

RELATÓRIO 2320.1757.19

NI 62/2019

FUNDAÇÃO HEMOMINAS

**Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
Auditoria-Geral**

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Unidade Auditada: **FUNDAÇÃO HEMOMINAS**

Município/UF: **BELO HORIZONTE/MG**

Missão da CGE

Exercer e fomentar o Controle Interno das ações governamentais, trabalhando essencialmente para agregar valor ao serviço Público e aprimorar a gestão pública estadual, tendo entre seus principais compromissos a prevenção e o combate à corrupção, o fortalecimento da integridade, a consolidação da transparência e a participação ativa do cidadão.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação do elemento-item 30.13 (material médico hospitalar), abrangendo os contratos que contemplem aquisição de materiais de consumo com cessão de equipamentos em comodato.

POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em cumprimento ao PACI – Plano de Atividades de Controle Interno/2019.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

A1. Inexistência de estudos prévios que demonstrassem a melhor adequação do modelo adotado (compra de materiais de consumo com comodato de equipamentos), frente a outros possíveis.

A.2. Inexistência de comodato: diluição do custo da cessão dos equipamentos no preço dos materiais adquiridos.

A3. Aquisição de itens idênticos a preços diferentes.

QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?

R1. Determinar elaboração de estudos que comprovem a economicidade da contratação nos moldes daquelas analisadas neste Relatório (aquisição de produtos com comodato de equipamentos) para todos os contratos vigentes no âmbito da Fundação Hemominas, bem como para as aquisições em andamento, fixando prazo para finalização do serviço. Caso comprovado que o modelo atual não seja o economicamente mais vantajoso, determinar a instauração de novos processos de contratação, para substituição por completo dos atuais contratos.

R2. Efetuar a imediata renegociação dos valores em relação ao Contrato nº. 9187.500/2018, de forma a se aplicar o mesmo valor contratado para os itens 03 e 06 do Lote 02 e item 06 do Lote 03, ao item 02 do Lote 06, qual seja, R\$1,06 (um real e seis centavos) a unidade.

R3. Consolidar o valor dos fornecimentos do item 02 do lote 06 do Contrato nº. 9187.500/2018, desde a o início da vigência contratual até a data do término da renegociação de valores recomendada no item anterior, para fins de posterior busca de ressarcimento.

R4. Efetuar a imediata renegociação dos valores contratados para os itens 3 e 4 do lote 1, e item 1 do lote 6 do Contrato nº.9143.982/2017, em obediência à recomendação da Procuradoria dessa Fundação (doc. id.9161167).

R5. Determinar a revisão, em caráter de urgência, dos normativos internos referentes a licitações e contratos, conforme já recomendado no Relatório nº. 2320.0571.19, em especial no que se refere à atribuição de competência expressa para renegociação de valores contratuais, evitando-se a repetição do ocorrido no Contrato nº. 9143.982/2017.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CC – Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/02

CSEC – Controladoria Seccional

DPGF – Diretoria de Planejamento Gestão e Finanças

GLG – Gerência de Logística

PACI - Planejamento de Atividades de Controle Interno

PRO – Procuradoria Jurídica

TEC – Diretoria Técnico Científica

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
RESULTADO DOS EXAMES	11
1. Achado: Inexistência de estudos prévios que demonstrassem a melhor adequação do modelo adotado (compra de materiais de consumo com comodato de equipamentos) frente a outros possíveis.....	11
2. Achado: Inexistência de comodato.	15
3. Achado: Aquisição de itens idênticos a preços distintos.....	24
PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES	27
CONCLUSÃO	28
APÊNDICE ÚNICO	30

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao PACI/2019, esta CSEC, procedemos à avaliação do elemento item 30.13 (material médico hospitalar), abrangendo os contratos que contemplavam aquisição de materiais de consumo com cessão de equipamentos em comodato, tendo os seguintes objetivos específicos:

OE1. Avaliar se os equipamentos cedidos à Fundação Hemominas nos contratos de aquisição de materiais para a área finalística o são efetivamente por comodato;

OE2. Identificar estudos realizados no âmbito da Fundação Hemominas que demonstrem que o modelo de aquisição de bens de consumo atrelado ao comodato de equipamentos é o mais vantajoso;

OE3. Analisar se as contratações realizadas pela Fundação Hemominas refletem a proposta mais vantajosa à entidade.

Para definição da amostra, observou-se a planilha de contratos vigentes constante do sítio da Fundação Hemominas, em 14/10/2019. Segundo tal documento, naquela data havia 25 (vinte e cinco) contratos vigentes que continham em seu objeto algum tipo de comodato de equipamento para a Fundação. O valor total desses contratos era de R\$ 35.013.356,90 (trinta e cinco milhões treze mil trezentos e cinquenta e seis reais e noventa centavos), sendo 22 (vinte e duas) as diferentes empresas contratadas.

Selecionou-se, então, aleatoriamente 02 (dois) processos, que somavam o valor anual de R\$ 17.411.026,73 (dezessete milhões quatrocentos e onze mil e vinte e seis reais e setenta e três centavos), correspondendo a, aproximadamente, 50,00% (cinquenta por cento) do total do recurso envolvido, sendo eles:

Tabela 01 - Amostra

CONTRATO	CONTRATADA	OBJETO	VALOR ANUAL	VIGÊNCIA
9187.500/2018		Aquisição de reagentes para teste de imuno-hematologia (Lotes 01 a 07).	R\$ 3.386.749,23	17/05/2020
9143.982/2017		Aquisição de bolsas de sangue (Lotes 01 e 06).	R\$ 14.024.277,50	25/06/2020
VALOR TOTAL ANUAL		R\$ 17.411.026,73		

As questões de Auditoria postas para a realização do presente trabalho foram as seguintes:

Q1. Os equipamentos cedidos à Fundação Hemominas nos contratos de aquisição de materiais para a área finalística o são efetivamente por comodato, ou por outra forma de cessão, porém, onerosa?

