



AUDIN

Auditoria Interna da UFSM

**Relatório de Auditoria nº
2021.002**

**Área:
CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS
“Covid-19”**

**Santa Maria - RS
Julho/2021**

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
Auditoria Interna - Audin

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Examinada: Departamento de Material e Patrimônio
Ordem de Serviço: 002/2021

Missão

Agregar valor aos processos de gerenciamento de riscos, controles internos, integridade e governança da UFSM, por meio dos serviços de avaliação e consultoria baseados em risco.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; busca auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN?

Este relatório contém os resultados de auditoria realizada nas contratações emergenciais empreendidas pela UFSM com esteio na Lei 13.979/2020, para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

O objetivo do trabalho é avaliar a legalidade, legitimidade e economicidade das despesas públicas decorrentes das aquisições e contratações emergenciais realizadas sob a égide da Lei 13.979/2020.

POR QUE A AUDIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho foi realizado devido à materialidade, relevância e criticidade do objeto, conforme previsão no Plano Anual de Auditoria Interna, para o exercício de 2021, bem como por força do art. 4º-K da Lei 13.979/2020.

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

A partir da análise de 14 processos de um total de 45 contratações levadas a efeito pela UFSM com base na Lei 13.979/2020, destacam-se os seguintes achados: 1) Foi identificado vínculo de pertinência entre as aquisições analisadas e o enfrentamento da pandemia, porém em alguns casos foram observadas justificativas exíguas e quantitativos não fundamentados; 2) Cumprimento parcial ao art. 4º-E, §1º da Lei 13.979/2020, que trata dos componentes mínimos do Termo de Referência. As pesquisas de preços atenderam à legislação; 3) A Gestão motivou a escolha dos fornecedores ou executores dos serviços com base em critérios objetivos; 4) Os fornecedores ou executores atenderam aos requisitos de habilitação previstos na legislação; 5) Os requisitos de publicidade e transparência foram parcialmente atendidos; 6) Falta de elaboração de Mapa de Riscos na execução contratual.

Diante das constatações, tendo em conta o término da vigência da Lei 13.979/2020 em 31/12/2020 e considerando a recente publicação da MP 1.047/2021, que reinstituiu regras mais flexíveis para aquisições de bens e contratações de serviços para o combate da pandemia da Covid-19, foram expedidas recomendações com vistas a auxiliar a Gestão da UFSM no aprimoramento de sua atuação nessa seara. Para consecução desta auditoria foram empregadas as técnicas de amostragem, análise documental, inspeção física, indagação oral e escrita.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDIN	Auditoria Interna
CBio	Comissão de Biossegurança da UFSM
COVID-19	Doença por coronavírus - 2019
DEMAPA	Departamento de Material e Patrimônio
HUSM	Hospital Universitário de Santa Maria
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
LAI	Lei de Acesso à Informação
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PRA	Pró-Reitoria de Administração
SA	Solicitação de Auditoria
SIAPÉ	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIE	Sistema de Informações para o Ensino
TCU	Tribunal de Contas da União
UAIG	Unidade de Auditoria Interna Governamental
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES – ACHADOS DE AUDITORIA.....	9
1. Foi identificado vínculo de pertinência entre as aquisições analisadas e o enfrentamento da pandemia, porém em alguns casos foram observadas justificativas exíguas e quantitativos não fundamentados.....	9
2. Cumprimento parcial ao art. 4º-E, §1º da Lei 13.979/2020, que trata dos componentes mínimos do Termo de Referência. Pesquisas de Preços atendem à legislação.....	21
3. A Gestão motivou a escolha dos fornecedores ou executores dos serviços com base em critérios objetivos	23
4. Os fornecedores ou executores atenderam aos requisitos de habilitação previstos na legislação.....	24
5. Os requisitos de publicidade e transparência foram parcialmente atendidos.....	25
6. Falta de elaboração de Mapa de Riscos na execução contratual.	28
RECOMENDAÇÕES	29
CONCLUSÃO	30
ENCAMINHAMENTOS	31
ANEXOS.....	32
Anexo I - Manifestação da unidade examinada e análise da auditoria interna.....	32

INTRODUÇÃO

Este relatório contempla os resultados de auditoria realizada nas contratações emergenciais empreendidas pela UFSM com fulcro na Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020¹, para enfrentamento da crise pandêmica causada pelo coronavírus SARS-CoV-2. Esta ação foi priorizada e incluída no PAINT 2021 devido à materialidade, criticidade e relevância do objeto, bem como por força do art. 4º-K da Lei 13.979/2020². Nesse sentido, o escopo do trabalho consistiu em examinar os processos de aquisições e contratações emergenciais realizadas pela UFSM para conter a pandemia e verificar a adequação dos procedimentos aos ditames da Lei nº 13.979/2020. À vista disso, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Avaliar aspectos relacionados à motivação e adequação das compras e contratações realizadas com fundamento no regime jurídico emergencial, verificando se os processos foram instruídos com justificativas específicas em relação à necessidade da aquisição/contratação, à quantidade de bens ou serviços e à destinação do objeto contratado; Identificar se há vínculo de pertinência (nexo causal), direto ou indireto, entre o objeto demandado e o combate à situação pandêmica, bem como apurar o efetivo emprego dos itens contratados no enfrentamento da crise sanitária.
- b) Averiguar se os processos de aquisições/contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública foram instruídos com termo de referência ou projeto básico simplificados, contendo os requisitos mínimos elencados na Lei 13.979/2020.
- c) Verificar se a Gestão motivou a escolha do fornecedor ou prestador de serviço em critérios objetivos, nos casos das dispensas de licitação.
- d) Averiguar se os fornecedores ou executores atenderam aos requisitos de habilitação previstos na legislação.
- e) Averiguar o atendimento aos requisitos de publicidade e transparência previstos na legislação.
- f) Apurar eventuais situações que se apresentem relevantes à equipe da auditoria no decorrer dos trabalhos.

O trabalho foi desenvolvido no período de 01/02/2021 a 07/07/2021, contabilizando aproximadamente 420 horas. Após elaborar o planejamento, para atingir os objetivos delineados, iniciou-se uma série de buscas de informações e evidências, que se deu precipuamente com análise dos processos selecionados mediante amostragem não estatística, legislação aplicável à matéria, consultas ao SIE, exame da documentação remetida pelo Departamento de Material de Patrimônio - Demapa, expedições de solicitações de auditoria e inspeções físicas.

¹ “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.”

² “Art. 4º-K. Os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020)”

Como suporte às análises, as evidências coletadas foram avaliadas à luz do Princípio da Legalidade, gravado na Constituição da República, em seu art. 37, segundo o qual a atuação da Administração Pública deve restringir-se aos exatos termos da lei, situação que difere do agir dos particulares, que detêm liberdades plenas de praticar condutas não proibidas pelo ordenamento. Também, registra-se que as evidências foram igualmente apreciadas sob a perspectiva principiológica da proporcionalidade e razoabilidade, sem deixar de considerar, ainda, o contexto e circunstâncias fáticas em que os atos foram praticados pela Gestão. Mais precisamente, coube aplicar o disposto na Lei 4.657/42 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, em seu art. 22, § 1º, segundo o qual:

Art. 22. 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.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Nessa linha, de acordo com o entendimento de Marçal Justen Filho³:

Em muitos casos, a premência do tempo, a gravidade das circunstâncias, a ausência de recursos disponíveis, a inviabilidade de soluções alternativas – o elenco é meramente exemplificativo – poderão impor ao agente administrativo que adote atos jurídicos e materiais não conformes, de modo perfeito e exato, às normas legais. Tais atos deverão ser qualificados como juridicamente perfeitos, produzindo todos os efeitos jurídicos pretendidos e excluindo a responsabilização pessoal dos envolvidos. Será imperioso reconhecer que eventuais defeitos tem de ser superados – e, se necessário, saneados – sempre que as circunstâncias da realidade concreta forem suficientes para justificar a prática adotada.

No tocante à metodologia, as técnicas de auditoria empregadas consistiram em: análise documental, indagação oral e escrita, inspeções físicas, exame dos registros e amostragem.

³ JUSTEN. Marçal. **Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? A MP 926 pode funcionar como experimento para a reforma das licitações.** 2020. Disponível em: < https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200323_MP926.pdf > Acesso em: Abr de 2021.

RESULTADOS DOS EXAMES – ACHADOS DE AUDITORIA

1. Foi identificado vínculo de pertinência entre as aquisições analisadas e o enfrentamento da pandemia, porém em alguns casos foram observadas justificativas exíguas e quantitativos não fundamentados.

Nesse tópico, buscou-se averiguar se os processos de compras examinados foram instruídos com a devida motivação, por meio da inclusão nos autos de justificativas e demonstrativos da necessidade e efetiva destinação da aquisição ou serviço no enfrentamento da pandemia de Covid-19. De igual maneira, buscou-se aferir a existência de vínculo de pertinência (direto ou indireto) entre os objetos contratados e o combate aos efeitos da crise.

Critério

A Lei 13.979/2020, posteriormente alterada pela Medida Provisória n.º 926 de 20 de março do mesmo ano e está convertida na Lei nº 14.035/20, oportunizou temporariamente condições mais flexíveis e simplificadas de dispensa de licitação e pregão para contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Isso se deu com o propósito de assegurar aos gestores públicos que pudessem responder de maneira célere às urgentes e imprevisíveis necessidades geradas pela pandemia. Assim sendo, verifica-se que, para fins de enquadramento aos ditames da lei em comento, era preciso que houvesse correlação, direta ou indireta, entre o objeto contratado e o enfrentamento da crise, de modo que o nexo de pertinência necessitava ser explicitado pela Administração Pública. Nesse viés, importa evidenciar que não somente as compras de materiais e insumos pertinentes à área da saúde podiam ser submetidas aos preceitos da Lei 13.979/2020, como também todos os bens ou serviços que, justificadamente, estivessem pautados no combate e/ou atenuação dos efeitos da pandemia, em atendimento ao interesse público.

Segundo o entendimento de Marçal Justen Filho⁴ sobre a aplicação da Lei 13.979/2020:

Podem existir situações problemáticas, que propiciem dúvida relevante sobre a existência do vínculo de pertinência. Em tais hipóteses, deverá avaliar-se a imprescindibilidade da contratação para enfrentamento da pandemia, ainda tomando em vista a questão da emergência. Observe-se que não é adequada a dispensa de licitação para contratações que, embora úteis, não sejam fundamentais ao combate à epidemia. Cabe identificar se a ausência de execução da prestação comprometerá o combate à pandemia. Isso não significa a vedação à contratação de prestações úteis ao combate à pandemia. Apenas implica que tais contratações subordinar-se-ão ao regime licitatório comum.

