anexo 8, peça 166, p. 10-24) (peça 159, p. 6).

24. Posteriormente foram realizados, ainda em 2020, três chamamentos públicos emergenciais: Chamamento Público Emergencial 2/2020 (anexo 9, peça 166, p. 25-29), Chamamento Público Emergencial 3/2020 (anexo 10, peça 166, p. 30-34) e Chamamento Público Emergencial 4/2020 (anexo 11, peça 166, p. 35-38). Foram convocados 102 profissionais de saúde de diversas áreas, sendo contratados 96 profissionais (peça 159, p. 6).

25. Para melhor compreensão da necessidade de ampliação de recursos humanos para atuarem no surto epidemiológico, a prefeitura de Manaus caminhou, em 2020, de forma acelerada para entregar à população quatro novas unidades de saúde, com o objetivo de ampliar a oferta de serviços e

suprir a demanda de atendimento, em especial pela crescente demanda ocasionada pelo novo Coronavírus (anexos 13 a 16, peça 166, p. 43-58) (peça 159, p. 7).

Análise

26. Inicialmente, convém salientar que a constatação ora em análise se fundamenta especialmente na planilha da peça 134, usada para elaborar o Quadro 2 acima. Para os processos listados nesse quadro, a planilha informa que se trata da “folha”, seguido do mês a que se refere. A planilha não esclarece, categoricamente, se esses recursos foram usados para custear despesas ordinárias de pessoal. É possível que, não obstante tenha usado o termo “folha”, a planilha também tenha englobado despesas extraordinárias e temporárias de pessoal, como aquelas necessárias ao combate da pandemia.

27. O gráfico do sistema e-Gestor Atenção Básica da Semsa confirma a informação fornecida pela Semsa: entre janeiro e dezembro de 2020, a cobertura de atenção básica elevou-se de 51,47% para 67,28% (anexo 6, peça 166, p. 6). Os editais dos três chamamentos públicos citados registram que eles dizem respeito a contratações temporárias para atender às necessidades da Semsa para o combate ao Coronavírus (anexos 9, 10 e 11). Segundo notícias do portal da Semsa, as quatro unidades de saúde inauguradas no primeiro semestre de 2020 seriam um reforço para o combate à pandemia (anexos 13 a 16, peça 166, p. 43-58).

28. Aplicam-se a este caso as considerações feitas sobre a ausência de dolo ou erro grosseiro e a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro já feitas no parágrafo 16. Diante dessas considerações, as informações e documentos apresentados foram capazes de afastar o achado deste tópico.

Constatação preliminar 2: possível aquisição de insumos com valores superiores aos preços de mercado (sobrepreço) (peça 140, p. 13 a 20)

Situação encontrada 1

29. A Semsa adquiriu, em maio de 2020, por dispensa de licitação, 250.000 unidades de azitromicina 500mg (comprimido), pelo preço unitário de R\$ 3,40, totalizando valor global de R\$ 850.000,00, da empresa Decares Com. Ltda. (CNPJ 01.708.499/0001-59) ao passo que pesquisa realizada no Banco de Preços em Saúde indica que o preço médio de mercado era, nesse período, R\$ 0,69, o que representa indício de sobrepreço na aquisição (peça 113, p. 2, 19, 22 e 93, e peça 130, p. 34-39).

Resumo dos comentários dos gestores

30. Alega a Semsa que o servidor responsável pela cotação de preços enviou, em 9/5/2020, e-mails para mais de trinta empresas especializadas (anexo 20, peça 166, p. 132-143) e que o comprovante desse envio não foi juntado aos autos do processo à época porque essa ação não era exigida pelo normativo Procedimento Operacional Padrão da Semsa (POP) (anexo 21, peça 166, p. 144-149). Acrescenta que esse normativo tampouco exigia a realização de pesquisa de preços em portais de preços públicos. Teria sido a partir da demanda do TCU que as regras do POP foram aprimoradas (peça 159, p. 12-13).

31. Segundo a Semsa, o seu setor de compras realizou pesquisa de preços que demonstra que o preço praticado na aquisição do item em análise está dentro dos valores de mercado à época. Ressaltou ainda que quatro empresas especializadas teriam enviado proposta comerciais, o que evidenciaria que o item foi adquirido pelo menor preço disponível por ocasião da cotação (anexos 22 e 23, peça 166, p. 150-244) (peça 159, p. 13).

Análise

32. Com o propósito de comprovar a adequação dos preços praticados, a Semsa apresentou e-mails encaminhados a potenciais interessados nas contratações objeto desta inspeção e relatórios com a listagem de preços por ela obtidos. Esses documentos constam dos anexos citados na resposta da Semsa, foram disponibilizados à equipe do TCU por meio de hiperlinks e foram juntados às peças do processo citadas ao longo desta análise.

33. A própria Semsa admite não ter realizado pesquisas em portais de compras públicos simplesmente porque, segundo ela, tal procedimento não era exigido por seus normativos internos. O TCU já se manifestou no sentido da obrigatoriedade de se juntar ao processo todos os documentos referentes a licitações, como o orçamento estimado e as cotações que o embasam (Acórdão TCU 781/2006-Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

34. A aquisição em análise é de maio de 2020, mas os relatórios dos anexos 22 e 23 enviados pela Semsa (peça 166, p. 150-244) foram elaborados em outubro de 2021, quase um ano e meio depois e tão somente após o TCU encaminhar a essa Secretaria as constatações preliminares da inspeção realizada.

35. Os e-mails do anexo 20 (peça 166, p. 132-143) de fato comprovam que várias empresas foram convidadas para apresentar propostas, mas a Semsa não apresentou os e-mails com as propostas porventura recebidas. Não enviou nem mesmo a lista com os preços que teriam sido por elas ofertados. Se os fornecedores foram convocados por e-mail, o mais provável é que tenham igualmente apresentado as respectivas propostas por e-mail. E se, como alegado, quatro empresas realmente encaminharam propostas, não há motivos para que a Semsa não as tenha apresentado ao TCU.

