



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

Relatório de Auditoria 0026/2020

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
INTERESSADO:	Gilberto Gomes de Figueiredo
ASSUNTO:	Contratações. Acompanhamento simultâneo das contratações destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (2019-nCoV). Análise do Contrato SES nº 96/2020, processo nº 124618/2020.

Relatório de Auditoria emitido no âmbito da OS nº 106/2020 com vistas à análise do processo de contratação emergencial de empresa para prestação de serviços médicos em Clínica Médica para atender ao Hospital Estadual “Lousite Ferreira da Silva” (Hospital Metropolitano de Várzea Grande).

Cuiabá - MT
Julho/2020



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

SUMÁRIO

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. CONTEXTUALIZAÇÃO**
- 3. ANÁLISE TÉCNICA**
 - 3.1. Do Objeto**
 - 3.2. Da Motivação**
 - 3.3. Do Preço**
 - 3.4. Da Quantidade**
 - 3.5. Da Entrega do Objeto**
 - 3.6. Do Contrato**
 - 3.7. Da Instrução Processual**
 - 3.8. Da Transparência**
- 4. CONCLUSÃO**



1 INTRODUÇÃO

1. A Controladoria Geral do Estado, no exercício de sua Missão Institucional, e considerando a determinação constante do Decreto nº 407, de 16 de março de 2020, com redação dada pelo Decreto nº 495, de 26 de maio de 2020, realiza acompanhamento simultâneo das contratações destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional (ESPIN) e internacional (ESPIL) decorrente do coronavírus (2019-nCoV).

2. Tais contratações são realizadas com amparo na Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe acerca das medidas para enfrentamento da pandemia de coronavírus, com alterações realizadas pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, a qual dispõe sobre procedimentos para aquisições de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da ESPIN.

3. O presente Relatório de Auditoria decorre da Ordem de Serviço nº 106/2020, da lavra do Secretário Controlador-Geral, tendo por finalidade de analisar processo de compra emergencial realizada com amparo na supramencionada Lei nº 13.979, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços médicos em Clínica Médica para atender ao Hospital Estadual Lousite Ferreira da Silva (Hospital Metropolitano de Várzea Grande), sob a gestão da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso.



2 CONTEXTUALIZAÇÃO

4. O contrato nº 96/2020, da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso, decorre da Dispensa de Licitação Emergencial nº 021/2020, cujo objeto consistiu na *contratação emergencial de empresa [para] prestação de serviços médicos em Clínica Médica, Cardiologia, Infectologia, Pneumologia e Cirurgia Geral para atender o Hospital Estadual Lousite Ferreira da Silva (Metropolitano da Várzea Grande)*, formalizada no processo administrativo nº 124618/2020, cuja cópia foi disponibilizada no dia 08/06/2020, em via digital, para realização desta auditoria.

5. Foi selecionada, por meio da dispensa de licitação, a empresa Pró-ativo Gestão da Saúde e Clínica Médica Ltda, CNPJ 20.921.343/0002-87, para prestação do serviço de Clínica Médica (fls. 223-226/318-319), mediante a disponibilização de 10 profissionais para realização de plantões presenciais diurnos, todos os dias da semana; 10 para realização de plantões presenciais noturnos, igualmente em todos os dias da semana, e outros 10 profissionais médicos para realização de visitas diárias aos pacientes internados na clínica médica e demais enfermarias do hospital, 4 horas por dia, de segunda a domingo, inclusive feriados (fls. 712).

6. O Contrato foi celebrado na data de 29 de abril de 2020, com vigência de 180 dias (fls. 714/728).

7. O valor por diária (valor unitário) proposto pela contratada foi de R\$ 1.248,50 (mil, duzentos e quarenta e oito reais e cinquenta centavos) para os plantões diurno e noturno, e de R\$ 446,50 (quatrocentos e quarenta e seis reais e cinquenta centavos) para as visitas à clínica médica e enfermarias, totalizando o valor da contratação em R\$ 5.298.300,00 (cinco milhões, duzentos e noventa e oito mil e trezentos reais).

8. Os procedimentos relacionados à contratação foram registrados pela Secretaria no Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG) sob o número 1246182.



3 ANÁLISE TÉCNICA

3.1 DO OBJETO

9. O objeto da contratação em análise consiste, em suma, na execução indireta (terceirização) de serviços de clínica médica de responsabilidade da Secretaria de Estado de Saúde, os quais são prestados no Hospital Lousite Ferreira da Silva.

10. Como tal, referido objeto submete-se, em âmbito local, à regra prescrita pelo artigo 107 do Decreto nº 840/2017, segundo o qual *poderão ser objeto de terceirização as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade*, sendo que *não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal*. Sendo assim, em regra, a terceirização de serviços de clínica médica, em regra, é vedada pela legislação em vigor, posto que tal atribuição não configura uma atividade meramente acessória dos serviços de saúde.