Q2. Há estudos realizados no âmbito da Fundação Hemominas que demonstrem que o modelo de aquisição de bens de consumo atrelado ao comodato de equipamentos é mais vantajoso do que, por exemplo, a locação desses equipamentos?

Q3. A forma de contratação realizada pela Fundação Hemominas reflete a proposta mais vantajosa à entidade?

As ferramentas e técnicas utilizadas para análise dos dados coletados foram as seguintes: exame dos registros, análise documental e circularização.

Compiladas as informações obtidas por meio da análise da documentação solicitada a setores desta Fundação, em especial da Diretoria Técnico-Científica – TEC e da Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças – DPGF, emitimos o presente Relatório de Auditoria.

RESULTADO DOS EXAMES

1. Achado: inexistência de estudos prévios que demonstrassem a melhor adequação do modelo adotado (compra de materiais de consumo com comodato de equipamentos), frente a outros possíveis.

a) Contextualização: buscou-se certificar se os contratos incluídos na amostra estão apoiados em estudos que comprovem a economicidade (do ponto de vista financeiro) do modelo adotado, que prevê a cessão de equipamentos mediante comodato, equipamentos esses que serão necessários para utilização dos materiais de consumo adquiridos em licitação.

b) Condição: não se localizou nos processos físicos ou virtuais relativos aos contratos em comento, quaisquer estudos prévios que apontassem economia por parte da Administração ao exigir o comodato de equipamentos necessários à utilização dos bens de consumo adquiridos por licitação, em relação a outros modelos como, por exemplo, a locação.

c) Critérios:

- i. sendo a licitação procedimento pelo qual se busca a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, deve ela ser precedida de estudos que demonstrem que o formato da aquisição possibilitará o atingimento de tal meta (art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02);
- ii. a imposição de exigências não previamente estudadas pela Administração pode acabar por gerar desequilíbrio concorrencial entre fornecedores, limitando a participação de licitantes e aumentando o valor da aquisição.

d) Causas:

- i. Processo mal estruturado desde seu início, demonstrando deficiência no planejamento da compra;
- ii. Falta de atenção, falta de treinamento ou treinamento deficiente dos servidores envolvidos no processo.

e) **Consequência:** não obtenção da melhor proposta financeira para a Administração.

f) **Conclusões:**

- i. no caso dos Contratos nº. 9143.982/2017 e 9187.500/2018 não se pode afirmar que foi obtida proposta mais vantajosa para a Administração;
- ii. a exigência de cessão de equipamentos em comodato sem prévia demonstração de que esta seja a forma menos onerosa de contratação pode ter limitado a participação de licitantes no processo.

1.1. Manifestação da Unidade Auditada

Em relação ao Contrato nº. 9187.500/2018, a TEC informou que (doc. id.9684895):

A opção pelo modelo de comodato tem por propósito a otimização nas aquisições, sob o ponto de vista da implementação de técnicas sempre mais avançadas e no gerenciamento das atividades, dos estoques, do tempo, e da continuidade do serviço, em busca da excelência, que é princípio da Fundação Hemominas. Favorece ainda maior competitividade, o que nos leva a crer na possibilidade de maior concorrência e preços menores. Uma vez que os equipamentos são cedidos em comodato, supondo-se que o preço está inserido na contratação torna-se extremamente dificultosa a separação dos valores referente ao custo unicamente de disponibilização dos equipamentos para que se faça uma comparação acerca dos modelos. A opção por aquisição dos kits de forma simples, desvinculada do comodato dos equipamentos, seguida da locação dos equipamentos geraria um maior número de contratos a serem administrados e a possível descoordenação das vigências contratuais, o que impactaria seriamente na regularidade do serviço. A locação do equipamento deverá ainda ser realizada com restrição de competitividade, uma vez que os reagentes são específicos, funcionando apenas no respectivo equipamento correspondente. Sendo necessária a disponibilização dos reagentes em concomitância com a disponibilização dos equipamentos, optando-se por processos distintos eles teriam que ser vinculados e minuciosamente acompanhados para que as vigências coincidisse. Caso a opção fosse por locação dos equipamentos, com a posterior aquisição dos kits correspondentes teríamos esse mesmo problema de coordenação dos processos, bem como um segundo processo de aquisição dos kits que terá que ser feito com restrição de competitividade pois só poderemos adquirir kits referentes ao equipamento locado. Portanto, a opção de comodato foi a escolhida por revelar-se adequada, atendendo da melhor forma a ampla competitividade e ao interesse público. Conforme já explicitado a opção pela aquisição dos reagentes tendo o equipamento fornecido em comodato, permitindo que se tenha a constante atualização e troca dos equipamentos por aqueles mais modernos permite a constante atualização do parque tecnológico, o que auxilia na constante melhoria técnica, viabilizando-se ainda:

- desnecessidade de aquisição de equipamentos, sujeita a altos investimentos, obsolescência, falta de alternativas para novas aquisições de produtos e modernização, além de aumento dos contratos de manutenção e toda a complexa gestão deles decorrente;
- melhoria da qualidade na utilização dos produtos e serviços, pois se procura o conhecimento detalhado do funcionamento dos produtos e dos equipamentos, cujo uso continuado proporciona maior conhecimento das técnicas e diminuição nas perdas, contribuindo para a obtenção da qualidade máxima;
- diminuição no número de contratos e sua interdependência, pois se a aquisição fosse segregada teríamos contratos específicos para aquisição de diversos insumos, dificultando o gerenciamento e compatibilização entre eles, a aquisição de diversos equipamentos e back-up, manutenção de diversos equipamentos, morosidade na reposição de equipamentos defeituosos, peças etc., e as controvérsias geradas entre defeitos dos produtos em confronto com os defeitos dos equipamentos e respectivas manutenções; discussões sobre exclusividade e performance dos equipamentos atrelada aos produtos e vice-versa; além dos respectivos processos de baixa em razão das avarias, sucateamento e obsolescência;
- para os fornecedores, segundo relatos informais de seus representantes, este modelo reflete em estabilidade no seu investimento e produção, tendo em vista as quantidades adquiridas pela Hemominas, economicidade nos processos de mobilização e desmobilização no início e final dos contratos, contribuindo, também, para a oferta de preços menores nas propostas.