36. Os preços listados no anexo 22 (peça 166, p. 150) variam de R\$ 0,66 a R\$ 9,81 e seriam referentes a abril de 2020. Em princípio, não existe nenhuma justificativa plausível para tamanha discrepância para os preços do mesmo produto, o que já deveria ter despertado suspeitas nos gestores responsáveis pela contratação. A média dos preços do anexo 22 corresponde a R\$ 3,15, o que demonstra que a Semsa adquiriu o medicamento por preço (R\$ 3,40) superior à média de preços por ela mesma cotados, o que, em termos globais, significaria sobrepreço de R\$ 62.500,00 apenas na contratação desse medicamento.

37. O relatório do anexo 23 (peça 166, p. 240-244), por sua vez, lista 42 preços cotados para maio de 2020, que variam de R\$ 0,47 até R\$ 3,50, resultando numa média de R\$ 1,35. Saliente-se que apenas um deles está acima do valor adquiridos pela Semsa e a lista aponta três aquisições na região norte: Rondônia (R\$ 0,60 e R\$ 1,64) e Acre (R\$ 2,4), gerando média de R\$ 1,54.

38. A Semsa argumenta que os preços listados no anexo 23 (peça 166, p. 240-244) não podem ser usados como parâmetro porque as respectivas contratações foram precedidas de pregão eletrônico, o que facilitaria a obtenção de preços mais reduzidos. Além disso, ainda segundo a Secretaria, os estados de Rondônia e Acre estariam providos de estradas ligando-os aos estados onde estão os laboratórios fornecedores, o que, por sua vez, acarretaria preços de transportes mais reduzidos.

39. Contudo, os gestores da Semsa poderiam ter solicitado a cotação de preços para os fornecedores que venceram esses pregões eletrônicos. Tampouco é possível aceitar que o frete do transporte aéreo possa elevar o preço em mais de 500% (de R\$ 0,60 para R\$ 3,40). A propósito, a própria Semsa, no anexo 22, informou que o município de Iranduba, a 35 km de Manaus, teria adquirido o mesmo medicamento por R\$ 1,72 (peça 166, p. 150).

40. No âmbito da aquisição pública de medicamentos, existe um importante e amplamente conhecido banco de dados para a pesquisa de preço, o Banco de Preços em Saúde (BPS), criado pelo Ministério da Saúde, que, inclusive, é de alimentação obrigatória pelos estados e municípios, conforme Resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) 18, de junho de 2017.

41. O BPS está acessível para qualquer gestor público, estando disponível, em seu sítio eletrônico o “Manual de Consulta e Análise de Preços Utilizando o Banco de Preços em Saúde (Disponível: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_consulta_analise_banco_precos.pdf). Acesso em: 1/4/2022). Treinamentos e orientações também são fornecidos pelo Ministério da Saúde em: <https://desid.saude.gov.br/bps-catmat/> (Acesso em 1/4/2022).

42. Cabe destacar que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas com potenciais fornecedores, uma vez que, para atender o disposto na Lei 8.666/1993, as compras públicas devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da

Administração Pública (Acórdão 247/2017-TCU-Plenário, voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

43. Há farta jurisprudência do TCU nesse sentido, a exemplo do Acórdão 247/2017-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar:

9.7.1. a realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento básico de licitação com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, que estabelece que as compras devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública, os quais, no caso de medicamentos e correlatos, estão disponíveis no **Banco de Preços em Saúde**, do Ministério da Saúde, entre outros bancos de dados [grifo nosso].

44. Diante dessas considerações, as informações e documentos apresentados não foram capazes de afastar o achado deste tópico.

45. Conforme será exposto a seguir, a apuração da responsabilidade pelos indícios de sobrepreço apontados neste tópico será analisada em processo específico, quando os valores de eventuais débitos serão detalhados e os gestores terão oportunidade de exercer o contraditório e a ampla defesa, uma vez que a presente etapa do processo (análise dos comentários dos gestores) não se confunde com o exercício do contraditório e ampla defesa.

46. Dessa forma, propõe-se que a materialidade e responsabilização por esse indício de irregularidade sejam apurados em processos de representação específicos.

Situação encontrada 2

47. A Semsa adquiriu, em novembro de 2020, por pregão eletrônico, 30.000 unidades de teste rápido para Covid-19, pelo preço unitário de R\$ 20,00, totalizando valor global de R\$ 600.000,00, da empresa Figueiredo Comercio de Artigos Médicos Eireli (CNPJ 06.997.366/0001-63) ao passo que pesquisa realizada no Banco de Preços em Saúde indica que o preço médio de mercado era, nesse período, R\$ 10,41, o que representa indício de sobrepreço na aquisição (peça 123, p. 35, e peça 130, p. 16-17).

Resumo dos comentários dos gestores

48. Inicialmente, a Semsa lembra a notória crise de oxigênio que assolou o município de Manaus em janeiro de 2021, período que compreendeu a chamada “segunda onda da pandemia”. Informa que a contratação em comento fora precedida do Pregão Eletrônico 112/2020, que contou com a participação de vinte proponentes. O preço foi registrado em ata de registro de preço com validade até 4/11/2021, fato este que, segundo a Semsa, não obriga e nem torna necessária a realização de pesquisas de mercado durante a validade da ata (peça 159, p. 14, anexo 24).

Análise

49. Com o propósito de comprovar a adequação dos preços praticados, a Semsa apresentou emails encaminhados a potenciais interessados nas contratações objeto desta inspeção e relatórios com a listagem de preços por ela obtidos. Esses documentos constam dos anexos citados na resposta da Semsa, foram disponibilizados à equipe do TCU por meio de hiperlinks e foram juntados às peças do processo citadas ao longo desta análise.

50. No relatório com a cotação de preços apresentado pela Semsa constam os registros dos lances propostos no Pregão Eletrônico 112/2020, de 17/9/2020, apontando como valor estimado da contratação R\$ 89,00 (anexo 24, peça 166, p. 245-271). A Semsa, contudo, não informou como estimou esse valor, tampouco apresentou quaisquer documentos que poderiam ter servido como parâmetro para essa estimativa.

