



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
Controladoria-Geral do Distrito Federal  
Subcontroladoria de Controle Interno

## **RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 01/2015 – DIASO/COLIC/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Fundação Hemocentro de Brasília  
**Processo nº:** 480.000.764/2015  
**Assunto:** Inspeção no Contrato nº 098/2013-FHB  
**Exercício:** 2015

Senhor Coordenador,

Apresentamos o Relatório de Inspeção, que trata dos exames realizados em Contratos celebrados entre a Fundação Hemocentro de Brasília-FHB e empresa do setor de fornecimento de equipamentos e produtos hospitalares, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, por determinação desta Subcontroladoria de Controle Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal e consoante Ordem de Serviço nº 255/2015-SUBCI/CGDF, de 19/11/2015.

### **I - ESCOPO DO TRABALHO**

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Fundação Hemocentro de Brasília - FHB, no período de 25/11/2015 a 11/12/2015, objetivando verificar a existência de superfaturamento no Contrato nº 098/2013, celebrado entre a Fundação Hemocentro de Brasília e a empresa PMH Produtos Médicos e Hospitalares, CNPJ 00.740.696,0001-92, conforme consta no Ofício nº 719/2015-PRESIDÊNCIA/FHB, de 11/11/2015 encaminhado à Controladoria-Geral do Distrito Federal. O objeto contratual é o fornecimento de insumos com locação de equipamento automatizado para realização de exames laboratoriais.

A Inspeção foi realizada por meio da análise do Processo nº 063.000.175/2012, cujo objeto é o Contrato nº 098/2013. Adicionalmente, foi analisado o Processo nº 063.000.220/2012, cujo objeto foi a contratação da mesma empresa - PMH Produtos Médicos e Hospitalares, Contrato nº 097/2013 – no qual também consta a locação do equipamento referenciado no Contrato nº 098/2013.



A execução desta auditoria considerou o seguinte problema focal:

*A inadequação da gestão e da fiscalização de contratos no âmbito do Executivo Distrital vem ocasionando prejuízos à gestão, quer sejam financeiros ou operacionais, estes últimos notadamente quanto ao não atendimento satisfatório das ações fins do Órgão ou Entidade, conforme se depreende do teor da Decisão n.º 4.281/2014-TCDF. Neste sentido, é desejável a mitigação de riscos associados às etapas deste processo desde o planejamento da contratação até a efetiva execução dos objetos contratados. Assim sendo, o foco principal consiste em que medida a gestão e a fiscalização contratual necessita ser aprimorada, como forma de mitigar os potenciais riscos associados, quer sejam eles relativos à legislação, ao processo em si, à tecnologia utilizada, às pessoas envolvidas e a eventuais fatores externos.*

O ponto crítico evidenciado na matriz de risco e a questão de auditoria formulada para esse ponto crítico considerado na matriz integrada de planejamento e no procedimento de auditoria, consta deste relatório.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

## **II - CONSIDERAÇÕES SOBRE A UNIDADE AUDITADA**

A Fundação Hemocentro de Brasília – FHB é uma entidade sem fins lucrativos e vinculada à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, conforme dispõe a lei de sua criação - Lei n.º. 206 de 12/12/1991. A FHB tem personalidade jurídica de direito público, possui caráter científico-tecnológico, educacional e de prestação de serviços de saúde no campo da Hemoterapia.

A Fundação Hemocentro de Brasília compete coordenar, normatizar e gerenciar o Sistema de Sangue, Componentes e Hemoderivados – SSCH, como órgão gestor dessa política pública no âmbito do Distrito Federal. O SSCH compreende a captação e seleção do doador, a triagem clínico-epidemiológica, as coletas de sangue internas e externas, a triagem laboratorial de amostras de sangue para pesquisa de doenças infecciosas transmitidas pela transfusão, o processamento, o armazenamento, o transporte e a distribuição de hemocomponentes, os procedimentos transfusionais e hemoterápicos, o controle de qualidade de hemocomponentes, o armazenamento, a distribuição e a dispensação dos hemoderivados.

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.

**III – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA****1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Irregularidade na execução do contrato sob os aspectos quantitativos, qualitativos e de economicidade.****1.1 - O custo da contratação reflete o preço de mercado?****1.1.1. GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS****1.1.1.1 - SUPERFATURAMENTO NA AQUISIÇÃO DE INSUMOS****Fato**

O processo nº 063.000.175/2012 teve como objeto a contratação, por meio do Pregão Eletrônico nº 26/2013-SELIC/SEPLAN-DF, de empresa especializada no fornecimento de insumos em conjunto com a locação de equipamento automatizado para realização de exames laboratoriais. A empresa contratada foi a PMH Produtos Médicos Hospitalares Ltda - CNPJ 00.740.696,0001-92, Contrato nº 098/2013, pelo valor anual de R\$ 8.454.300,00, sendo que R\$ 7.710.300,00 (91,19% do valor anual do contrato) correspondiam à aquisição de insumos.

Preliminarmente faz-se necessário uma análise quanto ao objeto contratado. A tabela a seguir demonstra de maneira detalhada a descrição de cada componente do contrato, bem como de seus quantitativos:

<b>ITEM</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
1	<b>Locação</b> de equipamento automatizado para realização de exames laboratoriais.	01 equipamento por 12 meses
2	<b>Aquisição</b> de conjunto para detecção qualitativa de anticorpos anti-HTLV I/II.	90.000 un.
3	<b>Aquisição</b> de conjunto para detecção qualitativa de anticorpos anti-HIV-1 (grupos M e O) e anticorpos anti-HIV-2 I/II.	90.000 un.
4	<b>Aquisição</b> de conjunto para detecção do antígeno de superfície do vírus da hepatite B (HBsAg).	90.000 un.
5	<b>Aquisição</b> de conjunto para detecção qualitativa de anticorpos anti-HCV.	90.000 un.
6	<b>Aquisição</b> de conjunto para detecção qualitativa de anticorpos totais (IgG+IgM) anti HBc.	90.000 un.



