



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

Parecer de Auditoria 0375/2021

| | |
|-----------------------|--|
| UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: | SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE |
| INTERESSADO: | Secretário de Estado de Saúde |
| ASSUNTO: | Contratação de empresa para gerenciamento de leitos de UTI |

Aquisições. Dispensa de Licitação. Justificativa de Preço. COVID. Gerenciamento de UTI. Processos n. 105846/2021 (Alta Floresta), 114698/2021 (Colíder) e 114865/2021 (Sorriso).

Cuiabá - MT
Junho/2021



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

SUMÁRIO

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. CONTEXTUALIZAÇÃO**
- 3. ANÁLISE TÉCNICA**
 - 3.1. Dos preços**
 - 3.2. Da fundamentação para seleção de empresas pelo preço proposto**
- 4. CONCLUSÃO**



1 INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento à Ordem de Serviço (OS) n. 158/2021, visando cumprir a missão institucional da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE-MT) de contribuir para a melhoria dos serviços públicos prestados pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, por meio do aperfeiçoamento dos Sistemas de Controle, da conduta dos servidores e fornecedores, ampliando a transparência e fomentando o controle social, esta equipe procedeu à análise dos preços cobrados para a prestação de serviços de gerenciamento de UTI.

2. O trabalho em questão é resultado de demanda feita a esta controladoria em reunião, realizada no dia 31/05/2021, do Gabinete de Situação (estabelecido por meio do Decreto n. 407/2020), momento em que foi apresentada planilha com processos de contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de gerenciamento de leitos de UTIs dos municípios de Alta Floresta, Sorriso e Colíder com preços bem superiores aos valores já contratados pela Secretaria de Estado de Saúde (SES-MT), conforme se depreende do Ofício n. 017/GBSAAF/SES/2021, de 07 de junho de 2021, pelo qual se encaminhou cópias dos aludidos processos, para análise.

3. Dada a urgência e exiguidade de tempo para analisar o objeto, a análise se restringiu à realização de pesquisa de preços cujos dados e informações obtidas foram utilizados para verificar a adequação dos preços propostos pelas empresas nos processos de Protocolos n. 105846/2021, 114698/2021 e 114865/2021.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

4. A lei Federal n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, alterada pela Medida Provisória n. 926, de 20 de março de 2020, dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (Covid-19).

5. Por sua vez, o Decreto Estadual n. 407, de 16 de março de 2020, estabeleceu as medidas a serem adotadas pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, entre elas, a autorização para a realização de despesas, inclusive com dispensa de licitação, para aquisição de bens/serviços/insumos de saúde, bem como a contratualização de serviços de saúde, destinados ao enfrentamento da doença, consoante o disposto no art. 4º, *caput*, do citado Decreto.

6. Uma das medidas adotadas é a disponibilização de leitos de UTI específicos para os pacientes acometidos com o Coronavírus, como forma de se tentar mitigar o seu



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

agravamento e óbito dos pacientes. A solução adotada pelo Estado de Mato Grosso foi a contratação de empresa especializada para o gerenciamento dessas unidades, podendo compor o objeto também o fornecimento de medicamentos, insumos, serviços de nefrologia e materiais.

7. Com o aumento dos casos de internação em UTI em 2021 há a necessidade de novas contratações (ou aditivação dos contratos já existentes) de empresas para realizarem a gestão dos leitos de UTI, disponíveis e a serem disponibilizados, de forma a atender adequadamente a população.

8. No Sistema de Gestão de Contratos (SIAG-C) do estado, verifica-se que já foram realizadas contratações/aditivos contratuais, para execução dos serviços por um período de 180 dias. Outros processos, no entanto, ainda não foram concretizados, correndo-se o risco de não haver disponibilidade de leitos, em caso do aumento de contaminação e agravamento da situação dos acometidos pela doença. Esses processos são os de Protocolos n. 105846/2021, 114698/2021 e 114865/2021, que correspondem à contratação de serviços de gestão de 10 (dez) leitos de UTI Adulto, por 180 (cento e oitenta) dias, cuja execução será realizada, respectivamente, nos municípios de Alta Floresta, Colíder e Sorriso.