51. O documento do anexo 24 (peça 166, p. 245-271) evidencia que vinte empresas participaram do pregão, cuja fase de lances transcorreu no sistema informatizado do município de Manaus, o que demonstra que houve sim ampla competição para o item adquirido. Desses vinte, quatorze propuseram preços superiores ao contratado. Vale também salientar que o pregão em comento teve

como objeto produto imprescindível para o combate ao Covid-19, cujo preço teve notória volatilidade durante a pandemia.

52. Aplicam-se a este caso as considerações feitas sobre a ausência de dolo ou erro grosseiro e a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro já feitas no parágrafo 16. Diante dessas considerações, as informações e documentos apresentados foram capazes de afastar o achado deste tópico.

Situação encontrada 3

53. A Semsa adquiriu, em maio de 2020, por dispensa de licitação, 30.000 unidades de máscaras descartáveis PFF2, pelo preço unitário de R\$ 18,30, totalizando valor global de R\$ 549.000,00, da empresa PV Comércio Atacadista de Cosméticos e Produtos de Perfumaria (CNPJ 15.804.354/0001-66) ao passo que pesquisa realizada no Banco de Preços em Saúde indica que o preço médio de mercado era, nesse período, R\$ 11,65, o que representa indício de sobrepreço na aquisição (peça 125, p. 19 e 20, e peça 130, p. 61-63).

Resumo dos comentários dos gestores

54. Segundo a Semsa a aquisição se deu no dia 1/5/2020, por meio de dispensa de licitação emergencial. O cotador responsável teria enviado e-mail de cotação, em 30/4/2020, para oito empresas do ramo de material hospitalar, o que, para a Semsa, demonstra que houve preocupação com a competitividade da aquisição (peça 159, p. 15, anexo 25, peça 166, p. 272).

55. Nesse caso a Semsa também afirmou que o normativo POP não exigia a juntada aos processos dos e-mails enviados às empresas fornecedoras, tampouco a realização de pesquisas em portais de compras públicos. Acrescenta que, para responder ao TCU, o seu setor de compras realizou pesquisa de preços de modo a demonstrar que o preço praticado na aquisição de máscara PFF2 estava dentro dos valores de mercado da época da aquisição (anexos 26 e 27, peça 166, p. 273-293).

Análise

56. Com o propósito de comprovar a adequação dos preços praticados, a Semsa apresentou e-mails encaminhados a potenciais interessados nas contratações objeto desta inspeção e relatórios com a listagem de preços por ela obtidos. Esses documentos constam dos anexos citados na resposta da Semsa, foram disponibilizados à equipe do TCU por meio de hiperlinks e foram juntados às peças do processo citadas ao longo desta análise.

57. O caso aqui assemelha-se bastante àquele da situação encontrada 1 (parágrafo 29). O e-mail do anexo 25 (peça 166, p. 272) de fato comprova que várias empresas foram convidadas para apresentar propostas, mas a Semsa não apresentou os e-mails com as propostas eventualmente recebidas.

58. Na lista do anexo 26, datado de 14/10/2021 (saliente-se, um ano e meio depois da aquisição), os preços variam de R\$ 3,25 a R\$ 26,00. Em princípio, não existe nenhuma justificativa plausível para tamanha discrepância para os preços do mesmo produto. A média dos preços do anexo 26 corresponde a R\$ 12,87, o que demonstra que a Semsa adquiriu o medicamento por preço (R\$ 18,30) superior à média de preços por ela mesma cotados (peça 166, p. 273-274).

59. O relatório do anexo 27 (peça 166, p. 291-293), por sua vez, lista dezoito preços, cotados para maio de 2020, que variam de R\$ 3,25 a R\$ 26,00, resultando numa média de R\$ 13,36. Saliente-se que treze deles estão abaixo do preço contratado pela Semsa (R\$ 18,30) e a lista aponta quatro aquisições na região norte: Pará (R\$ 4,24 e R\$ 11,40), Acre (R\$ 14,30) e Amapá (R\$ 14,85).

60. A Semsa argumenta que os preços listados no anexo 27 (peça 166, p. 291-293) não podem ser usados como parâmetro porque a respectivas contratações foram precedidas de pregão eletrônico, o que facilitaria a obtenção de preços mais reduzidos. Também postula que, mesmo em estados com uma logística menos onerosa que a do Amazonas, o valor de aquisição chegou a ser praticado por R\$ 24,20. Em sites especializados teriam sido encontradas contratações por R\$ 39,90 e R\$ 29,90 e, numa ata de registro de preços de Florianópolis, R\$ 20,33 (anexo 27, peça 166, p. 291-293).

61. É importante observar, contudo, que os gestores da Semsa poderiam simplesmente ter solicitado a cotação de preços para os fornecedores que venceram esses pregões eletrônicos. A lista de fato aponta um preço da Bahia e outro do Rio Grande do Sul superiores ao contratado pela Semsa. Mas, como já mencionado, a lista também possui treze preços abaixo daquele contratado pela Semsa, sendo quatro deles da região Norte.

62. Diante dessas considerações, constata-se que as informações e documentos apresentados não foram capazes de afastar o achado deste tópico. Dessa forma, propõe-se que a materialidade e responsabilização por esse indício de irregularidade sejam apurados em processos de representação específicos.

Situação encontrada 4

63. A Semsa adquiriu, em outubro de 2020, por dispensa de licitação, 10.000 unidades de teste rápido para Covid-19, pelo preço unitário de R\$ 45,00, totalizando valor global de R\$ 450.000,00, da empresa Eco Diagnóstica Ltda. (CNPJ 14.633.154/0002-06) ao passo que pesquisa realizada no Banco de Preços em Saúde indica que o preço médio de mercado era, nesse período, R\$ 22,88, o que representa indício de sobrepreço na aquisição (peça 126, p. 24, e peça 130, p. 3-14).

Resumo dos comentários dos gestores

64. Segundo a Semsa, a aquisição se deu no dia 5/10/2020, no pico inicial da segunda onda da pandemia de Covid/19, por meio de adesão à Ata de Registro de Preços 0148/2020-2, proveniente da Dispensa de Licitação 4/2020 (e-Compras), no dia 2/10/2020 (peça 159, p. 16).

