

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

PROCESSO Nº: 2771/2020-TC

INTERESSADO(A): SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA

**ASSUNTO: ACOMPANHAMENTO DA IMPLANTAÇÃO LEITOS NO HOSPITAL DA LIGA NORTE
RIOGRANDENSE CONTRA O CÂNCER, PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO
COVID-19**

DESPACHO
(18.05.2020)

Trata-se de Relatório de Acompanhamento apresentado pela comissão técnica da Diretoria de Administração Direta (DAD) constituída através da Portaria nº 018/2020-SECEX/TCE/RN, tendo por objeto a contratação emergencial da LIGA NORTE-RIOGRANDENSE CONTRA O CÂNCER, realizada pela Secretaria de Estado da Saúde, com a finalidade de ampliar os leitos hospitalares disponíveis para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19).

A ação fiscalizatória em epígrafe está contemplada na dimensão atuação concomitante do Plano de Fiscalização Anual 2020/2021 deste Tribunal de Contas, encontrando respaldo no art. 82, IV, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 e art. 285 do Regimento Interno desta Corte.

O exame técnico da contratação levou em consideração os registros formalizados no Processo Administrativo Eletrônico nº 00610002.001993/2020-08 (acessado via Sistema Eletrônico de Informações – SEI), como também os atos publicados no Diário Oficial do Estado.

Em breve contextualização, importa registrar que se trata de contratação direta emergencial, por meio de dispensa de licitação, fundada no art. 4º da Lei Nacional nº

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

13.979/2020, visando à ampliação dos leitos hospitalares disponíveis para tratamento dos casos de COVID-19, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sendo previstas duas etapas.

A **primeira etapa** alcança o quantitativo de 20 (vinte) leitos de UTI – Adulto tipo 2 e 20 (vinte) leitos de enfermaria a serem construídos no Hospital Doutor Luiz Antônio – HLA, destinados ao internamento de pacientes oncológicos suspeitos ou confirmados de COVID-19. Está prevista a disponibilização de 206 profissionais das áreas de saúde e administrativa, a serem selecionados pela contratada. O valor estimado é de R\$ 20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais).

A **segunda etapa** somente será implantada se a SESAP constatar sua necessidade. Compreende 20 (vinte) leitos de UTI – Adulto Tipo 2, a serem construídos na Policlínica – POL, destinados aos paciente em geral, suspeitos ou confirmados de COVID-19, com a disponibilização de 134 profissionais de saúde, também a serem selecionados pela contratada. O valor previsto é de R\$ 14.320.000,00 (quatorze milhões trezentos e vinte mil reais).

O termo de referência estabelece como obrigações da instituição contratada, além da parte de pessoal, o fornecimento da estrutura física, equipamentos (excluídos respiradores) e mobiliários médico-hospitalares, fornecimento de acessórios, medicamentos, material médico-hospitalar, insumos, gases medicinais, serviço de hotelaria hospitalar, alimentação do paciente (incluindo nutrição enteral e parenteral), exame de imagem e exame laboratorial de patologia clínica e serviços profissionais, excetuando a realização de hemodiálise e transporte hospitalar.

É de relevo destacar que o contrato sob fiscalização atende ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde Pública, a Liga Norte-Rio-Grandense Contra o Câncer, o Ministério Público do Estado do RN, Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal.

Realizado o exame no âmbito de sua competência, com as ponderações necessárias quanto ao atual contexto de emergência na saúde pública, as dificuldades enfrentadas pelos gestores e a relevância do controle externo concomitante, a comissão técnica da DAD apresentou as seguintes constatações preliminares, em apertada síntese:

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

1. Ausência de previsão contratual quanto à reversão e incorporação dos bens ao patrimônio do Estado:

Apesar de haver manifestação formal da LIGA quanto à reversão e à incorporação ao Estado dos equipamentos adquiridos¹, além de constar cláusula expressa no TAC firmado², o Contrato nº 07/2020-SESAP, já subscrito pelas partes, não prevê a incorporação nem como será a gestão desses bens após o prazo da contratação.

2. Custeio, pelo Estado, das obras físicas da estrutura que abrigará os leitos hospitalares na LIGA, em benefício futuro da entidade privada, sem previsão de integração ao patrimônio público, além de não apresentada a demonstração dos custos estimados;

Para a adequação física da instituição contratada, a fim de que possa cumprir com o pactuado, dentro do preço anteriormente indicado, está previsto o pagamento imediato de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para as obras estruturais vinculadas à etapa 01, e caso seja necessário executar a etapa 2, mais R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

Sobre este ponto, a comissão técnica destaca “a ausência de previsão legal específica que permita ao contratante, no caso, a SESAP, executar despesa pública para custear obras nas instalações físicas da contratada, a LIGA, em benefício futuro da entidade privada e que não integrará o patrimônio público ao final da vigência de 180 dias do contrato.”

Pontuou-se, ainda, que não consta nos autos do processo administrativo de contratação a demonstração dos custos estimados para a execução do objeto, por meio de planilha orçamentária e indicação de preços de referência, como determina o art. 7º, inciso II, §2º, da Lei Nacional nº 8.666/93.

¹ Ofícios nº 137/2020-SUPER/LNRCC e nº 144/2020-SUPER/LNRCC.

² Cláusula Quarta – DAS OBRIGAÇÕES DA TERCEIRA INTERVENIENTE, item 4.7: “Transferir ao patrimônio do ESTADO **todos os leitos hospitalares e equipamentos adquiridos** com os recursos oriundos deste termo, além de insumos não empregados na sua execução;”

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

3. Ausência da memória de cálculo do investimento realizado para a aquisição dos equipamentos necessários ao funcionamento dos leitos hospitalares;

Em relação à aquisição de equipamentos, dentre o valor total do preço, R\$ 1.500.000,00 será repassado à LIGA para aquisição de equipamentos na primeira etapa, e outros R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) poderão ser acrescidos, caso venha a ocorrer a segunda etapa. Ressalte-se que esses equipamentos não incluem **ventiladores mecânicos (respiradores)**.