Ao licitar em lote único objetos distintos - locação de equipamento e aquisição de insumos - a Fundação Hemocentro de Brasília excepcionalizou o comando inscrito no § 1º, do art. 23 da Lei nº 8.666/93, o qual determina que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração deverão ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis. Tal fato teve como justificativa a vinculação dos insumos ao equipamento. Ou seja, dependendo da marca e modelo do equipamento a ser locado, somente poder-se-ia adquirir os insumos específicos daquele equipamento.

Após a elaboração do Termo de Referência a Fundação Hemocentro de Brasília realizou pesquisa de preços no mercado, obtendo as seguintes cotações para os insumos:

<b>COTAÇÃO DE PREÇOS, TENDO COMO REFERÊNCIA A VIGÊNCIA DE 12 MESES DO CONTRATO</b>					
<b>Empresa</b>	<b>Insumos/ Reagentes</b>	<b>Valor unitário</b>	<b>Quantidade anual</b>	<b>Valor anual por reagente</b>	<b>Valor anual total dos insumos</b>
PMH Produtos Médico Hospitalares	HTLV	R\$ 24,60	90.000 un.	R\$ 2.214.000,00	R\$ 7.317.000,00
	HIV I e II	R\$ 10,70	90.000 un.	R\$ 963.000,00	
	HBSAG	R\$ 10,70	90.000 un.	R\$ 963.000,00	
	Anti-HCV	R\$ 24,60	90.000 un.	R\$ 2.214.000,00	
	Anti-HBC	R\$ 10,70	90.000 un.	R\$ 963.000,00	
Bioplasma Produtos para Laboratórios	HTLV	R\$ 32,20	90.000 un.	R\$ 1.020.000,00	R\$ 8.571.000,00
	HIV I e II	R\$ 13,55	90.000 un.	R\$ 2.898.000,00	
	HBSAG	R\$ 13,55	90.000 un.	R\$ 1.219.500,00	
	Anti-HCV	R\$ 32,20	90.000 un.	R\$ 1.219.500,00	
	Anti-HBC	R\$ 13,55	90.000 un.	R\$ 2.214.000,00	
Universal Diagnóstica Comércio e Representações	HTLV	R\$ 35,70	90.000 un.	R\$ 2.898.000,00	R\$ 8.118.000,00
	HIV I e II	R\$ 14,50	90.000 un.	R\$ 1.305.000,00	
	HBSAG	R\$ 14,50	90.000 un.	R\$ 1.305.000,00	
	Anti-HCV	R\$ 14,50	90.000 un.	R\$ 1.305.000,00	
	Anti-HBC	R\$ 14,50	90.000 un.	R\$ 1.305.000,00	
<b>Média dos preços</b>					<b>R\$ 8.002.000,00</b>

Ressalte-se que as propostas de preço para os insumos/reagentes recebidas pela FHB eram todas para utilização específica no equipamento PRISMA-ABBOTT. Aqui, aponta-se uma falha do setor responsável pela pesquisa de preços – Núcleo de Pesquisa de Preços/FHB. O Setorial não levou em consideração que a Fundação Hemocentro de Brasília, no Contrato Emergencial nº 044/2013-FHB, já utilizava insumos/reagentes específicos para outro equipamento – ARCHITECT-ABBOTT – que também atenderiam as especificações contidas no Termo de Referência e que poderiam compor a pesquisa de preços realizada.



Quando da realização da fase externa da licitação, a empresa PMH Produtos Médicos Hospitalares Ltda venceu o certame, oferecendo o valor de R\$ 7.710.300,00 para os insumos. Apesar do valor ofertado pela empresa PMH ter ficado abaixo da média da pesquisa de mercado (R\$ 8.002.000,00), ficou 5,37% mais elevado que o próprio valor indicado pela empresa quando da cotação de preços (R\$ 7.317.000,00).

Quando se analisa a proposta da PMH Produtos Médicos Hospitalares Ltda, vencedora do certame, verifica-se que o equipamento oferecido pela empresa é o “ARCHITECT–ABBOTT”. Tal fato evidencia que a pesquisa de preços realizada pela FHB foi incompleta, uma vez que até esta fase a FHB não havia conseguido cotar insumos para esse modelo de equipamento, apesar de já utilizá-lo em contrato emergencial (Contrato Emergencial n° 044/2013-FHB).

A equipe de auditoria, em pesquisa no endereço eletrônico <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>, constatou que os preços praticados pela empresa PMH, na esfera federal, eram muito inferiores aos ofertados no Pregão Eletrônico n° 26/2013-SELIC/SEPLAN-DF, conforme tabela a seguir:

Insumos/Reagentes	Preço unitário encontrado no Portal da Transparência no período de outubro/2013 a abril/2014	Preço unitário PE 26/2013-SEPLAN-DF Contrato 098/2013-FHB (Novembro/2013)	Diferença de preços
Teste reagente para diagnóstico clínico. Conjunto completo para automação de análise quantitativa de anti-HTLV, método quimioluminescência, ABBOTT.	R\$ 7,00 2014NE801517, de 30/04/2014, do Hospital das Clínicas da UFGO.	R\$ 30,50	335,71 %
Teste reagente para diagnóstico clínico. Conjunto completo para automação de análise quantitativa de HIV I e II, método quimioluminescência, ABBOTT.	R\$ 6,36 2013NE801182, de 24/10/2013, do Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA	R\$ 7,23	13,67 %
Teste reagente para diagnóstico clínico. Conjunto completo para automação de análise quantitativa de HBSAG, método quimioluminescência, ABBOTT.	R\$ 5,30 2013NE801182, de 24/10/2013, do Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA.	R\$ 11,97	125,84 %
Teste reagente para diagnóstico clínico. Conjunto completo para automação de análise quantitativa de anti-HCV, método quimioluminescência, ABBOTT.	R\$ 12,72 2013NE801182, de 24/10/2013, do Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA.	R\$ 24,00	88,67 %