Sob esse enfoque, o Tribunal de Contas da União - TCU, ao avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus, bem como os atos referentes à execução de despesas públicas, determinou o seguinte:

⁴ JUSTEN, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? A MP 926 pode funcionar como experimento para a reforma das licitações. 2020. Disponível em: <https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200323_MP926.pdf> Acesso em: Abr de 2021.

Acórdão 1335, de 2020 – TCU Plenário

9.1.determinar ao Ministério da Saúde que:

(...)

9.1.2. com fundamento no art. 4º - E, § 1º, da Lei 13.979/2020, instrua os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus com a devida motivação dos atos por meio da inclusão nos autos, no mínimo, de justificativas específicas da necessidade da contratação, da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação do objeto contratado;

(...)

Em vista disso, embora a Lei 13.979/2020 tenha reduzido o número de procedimentos e exigências pertinentes às aquisições, a vultuosidade das contratações e o bom trato da coisa pública requerem, mesmo que de maneira menos formal e mais célere, o mínimo de motivação dos atos administrativos. Corroborando a isso, a necessidade de instruir os processos de compras fundados na Lei 13.979/2020 com justificativas específicas da imprescindibilidade da contratação e dos quantitativos demandados decorre do princípio da motivação dos atos administrativos, além dos deveres de transparência e publicidade, próprios do Estado Democrático de Direito.

De acordo com Teixeira⁵ :

É importante registrar que a dispensa de licitação em apreço é possível para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (artigo 4º, caput), ou seja, este é o seu pressuposto de fato e de direito e, assim, o motivo da decisão administrativa de dispensa. De outro vértice, a motivação, por definição, exige mais especificidade, o que quer significar que o agente público precisa demonstrar no ato administrativo a afetação direta com a situação de crise sanitária, necessidade e adequação, além de inexistência de outros meios.

Nesse sentido, ainda que a normativa, em seu art. 4º-B, presumisse que todas as dispensas de licitação nela autorizadas atendiam às condições de: i) situação de emergência; ii) necessidade de pronto atendimento; iii) existência de risco à segurança; e iv) limitação da contratação ao necessário para atendimento da situação emergencial; cabia à autoridade administrativa externar a motivação do ato, demonstrando suficientemente o vínculo de pertinência dos objetos e quantitativos contratuais com o efetivo enfrentamento da crise sanitária.

Por fim, sobre a motivação administrativa, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶, que sua obrigatoriedade atinge todo e qualquer tipo de ato da Administração Pública, eis que se trata de formalidade necessária a permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

Condição

Para avaliar esse item, a equipe definiu uma amostra composta por 14 processos de um total de 45 contratações levadas a efeito com base na Lei 13.979/2020. Em linhas gerais, as análises dos autos processuais foram suficientes para identificar o nexo causal entre os objetos contratados e o enfrentamento da crise sanitária, embora em algumas situações tenham sido verificadas justificativas exíguas. Também, salienta-se a ausência de justificativas em relação

⁵ TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. Possíveis cedências do controle da administração no pós-pandemia. Revista Controle-Doutrina e Artigos, v. 19, n. 1, 2021, p. 427.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30ª ed. São Paulo: Forense, 2017, p. 152

ao quantitativo demandado nas aquisições de materiais de consumo, como observado nos processos 23081.019545/2020-94, 23081.024625/2020-61, 23081.031811/2020-57, 23081.059482/2020-17, e na contratação de serviços processada sob nº 23081.056829/2020-61.

Além dos exames às informações constantes dos processos, a equipe buscou por outras evidências com vistas a firmar convicção quanto à efetiva destinação dos objetos contratados na contenção da crise sanitária. Assim sendo, procedeu-se a inspeções *in loco* nas unidades requisitantes dos materiais, insumos e equipamentos, localizadas no *campus* sede, bem como foram expedidas solicitações de auditoria a esses setores. Também foram consultadas outras fontes de informações, como sítio eletrônico da Instituição, Portal de Projetos, SIE, etc. Destarte, quanto à destinação dos itens examinados, destacam-se os seguintes aspectos:

- **Processo 23081.021522/2020-40 – Dispensa de Licitação nº 034/2020: Aquisição de equipamentos e acessórios de envase para otimizar a fabricação de álcool gel desenvolvida na Usina Piloto de Etanol.**

Verificou-se que desde os primeiros meses da pandemia de Covid-19 a Usina Piloto de Etanol, vinculada ao Colégio Politécnico, intensificou a produção de álcool (forma glicerínada, líquida e gel), visando abastecer o HUSM e demais setores da UFSM que permaneceram em atendimento presencial.⁷ De acordo com os controles mantidos pela Unidade e encaminhados à Audin em resposta à S.A nº 2021.002/04, foram disponibilizados 11.671 litros do produto desde o mês de março de 2020 (conforme planilha enviada pelo professor coordenador da unidade em 27/04/2021), tendo sido possível identificar que a produção cresceu progressivamente ao longo do ano de 2020. Em sua manifestação, a Unidade informou também que a aquisição possibilitou ao laboratório operar com diferentes viscosidades e volumes, com menos manipulação e maior agilidade, garantindo a qualidade ao produto. Anteriormente à compra, o envase era feito manualmente e no caso específico do álcool gel era necessário diminuir a viscosidade do produto (exigência da ANVISA) para facilitar o envase. Em inspeção realizada pela equipe no dia 15/04/2021, constatou-se que o maquinário se encontra em pleno funcionamento na Unidade requisitante. Questionado sobre quanto foi o aumento da produção proporcionado pela aquisição, o Professor responsável pelo laboratório esclareceu que antes da compra a produção de alcoois (glicerínado, 70% e álcool gel) era realizada no Laboratório de Farmácia do Colégio Politécnico da UFSM, sendo restrita à capacidade dos equipamentos disponíveis. Nesse contexto, a capacidade de envase era de, aproximadamente, 20 litros por batelada, ao passo que, após a automação do processo com a aquisição, esse número passou para 400 litros. Consoante informado à Audin, por ora a fabricação de álcool gel está suspensa, pois o espessante utilizado (carbopol) está em falta no mercado mundial. De igual maneira, a produção nas formas glicerínada e líquida de álcool 70% também está estagnada, visto que não há insumos no momento, o quais provêm das apreensões de bebidas alcoólicas oriundas da Receita Federal. A última produção se deu no mês de março do corrente ano, tendo a equipe da Audin observado que há considerável quantidade do produto estocado, disponível para fornecimento.

⁷<https://www.ufsm.br/2020/03/30/mais-de-350-litros-de-alcool-em-gel-e-liquido-foram-distribuidos-na-ufsm-no-combate-ao-coronavirus/>

Por todo o exposto, infere-se que a aquisição foi relevante na mitigação dos efeitos da pandemia e revestia-se de caráter emergencial. Isso porque é de conhecimento público que o uso de álcool é importante medida para contenção da propagação viral, bem como que, no contexto da compra, o item encontrava-se escasso no mercado e com preço inflacionado, devido ao repentino aumento da procura.

- Aquisições emergenciais para o HUSM

Processo 23081.019460/2020-14 – Dispensa de Licitação 036/2020: Aquisição de reagentes (kits de extração) e materiais plásticos para realização de exames, com comodato de equipamento “extrator automático de ácido nucleico (RNA e DNA)”

Por ocasião de inspeção física realizada pela Audin no Laboratório de Análises Clínicas do HUSM, o equipamento foi localizado no setor e, segundo informado pelo responsável, encontra-se em plenas condições de uso. Ainda, de acordo com esclarecimentos repassados, este equipamento possibilita a extração semiautomatizada de RNA viral de material biológico colhido de pacientes com suspeita de Covid-19, procedimento necessário para “purificar a amostra” e, na sequência, identificar a presença do SARS-coV-2. Foi informado ainda que a contratação viabilizou o início de testagem em ampla escala pela UFSM, já que, sem o equipamento, essa etapa dos exames (extração de RNA viral) necessitaria ser desempenhada manualmente, acarretando baixo rendimento ao processo.

Instado a se manifestar sobre a capacidade e abrangência dos testes proporcionados pela contratação (S.A 2021.002/05), o LAC relatou que a capacidade diária é de aproximadamente 200 testes/dia. Esclareceu também que o equipamento atende a demandas provindas da 4ª Coordenadoria de Saúde Região de Santa Maria⁸ (em cumprimento a acordo mantido entre a UFSM e o Estado do RS), além de pacientes, servidores, empregados e terceirizados do HUSM. De acordo com a Unidade, no período compreendido entre 30 de abril de 2020 e 29 de abril de 2021, foram realizados 32.617 testes.

A Audin apurou que o acordo referido pelo LAC se trata do Termo de Cooperação FPE nº 831/2020, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Saúde, o Hospital Universitário de Santa Maria – HUSM – vinculado à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH - e a UFSM, com o objetivo de organizar e implementar sistema estruturado para realização dos testes laboratoriais para Covid-19. Inclusive, o extrator de RNA *Indimag48* é mencionado no documento (Cláusula Quinta) como equipamento principal utilizado nas testagens.

Diante das evidências levantadas, depreende-se que a contratação emergencial se destinou efetivamente ao enfrentamento da crise sanitária, mediante a otimização de testagem e diagnóstico da Covid-19.

Processo 23081.021362/2020-39 – Dispensa de Licitação 064/2020: Aquisição de duas cabines de segurança biológica Classe II A2 para o Laboratório de Análises Clínicas - LAC/HUSM.

⁸ A 4ª CRS abrange 32 municípios. Disponível em: < <https://saude.rs.gov.br/4-crs-santa-maria> >

Segundo consta do Documento de Formalização da Demanda (fl. 32 do processo supra), as cabines seriam necessárias para a extração do RNA do coronavírus SARS-CoV-2. Em inspeção realizada na unidade solicitante, observou-se que os equipamentos se encontram no local, em plenas condições de funcionamento. Com vistas a compreender a imprescindibilidade da aquisição no enfrentamento da pandemia, solicitou-se ao responsável pelo LAC informações sobre quais etapas dos testes necessitam dos equipamentos, tendo a Audin obtido a seguinte resposta:

b) Cabine I) Homogeneização da amostra, mistura nos reagentes para extração do RNA do SARS-CoV-2, preparo de alíquotas para armazenamento, Cabine II -Preparo e manuseio, preparo de amostras para realização de testes equipamento Xpert, realização de testes de antígeno para Covid.