11. Não obstante, o termo de referência da contratação, em seu item 4.12, menciona como fundamento o artigo 4º do Decreto nº 413/2020, o qual deve ser lido à luz do (anteriormente editado) Decreto nº 407/2020, segundo o qual *fica autorizada 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 emergência de saúde pública de que trata este Decreto, mediante prévia justificativa da área competente, ratificada por ato do Secretário de Estado de Saúde, com fundamento no art. 4º da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020* (destacou-se).

12. De acordo com o Guia de Apoio à Gestão Estadual do SUS, de autoria do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS, 2016):

O Termo **Contratualização** é um neologismo do SUS e compreende toda e



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

qualquer forma de concertação que vise, dentre outras coisas, estabelecer mecanismos de subordinação do processo de contratação às diretrizes das políticas de saúde no âmbito do SUS com clareza das responsabilidades dos gestores e prestadores, utilizando diferentes instrumentos para celebração dos acordos que passam a embasar a regulação e a avaliação dos resultados na prestação de serviços, legitimando a transferência de recursos entre entes públicos ou de recursos públicos para a iniciativa privada.

13. Nesse contexto, um dos denominados Instrumentos de Contratualização seria, precisamente, o Contrato Administrativo *firmado entre o gestor do SUS e entidades públicas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto de contrato for compra de ações e serviços de saúde (ibidem)*.

14. Sendo assim, tem-se, *a priori*, que o objeto contratado tem amparo no artigo 4º do Decreto nº 407/2020, de modo a ser considerado uma excepcionalidade temporária e específica quanto ao disposto no artigo 107 do Decreto nº 840/2017.

15. A contratação de profissionais médicos para prestação de serviços de clínica médica está, no Contrato SES nº 96/2020, segregada em três itens, quais sejam: (i) plantão presencial diurno (12 horas); (ii) plantão presencial noturno (12 horas); e (iii) visitas diárias aos pacientes internados na clínica médica e demais enfermarias do hospital, evolução, pareceres médicos, avaliações, atendimento de intercorrências, acompanhamento clínico ambulatorial a pacientes egressos, procedimentos médicos gerais da especialidade e encaminhamentos de pacientes de acordo com as necessidades da unidade, qualificado na área de clínica médica, 04 (quatro) horas por dia. Os três serviços serão prestados todos os dias da semana, incluindo sábados, domingos e feriados (fl. 160).

16. Ressalta-se que a definição do terceiro serviço a ser contratado (visitas diárias aos pacientes) traz algumas especificações imprecisas ou desnecessárias, ora apresentando exigências que são flexibilizadas em outras cláusulas do TR, ora inserindo detalhes técnicos que preferencialmente deveriam ser indicados em outras partes específicas do Documento, o que favoreceria a transparência, a padronização e a comparabilidade de preços da contratação.



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

17. Nesse sentido, tem-se que a referida definição prevê que o profissional seja qualificado na área de clínica médica, parecendo referir-se à exigência constante da cláusula 6.1.1.1.1 do TR, no sentido de que o profissional (disponibilizado) deve ter título de especialista em clínica médica (fl. 161). Entretanto, o próprio Termo de Referência, noutra disposição (cláusula 6.2.3.1), prevê que a equipe da especialidade Clínica Médica poderá ser formada por médicos generalistas desde que comprovem experiência de pelo menos 02 (dois) anos na área de Clínica Médica, devendo um dos profissionais possuir Registro de Qualificação de Especialidade RQE em Clínica Médica em cada equipe, diariamente, na escala de serviço apresentada no hospital (fl. 164). Nota-se, portanto, que a exigência de qualificação em clínica médica inserida na própria definição do objeto revela-se inadequada, tendo por efeito potencial provocar uma indevida redução no fluxo de interessados na contratação.

18. Essa imprecisão, ademais, acaba sendo estendida aos dois outros itens contratados (plantões médicos diurnos e noturnos) pelo fato de que, no Sistema SIAG, as definições desses itens constantes da solicitação de compra, proposta detalhe (modelo de proposta) e planilha de aquisição, apresentam a seguinte redação:

2	1085719	PLANTÃO PRESENCIAL DIURNO DE MÉDICO ESPECIALISTA EM CLÍNICA MÉDICA, EM REGIME DE 12H (DAS 07 H ÀS 19 H) DE FORMA ININTERRUPTA, TODOS OS DIAS DA SEMANA INCLUINDO SÁBADOS, DOMINGOS, FERIADOS E PONTOS FACULTATIVOS PARA AVALIAÇÕES, PARECERES, ATENDIMENTO DE INTERCORRÊNCIAS E PROCEDIMENTOS MÉDICOS GERAIS DA ESPECIALIDADE.	PLANTÃO	Único	1800	1.205,00	2.169.000,00
3	1085721	PLANTÃO PRESENCIAL NOTURNO DE MÉDICO ESPECIALISTA EM CLÍNICA MÉDICA, EM REGIME DE 12H (DAS 19H ÀS 07H) DE FORMA ININTERRUPTA, TODOS OS DIAS DA SEMANA INCLUINDO SÁBADOS, DOMINGOS, FERIADOS E PONTOS FACULTATIVOS PARA AVALIAÇÕES, PARECERES, ATENDIMENTO DE INTERCORRÊNCIAS E PROCEDIMENTOS MÉDICOS GERAIS DA ESPECIALIDADE.	PLANTÃO	Único	1800	1.317,50	2.371.500,00