Segundo o relatório, “em que pese tratar-se de despesa que será custeada com recursos públicos, não consta no processo licitatório de contratação a memória de cálculo do investimento realizado para aquisição dos citados equipamentos, no intuito de demonstrar a compatibilidade dos preços com o praticado no mercado ou até mesmo para apresentar justificativa da aquisição com valores superiores em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços, conforme estabelece o §3º do art. 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020.”

4. Aparente incompatibilidade do valor da contratação com os preços praticados no mercado;

A comissão técnica realizou a análise da compatibilidade dos preços praticados no Contrato nº 07/2020–SESAP, em relação às diárias para leitos de UTI e para leitos de enfermaria, cotados, respectivamente, em R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) e R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), valores esses estabelecidos tanto para a primeira como para a eventual segunda etapa.

O relatório apresenta detalhada comparação de preços com outros contratos firmados pelo Estado que possuem objetos semelhantes, além de apreciar analiticamente os fundamentos constantes na justificativa de preços que concluiu pela aceitação dos valores propostos pela LIGA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

Em síntese, há as seguintes evidências:

Contratos	Valor da diária para leito UTI (R\$)	Valor da diária para leito enfermaria (R\$)	Inclui respirador?
ESTADO DO RN x LIGA (Hospital Luiz Antônio e Policlínica) 180 dias	3.200,00	1.800,00	Não
ESTADO DO RN X MA Engenharia Clínica e Hospitalar (Hospital da Polícia Militar ou Hospital Cel. Pedro Germano) 180 dias	1.500,00	-	Sim
ESTADO DO RN x Instituto Jurídico para a Efetivação da Cidadania e Saúde – Avante Social (Hospital Colônia Dr. João Machado e Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho) 180 dias	1.987,30 ³	-	Sim

No exame da justificativa de preços (ID 5402389) juntada ao processo administrativo SEI nº 00610002.001993/2020-08, a comissão técnica apontou alguns equívocos nas premissas adotadas, tais como:

- não considerou a diferença de custos de leito de UTI e leito de enfermaria;
- utilizou-se como parâmetro comparativo o valor do leito no contrato do hospital de campanha no estádio Arena das Dunas no importe de R\$ 6.316,85, quando na verdade o valor correto seria um valor médio por leito de R\$ 3.508,81, incluindo o respirador;

³ Valor apurado considerando o Extrato da Ata da Sessão do Chamamento Público Emergencial COVID-19 nº 02/2020. Posteriormente à produção deste relatório de acompanhamento, o Extrato do Contrato nº 512/2020, publicado no Diário Oficial de 15 de maio de 2020, informa o valor do contrato em R\$ 10.504.325,68 (dez milhões quinhentos e quatro mil trezentos e vinte e cinco reais e sessenta e oito centavos), o que importa no custo diário do leito no importe de R\$ 1.945,24 (um mil novecentos e quarenta e cinco reais e vinte e quatro centavos).

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

- comparou-se com o valor praticado na contratação do hospital de campanha do Estado de Goiás, no custo médio de leito de R\$ 1.604,43 por dia, considerando que não incluía insumos e outras despesas, quando, em verdade, a comissão técnica verificou que cobre gastos com pessoal e insumos;

- comparou-se com o valor da contratação de empresa para operacionalização e gestão de 220 leitos no Hospital Espanhol em Salvador ao custo estimado de R\$ 29.882.634,90, considerando tratar-se apenas da gestão de leitos, ao passo que se evidenciou incluir toda a gestão e operacionalização, com exceção da aquisição de equipamentos e estrutura;

- mencionou-se a contratação de hospital pelo Estado do Ceará sem apresentação dos documentos comprobatórios das informações consideradas;

- faz referência equivocada ao valor da diária/leito contratado pelo Estado junto à rede privada, levando-se em conta a mesma metodologia utilizada pela SESAP no contrato comparado;

- indica a compatibilidade com os preços praticados pela contratação de leitos do Hospital Wilson Rosado, ao custo unitário diário de R\$ 2.500,00 para o leito de UTI e R\$ 400,00 para leito de retaguarda, que se mostram, em verdade, bem aquém daqueles valores praticados no contrato com a LIGA;

- faz comparação com o contrato firmado entre o Município de Natal e o Instituto do Coração Ltda., no valor de R\$ 3.200,00 por leito de UTI, de valor semelhante, mas sem considerar o que vai ser arcado pelo Estado na contratação da LIGA, como os ventiladores e os valores relacionados às obras necessárias.

Por fim, a comissão técnica questiona a ausência de detalhamento dos custos na proposta de preços, sendo apresentados apenas valores genéricos.

5. O empenho estimativo da despesa ocorreu em valor superior ao previsto no Contrato nº 007/2020-SESAP.

O relatório indica equívoco no valor empenhado, que deveria ser de R\$ 20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais), quando a Nota de Empenho



Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

2020NE001383 registra R\$ 22.000.000,00 (vinte e dois milhões de reais), certamente por contabilizar em duplicidade o valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) adiantado no primeiro pagamento a título de antecipação de parte do custeio mensal inicial, a ser descontado na primeira parcela mensal pós-fixada.