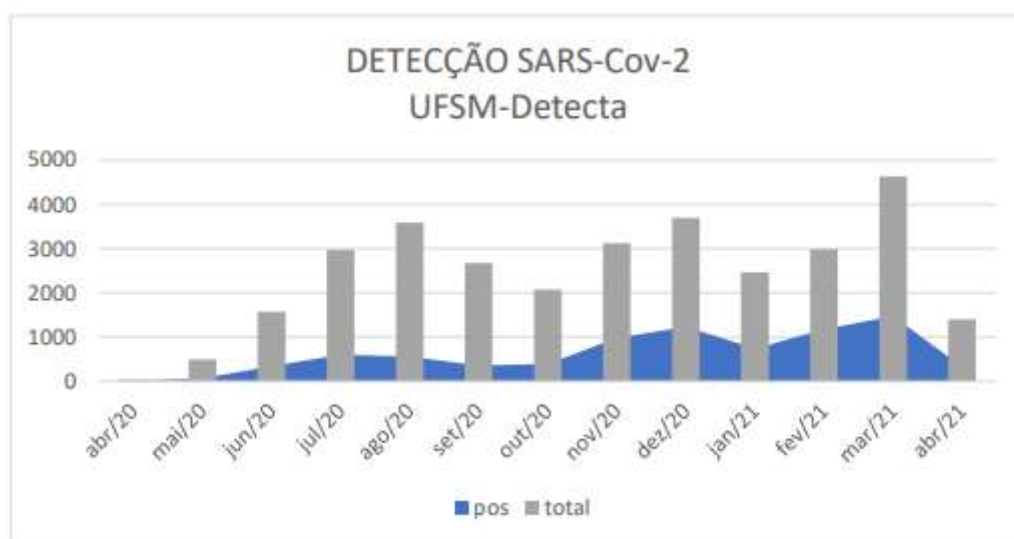
Destarte, frente às evidências, infere-se que as aquisições foram efetivamente destinadas ao combate da pandemia de Covid-19.

Processo 23081.059483/2020-53 – Dispensas de Licitação 248/2020 e 249/2020: Aquisição de equipamento com sistema PCR (Reação em Cadeia da Polimerase) em tempo real automatizado e de acesso randômico com fornecimento de 300 testes (30 kits c/ 10) para aplicação de diagnósticos *in vitro*.

Consoante justificativa acostada aos autos do processo, o sistema permite a realização de testes moleculares rápidos para detecção da Covid-19 e destina-se a pacientes do HUSM (fls. 02 – 05 e 43). Em inspeção realizada pela equipe da Audin no dia 16/04/2021, observou-se que o bem encontra-se no LAC e, segundo comunicado pelo responsável, está operante. Adicionalmente, foi informado que o equipamento não se destina a realizar testagem em larga escala, tendo sido adquirido para suprir demandas pontuais do HUSM, como casos urgentes que necessitem de diagnóstico imediato, já que os resultados são disponibilizados em aproximadamente duas horas. O sistema também é utilizado subsidiariamente para testagem de servidores com suspeita da doença, o que, segundo o LAC/HUSM, otimiza a aferição quanto à necessidade de afastamento dos profissionais que atuam na linha de frente. Em resposta à S.A 2021.002/05, o LAC informou que desde a instalação do equipamento, em dezembro de 2020, foram realizados 207 testes.

- Aquisições emergenciais destinadas ao *campus* de Palmeira das Missões

No tocante às aquisições destinadas ao *campus* de Palmeira das Missões, a fim de avaliar a imprescindibilidade e efetivo emprego dos itens solicitados no combate à crise sanitária, importa consignar o desenvolvimento do projeto de extensão intitulado “UFSM Detecta”, por meio do qual, desde o mês de abril de 2020, a Unidade vem apoiando municípios da região norte do estado com fornecimento de testes em ampla escala, mediante a utilização da técnica RT-qPCR. A consecução dos diagnósticos se dá por meio da entrega das amostras à UFSM pelas secretarias de saúde dos municípios conveniados. Segundo informações encaminhadas pela Direção do *campus*, em cerca de 1 ano, já foram realizados mais de 31.000 testes, abrangendo 47 municípios, conforme demonstrado a seguir:



Fonte: *Campus* de Palmeira das Missões, em resposta à S.A. 2021.002/03.

Em exame ao gráfico, identifica-se intensa atividade da Unidade na realização de testes ao longo do ano de 2020 e no exercício corrente. De acordo com informações fornecidas pela Unidade (Ofício 18/2021 – UFSM DETECTA), todos os materiais adquiridos estão sendo utilizados nos processos de extração e análise das amostras via PCR.

Processo 23081.019546/2020-39 – Dispensa de Licitação 035/2020: Aquisição de 01 ultrafreezer para armazenamento de amostras para testagem e detecção de covid-19.

Consta do processo que a aquisição era necessária para acondicionar amostras de RNA viral para testagem (fls. 01-03). De acordo com o informado pelo *campus* de Palmeira das Missões, em resposta à S.A 2021.002/03, o equipamento foi entregue em plenas condições de uso e permanece sendo utilizado para a mesma finalidade à qual foi adquirido, qual seja, armazenamento de conteúdo nasofaríngeo coletado de pacientes para detecção de SARS-Cov-2, conforme recomendado pelo Laboratório Central do Estado – RS (LACEN-RS). Relata ainda que a aquisição do equipamento foi necessária para dar suporte ao projeto “UFSM-Detecta”. A Unidade também encaminhou fotografias do item e da plaqueta de identificação patrimonial.

23081.023561/2020-81 – Dispensa de Licitação 080/2020: Aquisição de 02 cabines assépticas para trabalho com ácidos nucleicos para os laboratórios de Genética Evolutiva e Microbiologia de Palmeira das Missões.

Segundo justificativas extraídas do processo, a aquisição foi necessária para aprimorar a estrutura dos laboratórios a fim de apoiar as ações de enfrentamento da pandemia de covid-19, especialmente a realização de testes para detecção do coronavírus SARS-coV-2. Consoante esclarecido pela Unidade, em resposta à S.A 2021.002/03, os equipamentos foram entregues no prazo e são necessários para o preparo de todos os materiais (reagentes e placas) para

realização do PCR. Segundo o Ofício nº 18/2021 – UFSM/PM, as cabines são utilizadas na etapa de testagem em que é exigido um alto nível de assepsia, para evitar a contaminação das amostras e garantir a confiabilidade do teste. A Unidade também encaminhou fotografias do item e da plaqueta de identificação patrimonial.

23081.024620/2020-39 – Dispensa de Licitação 093/2020: Aquisição de termociclador Real-Time para realização de testes de detecção da Covid19 nos laboratórios de Genética Evolutiva e Microbiologia do *campus* de Palmeira das Missões.

Consoante consta do processo, a aquisição emergencial foi necessária para realização de testes em amostras coletadas de pacientes do Município de Palmeira das Missões e região. Conforme esclarecido pela Direção do *campus* de Palmeira das Missões, em resposta à S.A 2021.002/03, anteriormente à compra do termociclador Real-Time era utilizado outro equipamento da mesma marca, emprestado em comodato para o projeto UFSM-Detecta pela associação filantrópica Escola Técnica do Comércio do Município de Palmeira das Missões. De acordo com a Unidade, com o segundo equipamento, a média diária passou de 89 para 131 testes e o prazo de entrega, antes de 48h, reduziu para menos de 24 horas, ou seja, os resultados dos testes passaram a ser entregues às secretarias de saúde dos municípios parceiros no mesmo dia das solicitações.

23081.059482/2020-14 - Dispensa de Licitação 242/2020: Aquisição de material de laboratório para confecção de kits para coleta de amostra para testagem e detecção de Covid-19 em pacientes de Palmeira das Missões e região.

O material foi adquirido sob justificativa de apoiar as testagens disponibilizadas pela UFSM às entidades e municípios parceiros no âmbito do projeto “UFSM-Detecta”. Em atenção à S.A 2021.002/03, a Unidade afirmou que os itens foram devidamente entregues e que, por meio dessa aquisição, foi possível a confecção de cerca de 10 mil kits de coleta de amostra para detecção do SARS-coV-2. Referiu que ainda há aproximadamente 10 mil tubos Falcon em estoque e que esse material viabilizará a preparação de mais 10 mil kits, mediante a compra de mais *Swabs* com recursos próprios do programa “UFSM-Detecta”.

- Contratações emergenciais de serviços

Processo 23081.021522/2020-40 – Contratação de serviço de transporte dos equipamentos e acessórios de envase adquiridos para a Usina Piloto de Etanol.

Segundo consta do processo, a necessidade da contratação do serviço se deu em razão da empresa fornecedora dos equipamentos de envase de álcool destinados à Usina Piloto de Etanol não disponibilizar frete, conforme se observa em sua proposta apresentada (fl. 23v do processo 23081.019518/2020-11). Assim sendo, constata-se que a contratação do serviço era essencial e emergencial no momento, havendo correlação indireta com o enfrentamento da pandemia.

Processo 23081.056829/2020-61– Dispensa de Licitação nº 234/2020 - Contrato nº 126/2020: Contratação de mão-de-obra temporária para o Núcleo de Tecnologia

Educacional – NTE/UFSM: Revisor linguístico instrucional, Designer de Medição, Desenvolvedor Moodle, Administrador Moodle.