(grifamos)

Em relação ao Contrato nº. 9143.982/2017, informou a TEC que (doc. id.9686176):

Cabe-nos ressaltar que a proposta ou análise desta opção não caberia à Diretoria Técnica. Ao ser demandada sobre os diversos modelos de contratação, o que podemos apurar foram os fatores já respondidos na CI 081 e na questão acima. A Diretoria Técnica não tem competência legalmente atribuída para definir modelos de contratação ou modalidades de licitação, sendo nossa atribuição descrever as necessidades de contratação e justificar tecnicamente essa necessidade, para manutenção dos serviços essenciais a cargo da Fundação Hemominas, participando ainda do processo de licitação no julgamento dos aspectos técnicos da proposta, neles compreendida a adequação dos produtos e serviços ofertados à descrição do objeto e condições de contratação. Repisando, cabe à Diretoria Técnica prestar os serviços técnicos, com o apoio logístico e de gestão das áreas pertinentes da Fundação.

(grifamos)

A DPGF, por meio da Gerência de Logística - GLG, repetiu os argumentos apresentados pela TEC, tendo, conforme se vê pela transcrição do doc. id. 9946539, a seguir:

É notório que a modernização dos equipamentos é uma ferramenta que agrega qualidade e eficiência nos serviços prestados. Diante dos incessantes avanços na área de automação e tecnologia em coleta de sangue e preparo de hemocomponentes que inserem melhorias constantes visando a busca na otimização dos processos operacionais e equipamentos, é fundamental que o parque tecnológico da Fundação Hemominas seja mantido sempre com as últimas versões/modelos dos aparelhos existentes no mercado objetivando execução dos processos com qualidade e excelência.

Em se adquirindo os equipamentos seria preciso licitar também serviço especializado para realização das manutenções necessárias ao pleno funcionamento do equipamento, incluindo a calibração e a reposição de peças danificadas e, desta forma, aumentando o custo financeiro e operacional. Na opção de comodato estes custos são transferidos para o fornecedor, não onerando inesperadamente a administração pública.

Neste sentido, a opção pelo comodato do equipamento, em detrimento da aquisição definitiva, apresenta diversas vantagens:

- 1) acesso a equipamentos modernos e de alto custo de forma gratuita, tendo possibilidade de acesso a novas tecnologias e a redução de despesas com os custos gerados pelas atividades de logística, qualificação, calibração, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e atualização do software, bem como processos de interfaceamento com os sistemas, pois pode-se incluir essas despesas como obrigação do comodante;
- 2) permite imediato conserto ou substituição do equipamento, sem que haja prejuízo da rotina;
- 3) fornecimento de todo o material acessório para o funcionamento do equipamento visto que, são acessórios exclusivos. A contratada deve ainda utilizar nas calibrações equipamentos rastreáveis, material de alto valor agregado;
- 4) viabiliza, rapidamente, a atualização do equipamento, quando da sua obsolescência ou da tecnologia utilizada;

Acredita-se, portanto, a partir dessas análises realizadas, que a realização de Comodato de equipamentos é mais benéfica à Fundação Hemominas.

1.2. Análise dos auditores

Não havendo demonstração, por meio de estudos prévios à contratação, sendo esta baseada em pressupostos teóricos de que o modelo de compra adotado pela Fundação é mais econômico que, por exemplo, a aquisição dos materiais de consumo em conjunto com a locação de equipamentos, mantém-se as conclusões mencionadas no item 1.f, supra.

2. Achado: quanto à inexistência de comodato: diluição do custo da cessão dos equipamentos no preço dos materiais adquiridos.

a) **Contextualização:** buscou-se verificar se os equipamentos repassados em comodato nos contratos incluídos na amostra eram realmente cedidos nesse modelo, ou se as empresas contratadas incluíam nos materiais de consumo adquiridos pela Fundação Hemominas os custos de tal cessão.

b) Condições:

- i. A partir da análise dos contratos supramencionados, bem como dos processos de compra que os originaram, e ainda, dos preços praticados pelas empresas contratadas com outros Hemocentros pelo país, pôde-se constatar que o comodato praticado por elas nos contratos analisados é remunerado, aproximando-se, pois, do aluguel.
- ii. Verificou-se, durante os preparativos para a formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº. 9143.982/2017, a emissão da seguinte recomendação por parte da Procuradoria Jurídica da Fundação (doc. id.9161167), não adotada pelas áreas envolvidas:

52. Insta ressaltar a ausência nos autos de informação quanto a eventual negociação com a empresa fornecedora para a redução dos preços contratados, a fim de adequá-los aos valores praticados no mercado, o que convém seja feito pela área demandante. E se reitera a recomendação de imediata abertura de novo processo de compra, a não ser que outros elementos venham a tornar a manutenção do ajuste mais vantajoso e que tal condição seja atestada pela área demandante.