Fonte: Planilha de Aquisição - Sistema SIAG (fl. 219 do Processo nº 124618/2020)

19. Tais definições, além de não corresponderem exatamente àquelas constantes do respectivo TR da contratação, fazem referência a médico especialista em clínica médica e procedimentos médicos gerais da especialidade, o que igualmente tende a provocar o equívoco de que seria imprescindível



que toda a equipe médica possuísse título de especialista em Clínica Médica.

20. Registre-se, a modo de atenuante, que segundo informações constantes do SIAG, foi anexada no Sistema cópia do Termo de Referência (3ª Retificação) no dia 14/04/2020, isto é, na mesma data de registro do processo nº 1246182 nesse Sistema Corporativo.

3.2 DA MOTIVAÇÃO

21. A exposição justificativa constante do Termo de Referência (3ª Retificação) menciona, em síntese, que:

(i) (...) o *COVID -19 causa doença respiratória, cujo quadro pode variar de leve a moderado (...), podendo, em alguns casos, ser mais graves (...) sendo inclusive responsável por milhares de óbitos ao redor do mundo* (item 4.7);

(ii) O Hospital possuiria uma *demanda reprimida por reposição do quadro de gestão de pessoas* (item 4.14);

(iii) *Os serviços a serem contratados visam assegurar a assistência aos usuários da Unidade de maneira a contemplar as especialidades médicas, com base no perfil do hospital, onde a presença dos profissionais médicos para Clínica Médica (...) é de extrema importância* (4.16).

(iv) *A SES (...) ao adotar todas as medidas administrativas necessárias à continuidade dos serviços prestados pelos hospitais sob a gestão do estado contratará de forma racional e responsável os referidos serviços, objetivando melhor emprego dos recursos para maior eficiência de suas atividades* (4.17) .

22. Verifica-se que o nexo de causalidade entre a contratação pretendida e a emergência de saúde pública em questão não fica claro e expresso, mas tão-somente implícito na exposição justificativa. Isto é, o hospital já possuiria uma demanda reprimida de pacientes ocasionada, dentre outros fatores, por carência de pessoal, e tal demanda tenderia a acentuar-se em razão de infecções ocasionadas



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

pelo COVID-19. Ademais, na descrição do objeto não consta referência explícita quanto ao tratamento de pacientes afetados ou com suspeita de COVID-19. Seria necessário, entretanto, que tal nexos de causalidade estivesse disposto de forma clara e inequívoca no Documento, bem como amparado em informações quantitativas, conforme apontado no item 3.4 do presente Relatório.

23. Pondera-se, não obstante, que à época (anteriormente) à contratação foi, de fato, noticiada a ampliação do hospital metropolitano com a finalidade específica de *receber 200 leitos para pacientes com Covid-19* (notícia disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/14021830-hospital-metropolitano-vai-receber-200-leitos-para-pacientes-com-covid-19> sendo tal fato registrado pela Procuradoria Geral do Estado no Parecer nº 986/SGAC/2020 (fls. 624-650).

24. Tem-se, de todo modo, que a falta de clareza constante do TR e Contrato possui o potencial de ocasionar irregularidades ou embaraços à Administração, especialmente na posterior etapa de execução contratual. Ademais, implica em risco de sobreposição do serviço contratado com relação aos serviços já prestados mediante execução direta ou indireta no hospital, especialmente quando se considera conjuntamente a ausência de memória de cálculo dos quantitativos demandados nesta contratação.

25. Ainda com relação à motivação da contratação, verifica-se que há, no TR, um salto entre a mencionada demanda dos quadros de gestão de pessoas imediatamente para a opção pela via da execução indireta mediante dispensa de licitação, sem que haja uma exposição dos motivos que inviabilizariam a contratação direta de pessoal, ainda que sob a forma de contratação temporária.

26. Ocorre, entretanto, que, sendo a execução direta dos serviços de saúde a regra ou prioridade (cf. a Constituição Estadual, art. 218), e a execução indireta uma alternativa complementar (Constituição Federal, art. 199, § 1º, primeira parte), a opção por tal via (da contratualização) sempre deve estar amparada em necessidade comprovada (cf. Portaria MS nº 1.034/2010, art. 2º, I) com base em Plano Operativo, o qual é definido como *um instrumento obrigatoriamente integrante de todos os ajustes entre o ente público e a instituição privada, devendo conter elementos que demonstrem a utilização*



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

da capacidade instalada necessária ao cumprimento do objeto do contrato, a definição de oferta, fluxo de serviços e pactuação de metas (art. 7º, ibidem).