9. Os preços propostos pelas empresas estão relacionados no Quadro 01.

Quadro 01 - Preços propostos pelas empresas

| Processo | Hospital | Tipo UTI | Qtde Leitos | Especificação | Empresa | Preço |
|-------------|---------------|----------|-------------|--|----------------|--------------|
| 105846/2021 | ALTA FLORESTA | ADULTO | 10 | GERENCIAMENTO TÉCNICO, ADMINISTRATIVO, FORNECIMENTO DE RECURSOS HUMANOS, RECURSOS MATERIAIS, MEDICAMENTOS, INSUMOS FARMACÊUTICOS, COM EQUIPAMENTOS DE UTI, INCLUINDO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS DE NEFROLOGIA COM OS EQUIPAMENTOS PARA DIÁLISE E INSUMOS. | LB SERVIÇOS | R\$ 3.400,00 |
| 114698/2021 | COLIDER | ADULTO | 10 | GERENCIAMENTO TÉCNICO, ADMINISTRATIVO, FORNECIMENTO DE RECURSOS HUMANOS, RECURSOS MATERIAIS, EQUIPAMENTOS NOVOS, MEDICAMENTOS E INSUMOS FARMACÊUTICOS, INCLUINDO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS DE NEFROLOGIA COM FORNECIMENTO DE | BONE MEDICINA | R\$ 3.400,00 |
| 114865/2021 | SORRISO | ADULTO | 10 | GERENCIAMENTO TÉCNICO, ADMINISTRATIVO, FORNECIMENTO DE RECURSOS HUMANOS, RECURSOS MATERIAIS, EQUIPAMENTOS NOVOS, MEDICAMENTOS E INSUMOS FARMACÊUTICOS, INCLUINDO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS DE NEFROLOGIA COM FORNECIMENTO DE | INTENSIVE CARE | R\$ 4.000,00 |



10. Os preços para os serviços descritos acima, como ressalta o Ofício n. 017/GBSAAF/SES/2021, estariam muito acima daqueles conseguidos pela SES em outros contratos. Por outro lado, a própria legislação pertinente às medidas para enfrentamento da situação permite a flexibilização dos procedimentos necessários para as contratações, a exemplo da autorização, disposta no Decreto 407, para realização de despesas, inclusive por dispensa de licitação, com fundamento no art. 4º, da Lei Federal n. 13.979/2020, por meio do qual pode-se deixar de utilizar todas as fontes de pesquisa de preços, previstas no art. 7º, § 1º, do Decreto Estadual n. 840/2017, bem como deixar de realizar as disputas por lances no SIAG.

11. Da mesma forma, a Medida Provisória n. 1.047/2021 estabelece que, excepcionalmente e mediante a justificativa da autoridade competente, pode-se dispensar a realização de estimativa de preços, bem como, se ela for realizada, os preços obtidos não vinculam a administração, que pode contratar por preços superiores, em virtude de oscilações nos preços.

12. No entanto, para assim proceder, a contratação deve ser precedida de negociação com os fornecedores, na ordem de classificação, para obtenção das condições mais vantajosas e deverá constar, nos autos dos processos correspondentes, a fundamentação para a variação de preços praticados no mercado por motivos supervenientes.

3 ANÁLISE TÉCNICA

3.1 DOS PREÇOS

13. Para subsidiar a análise foi realizada pesquisa de preços, por objetos similares ao ora analisado, cuja vigência começasse em 2021, nos seguintes sistemas: ComprasNet; SIAG-C; e Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas, TCE. Ao todo, foram encontradas 15 (quinze) contratações, sendo 9 (nove) delas efetuadas pela SES-MT; um pelo município de Cuiabá; um pelo município de Tangará da Serra; dois pelas forças armadas, a serem executados em Brasília; e um pelo município de Açailândia/MA.

14. O maior preço contratado por leito e quantidade de diárias foi de R\$ 2.800,00, para gestão de 10 (dez) leitos de UTI no âmbito do Hospital Regional de Alta Floresta, Contrato n. 069/2021 celebrado entre a SES-MT e a empresa Bone-Medicina Especializada Ltda, CNPJ n. 22.563.995/0001-31.