(grifamos)

c) Critérios:

- i. O comodato exige a cessão gratuita de bens do comodante para uso o comodatário, nos termos do art. 579 do CC. A cessão onerosa de bens dessa natureza configura locação.
- ii. Embora polêmica a questão sobre a vinculação da decisão da Autoridade ao Parecer Jurídico emanado no processo, é indiscutível que o não atendimento aos comandos daquele instrumento deve ocorrer de forma expressa e fundamentada.

d) Causas:

- i. Esclarecimento deficiente, à área técnica, dos conceitos dos institutos de comodato e locação;
- ii. Processo mal estruturado desde seu início, demonstrando deficiência no planejamento da compra;
- iii. Controles deficientes na fiscalização e execução do contrato.
- iv. Falta de atenção, falta de treinamento ou treinamento deficiente dos servidores envolvidos no processo.

e) Consequência:

- i. Desperdício de recursos públicos, gerando prejuízos aos cofres da Fundação de, no mínimo, R\$ 322.542,50 (trezentos e vinte e dois mil quinhentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos) por ano, no que se refere ao Contrato nº. 9143.982/2017;
- ii. Enriquecimento ilícito por parte da contratada;
- iii. Recolhimento incorreto de tributos em função da não tributação do aluguel realizado.

f) Conclusões:

- i. A cessão dos equipamentos pela contratada à Fundação Hemominas ocorre por meio de locação mascarada de comodato, com o consequente aumento dos valores dos materiais de consumo adquiridos em licitação.
- ii. Não foi obtida proposta mais vantajosa para a Administração.

2.1. Manifestação da Unidade Auditada

Questionada sobre o achado (doc. id. 9684895), a TEC assim se manifestou sobre o Contrato nº. 9187.500/2018:

Parece-nos lógico que aspectos referentes a disponibilização de equipamentos, serviço de manutenção, treinamento e acompanhamentos influenciem na composição dos preços. Não é possível, para a Diretoria Técnica estabelecer uma relação direta entre o preço ofertado e o número de equipamentos a serem colocados à disposição, nem sobre a variação do quantitativo pedido que de fato impactaria no preço, mas acredita-se que o fato de se ter equipamentos postos em comodato tem algum efeito sobre os preços. Além de um raciocínio lógico, essa conclusão pode ser alcançada a

Relatório Siga 2320.1757.19

partir da leitura dos contratos formalizados, das comparações feitas e das planilhas apresentadas nos diversos processos de compra disponíveis. Todavia, apenas o fornecedor é capaz de afirmar qual o impacto desse modelo de contratação nos preços e se de fato eventual alteração do quantitativo de equipamentos influenciaria na composição da proposta.

(grifos e destaques no original)

Consta de trecho de e-mail transcrito no doc. id. 9496487, apresentado também pela TEC, afirmação do Assessor Comercial da empresa contratada de que *tais itens estão em lotes diferentes e independentes entre si. Rentabilidades diferentes. Os preços podem variar, pois depende do volume vendido no lote e de equipamentos cedidos em comodato.* (grifamos)

Já no que se refere ao Contrato nº. 9143.982/2017, firmado com a empresa [REDACTED] afirmou a TEC que (id. 9495647):

Ressalvamos que os produtos licitados são extremamente específicos, sendo difícil encontrar processos aquisitivos e pesquisas que contemplem exatamente os insumos que estão sendo licitados, com os respectivos equipamentos a serem fornecidos. A complexidade e grandiosidade da hemorrede da Fundação HEMOMINAS torna o fornecimento deste objeto muito específico, com quantidade de equipamentos e insumos muito maior do que o habitual nos outros serviços brasileiros de hemoterapia. Esta complexidade torna mais difícil e precária a metodologia de comparação de preços com contratos firmados em outros órgãos e empresas brasileiras, públicos ou privados. No exemplo colacionado pela Auditoria no ANEXO 1, verifica-se que um tipo de bolsa adquirida não é compatível com aquele adquirido na Hemominas e em outro item, apesar da bolsa adquirida ser semelhante a um dos itens licitados, os equipamentos e acessórios demandados quanto às especificações e quantitativos diferem em muito daqueles necessários à Fundação Hemominas, razão pela qual o preço ofertado não pode ser usado como padrão para comparação.

(grifo nosso)

Posteriormente, informou também a TEC que (doc. id. 9686176):

Não se mostra verossímil a comparação baseada em parâmetros iguais (quantidade de material, especificação do insumo), mas aplicada entre estruturas diferentes. O fato da Hemominas funcionar em rede e ter unidades em todo o Estado implica na aquisição do insumo atrelada a acessórios, manutenção, disponibilização de equipamento em comodato que

serão distribuídos em toda a rede, o que demandará um acompanhamento descentralizado pela empresa dos acessórios, manutenção, assessoria, treinamentos, etc...

Parece-nos evidente que esses aspectos influenciam na composição dos preços e na dificuldade de se comparar diretamente as propostas dadas em outros hemocentros. Acredita-se que é um pensamento lógico que se há uma demanda que terá um maior custo, provavelmente isto será refletido no preço. Além de um raciocínio lógico, essa conclusão pode ser alcançada a partir da leitura dos contratos formalizados, das comparações realizadas e das planilhas apresentadas nos diversos processos de compra disponíveis. Todavia, apenas o fornecedor é capaz de afirmar qual o impacto desse modelo de contratação nos preços.

Assim, cada elemento que compõe o objeto lhe agrega um valor, claramente diferenciando um objeto simples daquele composto em conjunto, kit ou outro nome que se queira atribuir, e mais ainda se complementado por itens ou obrigações acessórias a serem cumpridas em 9 municípios (como no caso do contrato em questão), distribuídos por todo o Estado.

[...].