Diante de todas essas constatações, o Relatório concluiu com as seguintes propostas de encaminhamento, transcritas em sua integralidade:

a) Das diligências:

a.1) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, apresente esclarecimentos acerca dos fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a contratação realizada, notadamente acerca da assunção, por parte do ente público, das despesas relacionadas à obra física da estrutura que abrigará os leitos hospitalares da Liga Norte-Riograndense contra o Câncer, que pode alcançar o montante R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), e dos equipamentos necessários ao funcionamento dos leitos hospitalares que poderá alcançar a quantia de R\$ 2.300.000,00 (dois milhões e trezentos mil reais);

a.2) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, apresente esclarecimentos acerca dos fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a contratação realizada por valores bem superiores às contratações realizadas recentemente pela SESAP, demonstrando, inclusive, as eventuais diferenças da contratação direta da empresa MA Engenharia Clínica e Hospitalar, responsável pela implantação dos leitos no Hospital Cel. Pedro Germano (Hospital da Polícia Militar), ou do Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social, vencedora do chamamento público para implantação de leitos no Hospital Doutor João Machado (20 leitos) e no Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (10 leitos);

a.3) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, apresente esclarecimentos acerca dos apontamentos realizados no item III.3 do presente relatório, especificamente sobre a justificativa de preços apresentadas pela SESAP.

b) Das recomendações:

b.1) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, acrescente cláusula no Contrato nº 07/2020-SESAP para disciplinar a forma como se dará o registro, controle, acompanhamento, fiscalização e posterior transferências desses bens para o acervo patrimonial do estado, a fim de garantir que os itens adquiridos serão transferidos em bom estado e totalmente empregados em benefício da população do Rio Grande do Norte;



Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

b.2) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, quanto aos bens que serão revertidos e incorporados ao patrimônio do Estado do RN após o encerramento do Contrato nº 07/2020-SESAP, ADOTE, nos termos dos artigos 94, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64, as seguintes providências a fim de cumprir regras básicas de inventário na administração pública: a) Registro analítico e individualizado dos bens móveis; b) Realização de inventário no início e ao fim do contrato, a fim de garantir que todos os bens adquiridos serão incorporados ao patrimônio do estado; c) Inclusão nos autos da listagem dos bens que devem ser revertidos ao fim do contrato; d) Constituição de comissão especial para realização dos inventários (início e fim do contrato) e para efetuar os procedimentos necessários quando da transferência dos bens ao patrimônio do estado; e e) Apresentar um plano para destinação dos leitos de UTI na rede pública estadual de saúde.

b.3) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, retifique o valor estimado de empenho com a conseqüente anulação no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), referente à antecipação de parte do custeio mensal inicial a ser descontado da primeira parcela mensal pós-fixada, considerando que o empenho estimativo da despesa deveria ser de R\$ 20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais) conforme as cláusulas 4.1, 4.3, 9.1 e 9.2 do Contrato nº 007/2020 – SESAP.

c) Das determinações:

c.1) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, nos termos do § 2º, inciso II, do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, APRESENTE os custos estimados para execução da obra de engenharia, por meio de planilha orçamentária e indicação de preços de referência, a memória de cálculo do investimento realizado para aquisição dos equipamentos adquiridos para implantação dos leitos hospitalares, assim como planilha de custos referente à contratação dos leitos, no intuito de demonstrar a compatibilidade dos preços com o praticado no mercado ou até mesmo para apresentar justificativa da aquisição com valores superiores em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços, conforme estabelece o § 3º do art. 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020.

Feito esse sumário dos principais pontos de Relatório de Acompanhamento, passo às considerações que entendo pertinentes.

De início, entendo que, diante dos elementos apresentados pela comissão técnica responsável pelo acompanhamento fiscalizatório da contratação, estão evidenciados os elementos de materialidade, risco e relevância necessários a se conferir o procedimento de caráter seletivo ao presente processo, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Resolução nº

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

011/2011. Nesse sentido, o valor da contratação sob fiscalização (de R\$ 20.500.000,00, podendo alcançar R\$ 34.820.000,00, caso concretizada a segunda etapa), a gravidade dos indícios suscitados e a importância social do objeto contratado, especialmente para a saúde pública, autorizam o tratamento prioritário ao presente processo. **Assim, ratifico a atuação já providenciada neste sentido.**

Não há dúvida de que, como já bem pontuado no relatório, a atuação deste Tribunal de Contas deve operar com a pertinente cautela nesse contexto de estado emergencial provocado pela pandemia do COVID-19, a fim de não prejudicar o interesse maior de assistência à saúde pública, mas sem olvidar a competência fiscalizatória afeta a este órgão de controle, com o poder-dever de agir nas situações identificadas com a necessidade de correção a fim de evitar mal ainda maior ao interesse público, primando pela eficiência dos atos de gestão.

Nesse sentido, considerando todas as questões suscitadas no relatório de acompanhamento, **necessário se faz oportunizar a manifestação da Secretaria de Estado da Saúde Pública**, a fim de que apresente os esclarecimentos que entender oportunos, com vistas a atender notadamente aqueles indicados nos itens “a”, “b” e “c” da proposta de encaminhamento constante do relatório.

Além disso, levando-se em conta que o presente contrato decorre de Termo de Ajustamento de Conduta firmado perante outras instâncias de controle, **entendo pertinente a cientificação dos órgãos que mediaram esse compromisso.**

Conclusão:

Diante do exposto, concluo pela NOTIFICAÇÃO da Secretaria Estadual de Saúde Pública – SESAP, nos termos do art. 197, §1º, do RITCE/RN, para, no prazo de 05 (cinco) dias, manifestar-se sobre o Relatório de Acompanhamento, apresentando os esclarecimentos que se

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

entendam necessários e oportunos, especialmente para atendimento aos itens “a”, “b” e “c” da sua conclusão.

Determino, ainda, a intimação do Ministério Público do Estado, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal, como órgãos mediadores do Termo de Ajustamento de Conduta, exclusivamente para fins de ciência das constatações pontuadas no Relatório de Acompanhamento.

