

VOTO

Em exame o Relatório da Auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (peça 33), no período de 31/07 a 14/11/2017, com o objetivo de verificar a regularidade das aquisições de Órteses, Próteses e Materiais Especiais – OPME, mais especificamente de Dispositivos Médicos Implantáveis – DMI, efetuadas no Estado do Rio Grande do Norte, para utilização em pacientes do Sistema Único de Saúde.

2. Na rede pública estadual, foram auditados a Secretaria de Saúde Pública do Governo do Estado do Rio Grande do Norte – Sesap, os Hospitais Regionais Deoclécio Marques de Lucena – HRDML, localizado em Parnamirim/RN, e Tarcísio Vasconcelos Maia – HRTVM, localizado em Mossoró/RN. Na rede pública municipal, foram auditadas a Secretaria Municipal de Saúde de Natal – SMS/Natal, por intermédio de três instituições privadas por ela contratadas de forma suplementar ao SUS: o Hospital do Coração de Natal Ltda. – Hospital do Coração, o Instituto do Coração de Natal Ltda. – Incor e a Clínica Ortopédica e Traumatológica de Natal Ltda. – Hospital Memorial.

3. A metodologia empregada pela equipe de auditoria consistiu no exame de processos licitatórios realizados pela Sesap entre junho/2015 a julho/2017 e dos espelhos das autorizações de internação hospitalares – AIHs dos Hospitais do Coração, Memorial e Incor que apresentaram cobrança de OPME em 2016, em confronto com os respectivos prontuários médicos, bem como dos dados do sistema Datasus encaminhados pela Sesap/RN e SMS/Natal. Tais exames resultaram nos seguintes achados:

- a) cobrança de procedimento diferente do realizado;
- b) faturamento de OPME em quantidade superior à implantada/realizada;
- c) ausência de registro, em AIHs, de despesas com OPME;
- d) contratação direta, sem caracterização de hipótese de dispensa de licitação;
- e) contratação direta, sem configuração de hipótese de inexigibilidade de licitação;
- f) restrição ao caráter competitivo da licitação por meio de critério de habilitação ilegal;
- g) pesquisa de preço deficiente;
- h) contratação de preços incompatíveis com os de mercado.

4. A cobrança de procedimento diferente do realizado (alínea a) foi constatada em AIHs do Hospital Memorial e do Hospital do Coração referentes ao procedimento denominado Artrodese Toraco-Lombo-Sacra-Posterior realizados no exercício de 2016. Consiste na cobrança de bloqueadores de parafuso de titânio (que são fornecidos junto com o parafuso de titânio, sob o código 0702050393, ao preço de R\$ 410,24) como se fossem um material independente, denominado sistema para fixação de parafusos às hastes de titânio (código 0702050210, ao preço de R\$ 610,00).

5. De acordo com a Tabela do SUS, o sistema para fixação de parafusos às hastes de titânio deve ser utilizado de forma alternativa, nos casos em que o uso de parafuso pedicular não seja indicado, como, por exemplo, devido a variação anatômica ou a comprometimento da região pedicular.

6. No Hospital Memorial, o superfaturamento atingiu o montante de R\$ 110.410,00, referente à cobrança indevida de 181 sistemas para fixação de parafusos às hastes de titânio, ao preço individual de R\$ 610,00. Essa ocorrência foi verificada em 23 das trinta AIHs componentes da amostra examinada com auxílio de auditora médica, mediante confronto com o registro do boletim da sala de cirurgia e com as imagens de radiologia anexadas aos prontuários. No Hospital do Coração, o superfaturamento monta a R\$ 15.860,00, correspondente à cobrança indevida de 26 sistemas para fixação de parafusos às hastes de titânio, detectada em quatro de trinta AIHs auditadas nos mesmos moldes acima descritos.

7. Estendendo o exame para todas as AIHS do exercício de 2016, porém sem o auxílio da auditora médica, a equipe de fiscalização quantificou cobrança indevida de R\$ 584.380,00 no Hospital Memorial, distribuídos em 140 AIHS (958 sistemas de fixação x R\$ 610,00) e de R\$ 43.310,00 (71 sistemas de fixação x R\$ 610,00), distribuídos em doze AIHs.