Repetindo e ampliando a resposta do item **01.1.2.**, anterior, informamos que **ainda que o material contratado e a especificação dada sejam semelhantes (portanto a especificação e nome poderão ser os mesmos), o que inicialmente pode levar a conclusão de que uma comparação simples, direta de preços poderia ser feita, no caso da presente contratação, não se trata de mera aquisição simples de insumo. Conforme já explicado, ao licitarmos o insumo, várias obrigações acessórias são incluídas e essas diferem de um hemocentro para outro, o que, acredita-se, justificaria a diferença de valores apresentados de um hemocentro para outro. Essa é a razão pela qual já esclarecemos que existe grande dificuldade de comparação de preços. A bolsa, no caso em questão poderá ser exatamente a mesma prevista para outro hemocentro, mas não é possível se fazer a análise do preço simplesmente pela descrição e código do insumo. Os acessórios e equipamentos que acompanham e caracterizam a contratação são distintos.** Enquanto no Hemocentro de um local, por exemplo, a bolsa será adquirida de forma simples, no Hemocentro de outro a aquisição de bolsa tem a previsão de entrega de hemoglobinômetro, contador hematológico para hemograma, além de todos os acessórios e equipamentos. Já na Hemominas a bolsa deverá ser acompanhada de acessórios (por exemplo: caixa de transporte de sangue total, placas de Butanodiol, alicate de ordenha), equipamentos (por exemplo: seladora, homogeneizador de coleta, extrator automático), não só em quantitativo suficiente para atender a todas as unidades, mas também envolvendo prestação de manutenção, substituição e treinamentos compatíveis, o que, acreditamos, influencia na formação do preço. **Para que fosse eficaz e efetiva a comparação de preços teríamos não só que ter um mesmo nome e código do insumo, mas exatamente as mesmas condições presentes no contrato: acessórios pedidos, equipamentos disponibilizados, previsão de manutenção, número de unidades de atendimento e distância geográfica semelhante entre as unidades. Se avaliarmos as contratações dos Hemocentros disponibilizadas veremos que não temos nenhum que**

apresente exatamente os mesmos parâmetros, condições e especificações, quantitativos e caracterizações da Hemominas.

(grifos e destaques no original)

Quanto à recomendação realizada no item 52 do doc. id. 9161167, a TEC informou (doc. id. 9686176) que:

Tendo em vista tratar-se de um dos processos de aquisição mais complexos da Fundação Hemominas foi formado Grupo de Trabalho para discussão referente aos aspectos envolvidos na contratação (Modelo de contrato, comparações, realização de nova contratação em substituição à vigente). O grupo foi formalizado pela Presidência mediante o SEI 2320.01.0010877/2019-49. Os trabalhos estão em andamento.

A DPGF, por meio da GLG, repetiu os argumentos apresentados pela TEC, conforme se vê pela transcrição do doc. id. 9946539, a seguir:

Ressalvamos que os produtos licitados são extremamente específicos, sendo difícil encontrar processos aquisitivos e pesquisas que contemplem exatamente os insumos que estão sendo licitados, com os respectivos equipamentos a serem fornecidos. A complexidade e grandiosidade da hemorrede da Fundação HEMOMINAS torna o fornecimento deste objeto muito específico, com quantidade de equipamentos e insumos muito maior do que o habitual nos outros serviços brasileiros de hemoterapia. Esta complexidade torna mais difícil e precária a metodologia de comparação de preços com contratos firmados em outros órgãos e empresas brasileiras, públicos ou privados. No exemplo colacionado pela Auditoria no ANEXO 1, verifica-se que um tipo de bolsa adquirida não é compatível com aquele adquirido na Hemominas e em outro item, apesar da bolsa adquirida ser semelhante a um dos itens licitados, os equipamentos e acessórios demandados quanto às especificações e quantitativos diferem em muito daqueles necessários à Fundação Hemominas, razão pela qual o preço ofertado não pode ser usado como padrão para comparação.

Quanto à formalização de Termo Aditivo com valor contratado maior que o valor de referência para 03 dos 05 itens contratados (doc. id. 9161470), temos a ponderar que a vantajosidade deverá ser analisada sob aspecto amplo que não leva em conta apenas a vantajosidade financeira da prorrogação, levando em conta também aspectos técnicos e as características do contrato e do produto que está sendo adquirido.

Pelo fato da prorrogação ser realizada para o contrato como um todo e não por itens individualizados, a análise da vantajosidade financeira se deu por meio da comparação do valor global do contrato com os preços de mercado encontrados, mostrando-se haver vantajosidade na prorrogação.

[...].

Esclarecemos que por ocasião da prorrogação houve pesquisa de preços com outros fornecedores, sendo apresentados orçamentos de valor significativamente superiores ao da empresa contratada, a exemplo dos valores propostos pelas empresas [REDACTED] (Verificar Documentos Juntados pela AUD – estudo 9161470). Conforme os documentos do processo, o preço da empresa contratada não sofreu alterações ou reajustes, estando mantidos desde a contratação inicial, o que por si indica a vantajosidade na prorrogação efetuada.

2.2. Análise dos auditores

Diante dos documentos e argumentos analisados, constatou-se a inexistência de comodato de equipamentos nos contratos incluídos na amostra, uma vez que a cessão dos mesmos não ocorre a título gratuito, mas onerosa.

No que tange ao Contrato nº. 9143.982/2017 é importante ressaltar que a pesquisa de preços realizada pela equipe de Auditoria (doc. id. 9495647, baseada no doc. id. 9164954) também demonstrou que os valores contratados pela Fundação Hemominas são superiores aos praticados com outros Hemocentros pelo país. Nesse compasso, em conjunto com o acima exposto, evidenciou-se a diluição dos custos de cessão do maquinário no valor dos materiais de consumo vendidos.