Diante da matéria tratada e para garantir a efetividade da atuação fiscalizatória em curso, o prazo fluirá a partir do dia útil subsequente ao recebimento da comunicação processual, uma vez presente a urgência de que trata a parte final do art. 1º da Portaria nº 94/2020-GP/TCE.

Registre-se, por fim, que diante da suspensão da atividade presencial do protocolo deste Tribunal, a resposta deverá ser encaminhada via Portal do Gestor (<http://tce.rn.gov.br/PortalGestor/Index>).

À Diretoria de Atos e Execuções, para providenciar a expedição das comunicações processuais.

assinado eletronicamente
Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales
Relator

PREÂMBULO

Da Fiscalização

Processo no TCE:	02771/2020-TC
Ato Originário:	Decisão nº. 005/2020-TC - Plano de Fiscalização Anual 2020/2021.
Dimensão:	Atuação Concomitante
Ação(ões):	Representações das unidades técnicas a partir de análises setoriais acerca de matéria de natureza concomitante (ID 133/2020)
Instrumento:	Acompanhamento (Art. 82, Inciso IV da Lei Complementar nº. 464/2012 e Art. 285 do Regimento Interno do TCE/RN)
Conselheiro Relator:	Gilberto Oliveira Jales
Ato de constituição	Portaria nº. 018/2020 – SECEX/TCE/RN

Do Jurisdicionado

Poder/Órgão:	Poder Executivo Estadual / Secretaria de Estado da Saúde - SESAP
Vinculação Técnica:	Diretoria de Administração Direta
Titular do Poder	Maria de Fátima Bezerra (Chefe do Poder Executivo)
Titular Secretaria	Cipriano Maia de Vasconcelos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
EXAME TÉCNICO.....	4
I. DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO PRETENDIDA.....	4
II. CRONOLOGIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PERTINENTES À CONTRATAÇÃO.....	5
III. CONSTATAÇÕES PRELIMINARES.....	7
III.1 Da reversão e incorporação dos bens ao patrimônio do Estado: Ausência de previsão contratual. Necessidade de o Estado implementar controle patrimonial.....	7
III.2 Do custeio das despesas relacionadas à obra física da estrutura que abrigará os leitos hospitalares e da aquisição dos equipamentos: Necessidade de esclarecimentos.....	10
III.3 Da justificativa do preço da contratação: Aparente incompatibilidade do valor da contratação com os preços praticados no mercado.....	14
III.4 Do empenho da despesa. Valor estimado superior ao previsto no Contrato nº 007/2020-SESAP.	23
PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	24

INTRODUÇÃO

1. Incumbe aos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos dos art. 70, caput, e 71 da Constituição Federal de 1988.
2. Dentre as competências institucionais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, destaca-se a de fiscalizar os procedimentos licitatórios e contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada, termos de parceria ou instrumentos congêneres, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações, autorizações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou Município, por qualquer dos seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta.
3. Na perspectiva desse poder-dever de fiscalizar a aplicação de recursos públicos, este Tribunal dispõe de relevante instrumento de fiscalização com vistas a examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, ou avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas (*Acompanhamento*, art. 82, IV da LOTCE/RN c/c o art. 285 do RITCE/RN).
4. O Acompanhamento insere-se no âmbito da atuação concomitante, que busca a fiscalização simultânea com o intuito de permitir a correção da ação administrativa no momento em que esta se desenvolve, podendo evitar práticas ilegais e desvios na gestão dos recursos públicos de forma célere, preventiva e tempestiva.
5. Posto isso, importante ressaltar que a Organização Mundial de Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, declarou pandemia a infecção causada pelo novo coronavírus (COVID-19). Em decorrência disso, a Lei Ordinária Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabeleceu medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. Dentre essas providências, foram definidas normas mais flexíveis para a contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia causada pela COVID19, aplicáveis às entidades da Administração Pública Direta e Indireta de todas as esferas federativas.
6. No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, essas medidas de enfrentamento, notadamente, aquelas relativas às aquisições de bens e serviços, foram regulamentadas por meio do Decreto nº. 29.513/2020.
7. Nesse contexto, a Secretaria de Controle Externo - SECEX, por meio da Portaria nº. 018/2020-SECEX/TCE/RN, publicada no Diário Eletrônico do TCE de 22/04/2020, instituiu comissão para realizar o acompanhamento das contratações públicas realizadas no âmbito da Administração Direta do Estado durante a pandemia do coronavírus (COVID-19).

8. À propósito, as ações fiscalizatórias de acompanhamento encontram-se contempladas na dimensão atuação concomitante do Plano de Fiscalização Anual 2020/2021 deste Tribunal de Contas, aprovado pela Decisão nº. 005/2020-TC, onde restou consignada a ação ID 133, cuja fiscalização abrange, em linhas gerais, representações das unidades técnicas a partir de análises setoriais acerca de matéria de natureza **concomitante**.

9. **Pois bem. A presente ação de acompanhamento tem por objeto a contratação emergencial da LIGA NORTE-RIOGRANDENSE CONTRA O CÂNCER, realizada pela Secretária de Estado da Saúde, com a finalidade de ampliar os leitos hospitalares disponíveis para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19).**

10. Feita essa abordagem introdutória, passemos neste **Relatório de Acompanhamento** e nos tópicos que seguem à contextualização do objeto sob análise, à cronologia dos procedimentos administrativos ocorridos até o presente momento, às constatações e respectivas propostas de encaminhamento.

EXAME TÉCNICO

I – DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO PRETENDIDA.