Insumos/Reagentes	Preço unitário encontrado no Portal da Transparência no período de outubro/2013 a abril/2014	Preço unitário PE 26/2013-SEPLAN-DF Contrato 098/2013-FHB (Novembro/2013)	Diferença de preços
Teste reagente para diagnóstico clínico. Conjunto completo para automação de análise quantitativa de anti-HBC total, método quimioluminescência, ABBOTT.	R\$ 7,50 2014NE801517, de 30/04/2014, do Hospital das Clínicas da UFGO.	R\$ 11,97	59,60 %

A tabela anterior mostra que apesar da empresa PMH Produtos Médicos Hospitalares Ltda. ter vencido o processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, os preços ofertados estavam com sobrepreço em relação aos praticados no mercado. Isto porque a FHB quando realizou a pesquisa de preços somente conseguiu propostas para os insumos correspondentes ao equipamento “PRISMA-ABBOTT”, que eram mais elevados que os utilizados no equipamento “ARCHITECT-ABBOTT”.

Pode-se concluir que a pesquisa de preços realizada pela FHB foi ineficiente, pois não considerou outros preços de insumos que fossem compatíveis com outro tipo de equipamento já utilizado pela Instituição; bem como não identificou que havia preços inferiores sendo praticados no mercado.

Tanto o Tribunal de Contas da União quanto o Tribunal de Contas do Distrito Federal já decidiram que os valores levantados nas pesquisas de preços devem ser analisados criticamente de forma a se definir o preço de mercado do objeto que se pretende licitar:

Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado. Acórdão 1108/2007 Plenário-TCU (Sumário)

A pesquisa de preços deve ser apta a apurar o valor de mercado do objeto pretendido. Decisão nº 2558/2014-TCDF

Por outro lado, também, verificou-se que a empresa PMH Produtos Médicos Hospitalares Ltda, quando da cotação de preços, omitiu uma outra solução tecnológica – equipamento ARCHITECT-ABBOTT – que possuía custos para os insumos bem mais baratos que os insumos utilizados no equipamento – PRISMA-ABBOTT. A empresa externalizou essa solução somente quando da apresentação da proposta final no PE nº 026/2013 SELIC/SEPLAN-DF, porém mantendo o preço dos insumos cotados inicialmente para o equipamento “PRISMA-ABBOTT”.



Quanto às alterações contratuais, a tabela a seguir mostra os eventos:

Contrato nº 098/2013		
Data	Evento	Objeto
04/11/2013	Assinatura do contrato	Locação de 1 equipamento automatizado pelo valor anual de R\$ 744.000,00 e aquisição de 450.000 testes para realização dos 5 tipos de exames laboratoriais pelo valor anual de R\$ 7.710.300,00, perfazendo um valor total anual para o contrato de R\$ 8.454.300,00.
26/12/2013	1º Termo Aditivo	Suprime a aquisição de todo o quantitativo – 90.000 unidades - para o teste de detecção do HIV, no valor de R\$ 650.700,00.
11/07/2014	3º Termo Aditivo	Suprime a entrega de todas as unidades dos 4 tipos de exames do mês de setembro, totalizando 40.000 unidades, diminuindo o valor do contrato em R\$ 784.400,00.
04/11/2014	4º Termo Aditivo	Prorroga o contrato por mais 12 meses com os seguintes valores e quantitativos: R\$ 744.000,00 para a locação anual de um equipamento automatizado e <b>R\$ 7.019.200,00 pelos insumos/reagentes.</b>
04/11/2015	9º Termo Aditivo	Prorroga o contrato por mais 12 meses com os seguintes valores e quantitativos: R\$ 744.000,00 para a locação anual de um equipamento automatizado e <b>R\$ 2.196.480,00 pelos insumos/reagentes.</b>

Obs. Os termos aditivos de nºs 2, 6, 7 e 8 apenas autorizaram a prorrogação do prazo para entrega dos insumos.

A tabela anterior mostra que somente na segunda prorrogação contratual (9º Termo Aditivo), em 24/11/2015, a FHB diminuiu os valores dos insumos do Contrato nº 098/2013 em 68,71 % (percentual já levando em consideração a diferença dos quantitativos em 2014 e 2015). Tal fato deveu-se a ampliação da pesquisa de preços para a 2ª prorrogação contratual, quando a FHB recebeu propostas de preços para os insumos utilizados no equipamento “ARCHITECT-ABBOTT”. Tendo como referência a nova pesquisa de preços, a FHB comunicou a empresa PMH Produtos Médico Hospitalares, por meio do Ofício nº 692/2015-GAB/FBH/SES, de 27/10/2015, da necessidade de se adequar os preços dos insumos no Contrato nº 098/2013. A contratada consentiu nos novos preços para os insumos conforme comunicação à FHB acostada às fls. 1916 a 1919 do Processo nº 063.000.175/2012.