27. Sendo assim, o Plano Operativo, ainda que pudesse ser parcial e temporariamente defasado perante uma sobrevinda calamidade, deveria servir como base (ponto de partida) e fundamento da decisão acerca das contratualizações, mesmo perante o advento de fortes imprevistos, como a pandemia em curso.

28. Destaca-se, ademais, que, mesmo no caso de eventual (e irregular) inexistência do referido Plano Operativo, a obrigação de motivar detalhadamente a opção pela execução indireta do serviço - em cada qual dos ajustes celebrados nesse intuito - permanece obrigatória (LC nº 7.692/2002, arts 4º, 25 e 64), inclusive em se tratando de serviços públicos de saúde. Nesse sentido, tem-se o seguinte excerto do Relatório Técnico vinculado ao Acórdão TCU nº 1.122/2017-P:

(...) a decisão de terceirizar a contratação de profissionais de saúde para entidades privadas deve ser adequadamente motivada, demonstrando que a terceirização é melhor alternativa, em razão do melhor desempenho ou menor custo na prestação dos serviços, ou pelo menos que a alternativa revelou-se imprescindível em razão da dificuldade ou impossibilidade de contratação mediante a ampliação do quadro de pessoal (...).

29. Ressalta-se que tal dever de motivar não se exclui ou mitiga ante situações de emergência ou calamidade, sendo que, pelo contrário, uma vez que tais situações permitem uma particular flexibilização das normas aplicáveis, ainda mais indispensável se faz a fundamentação técnica das medidas adotadas em tal contexto excepcional.

30. Ademais, impende registrar que, de acordo com o artigo 199, § 1º (segunda parte), da Constituição Federal, as *instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde (...) tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos* .

31. Portanto, após demonstrar a inviabilidade ou inconveniência técnica em se optar pela contratação



direta/temporária, ainda há que se demonstrar as razões pelas quais não se optou, *in casu*, pela contratualização do serviço de saúde mediante ajuste celebrado com entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos, isto é, evidenciar claramente as razões da escolha pela contratação de empresa privada do ramo de serviços em substituição à contratação de entidades sem fins lucrativos.

3.3 DO PREÇO

32. A Administração realizou cotação de preços mediante a solicitação de orçamentos de empresas atuantes no ramo do objeto licitado e em contratos do próprio órgão concluídos ou em execução, com vistas ao atendimento do artigo 7º, I e III, do Decreto nº 840/2017 (fl. 316).

33. Com relação às demais fontes de pesquisa preconizadas pelo referido dispositivo normativo (incisos II e IV), foi informado que não se obteve sucesso na pesquisa de preço devido [à] complexa especificação da contratação (fl. 317).

34. A equipe responsável considerou válidos e compatíveis com o objeto contratado, após a realização de três retificações ao Termo de Referência, os orçamentos apresentados por duas empresas atuantes no ramo, tendo levado ao respectivo mapa comparativo (fls. 177-180), além desses dois orçamentos, os valores praticados no âmbito do Contrato SES/MT nº 53/2020, decorrente da dispensa de licitação emergencial nº 17/2020.

35. Ressalta-se que o referido mapa não foi submetido à análise crítica de que tratam os §§ 6º e 7º do artigo 7º do Decreto nº 840.

36. Destaca-se que o preço unitário contratado para os plantões diurnos e noturnos (médicos plantonistas) restou idêntico, no valor de R\$ \$ 1.248,50 (mil, duzentos e quarenta e oito reais e cinquenta centavos), sendo, com efeito, o que também se viu nas demais contratações analisadas (ao menos no que concerne às capitais). Em razão disso, optou-se por considerá-los indistintamente, para efeitos de aplicação de teste de auditoria.



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

37. Assim, comparando-se o valor obtido com contratações semelhantes realizadas por outros entes federados, tem-se:

Especificação do Serviço: Plantões

Preço Contratado pelo Estado

Órgão/Entidade	Data da Contratação	Número do Contrato	Quantidade Contratada	Preço Unitário	Preço Total
Secretária de Estado de Saúde	29/04/2020	96/2020	3600	R\$ 1.248,50	R\$ 4.494.600,00

Preços de Referência

Órgão/Entidade	Data da Contratação	Número do Contrato	Quantidade Contratada	Preço Unitário	Preço Total
Fundação Estatal de Atenção em Saúde/PR	23/04/2020	123/2020	372	RS 1.416,00	R\$ 526.752,00
Secretaria Municipal de Fazenda - POA/RS	20/04/2020	PE 49/2020	12000	RS 1.296,12	R\$ 15.553.440,00
Secretaria Municipal de Saúde - Ipueiras/CE	15/05/2020	0319/2020	400	RS 1.300,00	R\$ 520.000,00
Fundação Estatal de Atenção em Saúde/PR	17/04/2020	144/2020	372	RS 1.920,00	R\$ 714.240,00
Preço Médio				RS 1.483,03	