65. Acrescenta que o cotador realizou todos os procedimentos segundo o POP (anexo 21, peça 166, p. 144-149), efetuou o mapeamento de fornecedores no Sistema de Compras de Manaus e encaminhou o pedido, via e-mail, para mais de trinta empresas do ramo, recebendo como resposta apenas duas negativas. Ao identificar a referida ARP, teria ainda procedido à pesquisa em portais de compras públicos para verificar a proposta mais vantajosa para a adesão pretendida (peça 159, p. 16).

66. O setor de compras realizou pesquisas para demonstrar o preço de mercado (anexo 28, peça 166, p. 294-327), cuja análise consta no anexo 29 (peça 166, p. 328-330). As pesquisas de mercado realizadas definiram o valor de mercado de R\$ 47,47, é dizer, 5,20% abaixo do preço registrado na referida ata R\$ 45,00 (peça 159, p. 16).

Análise

67. Com o propósito de comprovar a adequação dos preços praticados, a Semsa apresentou e-mails encaminhados a potenciais interessados nas contratações objeto desta inspeção e relatórios com a listagem de preços por ela obtidos. Esses documentos constam dos anexos citados na resposta da Semsa, foram disponibilizados à equipe do TCU por meio de hiperlinks e foram juntados às peças do processo citadas ao longo desta análise.

68. O caso aqui assemelha-se bastante àquele da situação encontrada 1. As pesquisas de preços só foram empreendidas após a comunicação do TCU (anexo 28, peça 166, p. 294-327). O e-mail do anexo 31 (peça 166, p. 388) comprova que várias empresas foram convidadas para apresentar propostas, mas a Semsa não apresentou os e-mails com as propostas porventura recebidas, mesmo tendo dito que recebera apenas duas respostas negativas.

69. Na lista do anexo 28 (peça 166, p. 294-295), datado de 15/10/2021, os preços variam de R\$ 5,50 a R\$ 44,80. Em princípio, não existe nenhuma justificativa para a discrepância nos preços do mesmo produto. A média dos preços do anexo 28 corresponde a R\$ 18,68 (peça 166, p. 294-295), o que demonstra que a Semsa adquiriu o medicamento por preço (R\$ 45,00) superior à média de preços por ela mesma cotados.

70. O relatório do anexo 29 (peça 166, p. 328-330), por sua vez, lista 29 preços, cotados para outubro de 2020, que variam de R\$ 5,50 a R\$ 717,01, resultando numa média de R\$ 65,84. Saliente-se que 25 deles estão abaixo do preço contratado pela Semsa (R\$ 45,00) e que a lista aponta dez aquisições na região norte, sendo uma no estado do Amazonas (R\$ 7,50).

71. A Semsa argumenta que os preços listados no anexo 27 (peça 166, p. 291-293) não podem ser usados como parâmetro porque a respectivas contratações foram precedidas por pregão eletrônico, o que facilitaria a obtenção de preços mais reduzidos. Acrescenta que foi uma dispensa de licitação realizada no estado do Rio de Janeiro, cujo valor unitário do teste rápido Covid-19 foi de R\$ 50,00, 11% acima do valor unitário de aquisição desta Semsa, que foi de R\$ 45,00 (anexo 29, p. 2).

72. É importante observar, contudo, que os gestores da Semsa poderiam ter enviado os e-mails solicitando a cotação de preços para os fornecedores que venceram esses pregões eletrônicos. A lista aponta quatro preços superiores ao contratado, mas três deles destoam tanto dos demais (R\$ 280,00, R\$ 410,00 e R\$ 717,01) que não deveriam ter sido considerados pela Sesma.

73. Diante dessas considerações, constata-se que as informações e documentos apresentados não foram capazes de afastar o achado. Dessa forma, propõe-se que a materialidade e responsabilização por esse indício de irregularidade seja apurado em processos de representação específicos.

Situação encontrada 5

74. A Semsa adquiriu, em abril de 2021, por pregão eletrônico, 388 unidades de material odontológico, canetas de alta rotação, pelo preço unitário de R\$ 650,00, totalizando o valor global de R\$ 252.200,00, e 68 unidades de micromotor com spray, pelo valor de R\$ 700,00, totalizando valor global de R\$ 47.600,00, da empresa Andrei Carlos Barroso Muniz Eireli EPP (CNPJ 22.636.233/0001-18) ao passo que pesquisa realizada no Banco de Preços em Saúde indica que o preço médio de mercado era, nesse período, R\$ 314,94 e R\$ 395,96, respectivamente, o que representa indício de sobrepreço na aquisição (peça 127, p. 11, 34, e peça 130, p. 66-79).

Resumo dos comentários dos gestores

75. Segundo a Semsa, a aquisição se deu no dia 25/3/2021, no pico inicial da segunda onda da pandemia de Covid-19, por meio de adesão à Ata de Registro de Preços 136/2020, resultante do Pregão Eletrônico 54/2020 – CML/PM (peça 159, p. 17).

76. Conforme pode ser observado no histórico do referido pregão (anexo 30, peça 166, p. 331-387), o certame contou com a participação de dez proponentes, fato este que, para a Semsa não obriga a realização de pesquisa de mercado no momento do uso de item constante em ata de registro de preços própria e dentro da validade. Salienta que a realização do pregão eletrônico comprova que a aquisição observou as garantias de ampla concorrência para a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (peça 159, p. 17).

Análise

77. Na situação aqui assemelha-se àquela da situação encontrada 2 (parágrafo 47). O documento do anexo 30 (peça 166, p. 331-387) de fato evidencia que dez empresas participaram do pregão, cuja fase de lances transcorreu no sistema informatizado de licitações e compras do município de Manaus, o que demonstra que houve sim ampla competição para o item adquirido.

78. Aplicam-se a este caso as considerações feitas sobre a ausência de dolo ou erro grosseiro e a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro já feitas no parágrafo 16. Diante dessas considerações, as informações e documentos apresentados foram capazes de afastar o achado deste tópico.