A tabela a seguir mostra a diferença dos valores renegociados:

Insumo	Valor unitário pago até novembro/15	Valor unitário renegociado em novembro/15	Diferença por unidade
HTLV	R\$ 30,50	R\$ 8,00	R\$ 22,50
HBSAG	R\$ 11,97	R\$ 4,58	R\$ 7,39
Anti-HCV	R\$ 24,00	R\$ 11,00	R\$ 13,00
Anti-HBC	R\$ 11,97	R\$ 4,58	R\$ 7,39

Considerando que até o mês de novembro de 2015 o Contrato nº 098/2013 esteve vigente por 24 meses e que a Fundação Hemocentro de Brasília recebeu neste período 160.000 unidades de testes para realização de exames e considerando a diferença unitária de preço por teste, a equipe de auditoria aponta um prejuízo no valor de R\$ 8.044.800,00.



O Professor Marçal Justen Filho, citado no Acórdão do Plenário-TCU nº 2684/2008, ensina que:

Caracterizado o superfaturamento, serão responsabilizados de modo solidário o contratado e o agente administrativo que efetivou a contratação. A responsabilização do agente administrativo dependerá como é incontroverso, da concorrência da culpa e da infringência dos deveres funcionais. A culpa em sentido estrito será suficiente para tanto.

Já quanto ao ressarcimento de valores no caso de constatação de superfaturamento o Acórdão nº 2752/2009 – Plenário-TCU exige que:

Constatado superfaturamento nas aquisições custeadas por recursos federais, cumpre determinar a retenção cautelar dos valores devidos, além de providências para a repactuação contratual.

Destaca-se aqui que todos os recursos empregados no pagamento do Contrato nº 098/2013 foram repassados pelo Fundo Nacional de Saúde para o Governo do Distrito Federal, conforme detalhamento da fonte de recursos encontradas nas notas de empenho: 138003467 – Teto da Alta e Média Complexidade.

### **Causa**

Falha na pesquisa de preços.

### **Consequência**

Superfaturamento dos insumos adquiridos, resultando em prejuízo no valor de R\$ 8.044.800,00.

### **Recomendações:**

a) Notificar a contratada PMH Produtos Médicos Hospitalares Ltda. acerca do prejuízo apontado neste subitem, promovendo a renegociação e devolução dos valores já pagos considerando que a empresa, quando da prorrogação do contrato, reduziu os preços dos insumos em 68,71 % e, em contrato com órgãos do governo federal, praticou preços inferiores aos do Contrato nº 98/2013. Em caso de não lograr êxito, instaurar o pertinente processo de Tomada de Contas Especial;

b) Instaurar processo disciplinar para apurar a conduta dos servidores das áreas técnicas e administrativa que contribuíram para a realização de pesquisa de preços



ineficiente gerando o prejuízo apontado neste subitem, com base na Lei Complementar nº 840, de 23/12/2011, bem como a responsabilidade de dirigentes que assinaram tal Contrato.

### 1.1.1.2 - SUPERFATURAMENTO NA LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTO

#### Fato

Ainda em relação ao Contrato nº 098/2013 - Processo nº 063.000.175/2012, constatou-se falha na pesquisa de preços relacionada à locação de equipamento médico hospitalar automatizado.

Inicialmente, na fase de elaboração do Projeto Básico, a Fundação Hemocentro de Brasília realizou pesquisa de preços, conseguindo as seguintes cotações para o equipamento automatizado:

COTAÇÃO DE PREÇOS, TENDO COMO REFERÊNCIA A VIGÊNCIA DE 12 MESES DO CONTRATO			
Empresa	Equipamento	Valor mensal	Valor anual
PMH – Produtos Médico Hospitalares	PRISMA-ABBOTT	R\$ 62.000,00	R\$ 744.000,00
Bioplasma – Produtos para Laboratórios	PRISMA-ABBOTT	R\$ 85.000,00	R\$ 1.020.000,00
Universal Diagnóstica – Comércio e Representações	PRISMA-ABBOTT	R\$ 80.000,00	R\$ 960.000,00
<b>Média dos preços</b>			<b>R\$ 908.000,00</b>

Na fase externa da licitação – Pregão Eletrônico 026/2013 SELIC/SEPLAN-DF, de 29/08/2013 - sagrou-se vencedora a empresa PMH – Produtos Médicos Hospitalares Ltda. pelo preço de R\$ 8.454.300,00/ano – sendo R\$ 7.710.300,00 para aquisição de insumos/reagentes e R\$ 744.000,00 para a locação de equipamento automatizado. Na ata de julgamento consta a informação de que a sessão foi suspensa para que a vencedora apresentasse a documentação de habilitação e proposta de preços devidamente adequada aos valores negociados, conforme previstos no item 6.22 c/c 5.5 c/c 7.1 do Edital.

Na sequência, a empresa vencedora apresentou como proposta de locação para o equipamento automatizado a máquina ARCHITECT I 4.000 MARCA ABBOTT. Percebe-se que a máquina modelo PRISMA-ABBOTT foi substituída pela máquina modelo ARCHITECT I 4000 - ABBOTT, ambas do mesmo fabricante, mantendo-se o preço de R\$744.000,00/ano, correspondendo a R\$ 62.000,00/mês, incluindo equipamento de backup.



Ocorre que a máquina modelo ARCHITECT I 4.000 - ABBOTT vinculada ao Contrato nº 098/2013 constitui-se de duas máquinas **ARCHITECT I 2.000 - ABBOTT**. Essa informação consta no site da fabricante (<https://www.abbottdiagnostics.com>) – “*The Architect I 4000 SR is a multi-module consisting of two ARCHITECT I 2000SR integrated systems, and shares all the proven benefits of the ARCHITECT Family of instruments*”. Pode-se concluir que cada equipamento ARCHITECT I 2000 – ABBOTT estava sendo locado pelo valor de R\$ 31.000,00 mensais.