Comparação de Preços

Diferença encontrada entre os preços contratados pelo Estado e o preço médio praticado no mercado para objetos similares:	-15,8%
---	---------------

Fontes: Portais da transparência dos respectivos órgãos e/ou dos tribunais de contas correspondentes

38. No que se refere aos serviços de visitas diárias (médicos diaristas), o valor contratado foi da ordem de R\$ 446,50 (quatrocentos e quarenta e seis reais e cinquenta centavos) para as visitas à clínica médica e enfermarias. Comparando-se o valor obtido com contratações semelhantes realizadas por outros entes federados, tem-se:



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

Especificação do Serviço: Diárias

Preço Contratado pelo Estado

Órgão/Entidade	Data da Contratação	Número do Contrato	Quantidade Contratada	Preço Unitário	Preço Total
Secretária de Estado de Saúde	29/04/2020	96/2020	1800	R\$ 446,50	R\$ 803.700,00

Preços de Referência

Órgão/Entidade	Data da Contratação	Número do Contrato	Quantidade Contratada	Preço Unitário	Preço Total
Secretaria Municipal de Saúde - POA	22/04/2020	71846/2020	2810	RS 471,60	R\$ 1.325.196,00
Município de Contenda/PR***	17/01/2020	2/2018(3ªTA)	960	RS 430,61	R\$ 413.387,58
Preço Médio				RS 451,11	

Comparação de Preços

Diferença encontrada entre os preços contratados pelo Estado e o preço médio praticado no mercado para objetos similares:	-1,0%
---	--------------

Fontes: Portais da transparência dos respectivos órgãos e/ou dos tribunais de contas correspondentes

39. Com vistas a permitir uma adequada comparabilidade, somente foram considerados, nos quadros acima, serviços médicos hospitalares da área de clínica geral. Em alguns casos, foi necessário converter a unidade de medida dos serviços contratados pelos demais Entes ao formato utilizado pela SES/MT.

40. Ressalta-se, ainda, que no município de Contenda/PR o contrato é celebrado com a mesma empresa contratada pela SES (Pró-ativo Gestão da Saúde e Clínica Médica Ltda). Os valores da contratação, entretanto, estão aproximados, posto que foi considerado, para efeitos do presente teste de auditoria, o valor do serviço constante do extrato do 2º Termo Aditivo da contratação (R\$ 102,84) reajustado pelo INPC (cf. Cláusula 4.10.1 do Contrato nº 02/2018-Contenda) acumulado do exercício de 2019 (4,68%). O extrato (com os correspondentes valores) do contrato e aditivos estão publicados no Portal da Transparência do referido Município.

41. Como se observa, o preço contratado pela Secretaria para ambos os serviços é compatível com o preço praticado por outros Entes Federados para o mesmo objeto, mesmo período de contratação, e mesma forma de execução (terceirização). Registre-se, não obstante, que a dificuldade em se



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

encontrar preços públicos relativos ao serviço sob análise parece decorrer especialmente do fato de se caracterizar como um tipo de objeto para o qual é incomum a celebração de contrato com base na Lei nº 8.666/1993, por se tratar de hipótese excepcional.

42. Nesse sentido, não se deve olvidar que, diferentemente de outros tipos de atividades, o serviço em análise está sujeito a outras possíveis (e, inclusive, prioritárias) formas de contratação, conforme pontuado na seção anterior, as quais, ademais, também poderiam, em tese, ser mais vantajosas à Administração sob o ponto de vista econômico-financeiro. Assim, importa comparar o preço da contratação sob análise com outras formas de contratação.

43. No que concerne ao serviço de médico diarista, tem-se (comparando com a contratação direta de profissionais do quadro próprio) que o subsídio médio remunerado por quatro horas de serviço de um servidor público estadual efetivo ocupante do cargo de Técnico de Nível Superior do Serviço de Saúde do SUS (regime de 20 horas) é de aproximadamente R\$ 9.400,00 (cálculo obtido a partir de dados extraídos do Sistema SEAP relativos ao mês de outubro/2019), sem considerar possíveis adicionais previstos na legislação.

44. Tal valor equivaleria a uma diária de, aproximadamente, R\$ 438,67, sem considerar férias e décimo terceiro salário, e de R\$ 487,41 quando se considera adicional de férias e 13º proporcionais (esse valor não inclui eventual custo com substituição da mão de obra durante as férias ou outros afastamentos; também não considera encargos patronais previdenciários).

45. Por sua vez, com relação ao valor unitário aplicável ao serviço de médico plantonista no âmbito de eventual contratação direta, tem-se como parâmetro aquele constante da Portaria GBSES nº 110/2020 e Edital SES nº 01/2020 (DOE nº 27.721, Edição Extra do dia 30/03/2020), no valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais). Valor esse também superior ao valor praticado no âmbito do contrato em análise.