Constatação preliminar 3: Direcionamento da contratação de testes rápidos para Covid-19 (peça 140, p. 43)

Situação encontrada 1

79. O processo 2020/01637/01412/0/001700 trata de aquisição, por dispensa de licitação, 25.000 unidades de testes rápidos para Covid-19, pelo preço unitário de R\$ 88,00, totalizando valor global de R\$ 2.200.000,00, da empresa a Tmedical (Telesca Representações) (CNPJ 09.158.222/0001-01). Sobre essa contratação, a Semsa encaminhou, no dia 22/4/2021, e-mails para oito empresas, no entanto, observa-se que a única empresa que apresentou cotação, a Tmedical (Telesca

Representações), não consta nos endereços para os quais foram encaminhadas as solicitações de propostas (peça 98, p. 21, 22, 84).

80. Considerando que nenhuma empresa manifestou interesse em fornecer os testes de Covid-19 e que a empresa TMedical apresentou proposta datada de 20/4/2021, ou seja, dois dias antes das solicitações de propostas, surge a possibilidade de que esta empresa tenha sido pesquisada em separado, com indícios de direcionamento da compra, posto que a Semsa não forneceu comprovação de que os e-mails com as solicitações de propostas de preços tenham sido realmente encaminhados (peça 98, p. 22).

81. Por sua vez, a nota de dotação emitida em 22/4/2020, no valor exato da proposta apresentada pela Tmedical (R\$ 2.200.000,00) o que pode indicar que a empresa já havia sido selecionada na data da suposta solicitação de propostas de preços, o que denota forte indício de direcionamento da compra (peça 98, p. 41).

82. O indício de direcionamento fica ainda mais evidente quando se percebe que, já no dia 23/4/2020, apenas um dia após a solicitação de propostas a possíveis fornecedoras, já havia sido emitido o parecer jurídico e despacho da Procuradoria Geral do Município, avalizando a aquisição dos testes rápidos junto à Tmedical (peça 98, p. 48-59), e já estava publicada homologação da referida contratação (peça 98, p. 62).

83. Observa-se, ainda, que, no mesmo dia 23/4/2020, já havia sido pago à empresa Telesca Representações, 50% do valor da compra, ou seja, R\$ 1.100.000,00, a título de adiantamento, antes mesmo de ser emitida a nota de empenho, datada de 29/4/2020 (peça 98, p. 67 e 84).

Resumo dos comentários dos gestores

84. Consoante a Semsa, naquele cenário da pandemia, era prática adotada não aguardar apenas os pedidos por e-mail, mas, também, e de forma mais célere e antecipada, por telefone, o que foi feito para Telesca ou Tmedical, única empresa que acenou com a possibilidade de fornecimento do insumo, não havendo resposta daqueles que foram objeto da cotação questionada, via e-mail (peça 159, 18).

85. Acrescenta que, naquele período, o produto era escasso e o contato telefônico permitia uma solução mais rápida para cotação. Para a Semsa, não se pode falar em direcionamento em cenário de pandemia. Teste rápido era produto escasso no mercado, e, quando disponível, o gestor necessitava tomar providências para adquiri-lo, na forma que a legislação autorizava, inclusive tomando o bem para posterior indenização (peça 159, 19).

86. O pagamento parcial teria representado o resguardo do insumo, para eventual solução de continuidade da ação governamental no enfrentamento da pandemia, cumprindo a manutenção dos serviços essenciais naquele cenário mais crítico (peça 159, 19).

Análise

87. Considerando a tamanha urgência para a aquisição de testes rápidos para Covid-19 em abril de 2021, é de se esperar que os gestores houvessem entrado em contato com os potenciais fornecedores por telefone, mesmo antes de formalizar a proposta por e-mail, e que todos os órgãos envolvidos (incluindo a Procuradoria do município) estivessem em alerta máxima quanto a essa contratação. Sendo assim, a tramitação do processo em poucos dias por vários órgãos não pode ser considerada indício, menos ainda evidência, suficiente de irregularidade.

88. A rigor e nos exatos termos da legalidade estrita, a Administração Pública somente pode realizar o pagamento após o cumprimento das etapas de realização da despesa de que trata a Lei 4.320/1964, quais sejam: a realização do empenho e a liquidação da despesa prévias. Ocorre que, como nada no Direito é absoluto, a Lei 14.217/2021, que dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, no art. 2º, inciso III, possibilita a inclusão em contrato ou em instrumento congênere cláusula que estabeleça o pagamento antecipado.

89. Vale também observar que próprio TCU já se manifestou acerca da possibilidade de pagamentos antecipados em situações excepcionais:

A jurisprudência do TCU também é firme no sentido de admitir o pagamento antecipado apenas em **condições excepcionais**, contratualmente previstas, sendo necessárias ainda garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto (Acórdão 1614/2013-TCU-1ª Câmara, da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues) [grifo nosso].

90. O noticiário daquela época é notório e não deixa margem de dúvida quanto à elevada demanda dos gestores públicos por testes rápidos, não apenas no Brasil, mas no mundo inteiro. Poucas situações foram tão excepcionais e desafiadoras para os gestores públicos quanto à pandemia de Covid-19. Além disso, a análise dos parágrafos 47 a 52, referente a possível sobrepreço na compra de teste rápido para Covid-19, resultou em proposta para acolher os argumentos apresentados pela Semsa.

91. Aplicam-se a este caso as considerações feitas sobre a ausência de dolo ou erro grosseiro e a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro já feitas no parágrafo 16. Diante dessas considerações, as informações e documentos apresentados foram capazes de afastar o achado deste tópico.