8. Ao que tudo indica, o Ministério da Saúde adotou medidas para corrigir o registro irregular de utilização do procedimento 0702050210. Segundo contato mantido pela equipe de fiscalização com a Coordenação Geral de Atenção Especializada daquela Pasta, a Portaria 422, de 22/02/2017, alterou a tabela de OPME e a descrição dos procedimentos. Após o contato com a equipe de auditoria, o MS/SAS expediu a Portaria 1.599, de 11/10/2017, em que excluiu três procedimentos da Tabela SUS, dentre eles o mencionado procedimento 0702050210, e incluiu o procedimento 070205082-2 – “Dispositivo pedicular para fixação de haste (inclui bloqueador)”.

9. Considerando que o procedimento denominado “sistema para fixação de parafusos às hastes de titânio – código 0702050210” foi incluído na tabela do SUS pela Portaria MS/SAS 1.276, de 14/11/2012, a equipe de auditoria propõe que seja determinado ao Ministério da Saúde que apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a verificar a cobrança e o pagamento indevido, pelo SUS, desse material em todos os hospitais habilitados que tenham efetuado cobrança sob o código 0702050210 de 2012 a 2017, especialmente o Hospital Memorial e o Instituto do Coração de Natal Ltda.

10. Peço vênias para discordar do encaminhamento formulado pela equipe de auditoria. Quanto à recuperação dos valores indevidamente despendidos relativamente ao exercício de 2016, pertinentes à amostra examinada com auxílio de auditora médica (R\$ 110.410,00 no Hospital Memorial e R\$ 15.860,00 no Hospital do Coração), cabe considerar que os repasses do Fundo Nacional de Saúde são feitos fundo a fundo. Uma vez que o Ministério da Saúde não efetua pagamentos diretos aos hospitais contratados pelo Município de Natal, resta inviabilizado o encontro de contas entre os valores indevidamente faturados pelos hospitais e os créditos futuros. Assim, entendo que a determinação deverá ser encaminhada à Secretaria Municipal de Saúde de Natal.

11. Em que pesem a consistente metodologia de análise da amostra de AIHs e a clara descrição do achado, a proposta de determinação de realização de auditoria pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus em todos os hospitais que tenham empregado o procedimento código 0702050210 entre 2012 e 2016 pode não ser indicada diante do possível prejuízo à realização de outras fiscalizações planejadas por aquele órgão. Por esse motivo, considero mais adequado recomendar ao Ministério da Saúde que avalie a conveniência e oportunidade de incluir a verificação proposta pela equipe da Secex/RN no escopo de futuras fiscalizações, e determinar-lhe que apresente plano de ação para o cumprimento da medida ou justificativa para o seu não acolhimento.

12. Adicionalmente, deverá ser dada ciência à Secretaria Geral de Controle Externo para que leve essa ocorrência ao conhecimento das unidades que lhe são vinculadas, a fim de que avaliem a conveniência de incluir esse objeto de controle em suas próprias fiscalizações.

13. A segunda ocorrência – constatação de cobrança de OPME em quantidade superior à implantada (alínea **b**) – refere-se ao faturamento de material sem a correspondente comprovação do seu uso nos boletins de sala de cirurgia, verificado em quatro das trinta AIHs do Instituto do Coração de Natal auditadas, alcançando a cifra de R\$ 529,87. O encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização contempla determinação à Secretaria Municipal de Saúde de Natal de que cobre administrativamente o débito do Incor e comprove o ressarcimento perante o TCU, medida que tenho por adequada.

14. A ausência de registro, em AIHs, de despesas com aquisição de OPME (alínea **c**) refere-se ao fato de que o Hospital Regional Deoclécio Marques de Lucena realiza procedimentos de alta complexidade em traumatologia-ortopedia, para os quais adquiriu OPMEs no montante de R\$ 3.289.478,00 em 2016. Entretanto o hospital não cobra as OPMEs do SUS, porque está registrado no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde apenas para a realização de procedimentos de média complexidade, sujeito ao teto financeiro mensal de R\$ 307.000,00. Os procedimentos de alta complexidade são efetivamente custeados pela Sesap/RN e pela SMS/Natal, em valores superiores aos da Tabela SUS.

15. A equipe de fiscalização aponta que essa conduta tem como efeitos indesejáveis: a inexistência de série histórica da produção real do hospital, prejuízo a possível pleito do aumento do

teto financeiro estabelecido pelo MS, dificuldade em rastrear as OPMEs e o não ressarcimento do valor gasto com OPMEs pelo SUS.