46. Ademais, cotejou-se os valores contratados pela SES com a remuneração paga aos profissionais médicos e plantonistas no âmbito de contratações diretas realizadas por outros entes públicos e entidades sem fins lucrativos:



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

Especificação do Serviço: Plantões

Preço Contratado pelo Estado

Órgão/Entidade	Número do Contrato	C.H. Plantão	Preço Unitário (sem encargos)	Preço Unitário (com encargos)	Preço Total
Secretária de Estado de Saúde	CT 96/2020	12 h	-	R\$ 1.248,50	R\$ 224.730,00

Preços de Referência

Órgão/Entidade	Número do Edital	C.H. Plantão	Preço Diária (sem encargos)	Preço Diária (com encargos)	Preço Total
FIOTEC (RJ)	ED 33/2020	12 h	R\$ 1.458,33	RS 1.750,00	R\$ 315.000,00
SESAPI (PI)	ED 01/2020	12 h	R\$ 1.512,00	RS 1.814,40	R\$ 326.592,00
EBSERH (União)	ED 02/2020	12 h	R\$ 1.048,23	RS 1.257,87	R\$ 226.417,21
Preço Médio				RS 1.607,42	

Comparação de Preços

Diferença encontrada entre os preços contratados pelo Estado e o preço médio praticado no mercado para objetos similares:	-22,3%
---	---------------

Fontes: Editais publicados pelas respectivas instituições.

Especificação do Serviço: Diárias

Preço Contratado pelo Estado

Órgão/Entidade	Número do Contrato	C.H. Diária	Preço Diária (sem encargos)	Preço Diária (com encargos)	Preço Total
Secretária de Estado de Saúde	CT 96/2020	4 h	-	R\$ 446,50	R\$ 80.370,00

Preços de Referência

Órgão/Entidade	Número do Edital	C.H. Diária	Preço Diária (sem encargos)	Preço Diária (com encargos)	Preço Total
FIOTEC (RJ)	ED 33/2020	4 h	R\$ 486,11	RS 583,33	R\$ 105.000,00
SESAPI (PI)	ED 01/2020	4 h	R\$ 373,33	RS 448,00	R\$ 80.640,00
EBSERH (GO)	ED 02/2019	4 h	R\$ 336,29	RS 403,55	R\$ 72.639,59
Preço Médio				RS 478,30	

Comparação de Preços

Diferença encontrada entre os preços contratados pelo Estado e o preço médio praticado no mercado para objetos similares:	-6,6%
---	--------------

Fontes: Editais publicados pelas respectivas instituições.



47. Em ambos os quadros, realizou-se a conversão da remuneração para o valor correspondente a 4 horas (diárias) e 12 horas (plantões). Em nenhum dos quadros foram considerados os valores proporcionais de férias e décimo terceiro, nem de eventuais outros adicionais previstos pela legislação aplicável. Em ambos os quadros, a cota patronal previdenciária (encargos) foi considerada à ordem de 20% da remuneração bruta prevista.

48. Verifica-se, portanto, que não há indicativo de sobrepreço na contratação analisada.

3.4 DA QUANTIDADE

49. O Parecer nº 986/SGAC/2020, da Procuradoria Geral do Estado, pontua a ausência, nos autos processuais, de justificativa quanto ao quantitativo de profissionais requisitados e estimados para atender ao Hospital Metropolitano de Várzea Grande pelo período da contratação (180 dias).

50. Em decorrência disso, a Secretaria emitiu o Memorando Externo nº 69/2020/DIR/HELFS/SES-MT (fls. 653-657, com o intuito de atender a apontamento da PGE no sentido de providenciar a (...) *juntada da justificativa acerca do quantitativo requisitado e estimado dos Profissionais Médicos para atendimento nos leitos hospitalares* (fl. 648).

51. Entretanto, tal documento não logrou êxito em demonstrar a memória de cálculo do quantitativo de profissionais requeridos, isto é: população (grupo-alvo) a ser atendida e demanda estimada; cobertura atualmente existente (mão de obra disponível, leitos disponíveis, etc); projeção de ampliação estrutural para atendimento da emergência em questão; quantitativo de pessoal necessário para operacionalização da estrutura ampliada, considerando, por exemplo, a necessidade de X médicos plantonistas e Y médicos diaristas para cada leito; etc. Ademais, na existência de Plano Operativo (Portaria MS nº 1.034/2010, art. 7º), tais cálculos e projeções deveriam assumir tal documento como suporte e parâmetro inicial.

52. Ocorre que o referido memorando limitou-se apenas a reafirmar o quantitativo necessário de



profissionais, tal como anteriormente realizado no Termo de Referência da contratação.

53. Não obstante a existência e persistência da referida falha, registra-se, entretanto, que o quantitativo demandado na presente contratação, considerado isoladamente, não é desproporcional à reforma pretendida para a unidade demandante, uma vez que, conforme registrado no supramencionado Parecer nº 986/SGAC/2020, a reforma contemplaria a disponibilização de 210 novos leitos hospitalares (fl. 633).