Cabe salientar que em razão da necessidade de realizarem testes para outros fins, foi celebrado mediante pregão eletrônico, na mesma data, outro contrato com a empresa PMH Produtos Médicos Hospitalares - Contrato nº 97/2013 – Processo nº 063.000.220/2012, tendo como objeto a aquisição de insumos juntamente com a locação de equipamento automatizado. Constatou-se que o equipamento locado no Contrato nº 097/2013 era o **ARCHITECT I 2000 – ABBOTT** (mais o equipamento de backup), porém com preço de locação mensal de R\$ 21.000,00/mês.

As máquinas locadas com preços diferentes estão instaladas na Sede do Hemocentro e possuem as mesmas características e funções. Registrando-se que não existe uma máquina modelo ARCHITECT I 4.000 referente ao Contrato nº 098/2013 e sim 2 máquinas modelo ARCHITECT I 2000, bem como 1 máquina ARCHITECT I 2000 referente ao Contrato nº 097/2013 operando separadamente e um equipamento de backup, conforme foto a seguir:





Assim, conforme exposto o valor cobrado pela locação de uma máquina modelo ARCHITECT I 2000, no Contrato nº 097/2013 (Processo nº 063.000.220/2012), é de R\$ 21.000,00/mês incluídas as despesas de manutenção preventiva e corretiva além do equipamento de backup. Já no Contrato nº 098/2013 (Processo nº 063.000.175/2012), o valor passa para R\$ 62.000,00 considerando duas máquinas iguais, o que corresponde a R\$31.000,00 por máquina, cujo modelo também é ARCHITECT I 2000. Portanto, há uma diferença de R\$ 20.000,00 por mês em relação ao Contrato nº 97/2013. Registre-se que neste último contrato também estão incluídos os valores de manutenção corretiva e preventiva, além do equipamento de backup.

Levando-se em consideração que as máquinas locadas são idênticas, que a empresa contratada é a mesma nos dois contratos, que o serviço executado é o mesmo, que os contratos foram assinados na mesma data, então o preço de locação também deveria ser o mesmo. Essa divergência de preço ocorreu em decorrência da proposta inicial do processo 063.000.175/2012 – Contrato nº 098/2013 fazer referência ao modelo PRISMA - ABBOTT e após o pregão, a empresa apresentou proposta para o modelo ARCHITECT I 2000, com valor do modelo PRISMA, uma vez que o modelo ARCHITECT I 2000 não havia sido mencionado no levantamento de preços da FHB.

Cabe ressaltar que não consta dos autos qualquer manifestação do pregoeiro em relação aos fatos relacionados acima. Porém, consta dos autos documento elaborado por técnico da Fundação Hemocentro de Brasília informando sobre a regularidade dos insumos e equipamentos contidos na proposta da empresa PMH.

Durante os trabalhos de auditoria foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 03/2015–DIASO/COLIC/SUBCI/CGDF, de 10/12/2015, questionando a Fundação Hemocentro de Brasília se havia alguma razão de ordem técnica para a diferença dos preços praticados nos Contratos nºs 097/2013 e 098/2013 quanto à locação de equipamentos de mesma marca e modelo – ARCHITECT I 2000 - ABBOTT. A FHB respondeu ao pedido de informação por meio do Ofício 886/15 Presidência-FHB, de 14/12/2015, no qual informava que havia repassado o questionamento de auditoria à empresa contratada – PMH Produtos Médicos Hospitalares.

A empresa PMH respondeu à Fundação Hemocentro de Brasília, em 15/12/2015, apresentando as seguintes justificativas:

A PMH, ao decidir participar de um processo licitatório, faz uma análise global sobre a pretensão do Estado para adquirir o bem/serviço almejado e todas as condições que envolvem o projeto a ser licitado. Com os processos que tiveram como frutos os contratos 097 e 098/2013, não foi diferente, ambos apresentaram necessidades distintas, as quais estavam desenhadas em obrigações da contratada,



situações que vão além do objeto em si descrito no ato convocatório, obviamente, sem deixar de constar no documento, entretanto, agregam valores além do centro do objeto a ser licitado.

Em se tratando do Contrato n° 98/2013, onde o valor do aluguel representa o quantitativo de R\$62.000,00 (sessenta e dois mil reais), a licitação que o originou necessitava substituir o sistema utilizado até aquele momento pela FHB por outro mais moderno, ou seja, o processo anterior utilizava o equipamento Prism, tecnologia de ponta à época de sua instalação. Para a mudança de sistemas, de Prism para o sistema de esteira Accelerator A-3600, foi necessário fazer adequação do local para que este recebesse o novo projeto, desde a parte elétrica, hidráulica e lógica e ainda reforma na estrutura de engenharia civil.

Portanto, o processo como um todo representou um custo bem aquém do objeto do contrato, por isso o custo processual final representa um valor diferente do Contrato n° 097/2013.

Há que se destacar ainda que, recentemente, foi feito um acordo entre a PMH e a FHB para diminuição do valor do contrato em 57,72% o que foi aceito pela PMH sob a condição da retirada do sistema de esteira, que representa um custo muito alto, condição aceita e com data pré agendada para ocorrer.

Neste caso em específico, a PMH poderia ter promovido o desconto de 57,72% em kits e aluguel, ou somente aluguel ou ainda, apenas nos kits, que foi o que ao final ficou definido, ou seja, o desconto prevaleceu sobre o valor dos produtos somente.

No que tange o processo que sucedeu o Contrato n° 097/2013, este foi realizado para substituir a tecnologia utilizada anteriormente que era Elisa por outra mais moderna, a Quimioluminescência. Tal necessidade deveu-se ao fato da vantagem em trabalhar com métodos iguais, mais modernos e seguros para as rotinas. Certo que esta alteração, representou um custo menor, o que justifica a diferença do valor do aluguel deste para o outro contrato.