Constatação preliminar 4: Divisão de mercado entre o Instituto de Enfermeiros Intensivistas do Amazonas Ltda. e a Coopenure Sociedade dos Enfermeiros de Urgência e Emergência do Amazonas Ltda. (peça 140, p. 44)

Situação encontrada

92. O processo 2020/01637/01412/0/001702 diz respeito à contratação do Instituto de Enfermeiros Intensivistas do Amazonas Ltda., por dispensa de licitação, mediante o Contrato 7/2020, no valor total de R\$ 1.890.36,00, para prestar serviços de enfermagem com o objetivo de atender ao Hospital de Campanha de Manaus (peça 116, p. 236, 249 e 33). O processo 2020/01637/01412/0/001683 diz respeito à contratação da Coopenure Sociedade dos Enfermeiros de Urgência e Emergência do Amazonas Ltda. por dispensa de licitação, mediante o Contrato 6/2020, no valor total de R\$ 2.700.000,00, para prestar serviços de enfermagem com o objetivo de atender ao Hospital de Campanha de Manaus (peça 107, p. 318, 295, 43).

93. Ocorre que esses processos não contêm evidências de que o Instituto de Enfermeiros Intensivistas do Amazonas Ltda. tenha apresentado proposta de preço no processo 2020/01637/01412/0/001683 e a Coopenure, no processo 2020/01637/01412/0/001702, ainda que ambas as propostas dessas duas entidades tenham sido entregues em 13/4/2020. Isso representa indício de que houve acerto entre essas entidades para o divisão do mercado dos serviços de enfermagem contratados para atender ao Hospital de Campanha de Manaus (peças 107 e 116).

94. Por outro lado, embora a Semsa tenha informado que solicitou propostas de preços a diversas empresas do setor, não consta documentação comprobatória dos e-mails de cotação encaminhados (peça 107, p. 43-44 e peça 116, p. 32 e 33). Por isso, a apuração destes indícios de inconformidade demanda a solicitação de documentação complementar relativa ao referido processo de contratação.

95. Ressalte-se, por fim, que embora não se tenha verificado a presença de cláusulas restritivas nos termos de referência dos processos de contratação 2020.01637.01412.0.001617, 2020/01637/01412/0/001503, 2020.01637.01412.0.001522, 2020/01637/01412/0/001702 e 2020/01637/01412/0/001617, a análise da competitividade destas contratações restou prejudicada, posto que não há como precisar quais e quantas empresas foram convidadas, haja vista que não consta nestes processos de contratação nenhum documento que comprove o envio e o recebimento das solicitações de propostas encaminhadas pela Semsa.

Resumo dos comentários dos gestores

96. Inicialmente, a Semsa expõe o cenário da pandemia em abril de 2020, no qual a demanda por recursos técnicos e humanos teria triplicado (peça 159, p. 21-23).

97. Quanto ao processo 2020/01637/01412/0/001683, formalizado por dispensa de licitação emergencial, para a serviços de enfermagem especializada em terapia semi-intensiva, assevera que o cotador enviou e-mail de cotação para seis empresas do ramo de enfermagem (anexos 36, 37 e 38, peça 166, p. 427-435). A Cooperfint não teria sido convidada porque seu e-mail não estaria disponível no seu site (peça 159, p. 23).

98. Como apenas a empresa Coopenure teria apresentado proposta comercial, solicitou-se que ela apresentasse evidências dos valores cobrados em contratos semelhantes, o que foi feito mediante atestados de capacidade técnicos (anexo 39, peça 166, p. 427-435), todos constantes no processo final 1683. Para a Semsa foi feita uma proposta de R\$ 600,00 para o plantão diurno e de R\$ 650,00 para o plantão noturno (peça 159, p. 23-24).

99. Quanto ao processo 2020/01637/01412/0/001702, para os serviços de enfermagem especializada em terapia intensiva, assevera que o representante da empresa Coopenure informara que não trabalhava com serviço de enfermagem em unidade de terapia intensiva, apenas com semi-intensiva (peça 159, p. 24).

100. Acrescenta que a comunicação não se deu por e-mail e os possíveis motivos para isto ter ocorrido são (a) troca de cotadores no decorrer da pesquisa de mercado, (b) a inexistência de fluxo padronizado e sustentado pelo normativo POP e (c) existência de dois processos cotados simultaneamente — para terapia intensiva e semi-intensiva —, o que pode ter gerado equívoco por ocasião do envio dos e-mails (peça 159, p. 24).

101. O Instituto de Enfermeiros Intensivistas do Amazonas Ltda. foi o que apresentou a proposta mais vantajosa. Neste processo foi solicitado que essa entidade apresentasse documentos comprovando os valores cobrados em contratos semelhantes. Em dois outros contratos com o governo estadual o valor praticado foi de R\$ 603,50 por plantão diurno e R\$ 672,10 por plantão noturno, uma média de R\$ 637,80 por plantão (anexo 41, peça 166, p. 437-440) (peça 159, p. 25).

102. Para a Semsa foi feita uma proposta com valor de R\$ 785,87, ou seja, aproximadamente 23% acima do valor cobrado para o Estado. É preciso levar em consideração, contudo, que os contratos utilizados do estado do Amazonas estavam fora do contexto da Covid-19 e a que contratação em comento era exclusiva para o combate da pandemia (peça 159, p. 25).

103. Quanto à suspeição de divisão ou segmentação de mercado, a Semsa ressalta que não se comprehende que tal situação tenha ocorrido, pois cada contrato teve um objeto comprovado e as características dos profissionais contratados se destinariam a atividades diferenciadas e em ambientes hospitalares também distintos, sendo (a) para atender unidade de tratamento intensivo e (b) para unidade de tratamento semi-intensivo (peça 159, p. 25).

Análise

104. De antemão, é importante esclarecer que, consoante os documentos da peça 107, p. 43-47, e peça 116, p. 33-37, foi a Coopenure que apresentou proposta para a contratação do processo final 1683 e o Instituto de Enfermeiros Intensivistas do Amazonas Ltda., para a contratação do processo final 1702.

105. Com efeito, ambos os processos destinam-se a contratações distintas: o primeiro para serviços de terapia semi-intensiva e o segundo para serviços de terapia intensiva. Os anexos 36, 37 e 38 (peça 166, p. 427-435) contêm os e-mails enviados em abril de 2020 para diversas empresas com os termos de referência para ambas as contratações.