Em exame ao processo, a equipe encontrou dificuldades em identificar a parcela exata de profissionais necessários para atender demandas extraordinárias e prementes geradas exclusivamente pela pandemia. É verossímil que necessidades excepcionais tenham surgido no então NTE⁹ por ocasião da suspensão das atividades presenciais da UFSM, já que as funções acadêmicas passaram a ser desenvolvidas remotamente. Ocorre que, segundo informações extraídas dos autos (Memorando 002/2020b-NTE/GR/UFSM, expedido em maio), há indicação de que a contratação seria imprescindível em razão da diminuição de pessoal na Unidade, culminada pelo corte de recursos UAB/CAPES. Diante dessa informação, depreende-se que, inobstante a emergência sanitária vivenciada, em tese, a necessidade de reposição de recursos humanos subsistiria no NTE. Com vistas a elucidar esse ponto, a Audin expediu a S.A. nº 2021.002/07, a fim de identificar a relação (direta ou indireta) entre a contratação dos profissionais requisitados pela Coordenadoria de Tecnologia Educacional - CTE e a pandemia. Em resposta (Memorando n.º 011/2021 – CTE/PROGRAD/UFSM), foi informado que a CTE atende às demandas de cursos EaD e presenciais, por meio de serviços relacionados à tecnologia da informação (desenvolvedor Moodle, Administrador Moodle, Suporte Moodle, dentre outros) e pela equipe multidisciplinar (revisor linguístico textual, designer de mediação, pedagogo, etc.), que presta apoio aos cursos e desenvolve materiais didáticos. A Unidade argumentou que, com o início dos trabalhos remotos, ocorreu aumento no número de usuários das plataformas e, por conseguinte, passou a ser mais requisitada. Aduz que a quantidade de visualizações de páginas do Moodle Presencial, por exemplo, que nunca havia passado de 1,7 milhões ao mês antes de 2020, teve um acréscimo de 229%, ou seja, em abril de 2020 passou para 3,9 milhões de visualizações. Este dado foi um dos indicativos utilizados pela CTE para demonstrar a necessidade de profissionais de TI, com o intuito de manter a qualidade dos cursos UAB/UFSM. Quanto à equipe multidisciplinar, pontuou que é necessária no desenvolvimento de materiais didáticos e informativos sobre a Covid-19. Afirmou que na vigência do trabalho remoto, tanto de alunos como de professores e servidores, a contratação será necessária para a continuidade dos atendimentos prestados pelo setor.

Na sequência, a fim de averiguar a emergencialidade dos serviços, considerando que a contratação em comento se efetivou em 15/12/2020, aproximadamente sete meses após a sinalização da necessidade de pessoal pelo então NTE, indagou-se de que modo o setor deu conta de eventual aumento da demanda provocado pela pandemia nesse período, tendo a Audin obtido a seguinte resposta:

Embora a equipe de tecnologia e suporte Moodle tenha observado um aumento significativo na demanda, por conta da Pandemia, neste período (junho a dezembro/2020) dos 2.247 alunos de cursos UAB/UFSM ativos tivemos 533 formandos nos mais diversos cursos de licenciaturas (Geografia, Letras Espanhol, Computação, Educação do Campo, Pedagogia, Educação Especial, Ciências da Religião e Letras Portugueses). Por consequência menor demanda de atividades. Este

⁹ Em virtude do processo de modernização e reestruturação administrativa da UFSM, o Núcleo de Tecnologia Educacional – NTE passou a ser Coordenadoria de Tecnologia Educacional – CTE, agora vinculada à Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD. (Resolução 041, de 05 de fevereiro de 2021).

cenário mudou no final do ano em decorrência da seleção de novos alunos UAB/UFSM a partir de outubro/2020 - referente aos cursos do edital Capes 05/2018. Neste processo de seleção foram oferecidas 700 vagas onde 385 alunos confirmaram as vagas em dez/2020. O retorno de um colega que estava em licença para tratamento de saúde (LTS) e readequação da equipe de TI possibilitou gerir as demandas existentes no período em questão. Ademais houve um grande número de cursos presenciais, em que os professores, foram se integrando aos trabalhos em ambiente virtual (MOODLE), para a sequência de suas disciplinas e término/acompanhamento do ano letivo em curso.

Nesse ponto, frisa-se que, embora o objeto contratual, em tese, guardasse relação indireta com o enfrentamento da pandemia, identificou-se que, no lapso temporal referido, a Unidade conseguiu remanejar sua equipe de trabalho para desenvolver suas atividades ao longo do exercício de 2020. Inclusive, segundo manifestado, em determinado momento a demanda reduziu, passando a sofrer nova elevação apenas em dezembro/2020, desta vez em virtude do ingresso de novos alunos UAB/UFSM. Nessa perspectiva, embora se reconheça que tenham surgido demandas extraordinárias no âmbito da CTE com o advento da pandemia (o que acentuou as fragilidades já existentes no quadro de pessoal do setor), as evidências sugerem que a necessidade de reposição de recursos humanos, na quantia solicitada pela Unidade, decorreu também de outros fatores, alheios à crise sanitária. Sendo assim, s.m.j., cabia à Gestão analisar com mais rigor a parcela de profissionais estritamente necessária para suprir demanda gerada exclusivamente pela pandemia, para fins de aplicação da Lei 13.979/2020. De todo modo, o Contrato nº 126/2020 teve sua vigência encerrada em 15 de junho de 2021, de forma que, consoante informações prestadas pela CTE em 05/05/2021, os serviços foram prestados a contento. Recentemente, esse serviço foi licitado através do Pregão Eletrônico nº 030/2021, com base na Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 10.024/2019.

- Equipamentos para pesquisa

Processo 23081.024948/2020-55 – Dispensa de Licitação 101/2020 – Contrato nº 074/2020: Aquisição de 01 Hula mixer "homogeneizador" de bancada para laboratório e 01 Fluorômetro Qubit para o Departamento de Análises Clínicas e Toxicológicas – Centro de Ciências da Saúde- DACT/CCS.

As informações extraídas do processo dão conta de que a compra emergencial foi realizada para suprir necessidade em projeto de pesquisa envolvendo sequenciamento de genoma do coronavírus SARS-coV-2. Embora não constem dos autos informações adicionais acerca da efetiva contribuição da pesquisa no enfrentamento da pandemia, em consulta ao Portal de Projetos¹⁰, identificou-se que se trata do Projeto de Pesquisa nº 054081 – Título: “Desenvolvimento de métodos portáteis para o diagnóstico de COVID-19”, registrado em 15/04/2020. Da análise dos objetivos da pesquisa¹¹, tem-se caracterizada a vinculação entre a aquisição e o combate à crise sanitária.

¹⁰ Disponível em: <<https://portal.ufsm.br/projetos/index.html?jsessionid=defd752e7e259e6abd86b36375ea>> Acesso em: 19. Abr. 2021.

¹¹ “Objetivo Geral: Aperfeiçoar a capacidade diagnóstica molecular de Covid-19. 2.2. Objetivos Específicos: Aprimorar técnica de RT-LAMP para diagnóstico de COVID-19; Validar a RT-LAMP; Agilizar sistema de envio de resultado Padronizar uma técnica para extração de RNA viral, síntese de cDNA e aumento de carga viral para

Segundo informações constantes do Portal do Patrimônio, os equipamentos foram entregues ao DACT em 22/01/2020, conforme certificação em notas fiscais nº 12828 e nº 12864.

Em inspeção física realizada pela equipe da auditoria no dia 19/04/2020, verificou-se que os bens se encontram na unidade solicitante, e, segundo informado na ocasião, o material passou a ser utilizado nas pesquisas a partir do mês de abril do ano corrente, devido, primeiramente, ao atraso ocorrido na entrega dos bens, bem como em razão da necessidade da aquisição de insumo (“primer”) para operá-los. A Unidade relatou à Audin que a aquisição do insumo não foi providenciada anteriormente devido à falta de recursos orçamentários.

Ademais, considerando que transcorreram aproximadamente 9 meses entre a solicitação da compra e o efetivo aproveitamento dos itens nas atividades da pesquisa, buscou-se com o DACT informações sobre como se deu o desenvolvimento do projeto nesse período. Em atendimento à S.A 2021.002/08, a Unidade informou que a falta dos equipamentos interrompeu a execução das etapas 2, 3, 4 e 5 do projeto, as quais envolvem atividades de sequenciamento do genoma viral. Por conta disso, relatou que:

Durante os meses em que ainda não tínhamos os equipamentos estivemos padronizando a técnica de RT-LAMP, a qual não houve necessidade de equipamentos sofisticados. Tivemos suspensão das atividades devido à pandemia de COVID 19 pelas bandeiras apresentadas pelo governo do estado, onde só trabalhamos em situações em que era permitido a circulação de pessoas. (Memorando n.002/2021)

Ademais, conforme explicado pela responsável do projeto, diferentes bancos de dados *online* concedem informações sobre os genomas de SARS-CoV2 sequenciados. Entende-se, assim, que as pesquisas de sequenciamento podem contribuir no conhecimento da origem dos vírus que foram difundidos no Brasil, bem como as direções de dispersão no País. Além disso, identificar as características do vírus pode ajudar no desenvolvimento de vacinas.

Diante das evidências, identificou-se nexo de pertinência entre a aquisição e o enfrentamento da pandemia, bem como aferiu-se que os itens se destinaram efetivamente a atender projeto de pesquisa cujos objetivos coadunam com o combate e/ou contenção da emergência sanitária.

- Bens de consumo para o *campus* sede

Processo 23081.019545/2020-94 – Dispensa de Licitação 037/2020 – Aquisição de máscaras (cirúrgicas e N95) para o HUSM.

Segundo justificativa constante do processo da compra, as máscaras seriam utilizadas em pacientes e servidores do HUSM. Assim, considerando o comprovante de que os produtos foram devidamente entregues (certificação das notas fiscais – fls. 35 e 36), entende-se que a destinação destes itens no enfrentamento da pandemia é presumível, visto que o uso de máscaras de proteção é medida de contenção da propagação viral amplamente recomendada pelas autoridades sanitárias.

amostras do trato respiratório com suspeita de SARS-Cov-2; Padronizar o sequenciamento de genoma total de SARS-CoV-2; Adaptar pipelines de bioinformática pré-existentes para a identificação de SARS-Cov-2; Desenvolver pipelines de bioinformática para a identificação de SARS-Cov-2.”

Processo 23081.024625/2020-61 – Dispensa de Licitação 091/2020 – Aquisição de termômetros infravermelhos digitais para protocolo de segurança de alunos e servidores da UFSM.

Consta do processo que os termômetros seriam destinados a vários setores. Em exame, a Audin constatou que os materiais foram recebidos em 21/08/2020 pelo Almoxarifado Central (fl. 33-v). Ademais, segundo verificado em relatório extraído do SIE (5.4.3.25), os produtos vêm sendo distribuídos a diversos setores, havendo ainda material em estoque, consoante constatado em inspeção física realizada no Almoxarifado Central no dia 20/04/2021. Assim sendo, em razão das evidências obtidas, entende-se que a aquisição era urgente e necessária, bem como destinou-se efetivamente ao enfrentamento da crise pandêmica, haja vista que a aferição da temperatura consiste em protocolo de segurança para acesso aos prédios da UFSM recomendado pela Comissão de Biossegurança Covid-19 da UFSM – Cbio¹².

Processo 23081.031811/2020-57 – Dispensa de Licitação 137/2020 – Aquisição de equipamentos de proteção individual - EPI's (máscaras, luvas, aventais, óculos de proteção, sapatinhas) para a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PRAE.