Em relação à resposta apresentada pela empresa, a equipe de auditoria discorda do procedimento da FHB em repassar o questionamento de auditoria para a contratada. Quem deve deter o conhecimento da existência ou não de razões técnicas para a ocorrência de preços diferentes para locação de objetos idênticos é a contratante.

Em que pese o fato acima, ao analisarmos os esclarecimentos apresentados pela empresa PMH Produtos Médicos Hospitalares, entendemos que as situações ali expostas não explicam e nem justificam a enorme diferença de preços praticados nos Contratos n°s 097/2013 e 098/2013, uma vez que a colocação da esteira Accelerator A-3600 nas instalações da FHB nunca constou nos termos de referência, editais de licitação e dos processos n°s 063.000.175/2012 e 063.000.220/2012. Nota-se que as tratativas para instalação do equipamento foram consignadas em Relatório, elaborado pela Gerência de Laboratórios – GELAB/FHB, no qual consta que sua disponibilidade seria **sem ônus** para a Fundação conforme transcrito a seguir:

Em dezembro de 2013 a empresa vencedora dos processos licitatórios descritos acima ofertou à FHB o equipamento Accelerator 3.600, conhecida como esteira automatizada, **sem ônus** a esta instituição, como um acessório aos equipamentos já locados. [...]



Diante do exposto, verifica-se a ausência de qualquer vínculo da esteira com os contratos citados anteriormente. A diferença dos valores contratuais produziu um prejuízo de R\$ 20.000,00/mês, perfazendo um total de R\$ 480.000,00 nos últimos 24 meses, conforme demonstrado nos pagamentos realizados nos quadros a seguir:

<b>PAGTOS REALIZADOS CONTRATO Nº 98/2013 (2 MÁQUINAS ARCHITECT 2000)</b>				
<b>Descrição</b>	<b>Período</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Atestada por</b>	<b>OB</b>
NF 716, de 12/12/13	11/2013	62.000,00		2014OB00079
NF 719, de 17/12/13	12/2013	41.333,33		2014OB00082
NF 769, de 13/01/14	01/01 a 10/01/14	20.666,57		2014OB00288
NF 781, de 13/02/14	11/01 a 10/02/14	62.000,00		2014OB00290
NF 821, de 17/03/14	02/2014 - 11/02 a 10/03/14	62.000,00		2014OB00555
NF 863, de 14/04/14	03/2014	62.000,00		2014OB00699
NF 874, de 12/05/14	04/2014	62.000,00		2014OB00700
NF 920, de 13/06/14	05/2014	62.000,00		2014OB01039
NF 966, de 11/07/14	06/2014	62.000,00		2014OB01192
NF 1005, de 12/08/14	07/2014	62.000,00		2014OB01194
NF 1059, de 15/09/14	08/2014	62.000,00		2014OB01400
NF 1106, de 13/10/14	09/2014	62.000,00		Não consta nos autos
NF 1153, de 03/11/14	10/2014	62.000,00	*****	Não consta nos autos
NF 1205, de 09/12/14	11/2014	62.000,00		2015OB00074
NF 1297, de 15/01/15	12/2014	62.000,00		2015OB00075 2015OB00239
NF 1314, de 12/02/15	01/2015	62.000,00		2015OB00240
NF 1365, de 09/03/15	02/2015	62.000,00		2015OB00397
NF 1414, de 08/04/15	03/2015	62.000,00		2015OB00569
NF 1472, de 07/05/15	04/2015	62.000,00		2015OB00859
NF 1545, de 09/06/15	05/2015	62.000,00		2015OB01049
NF 1605, de 06/07/15	06/2015	62.000,00		2015OB01048
NF 1663, de 10/08/15	07/2015	62.000,00		2015OB01401
NF 1728, de 08/09/15	08/2015	62.000,00		2015OB01451
NF 1803, de 09/10/15	09/2015	62.000,00		2015OB01735
NF 1876, de	10/2015	62.000,00		Pendente



<b>PAGTOS REALIZADOS CONTRATO Nº 98/2013 (2 MÁQUINAS ARCHITECT 2000)</b>				
<b>Descrição</b>	<b>Período</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Atestada por</b>	<b>OB</b>
10/11/15				
<b>TOTAL</b>		<b>1.488.000,00</b>		

<b>PAGTOS REALIZADOS CONTRATO 97/2013 – (1 MÁQUINA ARCHITECT 2000)</b>				
<b>Descrição</b>	<b>Período</b>	<b>Valor</b>	<b>Atestada por</b>	<b>OB</b>
NF 717, de 12/12/13	11/2013	21.000,00		2014OB00086
NF 720, de 17/12/13	12/2013	14.000,00		2014OB00087
NF 770, de 13/01/14	12/2013	7.000,00		2014OB00279
NF 782, de 13/02/14	01/2014	21.000,00		2014OB00348
NF 822, de 17/03/14	02/2014	21.000,00		2014OB00568
NF 864, de 14/04/14	03/2014	21.000,00		2014OB00702
NF 875, de 12/05/14	04/2014	21.000,00		2014OB00703
NF 921, de 13/06/14	05/2014	21.000,00		2014OB01037
NF 967, de 11/07/14	06/2014	21.000,00		2014OB01351
NF 1006, de 12/08/14	07/2014	21.000,00		2014ON01352
NF 1060, de 15/09/14	08/2014	21.000,00		2014OB01397
NF 1107, de 13/10/14	09/2014	21.000,00		2014OB01753
NF 1154, de 03/11/14	10/2014	21.000,00		2014OB01754
NF 1206, de 09/12/14	11/2014	21.000,00		2015OB00069
NF 1298, de 15/01/15	12.2014	21.000,00		2015OB00070 2015OB00244
NF 1315, de 12/02/15	01/2015	21.000,00		2015Ob00243
NF 1366, de 09/03/15	02/2015	21.000,00		2015Ob00374
NF 1415, de 08/04/15	03/2015	21.000,00		2015OB00566
NF 1473, de 07/05/14	04/2015	21.000,00		2015OB00838
NF 1546, de 09/06/15	05/2015	21.000,00		2015OB01013
NF 1606, de 06/07/15	06/2015	21.000,00		2015OB01014
NF 1664, de 10/08/15	07/2015	21.000,00		2015OB01373
NF 1729, de 08/09/15	08/2015	21.000,00		2015OB01587
NF 1804, de 09/10/15	09/2015	21.000,00		2015OB01736
NF 1877, de 10/11/15	10/2015	21.000,00		paga
<b>TOTAL</b>		<b>504.000,00</b>		