106. Ainda que tenha havido algum ajuste prévio entre as referidas empresas com vistas à divisão do mercado dentre elas, o fato é que inexistem indícios, menos ainda evidências, da participação de gestores públicos. O mesmo pode ser dito acerca da ocorrência de sobrepreço nas contratações: inexistem indícios, menos ainda evidências, da participação de gestores públicos.

107. O relatório preliminar informa que denúncia apresentada pelo deputado estadual Luiz Castro (REDE) afirma que as empresas terceirizadas com contrato firmado com a Susam vinham recebendo mais de R\$ 500,00 por plantão prestado por cada profissional de enfermagem, mas

repassavam a esses profissionais apenas R\$ 78,00, o que indicaria possível sobrepreço (peça 140, p. 40, e peça 131).

108. A Semsa se manifestou no sentido de que o possível sobrepreço tenha se baseado em mera denúncia de um deputado estadual do Amazonas e não veio acompanhada de evidência. O argumento se mostra plausível, na medida em que não pode o gestor ser responsabilizado por meras alegações desprovida de evidência ou, ao menos, de um número considerável de indícios de irregularidade.

109. Aplicam-se a este caso as considerações feitas sobre a ausência de dolo ou erro grosseiro e a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro já feitas no parágrafo 16. Diante dessas considerações, as informações e documentos apresentados foram capazes de afastar o achado deste tópico.

Constatação preliminar 5: Pagamento por serviços de limpeza e conservação não prestados (peça 140, p. 44).

Situação encontrada

110. No tocante à execução contratual do processo 2020.01637.01412.0.001617, relativo à contratação de serviços de limpeza e conservação do Hospital de Campanha e da Clínica da Família Carmem Nicolau, percebe-se que houve o fechamento do Hospital de Campanha, que encerrou suas atividades em 22/6/2021, permanecendo em funcionamento apenas a Clínica da Família Carmem Nicolau.

111. Ocorre que apenas em 1/7/2020 houve a assinatura do primeiro termo aditivo do contrato, quando foi reduzido o valor contratual em R\$ 1.254.099,60, em virtude da supressão do serviço de limpeza executado no hospital de campanha, remanescendo o valor contratual de R\$ 253.576,14, referente aos serviços de limpeza da Clínica da Família Carmem Nicolau (peça 102, p. 95-97).

112. Há, portanto, indícios de que a empresa contratada continuou recebendo pelos serviços de limpeza do hospital de campanha, no período de 22 a 30/6/2020, quando a referida unidade já havia encerrado suas atividades, o que configuraria pagamentos por serviços não realizados, motivo pelo qual deve a ser ouvida a Secretaria Municipal de Saúde para suas manifestações.

Resumo dos comentários dos gestores

113. Consoante a Semsa, após o encerramento das atividades do Hospital de Campanha, ocorrido em 22/6/2021, foi iniciada a etapa de retirada dos equipamentos e desmontagem das estruturas. Daí a necessidade de manter a continuidade dos serviços contratados até 30/6/2020, para que fosse realizada a limpeza total do imóvel e desinfecção dos ambientes para que o prédio fosse entregue a Semed, portanto um tempo razoável para essa desmobilização (peça 159, p. 26).

Análise

114. Os argumentos apresentados mostram-se razoáveis. Mesmo após o término das atividades do Hospital de Campanha, certamente a retirada dos equipamentos e desmontagem das estruturas ainda demandaria os serviços de limpeza da empresa contratada.

115. Vale também observar que o contrato de R\$ 1.254.099,60 tinha como vigência 180 dias. Assim, mesmo se os pagamentos feitos para o período de 22 a 30/6/22 fossem considerados superfaturamento, não alcançariam o valor acima do qual o TCU atualmente exige a instauração de tomada de contas especial (R\$ 100 mil). Portanto, considera-se que a questão aqui tratada dispensa um maior aprofundamento.

116. Aplicam-se a este caso as considerações feitas sobre a ausência de dolo ou erro grosseiro e a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro já feitas no parágrafo 16. Diante dessas considerações, as informações e documentos apresentados foram capazes de afastar o achado deste tópico.

Constatação preliminar 6. Pagamento por plantões de enfermagem que não foram contratados ou não foram executados (peça 140, p. 45).

Situação encontrada

117. Foram identificadas inconsistências na execução do Contrato 6/2020 – Covid-19, decorrente do processo administrativo 2020/01637/01412/0/001683, que diz respeito à contratação da Coopenure Sociedade dos Enfermeiros de Urgência e Emergência do Amazonas Ltda. por dispensa de licitação, mediante o Contrato 6/2020, no valor total de R\$ 2.700.000,00, para prestar serviços de enfermagem com o objetivo de atender ao Hospital de Campanha de Manaus (peça 107, p. 318, 295, 43).

118. No mês de maio, a Coopenure cobrou 1.037 plantões, no valor de R\$ 647.300,00, valor pago pela prefeitura (peça 110, p. 136-137, 141; peça 111, p. 5, 10, 19 e 138). No entanto, o documento à peça 107, p. 292, e o contrato à peça 109, p. 15-31 (Contrato 6/2020 – Covid-19) informam que para o mês de maio foram contratados 744 plantões (372 diurnos e 372 noturnos).

119. No mês de junho foram cobrados 636 plantões, sendo 348 diurnos e 288 noturnos, correspondentes ao período de 1 a 22/6, data do fechamento do hospital de campanha, que montou em R\$ 396.000,00, valor pago peça Semsa (peça 111, p. 23, 138 e 163). No entanto, o documento à peça 107, p. 292, e o contrato à peça 109, p. 15-31 (Contrato 6/2020 – Covid-19) informam que para o mês de junho foram contratados 720 plantões (360 diurnos e 360 noturnos), o que corresponderia a 522 plantões para os 22 dias de serviços prestados.

Resumo dos comentários

120. Informa a Semsa que solicitou o desarquivamento do processo 2020.01637.01412.0.001683, recomendando uma auditoria complementar, das áreas competentes, acerca das inconsistências apontadas, pelo que se compromete de apresentar o resultado, já solicitando quinze dias para assim o fazê-lo anexos 43 e 44 (peça 159, p. 27).