16. O gestor estadual informou que está adotando providências para habilitar o HRDML para a realização de procedimentos de alta complexidade em traumatologia-ortopedia. Para garantir que essa informação se confirme, a equipe de fiscalização propõe que ela seja objeto de determinação à Sesap/RN, com base no art. 4º, § 2º, da Lei 8.080/1990, segundo o qual a contratação deve recair na rede pública, e apenas de forma suplementar na rede privada.

17. Avalio que o credenciamento do HRDML para realização de procedimentos de alta complexidade em traumatologia-ortopedia ajustaria o tipo de habilitação da instituição à sua prática. Todavia, o credenciamento exige o exame de requisitos específicos que refogem ao exame desta Corte, razão pela qual a matéria deverá ser objeto de recomendação ao órgão estadual, bem como de ciência à Sesap/RN e ao HRDML de que a ausência de cobrança, nas AIHs, dos procedimentos que envolvam OPME comprometem a transparência da produtividade do hospital e a sua habilitação para realização de procedimentos de alta complexidade em traumatologia-ortopedia, contrariando a Resolução Inamps 227/1990 e o Manual Técnico Operacional do Sistema de Informação Hospitalar.

18. No que diz respeito às aquisições diretas de material para uso em cirurgias fundamentadas em dispensa de licitação (alínea **d**), há indício de irregularidade porque as situações emergenciais invocadas pelos adquirentes são rotineiras, passíveis de solução por meio de planejamento adequado.

19. No Hospital Regional Tarcísio Vasconcelos Maia, referência no atendimento de urgência ou emergência, a justificativa para a dispensa de licitação em duas aquisições, no valor total de R\$ 118.100,00, consistiu no relevante número de acidentes que ordinariamente ocorrem na região e causam traumas bucomaxilofaciais.

20. No Hospital Deoclécio Marques de Lucena, referência estadual em ortopedia, a justificativa invocada para as aquisições diretas junto a três fornecedores, no montante de R\$ 1.496.560,00, foi a perspectiva de realizar muitos procedimentos em pacientes idosos, devido a quedas e doenças como osteopenia e osteoporose. Desse último montante, R\$ 206.560,00 foram custeados com recursos federais.

21. Na aquisição direta de materiais realizada pelo HRTVM em 2015 fundamentada em inexigibilidade de licitação (alínea **e**), no valor de R\$ 79.440,00, não foi demonstrado que a marca escolhida era única e não possuía similar capaz de atender ao interesse público. Ao revés, a equipe de fiscalização identificou a existência de ao menos três outros fabricantes dos mesmos produtos. Sem a necessária justificativa da preferência de marca, a inexigibilidade foi embasada meramente em carta de autorização de distribuição dos produtos. Embora a contratação em foco tenha sido de baixa materialidade, nos dois exercícios anteriores ocorreram três aquisições, junto ao mesmo fornecedor, que totalizaram mais de R\$ 2.000.000,00.

22. Em face das ocorrências descritas nas alíneas **d** e **e**, o encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização, que considero adequado à situação descrita no Relatório precedente, é a determinação para que a Sesap/RN elabore plano de ação a fim de aprimorar o processo de compras de Órteses, Próteses e Materiais Especiais pelo Estado com recursos federais; a audiência dos Diretores-Gerais do HRTVM e do HRDML, bem como do assessor jurídico do HRTVM, pela emissão de pareceres que não examinaram, efetivamente, a presença de requisitos legais para a compra emergencial ou para a inviabilidade de competição.

23. Anoto que não está sendo proposta a audiência do parceiro responsável pela aquisição direta realizada no âmbito do HRDML, porque ele, em dois momentos, apontou a ausência de requisitos para a compra emergencial, vindo a aderir à medida apenas depois de transcorridos seis meses sem adoção de providências por parte da Administração com vistas à realização de licitação.

24. A restrição ao caráter competitivo (alínea **f**) e a deficiência na pesquisa de preços (alínea **g**) foram verificadas no Pregão Eletrônico 1/2016, promovido pela Sesap/RN com vistas ao registro de preços para futura aquisição de material de consumo em traumatologia-ortopedia pelas unidades

hospitalares da rede pública do Estado, com orçamento superior a R\$ 22 milhões e valor arrematado de R\$ 14.342.865,50.