11. Constitui objeto do presente acompanhamento a contratação direta emergencial da **LIGA NORTE-RIOGRANDENSE CONTRA O CÂNCER** pelo Poder Executivo Estadual (SESAP), por meio de dispensa de licitação fundamentada no art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, com o objetivo de ampliar a rede estadual de saúde pública com a disponibilização de leitos hospitalares destinados ao enfrentamento da Covid-19 nos seguintes moldes:

- Etapa 01: 20 (vinte) leitos de UTI – Adulto tipo 2 e 20 (vinte) leitos de enfermaria a serem construídos no Hospital Doutor Luiz Antônio - HLA, destinados ao internamento de pacientes oncológicos suspeitos ou confirmados de COVID-19;
- Etapa 02: 20 (vinte) leitos de UTI - Adulto Tipo 2, a serem construídos na Policlínica - POL, destinados aos pacientes em geral, suspeitos ou confirmados de COVID-19¹.

12. Conforme o pertinente termo de referência, a contratação prevê que a instituição contratada será responsável pela estrutura física, equipamentos e mobiliários médico-hospitalares, fornecimento de acessórios, medicamentos, material médico-hospitalar, insumos, gases medicinais, serviço de hotelaria hospitalar, alimentação do paciente (incluindo nutrição

¹ Os leitos integrantes da segunda etapa somente serão construídos caso a demanda pela utilização dos leitos seja constatada, conforme termo de referência.

enteral e parenteral), exame de imagem e exame laboratorial de patologia clínica e serviços profissionais, excetuando a realização de hemodiálise e transporte hospitalar.

13. Atinente à **primeira etapa**, a contratação prevê a disponibilização de 206 profissionais das áreas de saúde e administrativa², cuja seleção e gestão fica a cargo da contratada, por meio de processo seletivo.

14. A **segunda etapa**, cuja implantação é condicionada a constatação da necessidade pela SESAP, prevê, ainda, a disponibilização de 134 profissionais da área de saúde, cuja seleção e gestão fica a cargo da contratada, por meio de processo seletivo.

15. O prazo de vigência previsto para a contratação emergencial é de 180 dias e a estimativa de valor global cotada em até **R\$ 34.820.000,00 (trinta e quatro milhões oitocentos e vinte mil reais)**, sendo R\$ 20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais) referentes à primeira fase de contratação e, caso necessário, R\$ 14.320.000,00 (quatorze milhões trezentos e vinte mil reais) relativo à segunda fase.

II – CRONOLOGIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PERTINENTES À CONTRATAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO SUBMETIDA À EXAME

16. Os atos administrativos concernentes ao procedimento para contratação pretendida encontram-se formalizados no Processo Administrativo Eletrônico de nº 00610002.001993/2020-08. Em consulta realizada ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI do Poder Executivo Estadual, bem assim, compulsando os atos publicados no Diário Oficial do Estado, realizou-se o exame da contratação em tela.

17. Quanto aos atos e procedimentos pertinentes à contratação, os seguintes documentos foram submetidos a exame técnico:

Data	Ato Processual
16/04/2020	Ofício nº 132/2020-SUPER/LNRCC - manifestação de interesse da LIGA
18/04/2020	Despacho solicitando à LIGA memorial de cálculo dos investimentos, ampliação e custeio para a aplicação dos leitos
22/04/2020	Despacho informando que será firmado contrato emergencial e não mais celebrado convênio

² Em que pese a previsão contida no anexo I do termo de referência de que “Ficará a cargo da CONTRATADA dimensionar as equipes de apoio administrativo e logístico de suporte aos serviços”, o item 4 indica o quantitativo da equipe de apoio a ser contratada.



23/04/2020	Ofício nº 639/2020/SESAP - GABINETE/SESAP, em resposta ao ofício da LIGA, solicitando a “reavaliação do custo das diárias dos leitos, apresentada no ofício em tela, no intuito de aproximá-lo aos preços praticados no mercado”
24/04/2020	Ofício nº 144/2020-SUPER/LNRCC, em que a LIGA apresenta nova proposta.
26/04/2020	Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a SESAP, LIGA, Ministério Público do Estado do RN, Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal
26/04/2020	Plano de contingência Estadual para Infecção Humana e Recomendações do Comitê de Especialistas da SESAP para enfrentamento da pandemia pela COVID-19
28/04/2020	Justificativa para celebração do contrato
28/04/2020	Justificativa de preço
28/04/2020	Termo de referência da contratação e anexos I e II
28/04/2020	Despacho do Secretário da SESAP, por meio do qual são ratificadas as justificativas para celebração do contrato e de preço; aprovação o termo de referência e autorização para prosseguimento do feito
28/04/2020	Pré-empenho e dotação orçamentária.
28/04/2020	Declaração de adequação orçamentária e financeira
28/04/2020	Parecer da PGE – opinou-se pela possibilidade jurídica da contratação direta, desde que cumpridas ressalvas condicionantes com providências a serem adotadas no termo de referência, na minuta do contrato e no termo de dispensa.
29/04/2020	Termo de referência alterado após parecer da PGE
22/04/2020	Termo de Dispensa de licitação SESAP-COVID nº 34/2020
30/04/2020	Pré-empenho e dotação orçamentária e Declaração de adequação orçamentária e financeira
29/04/2020	Contrato nº 07/2020-SESAP
30/04/2020	Empenho – 2020NE001383
30/04/2020	Extrato do termo de dispensa de licitação – SESAP-COVID 19 nº 34/2020, publicado no DOE 14656, de 30/04/2020
30/04/2020	Extrato do Contrato nº 07/2020-SESAP, publicado no DOE 14656, de 30/04/2020
30/04/2020	Nota de lançamento
07/05/2020	Ofício nº 155/2020/SUPER/LNRCC – bens em garantia ao Contrato nº 0/2020-SESAP
11/05/2020	Ordem bancária 2020OB018693, no valor de R\$ 4.000.000,00



III – CONSTATAÇÕES PRELIMINARES

18. A ação fiscalizatória em curso tem como objeto a contratação direta emergencial da **LIGA NORTE-RIOGRANDENSE CONTRA O CÂNCER** pelo Poder Executivo Estadual (SESAP), por meio de dispensa de licitação fundamentada no art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, com o objetivo de ampliar a rede estadual de saúde pública com a disponibilização de leitos hospitalares destinados ao enfrentamento da Covid-19.