Análise

121. Nos anexos 43 e 44 (peça 166, p. 444-445) constam memorandos de outubro de 2021 solicitando o desarquivamento do referido processo e designando servidor para que no prazo de dez dias fornecesse ao TCU as informações solicitadas. Ocorre que, até a presente data, contudo, não foram apresentadas informações complementares para a questão tratada neste tópico.

122. De qualquer maneira, valem algumas observações. A supracitada Lei 14.217/2021, no art. 13, dispõe que, para os contratos celebrados nos termos dessa Lei, os contratados ficam obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais iniciais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, limitados a até 50% do valor inicial atualizado do contrato. Com amparo nesse dispositivo (e considerando o aumento uniforme dos tipos de plantões contratados), o objeto do contrato já poderia ser elevado para 1.116 plantões.

123. Aplicam-se a este caso as considerações feitas sobre a ausência de dolo ou erro grosseiro e a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro já feitas no parágrafo 16. Diante dessas considerações, as informações e documentos apresentados foram capazes de afastar o achado deste tópico.

CONCLUSÃO

124. No período de 21/6 a 13/8/2021, a SeceSaúde realizou inspeção autorizada pelo Acordo 1694/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, considerando a Solicitação do Congresso Nacional (SCN), apresentada sob a forma de requerimento formulado no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia do Senado Federal, nos termos do que foi acordado com a autoridade solicitante.

125. O relatório, de 31/8/2021 (peça 140), apontou uma série de constatações preliminares, que, em 23/9/2021, foram submetidas a comentários dos gestores (peças 146 e 147), em cumprimento ao art. 144 das Normas de Auditoria do TCU.

126. Como os gestores da Susam não apresentaram quaisquer comentários aptos a afastar as constatações preliminares, persistem os indícios de todas as irregularidades apuradas na inspeção realizada pela equipe do TCU atinentes a essa secretaria.

127. Os comentários dos gestores da Semsa foram aptos a afastar as constatações preliminares 1, 3, 4, 5 e 6 e parcialmente a constatação preliminar 2 (parágrafos 9 a 28 e 79 a 91). Persistem os indícios das irregularidades apuradas nas situações encontradas 1, 3 e 4 da constatação preliminar 2 atinentes a essa secretaria, que dizem respeito a possível sobrepreço nas aquisições de azitromicina 500mg, máscaras descartáveis PFF2 e teste rápido para Covid-19 (parágrafos 29 a 78).

128. No tocante às constatações preliminares 1, 3, 4, 5 e 6 e parcialmente a constatação preliminar 2, não existem indícios de que as condutas nelas descritas teriam sido praticadas com dolo ou erro grosseiro, consoante previsto no art. 28 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro. Vale também observar que, nos termos do art. 22 dessa lei, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

129. Ocorre que o procedimento normal de responsabilização dos agentes público no âmbito do TCU envolve inúmeras fases, inclusive o contraditório e ampla defesa, que têm o potencial de retardar consideravelmente o desfecho do processo. Portanto, a SecexSaúde decidiu promover a apuração e eventual responsabilização dos agentes públicos envolvidos em processos de representação específicos.

130. Dessa forma, propõe-se, desde já, informar o Senado Federal acerca das constatações preliminares da equipe de auditoria que não foram afastadas pelos comentários apresentados pelos gestores, bem como que a apuração e eventual responsabilização dos agentes públicos envolvidos será feita no âmbito das referidas representações. Propõe-se, outrossim, considerar a presente solicitação parcialmente atendida e sobrestar a presente processo até decisão de mérito dessas representações.

PROPOSTA DE ENCaminhamento

131. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. em cumprimento ao Requerimento 353/2021, de 28/4/2021, da CPI da Pandemia, informar ao solicitante que:

a) após a inspeção realizada pelo TCU nas contratações promovidas com os recursos da ação 21C0 e a análise dos comentários dos gestores, ainda persistem:

- no tocante à Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas, indícios de emprego de recursos em despesas que não se destinaram ao combate da pandemia (constatação preliminar 1), ausência de ampla estimativa de preços (constatação preliminar 2), incompatibilidade dos preços contratados com os de mercado (constatação preliminar 3), ausência de ampla divulgação das contratações (constatação preliminar 4) e ausência de execução integral dos objetos contratados (constatação preliminar 5).

- no tocante à Secretaria Municipal de Saúde de Manaus, indícios sobrepreço nas contratações de azitromicina 500mg (constatação preliminar 2, situação 1), máscaras descartáveis PFF2 (constatação preliminar 2, situação encontrada 3) e testes rápidos para Covid-19 (constatação preliminar 2, situação encontrada 4).

- b) a apuração da eventual responsabilização dos gestores das referidas secretarias envolvidos nos indícios das irregularidades remanescentes será promovida em processos de representação específicos;

- c) as representações acima mencionadas se encontram pendentes de apreciação de mérito e, tão logo sejam apreciadas pelo TCU, as deliberações serão encaminhadas ao Senado Federal;

II. estender, com fulcro no art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º da mesma Resolução aos processos de representação a serem autuados, uma vez reconhecida a conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

III. considerar parcialmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 17, § 2º, inc. II, e 18, da Resolução TCU 215/2008;

IV. sobrestrar a apreciação do presente processo até decisão de mérito dos processos de representação a serem autuados, cujo resultado é necessário para o integral cumprimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução TCU 259/2014, c/c o art. 6º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;

V. juntar cópias da presente instrução e da deliberação que vier a ser proferida (relatório, voto e acórdão) aos processos de representação a serem autuados;

VI. encaminhar ao solicitante cópia da presente instrução; e

VII. notificar a autoridade solicitante da deliberação que vier a ser proferida, na forma prevista no art. 19 da Resolução TCU 215/2008.

É o Relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.423/2022-GABPRES

Assunto: DIVERSAS

Processo: 014.372/2021-5

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 17/11/2022

(Assinado eletronicamente)
JULIANA RADICCHI OTERO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.