25. A restrição registrada na alínea **f** consistiu na exigência, para fins de habilitação, de que a empresa arrematante apresentasse declaração de possuir instalações físicas em Natal/RN, com responsável técnico contratado para responder em caso de dúvida no uso dos materiais pelos hospitais. O estabelecimento desses critérios, por si só, contraria a jurisprudência desta Corte de que a Administração deve consignar, expressa e publicamente, os motivos de exigência de comprovação de qualificação técnico-profissional ou técnico-operacional, e demonstrar fundamentadamente que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado (Acórdão 489/2012-Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo; Acórdão 2.297/2005-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler), o que não ocorreu no caso em exame.

26. Ademais, há indícios de direcionamento do certame, pois das 47 empresas que manifestaram interesse na licitação, somente quatro participaram da disputa. Como duas não possuíam instalações em Natal/RN, houve apenas duas empresas arrematantes. Dos 186 produtos arrematados pelo valor de R\$ 14.342.865,50, 86 foram de fato adquiridos, no valor de R\$ 5.868.439,40 (40,92%), sendo R\$ 5.361.794,72 (37,38%) da empresa W. Felipe da Silva – ME e R\$ 179.372,86 (3,35%) da empresa Kompazo Saúde. Dos doze lotes da licitação, três eram fictícios, uma vez que nenhum produto deles foi adquirido na vigência do pregão.

27. A pesquisa de preços de que trata a alínea **g** foi considerada deficiente porque contemplou descrições genéricas, incompletas ou visivelmente incompatíveis com as especificações constantes do Termo de Referência da licitação, frustrando a efetiva comparação de preços. Ademais, contrariando o disposto no art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, não se considerou como parâmetro para formação da estimativa de preços o valor de outras contratações similares realizadas pela Administração Pública, executadas ou concluídas nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços, como determina o art. 2º, inciso II, da Instrução Normativa MP/SLTI 5/2014.

28. Exemplificando a irregularidade acima descrita, a equipe de fiscalização aponta que foram ignorados os preços do Pregão 163/2013, que vigorou até o mês anterior ao da realização da pesquisa, admitindo majorações de preços de mais de 2000% sobre a contratação finda. Corroborando o achado de irregularidade no Pregão 1/2016, os preços referentes ao Pregão 31/2017 tiveram redução expressiva, conforme abaixo demonstrado:

Item do Pregão 1/2016	OPME	Pregão 163/2013 26/08/14 a 25/8/15	Pregão 1/2016 1º/7/16 a 1º/7/17	Pregão 31/2017
1.28	Placa óssea tipo tubo para grandes fragmentos em aço inox, com angulação de 135º possui perfil anatômico, de 2 a 16 furos de auto-compressão, com comprimentos de 48 a 272 mm para fixação temporária ou permanente dos diversos tipos de fraturas distais do fêmur. Placa com pino deslizante de 50 a 145mm e parafuso de compressão.	764,34	6.000,00	1.273,70
1.3	Arruelas	7,19	199,33	47,50

29. Em relação a esses dois achados, considero adequada a proposta de determinação à Sesap/RN no sentido de que apresente a este Tribunal plano de ação para aprimorar os processos de compras de OPME, bem como de audiência dos responsáveis pela inconsistente pesquisa de preços do Pregão 1/2016, pela elaboração e aprovação de edital contendo cláusula restritiva ao caráter competitivo.

30. Relativamente à responsabilidade do Pregoeiro e da autoridade que homologa o edital, a jurisprudência desta Corte reconhece que a Lei de Licitações não lhes atribui a *responsabilidade* pela pesquisa de preço e a consequente elaboração do orçamento. *Não obstante, esses agentes devem verificar se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa pesquisa orientou-se por critérios aceitáveis* (Acórdão 3.516/2007 – 1ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, e Acórdão 2318/2017 – Plenário, sob a minha relatoria).

31. No caso em exame, há indícios de que a pesquisa de preços, embora existente, não observou critérios aceitáveis. Às evidências enumeradas pela equipe de fiscalização (ausência de pesquisa de preços praticados pela Administração Pública e desconsideração do preço praticado no pregão imediatamente anterior), acrescento que dos 186 produtos relacionados no Termo de Referência apenas 33 obtiveram três cotações. Trinta e cinco produtos não obtiveram nenhuma cotação e 118 produtos receberam uma ou duas cotações, conforme declaração constante do Relatório de Pesquisa Mercadológica (peça 17, p. 139-140).