19. Neste particular, é de conhecimento público e notório que a **LIGA NORTE-RIOGRANDENSE CONTRA O CÂNCER**, entidade sem fins lucrativos criada há mais de 50 anos, exerce papel relevante na assistência à saúde, notadamente na oncologia, e presta atendimento de excelência reconhecido por toda sociedade potiguar.

20. Nesse mesmo contexto, e antes de adentrar ao exame realizado, impende destacar que a atuação dos Auditores de Controle Externo do TCE-RN que compõem esta Comissão de Auditoria é pautada na ponderação da necessidade de o Tribunal de Contas exercer o seu papel de relevo no exercício do controle externo atribuído pela Constituição Federal, com a cautela que o contexto da atual emergência de saúde pública causada pela COVID19 impõe, considerando, ainda, os obstáculos e as dificuldades enfrentadas pelos gestores, tudo isso em consonância com os arts. 70 e 71 da Constituição Federal³ e o art. 22 §1º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB, Decreto-Lei nº 4.657/42⁴.

21. Ultrapassada essa breve explanação, passa-se as constatações preliminares desta Comissão de Auditoria acerca da contratação em exame.

III.1. – Da reversão e incorporação dos bens ao patrimônio do Estado: Ausência de previsão contratual. Necessidade de o Estado implementar controle patrimonial.

22. Na contratação em análise, verifica-se que a Liga Norte-Riograndense contra o câncer destacou, ainda na fase de manifestação de interesse, que os equipamentos adquiridos ao custo estimado de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e, caso avance para segunda

³ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

⁴ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

etapa mais R\$ 800.000,00 (oitocentos mil), serão, após o encerramento do Contrato nº 07/2020-SESAP, revertidos e incorporados ao patrimônio do Estado do RN, conforme consta nos ofícios de nº 137/2020 – SUPER/LNRCC e de nº 144/2020 – SUPER/LNRCC.

23. É nesse mesmo sentido que o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Estado do RN, a Liga Norte-Riograndense Contra o Câncer, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho, estabelece, em sua cláusula 4.7, que os leitos hospitalares e equipamentos adquiridos devem ser transferidos ao fim da contratação para o patrimônio do Estado do RN. Observe-se:

CLÁUSULA QUARTA - DAS OBRIGAÇÕES DA TERCEIRA INTERVENIENTE
(...)

4.7 Transferir ao patrimônio do ESTADO **todos os leitos hospitalares e equipamentos adquiridos** com os recursos oriundos deste termo, além de insumos não empregados na sua execução; (Grifei)

24. Em que pese a evidente necessidade de que os bens sejam incorporados ao patrimônio estadual, ao analisar o Contrato nº 07/2020-SESAP (ID. 5444821) observou-se que a avença traz apenas a obrigação de a contratada se responsabilizar pela gestão dos bens eventualmente cedidos e inventariados pela SESAP, não fazendo menção aos meios utilizados para que os leitos hospitalares e equipamentos adquiridos pela contratada, e que posteriormente serão revertidos ao patrimônio estatal, sejam geridos e mantidos em condições ideais para que o ente estatal utilize-os após o término da contratação.

25. Nesta perspectiva, impõe ressaltar que se trata de bens públicos, cuja responsabilidade pela administração e guarda encontram-se esculpidas na Constituição Federal, norteadas pelos princípios da eficácia, eficiência e economicidade, conforme segue:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

26. Dentro da necessidade do controle e responsabilização, a Lei Federal nº 4.320/64 determina, por meio de seu art. 94, que deverão existir registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com as indicações necessárias para a devida caracterização deles e daqueles

que são responsáveis pela guarda e administração desses bens⁵. Seguindo esse raciocínio, os artigos 95 e 96 da referida lei estabelecem que a contabilidade deve manter registros sintéticos dos bens móveis e imóveis, além de ser necessário o levantamento geral dos bens utilizando tais registros como referência⁶.

27. Nesse mesmo sentido, em relação à necessidade do controle e preservação dos bens públicos, não é forçoso reportar-se ao disposto na Lei Federal nº 8.987/1998, que disciplina o regime de concessão e permissão da prestação de serviço público, pois apesar de o contrato firmado não ser regido por esse dispositivo legal, a reversão dos bens é característico dos contratos de concessão e permissão; nesse aspecto, a norma, no intuito de proteger os bens que serão revertidos, trouxe como cláusula essencial a necessidade de que conste no contrato o tratamento a ser dado aos bens reversíveis⁷.

28. À vista disso, considerando a necessidade de que os bens reversíveis sejam preservados, revela-se fundamental a inclusão de cláusula para disciplinar a forma como se dará o registro, controle, acompanhamento, fiscalização e posterior transferências desses bens para o acervo patrimonial do estado, a fim de garantir que os itens adquiridos serão transferidos em bom estado e totalmente empregados em benefício da população do Rio Grande do Norte.

29. Além disso, é necessário não só garantir formalmente a reversão desses bens adequadamente, é indispensável que o ente demonstre a existência de mecanismos que garantam o cumprimento do dispositivo em comento, de modo que assegure a conformidade e a atualidade das informações sobre os bens reversíveis, comprovando, inclusive, que há um plano para destinação dos leitos de UTI na rede de saúde pública estadual, uma vez que não basta que os bens incorporem-se ao patrimônio estatal, mas que eles sejam destinados como todos os meios necessários ao atendimento do interesse público.

30. Assim, entende-se que a SESAP deve fazer constar e demonstrar nos autos do processo que as seguintes providências foram adotadas a fim de cumprir regras básicas de inventário na administração pública:

- a) Registro analítico e individualizado dos bens móveis;

⁵ Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

⁶ Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

⁷ Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

(...)

X – aos bens reversíveis.

- b) Realização de inventário no início e ao fim do contrato, a fim de garantir que todos os bens adquiridos serão incorporados ao patrimônio do estado;
- c) Inclusão nos autos da listagem dos bens que devem ser revertidos ao fim do contrato;
- d) Constituição de comissão especial para realização dos inventários (início e fim do contrato) e para efetuar os procedimentos necessários quando da transferência dos bens ao patrimônio do estado; e
- e) Apresentar um plano para destinação dos leitos de UTI na rede pública estadual de saúde.

31. Dessa forma, sugere-se que a SESAP, por meio do Secretário de Estado da Saúde Pública, inclua no Contrato nº 07/2020-SESAP cláusula com regras que garantam que os bens adquiridos com a intenção de serem revertidos e incorporados ao patrimônio do Estado do RN sejam objetivamente protegidos da ingerência de terceiros, nesse caso devendo firmar obrigações para serem cumpridas pela contratada.

32. Sugere-se, por fim, que os bens adquiridos pela contratada sejam controlados e registrados em **sistema informatizado próprio** do Estado do Rio Grande do Norte, com a intenção de que ao fim do contrato possam ser devidamente incorporados ao patrimônio estatal, seguindo as recomendações que constam alhures no presente relatório⁸.

III.2. – Do custeio das despesas relacionadas à obra física da estrutura que abrigará os leitos hospitalares e da aquisição dos equipamentos. Necessidade de esclarecimentos.

33. De início, impõe mencionar que do exame do **termo de referência** da contratação, do **Termo de Ajustamento de Conduta**, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Norte, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e a LIGA, assim como no **Contrato nº 07/2020-SESAP**, conclui-se que a contratação será dividida em **duas etapas**, com objetivo de disponibilizar à rede estadual de saúde pública novos leitos hospitalares, com prazo de vigência de até **180 dias e montante global estimado de R\$ 34.820.000,00**.

34. A contratação prevê que a instituição contratada será responsável pela estrutura física, equipamentos (exceto respiradores) e mobiliários médico-hospitalares, fornecimento de acessórios, medicamentos, material médico-hospitalar, insumos, gases medicinais, serviço de hotelaria hospitalar, alimentação do paciente (incluindo nutrição enteral e parenteral), exame de imagem e exame laboratorial de patologia clínica e serviços profissionais, excetuando a realização de hemodiálise e transporte hospitalar.

⁸ Especificamente no parágrafo 30.

35. A **primeira etapa** contempla a implantação de 20 (vinte) leitos de UTI – Adulto Tipo 2 e 20 (vinte) leitos de enfermaria a serem construídos no Hospital Doutor Luiz Antônio – HLA, que serão destinados ao tratamento de pacientes oncológicos suspeitos ou portadores de COVID-19, incluindo a “*estrutura, equipamentos (exceto respiradores), insumos, medicamentos, recursos humanos, materiais e todos os outros necessários ao pleno funcionamento dos respectivos leitos hospitalares*”.

36. Em relação à estimativa de valor global da **etapa 01**, conforme as cláusulas 4.1, 4.3, 9.1 e 9.2 do Contrato nº 007/2020 – SESAP, tem-se o valor de **R\$ 20.500.000,00⁹**, nos seguintes moldes: **a) Pagamento imediato** do montante inicial de **R\$ 4.000.000,00**, dos quais R\$1.000.000,00 serão destinados à obra física da estrutura que abrigará os leitos hospitalares; R\$1.500.000,00 para a aquisição de equipamentos - exceto ventiladores mecânicos; e R\$1.500.000,00 como antecipação de parte do custeio mensal inicial e descontado da primeira parcela mensal pós-fixada; **b) R\$ 18.000.000,00, a serem pagos em 06 parcelas mensais de até R\$ 3.000.000,00 cada uma**, equivalentes ao teto de produção mensal da prestadora dos serviços pertinente às atividades de enfrentamento à COVID-19, adotando-se os valores de **R\$ 3.200,00** (três mil e duzentos reais) por diária de leito de UTI e de **R\$ 1.800,00** (um mil e oitocentos reais) por diária de leito de enfermaria, devidamente ocupados.

37. A **segunda etapa**, sob demanda eventual, será implantada caso a SESAP constate a necessidade de ampliar o quantitativo dos leitos hospitalares, com a construção/implantação de até 20 (vinte) leitos de UTI – Adulto Tipo 2, na Policlínica, destinados ao internamento de pacientes suspeitos ou portadores de COVID-19.

38. Conforme o pertinente contrato administrativo firmado, notadamente as Cláusulas 4.2, 4.3 e 9.2, tem-se como estimativa de valor global da **etapa 02, caso seja necessário a contratação**, o valor de **R\$ 14.320.000,00**, da seguinte forma: **a)** adiantamento na ordem de **R\$ 3.850.000,00**, dos quais serão **R\$ 800.000,00** utilizados para a aquisição de equipamentos e insumos, **R\$ 2.000.000,00** de reais utilizados para construção do espaço físico e **R\$ 1.050.000,00** de antecipação do custeio mensal; **b) R\$ 11.520.000,00** a serem pagos **em 06 parcelas mensais de até R\$ 1.920.000,00**, adotando-se os valores de **R\$ 3.200,00** por diária de leito de UTI, devidamente ocupado.