Segundo informações extraídas do processo, os EPI's seriam necessários para suprir necessidades das moradias estudantis e consultório odontológico da PRAE, em virtude da pandemia. Em outro momento processual, há menção de que os itens seriam destinados a estudantes envolvidos em pesquisas sobre o novo coronavírus.

Destarte, com o fito de elucidar como a compra se destinou ao enfrentamento da pandemia, a Audin expediu a S.A 2021.002/06 à PRAE, tendo sido informado pela Pró-Reitoria que a aquisição dos EPI's visou atender a três frentes de utilização, quais sejam:

a primeira seria para a portaria das CEU's, com a distribuição de máscaras triplas e luvas para os agentes que atuam no atendimento e suporte a moradores e contactantes durante os isolamentos em razão de casos sintomáticos ou confirmados para Covid-19. Uma segunda via de uso do material é pela equipe do Setor "Saúde da Casa", composta por enfermeiro e médico lotados no Departamento de Saúde Coletiva, que atende os moradores na realização de testes para diagnóstico da Covid-19 e presta outros atendimentos em saúde. Além desses profissionais, de acordo com a Pró-Reitoria, a auxiliar de limpeza (terceirizada) que manipula os resíduos provenientes de tais atendimentos também utiliza os EPI's. Na sequência, a Pró-Reitora Substituta esclareceu que os materiais também serão utilizados na retomada dos atendimentos odontológicos pelo Setor de Atendimento Odontológico – SÃO, em cumprimento às novas normativas de biossegurança pós-pandemia, conforme consta no Manual de Biossegurança Odontológica da UFSM, 2020.

Por oportuno, a Unidade de Auditoria solicitou à PRAE que esclarecesse por que houve necessidade de compra emergencial de EPI's ao setor de atenção odontológica, considerando que são materiais de uso habitual nesse ambiente, a despeito do contexto pandêmico, tendo a Pró-Reitoria encaminhado as informações a seguir transcritas:

A exemplo do que aconteceu com a descoberta da AIDS nos anos 80, que mudou completamente a forma de proteção pessoal da equipe de atenção odontológica, a pandemia pelo novo coronavírus, a COVID-19, impôs uma série de adequações à forma como se atende um paciente odontológico. O dentista que costumava utilizar avental lavável e máscara tripla, passou a necessitar proteger-se com vestimentas

¹² <https://www.ufsm.br/coronavirus/cbio/manual-de-biosseguranca/>

impermeáveis descartáveis, além da máscara com maior filtragem, o respirador n95, conforme consta no Manual de Biossegurança Odontológica da UFSM, 2020. A compra emergencial visou atender, com a celeridade necessária, o suprimento dos EPIs para o início das testagens PCR pela equipe do setor Saúde da Casa, bem como, atender às demandas da reestruturação do SAO. Ademais, no início da crise do sistema de saúde, em 2020, o SAO fez repasse de EPIs ao Hospital Universitário de Santa Maria, devido à suspensão de suas com atividades clínicas. Quando o SAO tentou realizar a compra de alguns EPIs que havia Registro de Preço válido, recebeu a devolutiva das empresas de que não poderiam garantir a entrega, uma vez que o preço de máscara tripla, por exemplo, havia aumentado em até 1000%. (Memorando 074/2021-PRAE/UFSM)

Também, durante a inspeção física foi pontuado pela gestora que, embora os moradores/as das CEU's estejam orientados/as a permanecerem em suas cidades de origem, enquanto o calendário acadêmico não for retomado presencialmente, existem casos de retorno inevitável às moradias, antes do período previsto, fazendo com que os serviços assistenciais oferecidos pela PRAE sejam continuamente requisitados. Nesse sentido, por meio do Memorando 074/2021, informou que, segundo seus registros, atualmente 651 estudantes encontram-se nas CEU's localizadas em Santa Maria.

Por último, constatou-se que os materiais foram recebidos pelo Almoxarifado Central em 04/11/2020 (fl. 49-v). Em inspeção realizada *in loco*, a equipe da Audin verificou que os produtos atualmente encontram-se estocados na PRAE. Em sua manifestação, a Pró-Reitoria apresentou planilha de controle do estoque, por meio da qual se verifica pouco consumo dos itens até o momento.

Diante das informações encaminhadas pela PRAE, bem como em razão das evidências levantadas na inspeção física, depreende-se que os materiais foram entregues e estão sendo utilizados para enfrentamento dos efeitos da crise sanitária no âmbito de atuação da Unidade.

Causas

- 1 – Dificuldades operacionais enfrentadas pelos setores no contexto pandêmico.
- 2 – O cenário de emergencialidade pode ter dificultado a adequada instrução dos processos com justificativas mais detalhadas em relação à destinação e quantitativo dos bens e serviços.

Efeitos

- 1 – Justificativas exíguas constatadas em alguns processos potencializam riscos de contratações não destinadas à contenção da pandemia.
- 2 - Riscos à transparência e controle social das contratações empreendidas para contenção da pandemia.

Conclusão

Segundo os critérios considerados para avaliar esse item, tem que as contratações realizadas com esteio na Lei 13.979/2020 deveriam relacionar-se com o combate e/ou abrandamento dos impactos gerados pela pandemia de Covid-19. Também, evidenciou-se que os gestores públicos deveriam instruir os processos com justificativas específicas em relação à necessidade das contratações e quantitativos dos bens ou serviços a serem contratados, respectivas memórias de cálculo e destinação do objeto (Acórdão 1335/2020 - Plenário TCU).

Dos exames realizados por amostragem, foi possível identificar nexo de causalidade entre os objetos contratados sob os comandos da Lei 13.979/2020 e o combate e/ou mitigação dos

impactos causados pelo coronavírus SARS-coV-2. De igual maneira, observou-se que os itens adquiridos foram efetivamente empregados no combate à crise sanitária, direta ou indiretamente.

Quanto ao material de consumo adquirido emergencialmente, não foram detectados nos autos dos processos das dispensas de licitação demonstrativos e justificativas quanto ao dimensionamento dos quantitativos, o que contraria entendimento do TCU. Por outro lado, observou-se que os itens foram ou estão sendo empregados em protocolos de segurança para controle da transmissão da Covid-19.

Referente às aquisições destinadas à realização de testes para detecção da Covid-19, o emprego dos bens e insumos adquiridos no enfrentamento da pandemia restou suficientemente identificado pelas robustas evidências levantadas pela Audin, especialmente o programa “UFSM-Detecta”, desenvolvido no âmbito do *campus* de Palmeira das Missões, atendendo a mais de 40 municípios da região norte e o Acordo de Cooperação celebrado entre o Estado do RS e a UFSM para realização de testes em larga escala na região central abrangida pela 4ª Coordenadoria Estadual de Saúde, a qual contempla o Município de Santa Maria mais 31 municípios.

Ademais, sabe-se que o diagnóstico precoce da covid-19 é fator primordial para identificar, isolar e tratar precocemente os infectados, reduzindo riscos de transmissão e evolução da doença. Desse modo, conclui-se que as aquisições emergenciais que tiveram por finalidade instrumentalizar laboratórios da UFSM para otimização de testes aderem-se aos ditames da Lei 13.979/2020.

Pelo exposto, em linhas gerais, as condições constatadas apontam para regularidade das contratações avaliadas no que diz respeito à destinação. Por último, para aprimorar a instrução processual, a fim de facilitar a atuação dos órgãos de controle e a fiscalização pela sociedade, orienta-se que sejam formuladas justificativas mais contundentes em relação à imprescindibilidade, destinação e quantitativo dos objetos contratados para enfrentamento da crise sanitária.

2. Cumprimento parcial ao art. 4º-E, §1º da Lei 13.979/2020, que trata dos componentes mínimos do Termo de Referência. As Pesquisas de preços atenderam à legislação.

Em relação aos processos da amostra, a UAIG buscou avaliar se houve observância ao art. 4º-E da Lei 13.979/2020, o qual elenca as informações necessárias que devem conter o Projeto Básico ou Termo de Referência simplificados.

Critério

Nas contratações emergenciais amparadas na Lei 13.979/2020, com vistas a conferir maior simplificação às aquisições de bens e tomadas de serviços urgentes para conter a pandemia, admitiu-se a elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico resumidos, contendo informações mínimas estabelecidas em seu art. 4º-E, §2º¹³.

¹³ § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterá: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

I – declaração do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

II – fundamentação simplificada da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

III – descrição resumida da solução apresentada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

Especificamente à estimativa de preços, em exame ao inciso VI, observa-se que a norma não estabeleceu ordem de prioridade dentre as fontes de consulta indicadas, de modo que cabia ao gestor a liberdade de escolha. Também, o regime jurídico emergencial autorizou excepcionalmente as contratações públicas sem que houvesse elaboração de prévia pesquisa de preços, desde que a situação fosse devidamente justificada. Igualmente, na vigência da Lei, havia ainda autorização para contratar por valores superiores aos obtidos na estimativa de preços, em razão de oscilações ocasionadas pela variação nos valores de mercado, desde que observadas as condições previstas nos incisos I e II do art. 4º-E, §3º, da Lei 13.979/2020.

Condição

Para avaliar esse item, a equipe da auditoria examinou os processos da amostra, a fim de averiguar se houve cumprimento aos comandos legais relativos à confecção do termo de referência ou projeto básico nas contratações emergenciais. À vista disso, destaca-se que em alguns dos processos avaliados não houve elaboração do documento, é o caso das dispensas de licitação nº 034, 035, 036 e 037, todas iniciadas no mês de abril/2020. Nos processos deflagrados a partir de então, observou-se que houve a formalização do TR, cabendo salientar que o campo atinente à fundamentação da contratação foi preenchido com justificativas genéricas e padronizadas. Já os itens “descrição resumida da solução apresentada” e “adequação orçamentária” não constam dos termos examinados, esse último identificado em outras peças processuais.

Relativamente à pesquisa de preços, constatou-se que em algumas contratações não foi possível à Gestão realizar o procedimento, dadas as dificuldades para obtenção de cotações com fornecedores, em razão do cenário calamitoso, bem como em virtude da escassez de determinados itens ocasionada pela repentina demanda no mercado. Apesar das adversidades, em linhas gerais e considerando o contexto atípico, pautado pela urgência e peculiaridades do mercado, a Gestão empenhou-se na aferição dos preços contratados.