15. Pode-se verificar que os objetos contratuais variam em função dos seguintes itens:



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

necessidade de fornecimento de equipamentos; previsão de necessidade de serem equipamentos novos; previsão de fornecimento de medicamentos e insumos farmacêuticos; previsão de fornecimento de outros insumos; previsão da prestação de serviço de nefrologia; previsão de fornecimento de equipamentos e insumos para nefrologia.

16. Realizando-se combinações desses diversos fatores, pode-se observar os seguintes preços médio:

Quadro 02 - Média de preços por diária de acordo com o objeto

| TIPO | MÉDIA |
|--|--------------|
| Sem previsão de fornecimento equipamento de UTI e com previsão de prestação de serviço de Nefrologia | R\$ 2.052,89 |
| Com previsão de fornecimento de equipamento (com exigência de ser novo ou não) para UTI e previsão de prestação de serviço de Nefrologia | R\$ 1.981,31 |
| Com previsão de fornecimento de equipamento para UTI (sem exigência de ser novo) e previsão de prestação de serviço de Nefrologia | R\$ 2.345,00 |
| Com previsão de fornecimento de equipamento de UTI novo e previsão de prestação de serviço de Nefrologia | R\$ 1.860,07 |
| Sem previsão de prestação de serviço de Nefrologia | R\$ 2.182,12 |

17. Como se pode perceber, a variação mais substancial de preços se dá entre a quarta (R\$ 1.860,07) e a terceira (R\$ 2.345,00) média, que corresponde a 26%. A partir desses dados, não é possível concluir que o preço aumenta estritamente em função da adição de uma exigência. Isso porque a menor média verificada foi justamente naquele objeto que consolidou o maior número de exigências (fornecimento de equipamentos novos para UTI e prestação de serviços de Nefrologia). Entretanto, nem mesmo o maior preço encontrado (R\$ 2.800,00) se aproxima daqueles pretendidos pelas empresas nos processos sob os Protocolos n. 105846/2021, 114698/2021 e 114865/2021.

3.2 DA FUNDAMENTAÇÃO PARA SELEÇÃO DE EMPRESAS PELO PREÇO PROPOSTO

18. A Medida Provisória n. 1.047, de 3 de maio de 2021, dispõe sobre as medidas excepcionais para aquisição de bens e contratação de serviços, inclusive de engenharia, insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da covid-19. Nela estabeleceu-se a



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

necessidade de a administração pública, no planejamento das aquisições por ela abrangidas (art. 8º, caput), realizar estimativa de preços, utilizando-se, no mínimo, um dos itens elencados nas alíneas do inciso VI, art. 8º.

19. A estimativa de preços, nos casos de aquisições de que tratam a aludida Medida Provisória, pode, por outro lado, ser dispensada, desde que haja justificativa da autoridade competente, conforme § 2, inciso, VI, art. 8º. Realizando-a, no entanto, os preços estabelecidos podem deixar de serem observados e o poder público contratar por valores superiores, em virtude de oscilações causadas pela variação de preços, desde que se negocie com os fornecedores/prestadores de serviços e faça constar nos autos do processo fundamentação da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente (art. 8, § 3º, I e II).

20. Nos processos em questão, foram realizadas pesquisas de preços, a exemplo daquela constante às fls. 74/177, do Protocolo n. 114865/2021, constando Mapa Comparativo de Preços à fl. 179 do mesmo processo. Posteriormente, publicou-se o procedimento no SIAG fl. 183 e informaram-se as empresas possivelmente interessadas 185/187 sobre a publicação, resultando no Mapa de Apuração constante à fl. 189. A partir disso, foi solicitada redução de valores às empresas participantes (fls. 190/191), obtendo-se como resposta, tão somente, a informação da inviabilidade para isso em função de dificuldade para disponibilização dos serviços solicitados, bem como pela exigência por profissionais intensivistas (fls. 193/194).