3.5 DA ENTREGA DO OBJETO

54. No que tange à forma de recebimento do objeto, verifica-se que a cláusula sexta do Contrato (fls. 715-721) traz uma série de instrumentos úteis à fiscalização contratual e à prevenção de inexecuções contratuais, dentre os quais citam-se:

- (i) Obrigação da contratada de apresentar escala de plantão na unidade hospitalar e grades com as respectivas datas, horários, número de vagas e profissionais com respectivo número de inscrição no CRM, até o 20º do mês anterior ao qual a escala será executada (cláusulas 5.10 e 5.40);
- (ii) Responsabilidade pela informação dos materiais necessários para realização dos procedimentos médicos juntamente com a entrega da escala de plantões (5.20);
- (iii) As alterações na escala e alterações de profissionais devem ser comunicadas à Administração, em regra, com antecedência de dois dias, sendo que tal escala será lançada no CNES (5.41, 5.43 e 5.44);
- (iv) Utilização obrigatória do sistema de gerenciamento da unidade hospitalar (5.54 e 5.55);
- (v) Preenchimento completo dos prontuários médicos dentro do mês de



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

competência do faturamento hospitalar, sob pena de glosa (5.57, 5.60, 5.61 e 5.62);

- (vi) Previsão expressa de aplicação de penalidades caso, por qualquer razão, haja interrupção da prestação dos serviços (5.18);
- (vii) Previsão expressa acerca de aplicação de eventuais glosas pela Administração (5.31);
- (viii) Apresentação, juntamente com a Nota Fiscal, de planilha de composição de custos (5.74); e
- (ix) Vinculação da remuneração da contratada ao cumprimento das metas estabelecidas (5.75).

55. Assim, levando em conta as limitações concernentes à emergência requerida pela situação concreta, é possível assumir que, *in casu*, as previsões contratuais são suficientes para um adequado controle e avaliação da execução do contrato, desde que tais instrumentos sejam efetivamente empregados no exercício da fiscalização contratual.

56. Quanto ao exercício da fiscalização, entretanto, observou-se, desde já, uma primeira e relevante falha por parte do órgão contratante, posto que realizou a publicação da designação dos fiscais do contrato apenas na data de 05/06/2020 (cf. DOE nº 27.766, pg. 81), muito posteriormente, portanto, ao início da vigência da contratação, que se deu em 29/04/2020.

3.6 DO CONTRATO

57. Acerca do Termo de Contrato, verifica-se que o conteúdo relativo a determinadas cláusulas essenciais acaba ficando meramente implícito no Instrumento, sendo desejável, contudo, que estejam todas registradas de forma clara e explícita. Ademais, com relação a determinadas cláusulas, é necessário um maior nível de detalhamento.



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

58. Assim, faz-se necessário registrar as seguintes ressalvas quanto às cláusulas essenciais do Contrato:

- a) A cláusula relativa à vinculação ao Termo de Referência da dispensa da licitação e à proposta feita pelo interessado importa que esteja explícita no instrumento contratual, nos exatos termos do § 2º, art. 54, da Lei Nacional nº 8.666/1993 (ex: *o presente termo vincula-se ao Termo de Referência da dispensa de licitação e à proposta da Contratada*). O Contrato SES nº 96/2020, entretanto, limita-se a referir que o instrumento decorre da realização da dispensa de licitação nº 21/2020.
- b) Não se verifica qualquer disposição expressa no instrumento contratual nem no termo de referência acerca de reajuste de preços (Lei Federal nº 8.666/1993, art. 55, III e Decreto nº 840/2017, art. 101). É recomendável, entretanto, que em contratos emergenciais faça-se a inclusão de cláusula registrando expressamente a inaplicabilidade de repactuação e reajustamento de preços em sentido estrito, bem como estabelecendo as disposições gerais acerca de eventuais pedidos de revisão de preços com fulcro na Lei nº 8.666/1993, art. 65, I, d) e § 5º.
- c) Em se tratando de serviços terceirizados (objeto da contratação), é importante que haja a exigência de garantia contratual, a fim de que possa ser retida na eventual hipótese de inadimplência de encargos trabalhistas e previdenciários (cf. Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário). Tal exigência, contudo, não se deu na presente contratação.
- d) No âmbito de contratos emergenciais, também se faz necessário inserir expressamente no termo contratual cláusula resolutiva que estabeleça expressamente a sua extinção logo após a conclusão do processo licitatório para nova contratação dos correspondentes serviços (Acórdão TCU nº 1.842/2017-Plenário). Na situação em particular, tal cláusula resolutiva também deveria ser ampliada para incluir a hipótese de cessação da calamidade que ensejou a contratação emergencial (Decreto nº 407, art. 4º). No caso da contratação em análise, constou apenas a primeira previsão e apenas no termo de referência (item 4.22).



e) As cláusulas de penalidade não devem ser genéricas, mas sim específicas (cf. Acórdão TCU nº 2.832/2012-Plenário), isto é, definir detalhes concernentes aos procedimentos de apuração, cálculo e aplicação das multas e glosas, conforme a gravidade da conduta e conforme cada qual das obrigações previstas à contratada (ex: descumprimento da obrigação prevista na cláusula XX, multa de YY, calculada da forma ZZ; em caso de acúmulo de multas/reincidências com relação à cláusula WW, previsão de distrato; etc).