No entanto, quanto à vantajosidade das aquisições merece destaque o processo nº 23081.019460/2020-14 – Dispensa de Licitação 036/2020 - Contratos 031 e 032/2020, para aquisição de reagentes e materiais plásticos para testes, com comodato de equipamento extrator de RNA viral. Com efeito, o comodato em questão impôs contrapartida à UFSM, que consistia na aquisição de insumos e materiais de extração da própria comodante, consoante avençado na cláusula quinta, item 5.3, do Contrato 031/2020. Nesses moldes, a avença ensejou dependência de fornecimento e restringiu a competitividade nas compras públicas, expondo a Instituição a riscos de antieconomicidade. Outrossim, segundo justificativas extraídas do processo, a razão da escolha da contratada não se deu em função de características exclusivas ou especiais do equipamento, mas sim pela escassez e dificuldades de localizar empresas, devido à emergencialidade do momento, sendo crível concluir que há outros potenciais fornecedores para o objeto demandado. Portanto, recomenda-se extrema

IV – requisitos da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

V – critérios de medição e de pagamento; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

c) sites especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

VII – adequação orçamentária. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

cautela na celebração de contratações nesses moldes, especialmente por dispensa de licitação. Nessa linha, atendida a urgência imediata pela via da contratação direta, absolutamente justificável, entende-se que havia tempo hábil para que fossem consideradas alternativas menos temerárias para sanar as necessidades existentes.

Causas:

- 1- O cenário de emergencialidade dificultou a operacionalização dos processos.
- 2 - A Gestão entende como suficientes as informações constantes dos termos de referência.

Consequência/Efeito:

Cumprimento parcial à Lei 13.979/2020 quanto aos itens dos termos de referência.

Conclusão

Dos exames realizados, conclui-se que, apesar de não terem sido confeccionados o “Termo de Referência” em alguns dos processos da amostra, todos deflagrados no mês de abril/2020, observou-se que nos meses subsequentes ocorreu aprimoramento na instrução processual relativamente à formalização dos TR’s. Todavia, em análise, verificou-se que o modelo de TR utilizado não contém as informações previstas nos incisos III e VII do art. 4º-E, §1º, da Lei 13.979/2020. Ademais, o item que trata da “fundamentação simplificada da contratação” (inciso II) foi preenchido com justificativas genéricas e padronizadas. Em razão do exposto, conclui-se pelo cumprimento parcial ao art. 4º-E, §1º da Lei 13.979/2020.

Quanto às pesquisas de preços, apesar das adversidades enfrentadas devido ao contexto atípico, marcado pela urgência e volatilidade do mercado, apurou-se que a Gestão se empenhou na aferição dos preços praticados pelas contratadas, justificando sua decisão nas hipóteses que em não foi possível realizar tal pesquisa, estando, portanto, em conformidade com a Lei 13.979/2020 nesse quesito.

3. A Gestão motivou a escolha dos fornecedores ou executores dos serviços com base em critérios objetivos.

Nesse item, buscou-se identificar e avaliar se a Administração balizou-se por aspectos objetivos para escolha dos fornecedores de bens e serviços nas contratações levadas a efeito sob o fundamento da Lei 13.979/2020.

Critério

A escolha dos fornecedores de bens e insumos e prestadores de serviços deve ser justificada (motivada), por critérios objetivos, bem como balizar-se, primordialmente, pelo viés da imparcialidade e isonomia. De acordo com ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴: *“O princípio da isonomia ou igualdade dos administrados em face da Administração firma a tese de que esta não pode desenvolver qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém. Há de agir com obediência ao princípio da impessoalidade.”* (MELLO, 2010, p. 83)

Por seu turno, no entendimento de Marçal Justen Filho¹⁵:

¹⁴ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

¹⁵ JUSTEN. Marçal. **Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? A MP 926 pode funcionar como experimento para a reforma das licitações. 2020.** Disponível em: < https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200323_MP926.pdf > Acesso em: Abr de 2021

A identificação do particular a ser contratado obedece ao princípio da isonomia. Isso significa que a Administração tem o dever, nos limites do possível, de avaliar o universo de eventuais interessados em contratar. Todos necessitam ser tratados com igualdade. [...]É evidente que não se admitem critérios incompatíveis com a natureza funcional da atividade administrativa.

Assim sendo, em que pese a autorização legislativa para contratar diretamente com particulares, a dispensa de licitação não implica em livre e irrestrita atuação da autoridade pública, a qual deve agir sempre com imparcialidade, em atenção à isonomia, com o único propósito de atender o interesse público.

Condição

Das análises dos processos da amostra foi possível verificar que a escolha dos fornecedores de bens e serviços contratados por meio de dispensa de licitação prevista na Lei 13.979/2020 balizou-se por aspectos objetivos, tais como: fornecedor/prestador do ramo do objeto demandado; atendeu aos requisitos de habilitação; ofertou menor preço na pesquisa com outros fornecedores (no caso de ter havido esse tipo de pesquisa).

Causa

A Administração priorizou aspectos relacionados à objetividade e imparcialidade na escolha dos fornecedores de bens e serviços contratados sob os comandos da Lei 13.979/2020.

Consequência/efeito

Imparcialidade e objetividade na escolha dos fornecedores.

Conclusão

A fim de avaliar esse item, foram examinados os processos selecionados por amostragem, sendo possível identificar que, de maneira geral e considerando o ambiente calamitoso no qual foram processadas as compras públicas, a definição dos fornecedores de bens, serviços ou insumos ocorreu mediante critérios objetivos.

4. Os fornecedores ou executores atenderam aos requisitos de habilitação previstos na legislação.

Nesse tópico, a Audin buscou aferir se houve regularidade na etapa de habilitação das empresas contratadas.

Critério

Tipicamente, os requisitos de habilitação exigidos nas contratações públicas são os previstos nos arts. 28 a 31 da Lei 8.666/93. Ainda, segundo dispõe o art. 32, §1º do referido diploma, é possível à Administração Pública dispensar, no todo ou em parte, a exigência de apresentação dos documentos estabelecidos nos dispositivos mencionados nos casos de fornecimento de bens para pronta entrega. Nesse ponto, frisa-se que, embora a norma licitatória preveja a possibilidade de dispensa total, são inafastáveis a prova de regularidade com a seguridade social e a declaração de cumprimento aos limites atinentes ao trabalho de menores, pois trata-se de obrigações de cunho constitucional. (art. 7º, XXXIII e Art. 195, §3º, da CF).

Por seu turno, a Lei 13.979/2020 admitiu excepcionalmente flexibilizações nos requisitos de habilitação, na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores, tal como previsto no art. 4º-F:

Art. 4º-F. Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal ou, ainda, o cumprimento de 1 (um) ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

Outra inovação trazida pela Lei 13.979/2020 diz respeito à possibilidade de contratar com sujeitos submetidos a sanções de inidoneidade e de suspensão do direito de contratar com a Administração Pública, excepcionalmente e mediante justificativa da autoridade competente, na hipótese de restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, nos termos do art. 4º, §3º.

Por fim, registra-se que, no âmbito do Poder Executivo Federal, a documentação relativa à habilitação pode ser substituída pelo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, nos termos regulamentados pela IN nº 3/2018/SEGES/MP.

Condição

Segundo apurado, a legislação foi observada nas requisições de habilitação das empresas contratadas. Constatou-se que em algumas ocasiões a Gestão optou por exigir documentação mínima prevista na legislação, casos em que justificou sua decisão alegando dificuldades em contatar com fornecedores, bem como para garantir a compra dos itens, muitos dos quais se encontravam com alta procura no mercado devido ao contexto pandêmico.

Causa

A Unidade foi diligente na instrução processual em relação às exigências habilitatórias.

Consequência/efeito

Regularidade na habilitação das contratadas.

Conclusão

Dos exames realizados por amostragem, verificou-se que a legislação foi cumprida em relação aos requisitos de habilitação exigidos nas contratações emergenciais realizadas pela UFSM com fulcro na Lei 13.979/2020.

5. Os requisitos de publicidade e transparência foram parcialmente atendidos.

Critério

Em se tratando de dispensa de licitação, a Lei 8.666/93 - LLCA estabelece o seguinte:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para

ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Além disso, como visto, o art. 4º, § 2º da Lei 13.979/2020 elencou requisito adicional de transparência às dispensas de licitação fundadas no diploma, eis que determinou ao gestor público que as disponibilizasse, no prazo de cinco dias úteis, em sítio eletrônico oficial da instituição. Tanto o texto original do dispositivo quanto a redação conferida pela Lei 14.035, de 11 de agosto de 2020, que alterou a 13.979/2020, trouxe a obrigatoriedade de disponibilizar em sítio oficial da instituição ou órgão público dados sobre o processo de aquisição ou contratação:

~~§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição. (Redação original do art. 4º, §2º que vigorou até 11/08/2020, quando entrou em vigor a Lei 14.035/2020 que alterou a Lei 13.979/2020)~~

Na sequência a redação que vigorou de 11/08/2020 até o término da vigência da Lei 13.979/2020, em 31 de dezembro:

Art. 4º (...)

§ 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, **além das seguintes informações:** (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

I – o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

II – a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

III – o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

IV – as informações sobre eventuais aditivos contratuais; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

V – a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

VI - as atas de registros de preços das quais a contratação se origine. (Redação dada pela Lei nº 14065, de 2020)

(grifou-se)

Por oportuno, registra-se que a recente MP 10.047, de 3 de maio de 2021, não inovou nesse quesito e replicou os mesmos requisitos anteriormente estabelecidos pela Lei 14.065/2020. Nota-se que a finalidade da determinação de requisitos adicionais é promover maior transparência e publicidade às aquisições de bens e contratações de serviços destinadas ao enfrentamento da crise sanitária, com vistas a robustecer o controle social sobre tais despesas e mitigar riscos de irregularidades e fraudes.

Por fim, importante citar as orientações elaboradas pelo TCU em parceria com a Organização não-governamental “Transparência Internacional - Brasil”, consignadas em guia¹⁶ para auxiliar os gestores públicos na promoção de transparência às contratações e aquisições fundadas na Lei 13.979/2020. Foi recomendada a publicação da íntegra dos processos ou, ao menos, das principais peças. Segundo consta do manual: *“Apesar das possíveis dificuldades na operacionalização deste item, especialmente para órgãos que não adotam o processo eletrônico, entende-se que as informações contidas no processo administrativo oferecem o contexto necessário e a justificativa para a contratação, o que é essencial para o controle social.”*.

Condição

Em exame aos processos da amostra, identificou-se que o Demapa providenciou a publicação do extrato das dispensas de licitações analisadas na imprensa oficial – Diário Oficial da União, o que atende ao art. 26 da Lei 8.666/1993. Além disso, em relação ao cumprimento do art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, aferiu-se que a Unidade disponibilizou informações sobre as contratações emergenciais em sua página oficial, em aba denominada “Contratações Emergenciais COVID-19”¹⁷. O conteúdo também foi inserido em página específica destinada à divulgação centralizada de informações relacionadas ao combate da pandemia pela UFSM¹⁸. Em análise, constatou-se que as informações publicizadas referem-se a: número do processo, objeto contratual, nome e CNPJ da contratada e valor total da contratação. Assim sendo, tendo em vista o que dispunha a legislação na sua vigência, identifica-se que houve cumprimento parcial às exigências de transparência, uma vez que não foram observados os incisos do art. 4º, §2º, bem como não foram disponibilizadas informações sobre os prazos contratuais, nos casos em que tenha havido celebração do termo de contrato. Ademais, como medida adicional de transparência, caberia também a divulgação dos processos na íntegra ou, ao menos, das principais peças.

Causa

Dificuldades operacionais enfrentadas pelo Demapa diante do cenário de emergencialidade prejudicaram a priorização de ações de transparência mais profícuas.

Consequência/efeito

Dificuldades no controle social sobre as contratações públicas para enfrentamento da pandemia.

Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que a UFSM atendeu parcialmente às exigências de transparência preconizadas pela Lei 13.979/2020. Ademais, em que pesem as dificuldades enfrentadas pelo Demapa na condução nas aquisições para enfrentamento da situação pandêmica, é relevante que a Unidade considere a disponibilização do processo na íntegra ou, ao menos, das principais peças para os novos processos que venham a ser instaurados com base na recente Medida Provisória nº 1.047, de 03 de maio de 2021, que reinstituiu regras

¹⁶ **Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19.** Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>>. Acesso em: 19 Abr. de 2021.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.ufsm.br/orgaos-executivos/demapa/>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹⁸ Disponível em: <<https://www.ufsm.br/coronavirus/>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

mais flexíveis para aquisições de bens e contratações de serviços para o combate da pandemia da Covid-19.

6. Falta de elaboração de Mapa de Riscos na execução contratual.

Critério

A Instrução Normativa MPOG nº 5/2017, que “Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.”, determina o seguinte em relação ao gerenciamento de riscos:

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.

Na sequência, a normativa estabelece, em seu art. 26, que o gerenciamento de riscos se materializa no documento “Mapa de Riscos”, o qual deverá ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, cuja elaboração poderá balizar-se pelo modelo trazido no Anexo IV da IN. Outrossim, consoante os arts. 17 e 18, salienta-se que nos casos de contratação de mão de obra com dedicação exclusiva, o Mapa de Riscos deve contemplar obrigatoriamente o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

A Lei 13.979/2020, por seu turno, exigiu a elaboração do gerenciamento de riscos somente em relação à execução contratual, estando a Administração dispensada da elaboração do mapa de riscos na etapa de planejamento das contratações. Desse modo, ultrapassados os procedimentos prévios à contratação, os quais demandavam celeridade, surgia ao gestor a obrigatoriedade de gerenciar os riscos provenientes da relação contratual que pudessem frustrar a consecução dos objetivos da contratação.

Condição

Das análises empreendidas pela equipe da auditoria, verificou-se que nas contratações fundadas na Lei 13.979/2020 não foi providenciada a elaboração do Mapa de Riscos para gestão contratual, em contrariedade com o que apregoa a legislação. Contudo, importa registrar que, por ocasião de sua manifestação em relação à versão preliminar deste relatório (Memo n. 023/2021 – DEMAPA), a Unidade relatou que atualmente, para as contratações

fundadas na Medida Provisória 1.047/2021, providenciou o mapeamento dos riscos para o acompanhamento da execução contratual, tendo encaminhado o documento à Audin.

Causa

Dificuldades operacionais geradas pelo contexto emergencial.

Consequência/efeito

Dificuldades na condução da gestão contratual.

Conclusão

Segundo apurado, não houve elaboração do mapa de riscos na execução das contratações emergenciais levadas a efeito com fulcro na Lei 13.979/2020, o que contrariou a legislação e expôs a Administração Pública a vulnerabilidades, sobretudo em se tratando de contratações urgentes e operacionalizadas em ambiente calamitoso. Entretanto, considerando que recentemente essa fragilidade foi sanada pelo Demapa para as contratações processadas com base na MP 1.047/2021, a Audin deixa de formular recomendação nesse quesito.

RECOMENDAÇÕES

Considerando as constatações até aqui relatadas, tendo em conta o término da vigência da Lei 13.979/2020, visando auxiliar a Gestão da UFSM no aprimoramento de sua atuação e haja vista a recente publicação da MP 1.047/2021, recomenda-se o seguinte:

Achado 1

Não há recomendações.

Achado 2

1 – Incluir no modelo de Termo de Referência ora utilizado pelo Demapa campo para preenchimento das informações previstas no art. 8º, §1º, incisos III e VII, da Medida Provisória 1.047/2021, bem como inserir nota explicativa no item “fundamentação simplificada da contratação” indicando que esse campo deve ser preenchido com justificativas específicas da contratação, que demonstrem suficientemente a relação entre o objeto contratual e o enfrentamento da emergência sanitária, assim como esclarecimentos acerca do dimensionamento dos quantitativos demandados.

Achado 3

Não há recomendações.

Achado 4

Não há recomendações.

Achado 5

2 - Por ocasião de novas contratações emergenciais empreendidas pela UFSM para enfrentamento da pandemia de Covid-19, fundadas em legislação específica, seja na Medida

Provisória 1.047/2021 ou outra que venha a substituí-la, que a Gestão promova a publicação de todos os itens estabelecidos, bem como disponibilize a íntegra dos processos ou, ao menos, as principais peças.

Achado 6

Não há recomendações.

CONCLUSÃO

A presente auditoria teve por escopo avaliar a adequação e aderência das contratações emergenciais empreendidas pela UFSM com esteio na Lei 13.979/2020, a qual, dentre outras providências, autorizou procedimentos mais céleres e simplificados nas compras e tomadas de serviços destinadas a conter a crise de saúde pública decorrente do surto de covid-19.

A fim de atingir os objetivos desta ação, buscou-se responder a questões de auditoria pautadas na fase de planejamento dos trabalhos. Realizados os exames pertinentes, as constatações ou achados de auditoria elencados neste relatório apontam para:

- Foi identificado vínculo de pertinência entre as aquisições analisadas e o enfrentamento da pandemia, porém em alguns casos foram observadas justificativas exíguas e quantitativos não fundamentados.
- Cumprimento parcial ao art. 4º-E, §1º da Lei 13.979/2020, que trata dos componentes mínimos do Termo de Referência. As pesquisas de preços atenderam à legislação.
- A Gestão motivou a escolha dos fornecedores ou executores dos serviços com base em critérios objetivos.
- Os fornecedores ou executores atenderam aos requisitos de habilitação previstos na legislação.
- Os requisitos de publicidade e transparência foram parcialmente atendidos.
- Falta de elaboração de Mapa de Riscos na execução contratual.

Por fim, registra-se que as recomendações expedidas visam agregar valor aos serviços prestados pela UFSM à sociedade, a fim de reprimir a ocorrência de desconformidades e prevenir situações não condizentes com o interesse público.

ENCAMINHAMENTOS

Relatados os achados de auditoria, itens 01 ao 06, encaminha-se o presente relatório:

- Ao Gabinete do Reitor para ciência.
- Ao Departamento de Material e Patrimônio – Demapa para ciência e adoção de providências em relação às recomendações.

Santa Maria – RS, 14 de julho de 2021.

CAMILA DA SILVA XAVIER
Auditora – SIAPE 3085643

GRAZIELA DOS SANTOS SALVI
Administradora – SIAPE 1133855

De acordo,

IVAN HENRIQUE VEY
Auditor-Chefe – SIAPE 2166747
Portaria 96.715/2019

ANEXO I – Manifestação da unidade examinada e análise da auditoria interna

De conhecimento do Relatório Preliminar nº 2021.002, contendo as constatações e recomendações formuladas pela Unidade de Auditoria, o Demapa encaminhou suas manifestações por meio do Memorando n. 023/2021 - DEMAPA, conforme segue:

Achado nº 1 – Recomendação nº 1

Manifestação da unidade examinada

“Achado 1 – Primeiramente informamos que o DEMAPA visa busca sempre o aprimoramento de seus processos contratuais, principalmente, com o objetivo de atender às legislações vigentes. No que tange às contratações emergenciais COVID-19 já relatado no Memorando 17/2021 - DEMAPA informamos que todas as ações estavam voltadas para atender às diversas necessidades que surgiam de vários demandantes para que o DEMAPA pudesse atender para com maior celeridade possível dada às urgências prementes da situação em que a UFSM se encontra para o enfrentamento à pandemia, principalmente no Campus Sede e Palmeira das Missões. A cada dia surgia demandas novas e urgentes em que o DEMAPA deveria confirmar a contratação com o fornecedor para garantir a aquisição e o valor ofertado pelas empresas. Dessa forma, não havia naquele momento possibilidade de exigir que as unidades solicitantes da UFSM trouxessem informações pormenorizadas com relação ao propósito da contratação e dos quantitativos solicitados. Quanto aos quantitativos solicitados, com exceções de materiais consumíveis, na sua grande maioria foram solicitadas uma unidade de cada equipamento para atender pontualmente as necessidades emergentes para o combate ao coronavírus na UFSM e nas ações propostas para o presente enfrentamento por esta Instituição. Enfim, todas estas contratações ocorrem com muita “pressão” das unidades demandantes à PRA e ao DEMAPA para que o atendimento acontecesse o mais rápido possível. Inclusive todos estes processos precederam de parecer jurídico e não tivemos nenhum apontamento neste sentido. Logicamente, que atualmente, tanto os servidores da UFSM e os fornecedores já estão habituados nesta nova situação em que a pandemia nos impôs, tornando possível planejarmos melhor as demandas da UFSM e caso surjam demandas que se enquadrem na Medida Provisória 1.047/2021 e, se a contratação solicitada tem condições de ser atendida dentro da normalidade, o DEMAPA orientará para que as unidades demandantes apresentem informações detalhadas e mais robustas acerca dos propósitos da contratação. Com relação a contratação dos terceirizados para atender ao NTE, este processo foi aprovado juridicamente sem ressalvas quanto ao fornecimento do objeto no enquadramento à Lei 13.979/2020, até porque se trata de contratação de profissionais de forma indivisível e não temos o porquê contratarmos dois terceirizados para atuarem no mesmo setor para realizar mesmas atividades se um único é o suficiente para o atendimento das demandas. Importante informar que a contratação emergencial não previa prorrogação de prazos por meio de aditamentos, portanto, o prazo de vigência desta contratação expirou em 15 de junho de 2021. Sendo assim, o DEMAPA realizou licitação, na modalidade pregão, atendendo a Lei 10.520/2002 e Decreto 10.024/2019 para a nova contratação destes profissionais ao NTE/UFSM.”