Nesse primeiro momento entendemos que a Unidade poderia, de imediato, iniciar gestões com a empresa contratada para tentar a redução do valor de R\$ 31.000,00 por máquina no Contrato nº 98/2013, para algo em torno de R\$21.000,00 por máquina, que é o valor previsto no Contrato nº 097/2013. Além de solicitar a devolução de R\$ 480.000,00 relativo à diferença de preços praticada em contratos de locação de equipamentos iguais.

### **Causa**

Pesquisa de preços incompleta e inadequada.

### **Consequência**

Superfaturamento no valor de R\$ 480.000,00 pela locação das máquinas modelo ARCHITECT.

### **Recomendações:**

- a) Iniciar gestões com a contratada visando a redução do valor do Contrato nº 098/2013 de R\$ 31.000,00 por máquina para valor próximo a R\$21.000,00 por máquina;
- b) Instaurar processo disciplinar para apurar a responsabilidade dos servidores e dirigentes pela locação de máquinas iguais por preços diferentes gerando o prejuízo apontado neste relatório, com base na Lei Complementar nº 840, de 23/12/2011, ou, se for o caso, instaurar Tomada de Contas Especial a fim de apontar os responsáveis, quantificar o dano ao erário e recuperar o prejuízo.

### **1.1.1.3 - INSTALAÇÃO DE ESTEIRA NAS DEPENDÊNCIAS DO HEMOCENTRO SEM FORMALIZAÇÃO LEGAL**

#### **Fato**

Ainda em relação aos processos nos 063.000.220/2012 e 063.000.175/2012 relativos à locação das máquinas ARCHITECT I 2000 e aquisição de kits reagentes, constatamos que houve a instalação adicional de uma esteira transportadora das amostras de sangue. Esse equipamento não foi mencionado em nenhum Projeto Básico, Termo de Referência ou dos Editais relativos às duas contratações.



A sua instalação foi mencionada em determinado Relatório e em uma Ata de reunião do Colegiado Gestor do Hemocentro ocorrida em 23/09/2013, portanto, antes das assinaturas dos contratos de locação das máquinas realizadas em 04/11/2013.

A Sra. [REDACTED] informou que, numa reunião anterior com os representantes do fabricante e da contratada, foram discutidas as adequações estruturais necessárias para a implantação da plataforma já que, os equipamentos eram robustos e compostos com esteiras de alimentação robotizada, o que exigiria um espaço muito grande para sua instalação. Acrescentou, ainda, que a empresa PMH seria responsável pelas adaptações na estrutura do local, em atendimento às exigências preconizadas no Edital.

Neste ponto, é preciso destacar que a equipe de auditoria não encontrou nos autos dos processos relativo ao procedimento licitatório qualquer referência que validasse as informações expostas acima, quanto a previsão edilícia da realização de serviços de engenharia com o propósito de instalar sistema de esteira nas dependência da Fundação, que pudessem justificar os preços praticados.

Consta em documentos apartados dos processos um Relatório que faz referencia a instalação do equipamento ocorrida dezembro de 2013. Cabe ressaltar que, segundo esse documento, a empresa ofertou à FHB o equipamento denominado Accelerator 3.600, conhecido como Esteira Automatizada, **sem ônus** à Instituição, como um acessório aos equipamentos locados. Esse equipamento é composto de um sistema de gerenciamento de dados e automação, sendo, portanto, uma solução integrada para gerenciar ordens e processar tubos de amostras no laboratório.

Em outro documento consta a informação de que a esteira instalada não trouxe os resultados esperados resultando em aumento de custos e mais tempo de processamento das análises, uma vez que os equipamentos desacoplados processavam aproximadamente 175 testes/hora, enquanto que acoplado processava 145 testes/hora. De acordo com a Assessoria Científica da PMH, essa esteira não foi projetada para esse tipo de serviço (hemocentro) e sim para um laboratório de rotina com grande quantidade de amostras processadas diariamente e que não possui prazos tão curtos para a liberação de resultados e não atuam como emergência, como é o caso da Fundação que realiza testes em amostras de transplante.

Consta em Termo de Entrega de Equipamento, assinado apenas por representante da empresa, que a esteira automatizada e os demais equipamentos acessórios foram emprestados por prazo indeterminado, de acordo com os art. 579 ao 585 do Código Civil Brasileiro vigente, comprometendo-se a Unidade, a não transacionar e a zelar pelos



referidos equipamentos. De acordo com as Notas Fiscais apresentadas a esteira e os acessórios possuem valor de R\$3.750.303,83.

Cabe mais uma vez ressaltar que esses equipamentos não foram objeto de contratação, e sim cedidos à Unidade sem ônus, conforme documentos apresentados à equipe de auditoria. Deste modo, não poderiam justificar o aumento significativo da locação desses equipamentos.

### **Causa**

Negociação informal com a contratada para disponibilização de equipamentos para utilização das dependências do Hemocentro.

### **Consequência**

Existência de equipamentos de propriedade de terceiros em uso nas dependências do Hemocentro sem a formalização legal.