32. Adicionalmente, a pesquisa incorporou grande variabilidade de cotações que distorceram o preço médio, conforme se observa dos exemplos abaixo enumerados, extraídos do quadro consolidador (peça 18, p. 145-150, e peça 19, p. 1-9):

Item	Descrição	Cotação 1 (R\$)	Cotação 2 (R\$)	Cotação 3 (R\$)
2.7	Placa reta pequena de autocompressão em aço inoxidável com 10mm de largura e 3,0mm de espessura, com comprimento de 85mm e com 7 furos, para uso com parafusos de 3.5 a 4,0 mm	-	338,28	761,25
2.8	Placa reta pequena de autocompressão em aço inoxidável com 10mm de largura e 3,0mm de espessura, com comprimento de 97mm e com 8 furos, para uso com parafusos de 3,5 a 4,0mm		338,26	761,25
5.15	Dispositivo antiprotusão		1.044,10	1.812,73
7.1	Cimento ósseo radiopaco cada dose contém 40 g de polímero e 20 ml de monômero		208,00	370,00
8.1	Enxerto ósseo radiopaco cada dose contém 40 g de polímero e 20 ml de monômetro		208,00	370,00
10.12	Gancho angulado direito	3.000,00	4.706,30	5.100,00
10.13	Gancho angulado esquerdo	3.000,00	4.706,30	5.100,00

33. Essas falhas eram facilmente perceptíveis para quem tivesse a incumbência de elaborar o edital, utilizá-lo como instrumento primordial do pregão ou aprovar os procedimentos realizados. Assim, na linha da jurisprudência desta Corte invocada pela equipe de fiscalização, cabe realizar a citação do autor do edital e do servidor incumbido da pesquisa de preços, bem como do Pregoeiro e do agente que homologou a licitação.

34. O último achado – contratação de preços incompatíveis com os de mercado (alínea g) – diz respeito ao item 1.28 do Pregão 1/2016, conhecido como **Dynamic Hip Screw**, correspondente ao código 0702030813 na tabela do SUS. Ele foi objeto de análise mais detida pela equipe de auditoria por ser o produto de maior representatividade na Curva ABC, composta por 31 itens que representaram R\$ 4.314.521,26, ou 80,47% do valor pago de R\$ 5.361.794,72.

35. Em síntese, o preço unitário praticado pela fornecedora a W. Felipe da Silva Ltda. – ME foi de R\$ 3.199,00. A venda de 390 unidades (quinze para o Hospital Regional Monsenhor Walfredo Gurgel e 375 para o Hospital Regional Deoclécio Marques de Lucena) alcançou o preço total de R\$ 1.247.610,00. Entretanto, também no ano de 2016, a mesma placa, oriunda do mesmo fabricante, foi fornecida pela empresa MCI – Comércio de Materiais Cirúrgicos ao Hospital Memorial ao preço unitário de R\$ 634,34. Assim, apenas com esse item, apurou-se superfaturamento de R\$ 1.000.217,40.

36. A proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria é a de que se realize a audiência dos responsáveis pela antieconomicidade do Pregão 1/2016 e que se determine ao Ministério da Saúde a completa verificação dos preços dos materiais adquiridos pela Sesap/RN com base no referido certame e a instauração da competente tomada de contas especial.

37. Quanto a este tema, parece-me de melhor alvitre que a presente fiscalização seja convertida de imediato em tomada de contas especial, para realizar a citação dos responsáveis pelo superfaturamento de R\$ 1.000.217,40, acima quantificado. Por economia processual, adota-se como

referência para atualização do débito a data de 02/08/2017, por ser a mais recente dentre as notas fiscais reunidas à peça 23 dos autos, critério que acarreta o menor ônus ao fornecedor e aos demais responsáveis solidários.

37. No que diz respeito à atuação do Ministério da Saúde, considerando a reduzida materialidade das aquisições remanescentes, de pouco mais de R\$ 4 milhões de reais, frente ao montante de mais de vinte bilhões de reais descentralizados anualmente pelo Fundo Nacional de Saúde, que seja recomendada àquela pasta a verificação do sobrepreço e determinada a apresentação das devidas justificativas para o caso de não acatar a medida proposta.

Pelo exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 11 de abril de 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator