



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

Parecer de Auditoria 0430/2021

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
INTERESSADO:	Secretário de Estado de Saúde
ASSUNTO:	Contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento de UTI Covid

Licitações e Contratos. Dispensa de Licitação. COVID. Gerenciamento de leitos de UTI. Protocolo n. 199443/2021. Hospital Regional de Rondonópolis Irmã Elza Giovanella. Contratação por preço acima da estimativa realizada. Possibilidade. Irregularidades constatadas. Prazo injustificado para envio de documentos de habilitação. Pagamento por disponibilidade de leitos.

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. Prazo injustificado para envio de documentos de habilitação**
 - 3.3. Pagamento por disponibilidade de leitos**
- 4. CONCLUSÃO**
- 5. RECOMENDAÇÕES**



1 INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento à Ordem de Serviço (OS) n. 164/2021, 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 propostos para a prestação de serviços de gerenciamento de UTI na Dispensa de Licitação n. 082/2021/SES.

2. O trabalho em questão é resultado de demanda feita a esta controladoria na 13ª Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CONDES), realizada em 11 de junho de 2021, conforme súmula à fl. 251 (Protocolo n. 199443/2021).

3. Conforme a referida súmula, o processo encaminhado trata-se do Protocolo n. 199443/2021, sobre a contratação emergencial, ao preço total de R\$ 5.535.000,00 (cinco milhões e quinhentos trinta e cinco mil reais), pela Secretaria de Estado de Saúde (SES), de empresa, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para a prestação de serviços de gerenciamento técnico, administrativo, recursos materiais, medicamentos, insumos farmacêuticos, sem equipamentos de UTI, incluindo a prestação de Serviços Médicos de Nefrologia com equipamentos para diálise e insumos, para 10 (dez) leitos de UTI do tipo Adulto para atendimento de pacientes com Covid-19, serviço a ser prestado no âmbito do Hospital Regional de Rondonópolis Irmã Elza Giovanella.

4. Pela urgência e exiguidade de tempo disponível para a análise do objeto, é preciso enfatizar, a execução do trabalho se restringiu à realização de pesquisa de preços, cujos dados e informações obtidas foram utilizadas para verificar a adequação dos preços propostos pelas empresas na Dispensa de Licitação n. 082/2021/SES (Protocolo n. 199443/2021).

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

5. A necessidade de contratação, segundo Memorando n. 1608/2021/GBSAGH/SES (fls 02/04) é decorrente do aumento do número de casos de contaminação por Covid-19 em Mato Grosso e em Rondonópolis. A taxa de ocupação dos leitos de UTIs do Hospital Regional de Rondonópolis Irmã Elza Giovanella, no momento de surgimento da demanda, em 12/05/2021, era de 96,67%, segundo informações desse mesmo memorando.

6. No Memorando n. 1727/DG/HRR/2021 (fls. 05/06) destaca-se que o hospital em questão



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

possui um total de 137 leitos de internação e 20 leitos para atendimento de urgência/emergência. Desses, 20 são UTI Geral e 20 para atendimento exclusivo de pacientes com Covid-19. Com o agravamento da pandemia, 10 dos leitos inicialmente cadastrados como UTI Geral estão sendo utilizados para atendimento exclusivo de pacientes com Covid-19.

7. A especificação da demanda, por sua vez, consta no Termo de Referência (TR) n. 055/GBSAGH/SES/MT/2021 (fls. 07/50), a partir do qual foram realizadas pesquisas (fls. 55/211) e cotações (fls. 212/217) de preços, processo que foi registrado no SIAG (fl. 220) e divulgado por e-mail (fls. 221/222).

8. Houve dois mapas de apuração. Após o primeiro deles (fls. 229/231), convocou-se a empresa FAMVAG S. A., que foi desclassificada por não ter encaminhado os documentos de habilitação dentro do prazo (fls. 232/234), tendo a ocorrência registrada no SIAG (fls. 235/236).

9. Realizou-se nova publicação do procedimento no SIAG (fls. 237/238). Após o mapa de apuração (fls. 239/241), verificou-se que o menor preço tinha sido proposto, novamente, pela empresa FAMVAG S. A. Solicitou-se, então, os documentos para habilitação da empresa ULTRAMED SERVIÇOS MÉDICOS E HOSPITALARES LTDA (fls. 242/244), ainda que não tenha ofertado o melhor preço.

10. Depois de todo o trâmite necessário ao encaminhamento de documentação pela empresa e análise pela equipe da SES, o processo foi enviado à Procuradoria Geral do Estado (PGE), fl. 356, para emissão de parecer. A PGE, por sua vez, emitiu o Parecer n. 1.305/SGAC/PGE/2021 (fls. 357/395), opinando pela possibilidade do prosseguimento da contratação, o que foi autorizado, posteriormente, pelo Secretário de Saúde (fl. 396).

11. A demanda, no entanto, foi ainda encaminhada para deliberação do CONDES, conforme Ofício n. 020/GBSAAF/SES/2021, de 09/06/2021, que se reuniu em 11/06/2021, deliberando pelo encaminhamento a esta Controladoria, para manifestação, conforme mencionado anteriormente.

3 ANÁLISE TÉCNICA

12. 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).

13. Por sua vez, o Decreto Estadual n. 407, de 16 de março de 2020, estabeleceu as



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

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.

14. 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 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.

15. Com o aumento dos casos de internação em UTI em 2021 há a necessidade de novas contratações (ou prorrogação 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.

16. No Sistema de Gestão de Contratos (SIAG-C) do estado, verifica-se que já foram realizadas contratações e 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. Dentre eles, consta a Dispensa de Licitação n. 082/2021 (Protocolo n. 199443/2021).

17. A empresa selecionada para contratação foi a Ultramed Serviços Médicos e Hospitalares LTDA, CNPJ n. 24.189.000/0001-40, tendo proposto para a execução contratual o preço total de R\$ 5.535.000,00 (cinco milhões e quinhentos e trinta e cinco mil reais). Isso significa que a gestão por leito de UTI, por um período de 180 (cento e oitenta dias), custaria R\$ 3.075,00 (três mil e setenta e cinco reais).

18. Processos para a contratação de prestação de serviços similares já foram objeto de análise por esta controladoria, tendo resultado na emissão do Parecer de Auditoria n. 375/2021, de 10/06/2021. A partir disso, verifica-se que o embaraço ao trâmite/conclusão do processo se dá em virtude de os preços propostos pelas empresas interessadas, em especial pela selecionada no procedimento, ser superior a preços já conseguidos pela secretaria em outros contratos.

19. Por outro lado, a própria legislação pertinente às medidas para enfrentamento da pandemia 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, podendo-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 a disputas por lances no SIAG.

20. Da mesma forma, a Medida Provisória n. 1.047/2021 estabelece que, excepcionalmente e mediante da 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.

21. 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.

3.1 DOS PREÇOS

22. Para subsidiar a análise foi realizada pesquisa de preços, por objetos similares ao ora analisado, cuja vigência começasse em 2021, nos seguintes sistemas: ComprasNet ¹ ; SIAG-C ² ; e Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas, TCE ³ . 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.

23. 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.

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

1 http://www.comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp

2 <https://aquisicoes.seplag.mt.gov.br/signacontrato/subsystems/principal/pages/home.jsf>

3 <https://radardepresos.tce.mt.gov.br/extensions/radarv2/radarv2.html>



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

previsão de fornecimento de equipamentos e insumos para nefrologia.

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

Quadro 01 - 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

26. 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, até mesmo o maior preço encontrado (R\$ 2.800,00) é inferior ao preço pelo qual se pretende contratar no processo em análise (R\$ 3.075,00).

27. A legislação estabelecida para enfrentamento da pandemia tem como objetivo o estabelecimento de medidas que possam dar agilidade, eficiência e eficácia nas ações executadas para atender as necessidades decorrentes da Covid-19, o que pode ser verificado desde a exposição de motivos do Projeto de Lei n. 23/2020, que deu origem à Lei n. 13.979/2020 ⁴.

4 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0131m40pmri0vp1a6sgcz6dfupf23969230.node0?codteor=1853941&filename=PL+23/2020



28. Para a consecução de seus objetivos, foram realizadas flexibilizações nos procedimentos necessários às contratações, a exemplo do estabelecimento de hipóteses de realização de dispensa de licitação (art. 4º, Lei 13.979/2020; art. 2º, Medida Provisória n. 1.047/2021) e a não obrigatoriedade de elaboração de estudos técnicos preliminares (art. 4º-C, Lei 13.979/2020; art. 8º, Medida Provisória n. 1.047/2021).

29. Nesse mesmo sentido, permite-se a realização de estimativa de preços com base em apenas um dos parâmetros estabelecidos nas alíneas do art. 4-E, VI, da Lei 13.979/2020, que corresponde ao art. 8º, VI, da Medida Provisória n. 1.047/2021. No entanto, até essa necessidade é relativizada, segundo o que dispõe o § 2º, do referido artigo, que estabelece que essa exigência pode ser dispensada excepcionalmente, desde que justificada pela autoridade competente.

30. Por outro lado, mesmo que se realize a mencionada estimativa de preços, caso houver oscilações, ocasionadas por variação de preços, é permitida a contratação acima dos valores estimados, devendo a administração tentar negociar com os possíveis contratados e fundamentar nos autos do processo a variação dos preços (art. 4º-E, § 3º, I e II, da Lei n. 13.979/2020, que corresponde ao art. 8º, § 3º, I e II, da Medida Provisória n. 1.047/2021).

31. A CGE-MT já vem orientando nesse sentido, tendo sido consolidado na Orientação Técnica n. 007/2020, por meio da qual deixa consignada a necessidade de as estimativas de preços, levar em consideração o contexto do caso concreto, o que ganha ainda mais relevância em um panorama de pandemia, como registrado por Fernandes ⁵.

32. A legislação, por sua vez, não estabelece critérios e procedimentos rígidos e exaustivos que devem ser adotados para o estabelecimento de uma estimativa adequada, o que se faz necessário pelas peculiaridades existentes em cada contratação. Isso encontra respaldo, inclusive, nos Acórdãos do TCU (a exemplo dos acórdãos 2.731/2012-TCU-Plenário, 3.650/2013-Plenário, 2.637/2015-TCU-Plenário, 729/2021-TCU-Plenário), onde se assevera não haver método universal e padrão para isso, mas sim uma metodologia adequada para cada situação concreta.

33. Esse mesmo procedimento, de utilização de termos amplos, sem determinar lista exaustivas, foi o adotado pela Lei n. 13.979/2020 e Medida Provisória n. 1.047/2021, quando

5 Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. Direito Provisório e a emergência do Coronavírus: ESPIN - Covid-19: critérios e fundamentos: Direito Administrativo, Financeiro (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19. Ed. Fórum, 2020.



preveem a necessidade de fundamentação nos autos do processo sobre a variação de preços, de forma a permitir o enquadramento de situações diversas para as quais as medidas previstas são necessárias, sem perder de vista o controle administrativo, prezando pela impessoalidade e seleção da proposta mais vantajosa, dentro das possibilidades que o caso concreto permite, de forma a atender uma necessidade da sociedade, de forma ágil, como demanda o contexto atual.

34. Diante disso, o preço acima das estimativas realizadas, por si só, não é óbice à contratação em questão. No entanto, deve-se fazer constar no processo, negociação realizada com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas, conforme prevê o art. 8º, § 3º, I, da Medida Provisória n. 1.047/2021, o que, entretanto, não consta nos autos do Protocolo n. 199443/2021.

35. Da mesma forma, é necessário que conste nos autos do processo a fundamentação da variação de preços, conforme art. 8º, § 3º, II, da Medida Provisória n. 1.047/2021, o que também não consta nos autos em análise.

3.2 PRAZO INJUSTIFICADO PARA ENVIO DE DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

36. No primeiro mapa de apuração, registrou-se a oferta de menor preço proposta pela empresa FAMVAG S.A., R\$ 4.122.000,00, o que corresponde a R\$ 2.290,00 por leito a ser gerido por dia. Por esse motivo, no dia 24/05/2021, às 11h24, encaminhou-se e-mail à empresa, solicitando documentação para habilitação, estipulando como prazo limite 17h desse mesmo dia, ou seja, um prazo de 5h36.

37. Por outro lado, após o segundo mapa de apuração, encaminhou-se à empresa Ultramed Serviços Médicos e Hospitalares LTDA, em 26/05/2021, às 18h13, e-mail, no qual foi definido como prazo limite para apresentação dos documentos para habilitação 14h, do dia 27/05/2021, o que corresponde a um período de 19h47.

38. Em que pese não estar justificado nos autos essa diferença de prazos para apresentação dos documentos, pode-se alegar que isso foi necessário em função de a segunda solicitação ter sido realizada após as 18h e antes das 8h, do dia seguinte. No entanto, ainda assim, seriam 6h entre as 8-14h do dia 27/05/2021, prazo superior ao concedido à primeira empresa, que foi desclassificada.

