



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA

PROCESSO: Nº 0014909/2016

MODALIDADE: PREGÃO PRESENCIAL – REGISTRO DE PREÇOS Nº 16/16

CONTRATANTE: PMNV

CONTRATADA: DROGAFONTE LTDA

OBJETO: AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA ABASTECIMENTO DA FARMÁCIA BÁSICA

SECRETARIA: SAÚDE – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

I. INTRODUÇÃO GERAL

Em atendimento à solicitação de parecer por parte do Secretário de Saúde, André Wiler Silva Fagundes, sobre a execução da ata de registro de preços após a sua vigência, esta Controladoria emite relatório resposta à solicitação, bem como análise da execução física e financeira da Ata de Registro de Preços nº 16/16.

II. PONTOS DE AUDITORIA

O trabalho da auditoria verificou se houve o cumprimento das obrigações acordadas em ata, bem como o cumprimento da Lei 4.320/64 no que se refere ao rito processual para pagamento, a saber: Empenho, Liquidação, Pagamento.

A documentação foi examinada sob a ótica do rito metodológico abaixo discriminado;

- A formalização do processo no que diz respeito ao pedido de fornecimento, liquidação e pagamento;
- Fiscalização para o cumprimento fiel da Ata;
- Celeridade no trâmite processual;
- Organização do Processo.



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

Portanto, a auditoria destaca os seguintes pontos:

1. A FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

1.1 Solicitação do Medicamento/Autorização de Empenho:

Observamos que algumas vezes houve demora entre a solicitação e a emissão da autorização de empenho.

Conforme, **ANEXO I**, podemos constatar que entre o pedido e a emissão da autorização de empenho se passaram 15 dias. Entretanto não conseguimos identificar pelos documentos onde houve a demora, se no envio para o setor de compras ou se no próprio setor de compras para emitir a autorização.

Essa falha no processo atrasa a execução do contrato, e em se repetindo algumas vezes, como constatamos, o atraso é acumulado contribuindo para que o prazo de vigência da ata não seja necessário para o atendimento das necessidades da secretaria.

1.2 Liquidação: o artigo 63 da Lei 4.320/64 dispõe que “A **liquidação da despesa** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

A liquidação da despesa deve ser feita com base no ateste na parte anterior da nota fiscal e o fiscal do contrato deve informar que o material entregue confere com o material discriminado na nota fiscal.

No caso em tela, observamos que em alguns processos este ateste é feito de forma inadequada, com a aposição de carimbo que diz: “Informamos que a Nota Fiscal tramitou pelo setor, sendo efetuados os registros necessários para posterior liquidação”.

Ocorre que tal ato não configura ateste, pois não menciona que os itens constantes na Nota Fiscal foram entregues em sua totalidade.

1.3 Pagamento: o artigo 55, inciso XIII da Lei 8.666/93 dispõe que:



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

“São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação”.

E quais seriam as obrigações de habilitação no certame que dispõe a lei 8.666/93? Em seu artigo 29 está escrito:

“Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

...

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência).”

Diante do exposto, concluímos que a empresa deve manter sua regularidade fiscal durante toda a vigência do contrato, apresentando a cada emissão de nota fiscal as respectivas Certidões Negativas de Débito.

Nos processos de pagamento ora auditados há apenas duas certidões, CND tributos federais e dívida ativa da união, emitida em 28/12/2017 com validade até 26/06/2018 e CND FGTS emitida em 28/12/2017 com validade de 17/12/2017 a 15/01/2018.

Conclui-se então que nos pagamentos feitos até o dia 08/12/2017 não foram apresentadas qualquer Certidão Negativa, e o pagamento feito em 23/02/2018 foi realizado só a apresentação da Certidão Negativa de tributos Federais e Dívida Ativa da União.



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

2 - Fiscalização para o fiel cumprimento do Termo de Referência e da Ata

O ajuste entre as partes estão relacionados no Termo de Referência e na Ata de Registro de Preço.

Cabe ao fiscal da ata garantir que a empresa cumprirá suas obrigações e caso não cumpra, este deve estar vigilante e cobrar o atendimentos às cláusulas estabelecidas e firmadas por ambas as partes.

O não cumprimento das obrigações é motivo suficiente para notificar à empresa e alertá-la sobre as penalidades a que está sujeita.

Observamos que a fiscalização foi ineficiente na ata em questão. Para comprovar essa ineficiência passamos a pontuar as cláusulas descumpridas por parte da empresa sem que ela fosse penalizada.

1.4.1 Prazo de Entrega do Medicamento: o item 9 do Termo de Referência determina que a entrega deve ocorrer 5 (cinco) dias corridos após o recebimento da autorização (que no caso em questão se trata da Autorização de Empenho). Entretanto o que vemos é o atraso e o fracionamento na entrega dos medicamentos.