59. Com relação à publicação do extrato do Contrato na imprensa oficial, verifica-se que se deu apenas na data de 29/06/2020 (cf. DOE nº 27.781), fora, portanto, do prazo preconizado - como condição indispensável de eficácia - pela Lei Federal nº 8.666/1993, art. 61, parágrafo único.

3.7 DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

60. Dos autos processuais, **constam** : (i) abertura do processo administrativo (fl. 2); (ii) documento de inicialização da demanda (*ibidem*); (iii) justificativa do gestor (fls. 156-158), muito embora insuficiente/deficiente acerca do nexa causal (vide seção 3.2 deste Relatório); (iv) Termo de Referência definindo objeto, fundamentação, descrição detalhamento do serviço; requisitos da contratação e critérios de pagamento (156-175); (v) PED Reserva (601); (vi) Minuta do contrato (603-622); (vii) Parecer Jurídico (624-649); (viii) Documentos de habilitação (624-649); (ix) Descrição dos procedimentos que levaram à escolha do fornecedor selecionado (fls. 316-320); (x) Proposta atualizada da contratada (325-326); (xi) Cópia do contrato firmado (fls. 711-728).

61. Entretanto, **não constam** nos autos do processo: (a) ratificação da dispensa pelo Secretário/Ordenador de Despesas (Lei nº 8.666/1993, art. 26, *caput*); (b) cópia do extrato da publicação da ratificação da dispensa no Diário Oficial do Estado (Lei nº 8.666/1993, art. 26, *caput* e Decreto nº 840/2017, art. 10, IV); (c) cópia do extrato de publicação do Contrato na Imprensa Oficial



(Lei nº 8.666/1993, art. 61, parágrafo único e Acórdão TCU nº 1.105/2004-2C); e (d) Portaria de designação de representante da Administração Pública para acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato (Decreto nº 840/2017, art. 99, § 3º, I).

3.8 DA TRANSPARÊNCIA

62. A ratificação da Dispensa de Licitação nº 021/2020 pelo Secretário de Estado de Saúde foi publicada no Diário Oficial do Estado nº 27.780, de 26/06/2020, página 23, sendo que a apuração do resultado no Sistema SIAG deu-se na data de 17/04/2020 (cf. fl. 223) e o Termo de Contrato foi assinado na data de 29/04/2020 (cf. fl. 728).

63. Ocorre que, de acordo com o artigo 26, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, as dispensas de licitação realizadas em decorrência de emergência ou calamidade pública (art. 24, IV, *ibidem*) devem ser publicadas na imprensa oficial (isto é, no Diário Oficial do Estado), no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos.

64. Sendo assim, a publicação não observou o prazo preconizado pelo art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993, o que, em tese, inquina de invalidade os atos praticados, nos termos da Lei Complementar nº 7.692/2002, art. 25. Ressalta-se que não se realizou, no âmbito do presente trabalho de acompanhamento simultâneo, análise de eventual documentação adicional que possa ter sido anexada aos autos processuais contemporaneamente à referida publicação (isto é, posteriormente à disponibilização da cópia digitalizada dos autos a esta auditoria).

65. Verificou-se, por fim, que muito embora publicada no sítio oficial do órgão (<http://www.saude.mt.gov.br/informe/590>), a dispensa de licitação não foi publicada, até a data de 30/06/2020, no Portal da Transparência do Estado de Mato Grosso, em contrariedade com o que preconiza o Decreto nº 1.973/2013.



4 CONCLUSÃO

66. Os procedimentos realizados pela Secretaria de Estado de Saúde com vistas à contratação emergencial de empresa para prestação de serviços médicos em Clínica Médica para atuação no Hospital Estadual Lousite Ferreira da Silva (Metropolitano da Várzea Grande) apresentam, quanto à maioria dos aspectos relevantes analisados e testes de auditoria aplicados, conformidade com as exigências da legislação de regência. Ademais, a contratação foi realizada a valor compatível com o preço praticado em contratações semelhantes e celebradas no mesmo período por outras entidades e órgãos públicos. Entretanto, foram identificadas impropriedades e inconsistências de natureza formal no processo de contratação, as quais estão descritas nas seções próprias deste Relatório (parágrafos 16 a 19; 22 a 24; 25 a 31; 51-52; 58; 59; 62 a 64; 65).

À apreciação superior.

Cuiabá, 3 de Julho de 2020

Renan José Duarte Batista
Superintendente de Auditoria

Gilmar Souza da Silva
Superintendente de Atos de Pessoal