Vale dizer que se renegociados os valores contratados neste caso, e considerando os valores médios obtidos pelo setor responsável (doc. id. 9161470), a economia anual para a Fundação Hemominas chegaria à casa dos R\$ 322.542,50 (trezentos e vinte e dois mil quinhentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos), conforme se demonstra pela Tabela 02, a seguir:

Tabela 02

	Qtde	Valor contratado	Valor - portal de compras	Diferença	Diferença total
LOTE 1 ITEM 1	40.000	R\$ 51,43	R\$ 53,22	R\$ 0,00	R\$ 0,00
LOTE 1 ITEM 2	11.000	R\$ 58,52	R\$ 66,35	R\$ 0,00	R\$ 0,00
LOTE 1 ITEM 3	6.000	R\$ 53,37	R\$ 51,24	R\$ 2,13	R\$ 12.780,00
LOTE 1 ITEM 4	6.250	R\$ 99,40	R\$ 98,15	R\$ 1,25	R\$ 7.812,50
LOTE 6 ITEM 1	13.750	R\$ 105,27	R\$ 83,31	R\$ 21,96	R\$ 301.950,00
DIFERENÇA TOTAL					R\$ 322.542,50

E se considerado o menor orçamento obtido mencionado no mesmo doc. id.9161470, o valor da economia ultrapassaria a casa de R\$ 1 milhão em um ano, conforme se demonstra pela Tabela 03, a seguir:

Tabela 03

	Qtde	Valor contratado	Menor orçamento obtido	Diferença	Diferença total
LOTE 1 ITEM 1	40.000	R\$ 51,43	R\$ 42,30	R\$ 9,13	R\$ 365.200,00
LOTE 1 ITEM 2	11.000	R\$ 58,52	R\$ 43,80	R\$ 14,72	R\$ 161.920,00
LOTE 1 ITEM 3	6.000	R\$ 53,37	R\$ 43,80	R\$ 9,57	R\$ 57.420,00
LOTE 1 ITEM 4	6.250	R\$ 99,40	R\$ 86,30	R\$ 13,10	R\$ 81.875,00
LOTE 6 ITEM 1	13.750	R\$ 105,27	R\$ 73,00	R\$ 32,27	R\$ 443.712,50
DIFERENÇA TOTAL					R\$ 1.110.127,50

Contudo, a possível economia tornou-se prejuízo, na medida em que não se demonstrou ter havido tentativa de negociação para redução de valores com o fornecedor, conforme recomendado pela PRO no doc. id. 9161167.

A planilha constante do **APÊNDICE ÚNICO** confirma o fato de que os bens não são cedidos por comodato, mas alugados a esta Fundação, considerando a disparidade dos valores dos materiais de consumo contratados.

Já com relação ao Contrato nº. 9187.500/2018, a inserção dos custos do comodato nos valores dos bens de consumo adquiridos foi constatada no doc. id. 9496487, apresentado também pela TEC, contendo afirmação do Assessor Comercial da empresa contratada de que *tais itens estão em lotes diferentes e independentes entre si. Rentabilidades diferentes. Os preços podem variar, pois depende do volume vendido no lote e de equipamentos cedidos em comodato.* (grifamos)

Sobre o tema aqui analisado, convém destacar os seguintes julgados do TCU:

[...]. 1.7. Ciência/Comunicação:

1.7.1. dar ciência ao Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF), com vistas à adoção de providências internas que evitem a recorrência da irregularidade, sobre a ausência de motivação verificada no Pregão Eletrônico 1/2018 para escolha de contratação de empresa por meio do fornecimento de insumos e materiais juntamente com cessão de equipamentos em regime de comodato, mediante justificativa e/ou estudo técnico de custo-benefício comprobatório, bem como a análise comparativa

de custos entre os possíveis modelos de contratação (comodato x aquisição de bens permanentes), de que a estratégia eleita é a mais vantajosa para a Administração, o que afronta o previsto no art. 2º, caput, parágrafo único, da Lei Federal 9.784/1999 e na jurisprudência do TCU (Acórdão 2826/2014 – TCU – Plenário, Rel. Weder Oliveira); [...]. (ACÓRDÃO Nº 12369/2018 - TCU - 1ª Câmara)

[...]. 1.5.4. não incluía nos objetos de suas licitações e/ou contratações a concessão de equipamentos em regime de comodato, máxime quando se tratar de equipamentos de elevado valor, devendo realizar a locação ou compra dos equipamentos, preferencialmente, antes da licitação para fornecimento dos insumos, os quais deverão ser compatíveis com os equipamentos comprados/alugados, ampliando a concorrência e estabelecendo custos unitários de todos os itens envolvidos na contratação, conforme preceitua o caput do art. 3º, c/c com o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993; [...]. 17.2.10. Tendo em vista que não consta dos autos estudo de custo-benefício comprobatório de que a estratégia de contratação de empresa com locação de seu equipamento foi a mais vantajosa para a Administração, nem justificativas plausíveis para a adoção do procedimento, entende-se inobservados os princípios da economicidade e eficiência e, por conseguinte, o descumprimento da determinação do item 1.5.4 do Acórdão nº 2.981/2009-TCU-Plenário. (Processo nº TC 032.382/2010-3 – Acórdão nº. 3424 – TCU PLENÁRIO).

[...]. A auditoria (relatório nº 72/2010, fls. 144-150) foi realizada pela SES/DF visando avaliar o processo de contratação de serviços de fornecimento de kits e bolsas de afluente para TRS para rede de saúde do DF. Visando a consolidação dos trabalhos da auditoria, um memorando (nº 93/2010) foi encaminhado à Diretoria de Assistência Especializada DIASE/SAS/SES/DF, onde foi solicitado Parecer Técnico a respeito dos seguintes questionamentos: verificar se é vantajoso para SES/DF à aquisição desses kits e bolsas de TRS e verificar se as máquinas em regime de comodato são mais vantajosas para SES/DF, do que efetuar as aquisições das mesmas ou celebrar contrato de manutenção das já existentes. [...]. O relatório de auditoria constatou que o Contrato nº 56/2010 firmado entre a SES/DF e a IMUNOTECH, para aquisição das máquinas de TRS na forma de comodato e na aquisição dos kits e bolsas, não é vantajoso, uma vez que o regime de comodato não se coaduna com esse tipo de aquisição de materiais, visto que imputa a contratação de quantidade pré-definida de materiais que não são possíveis de serem estimados. Adicionalmente, foi disposto no relatório que houve favorecimento à empresa em questão, pois a cotação dos preços e o edital licitatório foram baseados na proposta elaborada pela empresa vencedora do pleito. (ACÓRDÃO Nº 2357/2011- TCU - Plenário)

(grifamos)

Por fim, no que se refere ao grupo formalizado pela Presidência (Processo SEI nº. 2320.01.0010877/2019-49), a análise dos documentos não permitiu avaliar

a situação dos trabalhos, considerando a existência de apenas dois documentos vinculados ao processo eletrônico (id. 6603643 e 6776369).