Na tabela abaixo podemos visualizar qual o cronograma de faturamento e entrega dos pedidos.

DATA - AUTORIZAÇÃO DE EMPENHO	DATA - NOTA FISCAL	DATA -NOTA DE ENTRADA
16/02/2017b	22/03/2017	22/03/2017
	05/05/2017	16/05/2017
	22/05/2017	31/05/2017
	03/11/2017	23/11/2017
08/06/2017	13/06/2017	29/06/2017
02/10/2017	11/10/2017	26/10/2017
	17/10/2017	13/11/2017
	23/10/2017	22/11/2017
	27/11/2017	26/12/2017
24/11/2017	06/12/2017	28/12/2017



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

	26/12/2017	29/12/2017
--	------------	------------

- a) A autorização de empenho emitida em 16 de fevereiro de 2017 foi faturada, em parte, 34 dias após a solicitação, sendo entregue logo após o faturamento, o que indica que não há dificuldade no transporte para atender prontamente a solicitação;
- b) Essa mesma autorização de empenho entregue em 04 datas diferentes, sendo a última entrega feita dia 03 de novembro de 2017;
- c) A autorização de empenho emitida em 02 de outubro de 2017 também teve seu faturamento e entrega parcelados em 04 datas distintas, com a última entrega feita no dia 27 de novembro de 2017, ou seja, 57 dias após a autorização.

Diante desse quadro podemos concluir que a empresa não respeitou os prazos estabelecidos nos instrumentos contratuais e ainda, descumpriu a cláusula 9.5 da Termo de Referência que exige que a contratada informe à secretaria o atraso na entrega.

Não consta no processo qualquer documento que trate dessa informação, **tão pouco consta no processo qualquer notificação à empresa por parte da fiscal da ata sobre possíveis penalidades a serem aplicadas.**

Em 22 de novembro o jurídico emite parecer recomendando aplicação da penalidade. Parecer não foi acatado.

3 - Celeridade no trâmite processual: observamos ainda falta de celeridade no processo devido a diversos motivos.

Na planilha que compõe o **ANEXO II**, podemos visualizar todos os acontecimentos referentes à execução da ata.

É entendimento desta Controladoria que faltou empenho do setor responsável para agilizar as fazes da compra.



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

Um exemplo é que o primeiro memorando de solicitação de medicamentos foi emitido dia 02 de fevereiro de 2017 e a autorização de empenho apenas dia 16.

Essa autorização de empenho foi encaminhada à empresa apenas no dia 21 de fevereiro, ou seja, 19 dias após a solicitação.

Não deveria se fazer necessário pontuar aqui que um processo não anda sozinho, e que a falta do objeto em questão causa transtornos à população. Essa importância deve ser traduzida em empenho para que as solicitações sejam atendidas tempestivamente, evitando assim que o prazo de vigência da ata se esgote sem que os medicamentos necessários deixem de ser entregues.

Outro exemplo de entrave neste processo se deve ao número de pedidos de troca de marca por parte da empresa.

O que deveria fluir normalmente, fez com que pedidos se arrastassem meses para serem atendidos.

Acompanharemos aqui um pedido da empresa para troca de marca de dois medicamentos no dia 28 de março.

Dia 29 de março processo é encaminhado à Procuradoria para parecer sobre o assunto;

Dia 03 de maio a Procuradoria opina pela permissão de troca de marca. Aqui houve uma demora de mais de 30 dias, sem que a Fiscal do contrato cobrasse do setor o parecer (não consta nos processos qualquer memorando emitido pela secretaria cobrando o parecer). Tal demora certamente não exime a falha da Procuradoria, mas emitir o primeiro parecer em um processo de 8 volumes, tendo que analisar os termos da ata e do termo de referência e ainda conseguir juntar as informações em um processo confuso, demanda tempo e cautela;

Dia 16 de maio os medicamentos foram entregues, 03 meses depois da solicitação.

A demora, muitas vezes pelo excesso de pareceres, por parte da Procuradoria poderia ter sido evitada.



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

De posse de um parecer permitindo a troca de marca desde que os medicamentos trocados estejam de acordo com as normas técnicas (e isso só quem pode atestar é a fiscal do contrato devido ao seu conhecimento da área) não havia necessidade de enviar o processo à Procuradoria cada vez em que a empresa pedisse a troca de marca de algum medicamento.

É mister que o fiscal tenha confiança em suas decisões, especialmente as técnicas, dando celeridade à aquisição dos medicamentos e evitando transtorno.

7 - Organização do Processo

A organização processual é de singular importância no controle e eficiência. Administrar um contrato vultuoso, de várias empresas e com grandes demandas é preciso organização.