Análise da Unidade de Auditoria

Quanto ao processo nº 23081.056829/2020-61 (Dispensa de Licitação nº 234/2020 Contrato nº 126/2020), primeiramente a Audin observou que, em sua justificativa acostada aos autos da DL (Memorando nº 002/2020b, de 21 de maio de 2020), o então NTE relatou que a contratação emergencial de profissionais era necessária para suprir demanda na Unidade em virtude de redução em seu quadro de pessoal culminada pela diminuição de recursos de projeto UAB/CAPEs. Já no Documento de Formalização da Demanda (f. 06 – 08) elaborado pelo Demapa, foram arroladas justificativas que demonstram evidências de vínculo entre a contratação e o enfrentamento da pandemia. Visto isso, constatou-se que a contratação se prestou a sanar tanto as fragilidades pré-existentes no quadro de pessoal do NTE, quanto as demandas extraordinárias no setor, ocasionadas pela pandemia. Na sequência, em relação à emergencialidade, foi observado que a contratação somente se efetivou em meados do mês de dezembro de 2020, ou seja, 7 meses após o NTE sinalizar a necessidade de pessoal. Questionada sobre como executou suas funções ao longo do exercício de 2020, a CTE informou à Audin que remanejou sua equipe de trabalho e, com o retorno de um servidor que se encontrava em licença para tratamento da saúde, pôde desenvolver suas atividades. Adicionalmente, pontuou que houve diminuição na demanda em determinado momento em razão da conclusão de cursos por alunos UAB/UFSM e também porque os usuários de cursos presenciais passaram a habituar-se com o ambiente virtual, intensificando novamente os atendimentos ao final do ano, em razão do ingresso de novos discentes UAB. Diante do aludido contexto, concluiu-se que a contratação dos profissionais, na quantia solicitada pelo NTE, não se destinou exclusivamente a atender premência gerada pela pandemia, mas também para sanar carências pré-existentes no quadro de pessoal do setor. Em consequência, entendeu-se que cabia exame mais acurado em relação ao quantitativo de profissionais solicitado, já que a destinação dos itens contratados ao combate da emergência em saúde pública era premissa elementar para legitimar a aplicação da Lei 13.979/2020.

Esta Unidade de Auditoria Interna é sensível às dificuldades operacionais e adversidades enfrentadas pelo Demapa ao longo do exercício de 2020, especialmente no processamento das contratações emergenciais fundadas na Lei 13.979/2020. Ocorre que, embora a legislação tenha excepcionalmente admitido regras mais flexíveis com vistas a viabilizar respostas ágeis à crise, inclusive depositando notória e crucial confiança na atuação dos gestores públicos, houve, por outro lado, enrijecimento nos requisitos de transparência, de forma a promover a fiscalização pela sociedade e facilitar a atuação dos órgãos de controle sobre tais despesas. Nessa linha, ante as análises feitas, constatou-se que as justificativas contendo demonstração inequívoca da relação do objeto demandado (inclusive dos quantitativos) com o combate à pandemia é ponto a ser aprimorado nas próximas contratações eventualmente realizadas nesses moldes.

Isso posto, em exame às considerações encaminhadas pelo Demapa, não se vislumbram novos elementos capazes de afastar os achados de auditoria. Contudo, tendo em conta que a medida abordada na recomendação nº 1 é abrangida pelo teor da recomendação nº 2, suprime-se a recomendação nº 1.

Achado nº 2 – Recomendação nº 2

Manifestação da unidade examinada

“Achado 2 – O Termo de Referência utilizado pelo DEMAPA e por recomendação jurídica foi o modelo padronizado e disponibilizado pelo Governo Federal, disponível no link:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/combate-ao-covid-19/logistica-publica-aos-moldes-dalei-no-13-979-de-2020>. Quanto ao atendimento ao Inciso II do Artigo 4º-E § 2º da Lei 13.979/2020 consta no item 02 do modelo disponibilizado a fundamentação simplificada da contratação, portanto atendida a exigência legal. Especificamente, quanto às questões orçamentárias no âmbito da UFSM, no caso de dispensa de licitação, por exemplo, encontram-se comprometidas na Solicitação de Compras emitida no sistema SIE e não somente com a indicação dos recursos orçamentários, mas inclusive com a reserva de recursos que atenderá a demanda prevista nesta Solicitação. Portanto, o modelo do Governo Federal somada à Solicitação de Compras do SIE com a reserva dos respectivos recursos atende na íntegra a legislação vigente, inclusive no documento emitido pela PRA é também informada a dotação orçamentária. Por fim, a solicitação de compras no SIE, o Termo de Referência - TR, Documento de Formalização da Demanda – DOD (disponibilizado modelo pelo Governo Federal), as condições de contratações e a autorização da PRA com a indicação/ratificação dos recursos orçamentário, fazem parte integrante da instrução processual nas contratações da UFSM. Portanto, entendemos como recomendação atendida. Cabe destacar que o DEMAPA atualizou em sua página os modelos com a finalidade de adequação à nova legislação – Medida Provisória 1.047/2021 para orientações aos solicitantes da UFSM para encaminhamento de suas demandas.”

Análise da Unidade de Auditoria

No decorrer dos trabalhos, a equipe concluiu pelo cumprimento parcial à Lei 13.979/2020 visto que os TR's examinados não continham as informações previstas nos incisos III e VII do art. 4º-E, §1º, quais sejam: “descrição resumida da solução apresentada” e “adequação orçamentária”. Também, aferiu-se que o item que trata da “fundamentação simplificada da contratação” (inciso II) foi preenchido com justificativas genéricas e padronizadas. Salienta-se que é fundamental que o gestor justifique sucintamente a necessidade e adequação da contratação. Nessa linha, a indicação do item que trata da “fundamentação simplificada da contratação” merece importante atenção, uma vez que neste campo devem ser explicitados, caso a caso, os motivos da contratação e o liame, direto ou indireto, com o enfrentamento da crise sanitária. Assim, s.m.j., entende-se que instruir o processo com informações genéricas e padronizadas, apontando como fundamento a ocorrência da pandemia e a necessidade de aquisições extraordinárias para enfrentá-la, é medida que se mostra inócua, já que essas são situações presumíveis. É nesse sentido também o entendimento da Procuradoria Jurídica/UFSM, a exemplo da orientação contida no Parecer n. 00031/2020/PROJUR/PFUFSM/PGF/AGU (fl.40-v - item 2.4.3), exarado nos autos do processo 23081.021522/2020-40.

Em relação à indicação orçamentária, conforme já registrado nesse relatório, a equipe da Audin apurou que, embora não tenha sido consignada nos termos de referência, a disponibilidade de dotação restou evidenciada em outras peças processuais. Ocorre que é necessário que essa informação conste também do TR, segundo prevê a legislação.

Quanto ao elemento “descrição resumida da solução apresentada”, entende-se que nesse item a gestão deve especificar resumidamente as alternativas existentes no mercado para determinada demanda e optar pela solução que melhor atenda à necessidade. Compreende-se que esse requisito estabelecido pela lei substituiu os estudos técnicos preliminares, cuja elaboração restou desobrigada pelo regime jurídico emergencial.

Isto posto, considerando que não houve o encaminhamento de novos elementos aptos a afastar ou modificar as constatações, mantém-se a recomendação expedida, com breves modificações em sua redação para melhor elucidação e exequibilidade.

Achados nº 3 e 4 – sem recomendações

Unidade não se manifestou sobre esses itens.

Achado nº 5 – Recomendação nº 3

Manifestação da unidade examinada

“Achado 5 – As publicações de todas as contratações pela Lei 13.979/2020 foram disponibilizadas na página da UFSM e portal COVID-19 da UFSM, bem como no Diário Oficial da União. A princípio foram publicadas todas as informações exigidas pela Lei 13.979/2020, bem como a informação da emissão da Nota de Empenho e a situação de entrega do bem, no entanto, não foi mais possível realizar o acompanhamento e atualizar as informações constantes na tabela devido ao grande volume de processos licitatórios e dispensa COVID-19 instaurados em meados de julho e agosto de 2020 encaminhados ao DEMAPA. Sendo assim, a informação foi retirada da tabela, porém tanto a Divisão de Patrimônio, Divisão de Almoxarifado Central e as unidades demandantes estavam acompanhando o cumprimento contratual por parte contratuais. Com o intenso volume de processos de contratações, a direção do DEMAPA não tomou conhecimento da nova redação da Lei 14.035, de 11 de agosto de 2020 e, conseqüentemente, não houve a disponibilização das informações adicionais na divulgação dos processos em atendimento a esta nova legislação. Diante disso, a partir das novas contratações emergenciais para enfrentamento à pandemia todas as informações previstas na Medida Provisória 1.047/2020 serão disponibilizadas na páginas da UFSM e do DEMAPA/UFSM.”

Análise da Auditoria Interna

Em exame à manifestação, verifica-se que não houve o encaminhamento de novos elementos capazes de afastar o achado de auditoria e medida recomendada, razão pela qual se mantêm os termos da constatação e recomendação. Adicionalmente, no tocante à parte final da recomendação, caso sejam entabuladas novas contratações emergenciais com base na MP 1.047/2021, a Audin orienta que a Gestão pondere sobre a viabilidade de publicar a íntegra dos processos ou, ao menos, das principais peças, embora não seja requisito previsto na legislação.

Achado nº 6 – Recomendação nº 4

“Sobre gerenciamento de riscos consta no item 06 do TR para a fase de execução contratual dos processos emergenciais COVID-19. O DEMAPA elaborou o mapeamento de riscos para o acompanhamento da execução contratual de forma mais detalhada e específica para cada contratação, em anexo. Este mapeamento será acostados aos autos dos processos contratuais de cada contratação emergencial.”

Análise da Auditoria Interna

Afere-se que o Demapa mapeou os riscos e identificou medidas de prevenção e contingência para acompanhamento das contratações empreendidas para enfrentamento da pandemia, razão pela qual se suprime a recomendação expedida, uma vez que as evidências encaminhadas pela unidade demonstram aprimoramento no quesito avaliado.