Pode-se verificar, ainda, que até a data de conclusão deste trabalho não havia novo processo de compras cadastrado no sítio www.compras.mg.gov.br.

Consequentemente, mantêm-se as conclusões mencionadas no item 2.f, supra.

3. Achado: Aquisição de itens idênticos a preços diferentes.

- a) **Contextualização:** buscou-se identificar se, dentre os itens inclusos nos processos que compõem a amostra, a Fundação Hemominas contratou materiais idênticos pelo mesmo valor, mesmo quando integrantes em lotes distintos em um mesmo processo licitatório.
- b) **Condição:** constatou-se que, no caso do Contrato nº. 9187.500/2018, o mesmo material foi aceito para os itens 03 e 06 do Lote 02 e item 06 do Lote 03, a R\$ 1,06 (um real e seis centavos a unidade), enquanto para o item 02 do Lote 06, foi aceito pelo valor de R\$ 1,64 (um real e sessenta e quatro centavos) a unidade. Tal valor é 54,72% (cinquenta e quatro vírgula setenta e dois por cento) maior do que o homologado para os demais itens:
- i. Na DANFE 96.198 verificamos a do produto ID DILUENT 2 (1x500ml) com preços divergentes, quais sejam R\$ 820,00 (oitocentos e vinte reais) e R\$ 530,00 (quinhentos e trinta reais).
 - ii. Mesmo quando da prorrogação do contrato, o valor do item permaneceu divergente.
- c) **Crítério:** um mesmo material deve ter o mesmo preço contratado ainda que seja cotado como integrante de lotes distintos de uma mesma licitação.
- d) **Causas:**
- i. Controles deficientes na fiscalização e execução do contrato.
 - ii. Falta de atenção, falta de treinamento ou treinamento deficiente dos servidores envolvidos no processo.
- e) **Consequências:**
- i. Desperdício de recursos públicos, gerando prejuízos aos cofres da Fundação;
 - ii. Enriquecimento ilícito por parte da contratada.
- f) **Conclusão:** Não foi obtida proposta mais vantajosa para a Administração.

3.1. Manifestação da Unidade Auditada

Questionada sobre o achado (doc. id. 9496487), a TEC assim se manifestou sobre o Contrato nº. 9187.500/2018:

Num processo de compras o cálculo do preço de um lote é feita pelo conjunto dos itens que o compõe, e durante o pregão a negociação de cada lote, em sua totalidade, ocorre de forma independente, com negociação e tempos randômicos que fogem à nossa governabilidade, o que pode gerar valores diferentes dependendo da configuração de lances que ocorreram durante o pregão eletrônico.

Desta forma com objetivo de dar ampla participação/concorrência ao pleito optou-se por fracionar os reagentes em lotes e assim, consequentemente o diluente, visto que nem todos os fornecedores do mercado possuem a totalidade dos reagentes para fornecimento. Neste sentido, os reagentes (diluente) mencionados nos itens 03 e 06 do Lote 02, item 06 do Lote 03 e item 02 do Lote 06 possuem número SIAD e especificações diferentes e são agrupados em lotes diferentes, para conter os reagentes específicos para cada um, conforme tabela abaixo:

[...].

Quanto à nota fiscal DANFE 96.198, a solicitação de pagamento não foi realizada pela CIH, nem tampouco tivemos acesso a essa nota fiscal. Todavia, acredito que os valores discrepantes se devem ao exposto no parágrafo anterior

Segue ainda, justificativa do fornecedor para o questionamento em questão:
[...].

A justificativa apresentada pelo Assessor comercial do fornecedor foi a de que *tais itens estão em lotes diferentes e independentes entre si. Rentabilidades diferentes. Os preços podem variar, pois depende do volume vendido no lote e de equipamentos cedidos em comodato.* (grifamos)

Não houve manifestação da PGF não havia se manifestado quanto ao achado.

3.2. Análise dos auditores

As justificativas apresentadas e a informação prestada pelo fornecedor reforçam o fato de que os preços dos produtos adquiridos sofrem influência direta dos equipamentos cedidos em “comodato”, descaracterizando, assim, esse instituto. E, sob essa perspectiva, não há como se admitir que itens

idênticos sejam contratados a preços distintos pela mesma Administração num mesmo contrato, ainda que este item figure em mais de um lote licitado.

Assim, mantêm-se as conclusões mencionadas no item 3.f, supra.

PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO 1. Determinar elaboração de estudos que comprovem a economicidade da contratação nos moldes daquelas analisadas neste Relatório (aquisição de produtos com comodato de equipamentos) para todos os contratos vigentes no âmbito da Fundação Hemominas¹, bem como para as aquisições em andamento, fixando prazo para finalização do serviço. Caso comprovado que o modelo atual não seja o economicamente mais vantajoso, determinar a instauração de novos processos de contratação, para substituição por completo dos atuais contratos.

RECOMENDAÇÃO 2. Efetuar a imediata renegociação dos valores em relação ao Contrato nº. 9187.500/2018, de forma a se aplicar o mesmo valor contratado para os itens 03 e 06 do Lote 02 e item 06 do Lote 03, ao item 02 do Lote 06, qual seja, R\$1,06 (um real e seis centavos) a unidade.