Quem precisa pegar o processo para análise se depara com um emaranhado de informações que não obedecem à ordem cronológica dos fatos, documentos que deveriam estar anexados aos processos contábeis estão espalhados pelo processo licitatório, enfim, falta organização para maior controle e melhor gestão.

Um exemplo é um memorando de número 68/2017 datado de 23 de maio (fls 3.297 do processo licitatório) solicitando medicamentos. Uma Autorização de

Empenho também foi emitida sob o número 00080/2017 no dia 02/06, no valor de R\$ 10.858,91. Esse memorando não se refere a nenhum processo contábil e não consta no processo ao qual foi anexado, nenhuma informação sobre ele, seja de atendimento, pagamento ou cancelamento do pedido.

Importante alertar aqui sobre a importância da numeração das folhas do processo. O processo licitatório foi numerado até à folha número 3.316, e os processos contábeis não tiveram nenhuma folha numerada.

A numeração e rubrica das folhas são essenciais para que não seja retirada do processo informações importantes que dão veracidade a fatos e autenticidade documentos.



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

8 - DA NOTA FISCAL EMITIDA FORA DA VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A base de toda a administração pública é conhecer a máxima dita por Hely Lopes Meireles em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, define: "A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso".

A administração pública está altamente atrelada à lei. O Princípio constitucional da Legalidade é o que norteia todos os atos em todas as esferas governamentais.

Mas o que confunde o servidor muitas vezes despreparado é querer exercer a administração pública como se fosse privada. Isso é simplesmente impossível, haja vista que, como o próprio Hely Lopes Meireles disse, "Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**. A lei para o particular significa "poder fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim".

Assim, diante de qualquer situação, o servidor público não deve fazer a pergunta: onde está a lei que diz que não posso fazer isso? Tal pergunta trata de profundo desconhecimento das leis que norteiam a administração pública.

Em lugar daquela pergunta, o servidor deve se fazer a seguinte: onde está a lei que diz que eu posso fazer?

Essa é a grande diferença. Não cabe entrar no mérito da burocracia, entrave ou excesso de controle. Nos cabe apenas fazer o que a lei nos dá expressamente o direito de fazer. Se ela não nos permite com todas as letras fazer algo, não devemos fazê-lo.



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

"No Acórdão nº 1302/2013 – Plenário, o jurisdicionado do TCU é questionado pela "prestação de serviços sem a vigência contratual, caracterizado pela execução de obras após o vencimento do prazo contratual, em desrespeito ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93. Durante a inspeção da equipe de auditoria existia, unicamente, uma minuta de termo aditivo para regularizar a questão."

No caso, o Min. Rel. Valmir Campelo, acolhendo as razões da unidade técnica, entendeu que "não obstante as irregularidades identificadas, nenhuma delas redundou em prejuízo ao erário ou a terceiros. Também não se identificou evidência de atos cometidos com má-fé tendentes a obter qualquer tipo de locupletamento. **Nesses termos, concordo com as conclusões da SecobHidro em considerar as impropriedades como meramente formais, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU. De todo ajuizado, assim, notificar à Porto de Recife S.A.. acerca das ditas incongruências legais que, se repetidas, podem ensejar a apenação dos gestores responsáveis, nos moldes do art. 58 da lei 8.443/92.**" (Destacamos.)"

Mas, apesar de não encontrar qualquer parecer ou acórdão que fale claramente a respeito do assunto, consideramos a análise do caso do contrato.

Não é possível a execução do contrato após a sua vigência. Não se fala em solicitação, se fala de execução.

Entendemos que a ata não deixa de ser um instrumento contratual, haja vista que nela estão pactuados os termos que regem a parceria. Assim, por falta de lei que permita a execução do "contrato" após a sua vigência, também é entendimento desta Controladoria que essa execução é irregular.

9 - CONCLUSÃO

Diante dos fatos acima descritos esta Controladoria conclui que:

- A morosidade no trâmite ocorre por falta de acompanhamento do processo;



PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
Controle Interno

- Notas Fiscais foram pagas sem que houvesse o ateste do fiscal do contrato;
- Notas Fiscais foram pagas sem a comprovação de regularidade fiscal da empresa;
- O atraso na entrega de medicamentos foi tolerado demasiadamente sem cobrança efetiva da empresa;
- Não foram aplicadas as penalidades sugeridas pela Procuradoria pelo descumprimento das regras do Termo de Referência e da Ata de Registro de Preços;
- Quanto à legalidade da emissão de Nota Fiscal posterior à data de vigência da ata, concluímos, mantendo nossa posição anterior, que por falta de permissão legal, acatamos o entendimento para contratos, ou seja, mesmo não se tratando de má fé, tal conduta não pode ser vista como regra, conforme Acórdão nº 1302/2013 do TCU, supra mencionado.

Nova Venécia, dia 09 de março de 2018

Luciana Marinho
Auditora

Wagner Willis Scherrer
Controladoria