39. Além disso, caso o prazo para entrega dos documentos tenha sido delimitado em função da urgência da situação, isso não é corroborado pelo trâmite processual, que, em 23/06/2021, trinta dias após a realização do 1º mapa de apuração, ainda não foi concluído. O estabelecimento do prazo para apresentação da documentação deve levar em



consideração a urgência da situação, mas deve ser verificado se a definição de um prazo maior, de fato, para se conseguir um preço melhor, prejudicará o alcance do objetivo da contratação. No caso em questão, deixou-se de contratar pelo preço mais baixo, em função do estabelecimento de um prazo reduzido para apresentação dos documentos de habilitação, selecionou-se uma empresa com preço superior, e a contratação ainda não foi efetivada, mesmo após decorridos 30 dias.

3.3 PAGAMENTO POR DISPONIBILIDADE DE LEITOS

40. Conforme consta no item 10.9, da minuta do contrato (fl. 340), o pagamento será feito por diárias, de acordo com a disponibilização dos leitos. No ano de 2020 foram realizados inúmeros trabalhos por esta controladoria nos quais verificou-se que o pagamento pela prestação de serviços de gerenciamento de leitos de UTI seria efetuado por disponibilidade (a exemplo dos Relatórios 17/2020, 30/2020, 32/2020 e 33/2020), o que gera a possibilidade de pagamentos desnecessários, quando possíveis outras formas de remuneração, e desgastes institucionais em função de denúncias como àquelas realizadas pelo Observatório Social sobre esse mesmo assunto.

41. Embora, à época, não houvesse, ou eram escassos, os parâmetros para projeção de demanda, hoje, mais de um ano após os primeiros casos de Covid-19 em Mato Grosso, existem dados disponíveis, por monitoramento realizado pela própria SES, que poderiam e deveriam ser utilizados para se definir parâmetros mais adequados para pagamento pela prestação do serviço, a exemplo de se remunerar levando-se em consideração uma parte fixa, pela disponibilização, e outra variável, de acordo com a ocupação efetiva dos leitos.

4 CONCLUSÃO

42. Diante do exposto, verifica-se que o preço proposto pela empresa selecionada no processo sob Protocolo n. 199443/2021 está superior aos preços verificados na pesquisa de preços realizada.

43. No entanto, a vantajosidade não deve ser verificada estritamente com base nos preços que eventualmente tenham sido estimados. Tanto é assim que a legislação relacionada às medidas de enfrentamento da pandemia causada pelo novo Coronavírus permitiu flexibilização dos procedimentos necessários às contratações necessárias para isso, dentre elas a possibilidade de, ainda que tenha sido realizada estimativa de preços, contratar por preços mais elevados, em virtude de variações mercadológicas, desde que fundamentada nos autos dos processos.

44. O melhor preço deve ser buscado sim, porém, dentro das possibilidades que as



contingências da situação o permitam, sem comprometer a solução ágil das necessidades impostas pela pandemia, que poderia penalizar ainda mais a população com a ausência de tratamento adequado para mitigar os efeitos de eventual agravamento do quadro dos contaminados por COVID-19.

5 RECOMENDAÇÕES

45. Por fim, a legislação, apesar de ter flexibilizado os procedimentos para as contratações de que trata o presente trabalho, faz exigências que não foram cumpridas no processo analisado, motivo pelo qual recomenda-se:

1 - fazer constar no processo, negociação realizada com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas, conforme prevê o art. 8º, § 3º, I, da Medida Provisória n. 1.047/2021;

2 - registrar nos autos do processo a fundamentação da variação de preços, conforme art. 8º, § 3º, II, da Medida Provisória n. 1.047/2021

3 - estabelecer prazo para envio de documentos com base em análise do custo-benefício, de forma a levar em consideração a urgência, prejuízo/benefício do estabelecimento de um prazo maior;

4 - verificar a possibilidade de estabelecimento de parâmetro de pagamento que seja mais aproximado à ocupação efetiva dos leitos e não só por disponibilidade;

5 - verificar a discrepância na especificação constante no TR e aquela constante na Súmula da 13ª Reunião do CONDES, sobre a necessidade ou não de fornecimento de equipamentos novos de UTI, requisito que pode fazer variar os preços contratados e atendimento adequado da demanda.

À apreciação superior.

Cuiabá, 23 de Junho de 2021

Joelcio Caires da Silva Ormond



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

Superintendente de Auditoria