### **Recomendação:**

- a) Providenciar a formalização legal da cessão dos equipamentos ao Hemocentro ou providenciar a sua retirada;
- b) Instaurar processo disciplinar para apurar a responsabilidade dos servidores e dirigentes pela instalação de equipamento sem a apropriada formalização legal.

## **1.1.1.4 - NÃO COMPROVAÇÃO DE VANTAJOSIDADE EM LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTO QUANDO DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL**

### **Fato**

Ainda em relação ao Contrato nº 098/2013 firmado com a empresa PMH Produtos Médicos Hospitalares Ltda. foi constatado que não houve a comprovação de vantajosidade para a prorrogação realizada em 03/11/2015.

Nos autos constou apenas uma proposta apresentada pela empresa UNIVERSAL – ACM Diagnóstica Comércio e Representações Ltda. no valor de R\$84.860,00/mês para a locação dos equipamentos. Entretanto, o valor informado era para a



máquina modelo PRISMA - ABBOTT enquanto que a máquina locada à época foi o modelo ARCHITECT I 2.000 - ABBOTT.

Consta em despacho elaborado pela Sra. [REDACTED] em 01/08/2013, fls. 594/596, responsável pela Gerência de Laboratórios, a seguinte justificativa quanto à pesquisa de mercado:

[...] 7. Reitere-se que a FHB envidou os esforços devidos para obtenção de propostas comerciais condizentes com as recomendações da Douta Procuradoria. No entanto, em decorrência da impossibilidade de obter parâmetro de preços na modalidade de locação (já que a prática dominante no resto do País é o comodato), a Fundação justifica, perante à Subsecretaria de Licitações e Compras, o fato de não poder ampliar o detalhamento da locação com todos os seus custos unitários, haja vista, de um lado, a especificidade e complexidade dos equipamentos e, de outro, a demora, a onerosidade e os prejuízos decorrentes da tentativa de discriminar, em planilhas, os referidos custos unitários. Deve-se, entretanto, alertar os licitantes para o fato de que na locação dos equipamentos deverão estar inclusos todos os serviços referidos no objeto, quais sejam: manutenção preventiva e corretiva, calibração (quando aplicável), interfaceamento de dados e treinamento de pessoal, em razão de esses serviços comporem o já mencionado "conjunto integrado", que são elementos indissociáveis do objeto deste termo de referência.

Ressalte-se que a prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos não é regra absoluta. A prorrogação somente se justifica nos casos em que a Administração consiga manter a vantagem mediante ampla pesquisa de preços.

O Tribunal de Contas da União, em seus julgados, já se manifestou quanto à obrigatoriedade de comprovação de vantagem econômica nas prorrogações de contratos:

9.2 determinar [...] que, por ocasião da celebração de aditivos para prorrogação do prazo de vigência dos contratos de prestação de serviços executados de forma contínua.

[...]

9.2.2. realize pesquisa dos preços de mercado capaz de justificar ou não o aditamento consignando-a, expressamente nos autos, para fins de observância ao disposto no art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/1993. (TCU. Acórdão nº 3.010/2008, 2ª Câmara. Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 19.08.2008).

Da mesma forma, o Tribunal de Contas do Distrito Federal-TCDF apresentou entendimento semelhante, a saber:

Decisão nº 544/2010

[...]

V. determinar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

[...]



(b) verifiquem, antes de procederem à prorrogação de contratos de prestação de serviços de natureza contínua, prevista no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, além da compatibilidade com os preços praticados no mercado, a exatidão das demonstrações analíticas da composição dos custos e o impacto decorrente da expectativa de reajuste do contrato em vigência;

Ressalte-se que a FHB já possuía contrato de locação de equipamentos ARCHITECT I 2.000 – ABBOTT, pactuado pelo valor de R\$21.000,00/máquina, Contrato nº 97/2013, que poderia compor a pesquisa de preços da Fundação. Entretanto, o valor do Contrato prorrogado foi mantido em R\$ 31.000,00/máquina, trazendo desvantajosidade para a Administração Pública.

### **Causa**

Ausência de comprovação da vantajosidade de prorrogação de contrato de prestação de serviços de natureza contínua.

### **Consequência**

Prorrogação realizada de forma irregular, sem a informação necessária para comprovar de forma efetiva a vantajosidade, gerando prejuízo ao erário.

### **Recomendações:**

a) Notificar, formalmente, os servidores envolvidos com as contratações de serviços de natureza contínua, principalmente os executores de contratos, da necessidade de realização de ampla pesquisa de mercado com o objetivo de comprovar se o contrato a ser prorrogado permanece vantajoso para a Administração Pública, uma vez que já existia contrato na Fundação para locação da mesma máquina com valor inferior;

b) Instaurar processo disciplinar para apurar a responsabilidade dos servidores pela pesquisa de preços deficiente que resultou na prorrogação contratual sem comprovação de vantajosidade, com base na Lei Complementar nº 840, de 23/12/2011.

## **IV - CONCLUSÃO**

Em face ao exposto neste relatório, conclui-se pela existência de superfaturamento na execução do Contrato nº 098/2013 no período de novembro de 2013 a novembro de 2015, tanto nos preços dos insumos/reagentes quanto no preço da locação do equipamento automatizado, totalizando um prejuízo de R\$ 8.524.800,00. O montante apontado neste relatório resultou de falha grave na estimativa dos preços do objeto do



Contrato nº 098/2013. Adicionalmente, foi constatado a presença de equipamento (esteira) instalado na FHB sem a devida formalização contratual.

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

<b>GESTÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3 e 1.1.1.4	Falhas Graves

Brasília, 17 de dezembro de 2015

Controladoria-Geral do Distrito Federal