21. Verifica-se, portanto, que houve tentativa de negociação com as participantes. Entretanto, a justificativa simplificada que foi apresentada para manutenção dos preços não é hábil para fundamentá-los, o que contraria o disposto no inciso II, § 3º, do art. 8º da Medida Provisória n. 1.047/2021. Exemplos de medidas possíveis de serem adotadas seria a demonstração de que os preços dos serviços cobrados pelos profissionais intensivistas variam em função de serem leitos de UTI específicos para COVID, bem como a demonstração da variação de preços em função da localidade onde os serviços devem ser prestados.

22. Isso se faz necessário tendo em vista que, segundo se depreende das manifestações dos representantes das empresas, constantes às fls. 193/194, do Processo n. 114865/2021, o aumento do preço para a prestação dos serviços decorreria da dificuldade para disponibilização dos serviços demandados em função da exigência por profissionais que possuam título de especialistas intensivistas e escassez de profissionais no mercado, causada pela pandemia.



23. Essa exigência, no entanto, não é fato novo estabelecido pelos processos em questão. Ela decorre da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n. 007/2010, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que dispõe sobre **requisitos mínimos para funcionamento de Unidades de Terapia Intensiva**, e que, em seus arts. 13 e 14 exige a designação de equipe multiprofissional, legalmente habilitada, cujos médico diarista e o médico responsável técnico devem possuir especialidade em medicina intensiva.

24. Tendo em vista ser um padrão mínimo necessário para o funcionamento de UTIs, uma variação nessa magnitude nos preços cobrados pela disponibilização dos profissionais exigidos teria sido, a princípio, verificada em todos os outros contratos, inclusive no Contrato n. 069/2021 (vigência até 19/09/2021), no qual a Bone foi contratada pelo preço da diária de R\$ 2.800,00, para a gestão de 10 (dez) leitos de UTI, no município de Alta Floresta, mesmo município em que a LB Serviços, no Processo n. 105846/2021, propõe o preço de R\$ 3.400,00 por diária.

4 CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, verifica-se que o preço proposto pelas empresas nos processos sob Protocolos n. 105846/2021, n. 114698/2021, 114865/2021, estão superiores aos verificados na pesquisa de preços realizada. Por outro lado, conforme pode ser verificado nos Anexos I-V, não tem variação significativa pela inclusão/exclusão das exigências que diferiram nos contratos encontrados.

26. Ainda, as empresas alegam que os preços sofreram variação significativa em função da exigência de profissionais com especialidade em medicina intensiva, como se a exigência fosse diferente de outros processos de contratação de serviços similares. No entanto, tal exigência é condição mínima para funcionamento de UTI, estabelecido desde 2010, pela RDC n. 007/2010, da ANVISA.

27. Por tais motivos, olhando-se estritamente para os preços praticados, a administração deveria se abster de realizar os contratos pretendidos, em função de os preços propostos pelas empresas estarem superiores àqueles das estimativas de preços realizadas pela secretaria e a constante neste trabalho. No entanto, a legislação relacionada às medidas de enfrentamento da pandemia, causada pelo novo Coronavírus, permitiu a flexibilização dos procedimentos necessários às contratações necessárias para isso, dentre elas a possibilidade de, ainda que tenha sido realizada estimativa de preços, de se contratar por preços mais elevados, em virtude de variações mercadológicas, **desde que fundamentada nos autos dos processos**.



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

28. Assim sendo, caso não consiga consenso com as empresas, verificando inexistir tempo hábil para iniciar novo processo de contratação, no qual se busque a participação de maior número de empresas para tentar conseguir melhores ofertas, sem risco de deixar a população desassistida quanto à disponibilidade de leitos de UTI Covid, pode-se celebrar as contratações pretendidas, com amparo na legislação estabelecida especificamente para o enfrentamento da pandemia em conjunto com o que dispõe o art. 22, § 1º, da LINDB, devendo-se fazer constar nos autos dos processos **justificativa fundamentada** para os preços eventualmente contratados, a exemplo da demonstração de que os preços dos serviços cobrados pelos profissionais intensivistas variam em função de serem leitos de UTI específicos para COVID, bem como a demonstração da variação de preços em função da localidade onde os serviços devem ser prestados.

À apreciação superior.

Cuiabá, 10 de Junho de 2021

Joelcio Caires da Silva Ormond
Superintendente de Auditoria