RECOMENDAÇÃO 3. Consolidar o valor dos fornecimentos do item 02 do lote 06 do Contrato nº. 9187.500/2018, desde a o início da vigência contratual até a data do término da renegociação de valores recomendada no item anterior, para fins de posterior busca de ressarcimento.

RECOMENDAÇÃO 4. Efetuar a imediata renegociação dos valores contratados para os itens 3 e 4 do lote 1, e item 1 do lote 6 do Contrato nº.9143.982/2017, em obediência à recomendação da Procuradoria dessa Fundação (doc. id.9161167).

RECOMENDAÇÃO 5. Determinar a revisão, em caráter de urgência, dos normativos internos referentes a licitações e contratos, conforme já recomendado no **Relatório nº. 2320.0571.19**, em especial no que se refere à atribuição de competência expressa para renegociação de valores contratuais, evitando-se a repetição do ocorrido no Contrato nº. 9143.982/2017.

¹ No total de 28 (vinte e oito), conforme relação constante do endereço <http://www.hemominas.mg.gov.br/licitacao-e-contratos/contrato/contratos-celebrados>. Acesso em 11/12/2019.

CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas, observou-se que o planejamento e o controle dos contratos de aquisição de materiais de consumo com cessão de equipamentos em comodato apresentam inconsistências, especialmente no que diz à demonstração inequívoca da vantajosidade financeira quanto à escolha do modelo de contratação.

Também é possível concluir que o atual modelo de contratação não traz à Fundação Hemominas a melhor proposta do ponto de vista financeiro, causando-lhe, inclusive prejuízos passíveis de apuração de responsabilidade funcional.

Veja-se que, de acordo com a Tabela 03 e o Apêndice Único deste Relatório, o prejuízo apurado poderia ser mais de três vezes maior, se considerado o menor preço obtido na pesquisa realizada pela equipe da CSEC. Contudo, justifica-se a não adoção desse valor neste momento, considerando que o atendimento às recomendações deste relatório implicará em uma mudança de paradigma no que se refere aos procedimentos de compra desta Fundação. Assim, deixa-se de apontar este valor maior como valor de dano, adotando o entendimento exarado no ACÓRDÃO Nº 12369/2018 - TCU - 1ª Câmara, que a seguir transcreve-se pela relevância:

ACÓRDÃO Nº 12369/2018 - TCU - 1ª Câmara - Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, 237, parágrafo único, e 250 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, no mérito, considerar a representação parcialmente procedente, julgar prejudicado o pedido de medida cautelar, emitir alerta e determinar o arquivamento, dando-se ciência à unidade jurisdicionada e ao representante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos: 1. Processo TC-023.381/2018-3 (REPRESENTAÇÃO). [...]. 1.7. Ciência/Comunicação: 1.7.1. dar ciência ao Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF), com vistas à adoção de providências internas que evitem a recorrência da irregularidade, sobre a ausência de motivação verificada no Pregão Eletrônico 1/2018 para escolha de contratação de empresa por meio do fornecimento de insumos e materiais juntamente com cessão de equipamentos em regime de comodato, mediante justificativa e/ou estudo técnico de custo-benefício comprobatório, bem como a análise comparativa de custos entre os possíveis modelos de contratação (comodato x aquisição de bens permanentes), de que a estratégia eleita é a mais vantajosa para a

Administração, o que afronta o previsto no art. 2º, caput, parágrafo único, da Lei Federal 9.784/1999 e na jurisprudência do TCU (Acórdão 2826/2014 - TCU - Plenário, Rel. Weder Oliveira); [...].

Nesse compasso, em não se alterando a forma de contratação, em não se efetuando os estudos prévios que demonstrem a real economicidade do modelo de contratação proposta, não haverá outra solução que não a atribuição de responsabilidade funcional e econômica em casos como os tratados nestes autos.

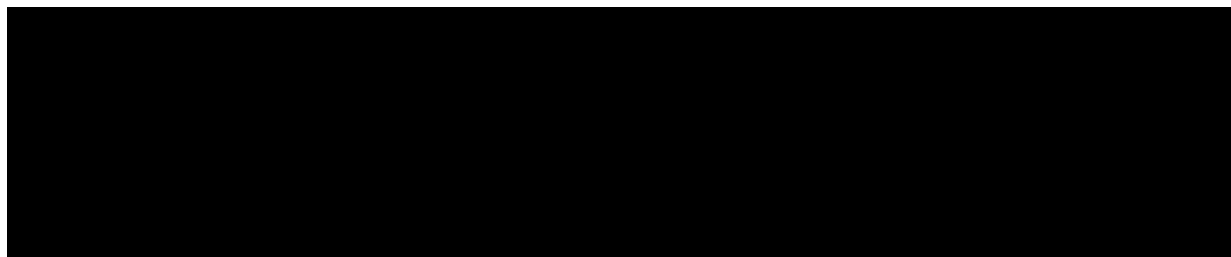
Por fim, cumpre registrar que eventual apuração de responsabilidade funcional será analisada quando da avaliação da efetividade das medidas ora recomendadas.

Também é importante a adoção das demais medidas sugeridas neste Relatório de Auditoria, de forma a recuperar os valores gastos indevidamente, bem como de se evitar o aumento do prejuízo à Fundação.

Assim, e conforme metodologia estabelecida nos itens 12 e seguintes da Resolução CGE nº 019, de 19 de julho de 2018², propõe-se que as recomendações deste documento sejam implementadas nos termos e prazos definidos pelo gestor, conforme Plano de Ação a ser apresentado no prazo de 10 dias contados do recebimento deste relatório.

Solicita-se que, na medida da implementação das recomendações, sejam os documentos comprobatórios enviados a esta Controladoria Seccional, para fins de controle de efetividade.

Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2019.



² Disponível em <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/205036>.