39. **Convém destacar, em síntese, que a contratação envolve repasse de recursos públicos à LIGA para o custeio da obra física da estrutura que abrigará os leitos hospitalares, para aquisição de equipamentos (exceto ventiladores mecânicos) e o custo pela utilização dos leitos de UTI e de enfermaria.**

⁹ Neste particular, impende esclarecer que consta no termo de referência e no TAC o valor global equivocado na ordem de R\$ 22.000.000,00, pois é desconsiderado que a quantia de R\$ 1.500.000,00, repassado de forma imediata, será descontada da primeira parcela pós-fixada.

40. No ponto, merece destaque que o Estado custeará as **obras físicas** da estrutura que abrigará os leitos hospitalares na LIGA, **sem que haja qualquer justificativa ou fundamento legal para tanto**. Quanto ao custo em análise, destaca-se que na primeira etapa será repassado o montante de **R\$ 1.000.000,00** e, caso avance para segunda etapa, mais **R\$ 2.000.000,00**, totalizando **R\$ 3.000.000,00**.

41. Nesse sentido, ressalta-se a ausência de previsão legal específica que permita ao contratante, no caso, a SESAP, executar despesa pública para custear obras nas instalações físicas da contratada, a LIGA, em benefício futuro da entidade privada e que não integrará o patrimônio público ao final da vigência de **180 dias** do contrato. Em outras palavras, a estrutura física será construída com recursos públicos e, ao final do contrato de 180 dias, será revertida exclusivamente para utilização da entidade privada.

42. Diferente, por exemplo, do que ocorre na contratação de Parceria Pública-Privada, instituída pela Lei Federal nº 11.079/2004, em que há a previsão do aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos § 2º, Art. 6º, da referida lei¹⁰.

43. No mesmo norte, o contrato firmado pela SESAP se diferencia também da previsão dos contratos *built to suit*¹¹, previstos para administração pública no art. 47-A da Lei 12.462/2011, inserido pela Lei 13.190/2015, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações – RDC¹².

44. Ademais, não consta nos autos do processo administrativo de contratação a demonstração dos custos estimados para a execução do objeto, por meio de planilha orçamentária e indicação de preços de referência, em afronta ao § 2º, inciso II, do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93. Oportuno registrar que a previsão da despesa da obra física da estrutura que abrigará os referidos leitos hospitalares pode alcançar o montante **R\$ 3.000.000,00**, sendo o valor de **R\$ 1.000.000,00** referente à primeira fase e, caso avance para segunda etapa, mais **R\$ 2.000.000,00**.

¹⁰ § 2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012.(Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

¹¹ Consiste em modalidade de locação de imóveis de longo prazo, por meio do qual o locatário estabelece as suas necessidades específicas no imóvel objeto de contrato, que será construído ou reformado pelo locador, o qual receberá, como contraprestação, mensalmente, valor para remunerar o uso de imóvel e para amortizar o investimento realizado.

¹² Art. 47-A. A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração.



45. Outrossim, atinente ao custeio **para aquisição de equipamentos**, consta no processo de despesa que a SESAP repassará à LIGA **R\$ 1.500.000,00** para a aquisição de equipamentos¹³ referente à primeira etapa e, caso avance para segunda etapa, a quantia de **R\$ 800.000,00**, despesa que poderá alcançar, portanto, o montante de **R\$ 2.300.000,00**.

46. Importante mencionar que consta nos anexos I e II do termo de referência quais são os equipamentos necessários ao funcionamento dos leitos hospitalares. Neste particular, destaca-se que ao final do contrato os equipamentos adquiridos serão revertidos e incorporados ao patrimônio do Estado do RN, conforme consta nos ofícios de nº 137/2020 – SUPER/LNRCC e de nº 144/2020 – SUPER/LNRCC e na cláusula 4.7 do TAC¹⁴, conforme já abordado em tópico específico do presente relatório.

47. Contudo, em que pese tratar-se de despesa que será custeada com recursos públicos, não consta no processo licitatório de contratação a memória de cálculo do investimento realizado para aquisição dos citados equipamentos, no intuito de demonstrar a compatibilidade dos preços com o praticado no mercado ou até mesmo para apresentar justificativa da aquisição com valores superiores em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços, conforme estabelece o § 3º do art. 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020¹⁵.

48. Não é demais registrar que a crise global proveniente da pandemia da COVID-19 exige dos gestores públicos postura eficiente, de modo que as aquisições e contratações públicas relacionadas às ações de enfrentamento da emergência de saúde pública ora tratada sejam viabilizadas de forma célere.

49. Nesse contexto, a Lei Federal nº 13.979/2020¹⁶ criou hipótese adicional de dispensa de licitação, assim como disciplinou, principalmente com a edição da Medida Provisória nº 926/2020, normas licitatórias e contratuais para o período de combate ao coronavírus.

50. Como é cediço, para as contratações de bens e serviços comuns necessários ao enfrentamento da situação de emergência causada pela COVID-19, a Lei Federal nº 13.979/2020 estabeleceu uma modelagem mais simplificada para as fases preparatórias, como a não exigência de elaboração de estudos preliminares (4º-C) e a admissão de termo de referência simplificado

¹³ Exceto ventiladores mecânicos.

¹⁴ Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Estado do RN, a Liga Norte-Riograndense contra o câncer, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho

¹⁵ Art. 4º-E (...)

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do **caput** não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.

¹⁶ Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da covid-19

(4º-E), ficando o gerenciamento de eventuais riscos da contratação a serem mitigados apenas durante a gestão do contrato, conforme dispõe o art. 4º-D.

51. No entanto, o cenário atual de flexibilização das normas de aquisições e contratações não exime integralmente o gestor da observância às formalidades impostas pela Lei Federal nº 8.666/93. Melhor explicando: não significa que a situação de emergência autoriza em absoluto ao Poder Público a inobservância das regras pertinentes às contratações públicas ou a sua incompatibilidade com os princípios norteadores da atividade administrativa, de modo a vir, quando da execução contratual, incorrer em malversação dos recursos públicos ou até mesmo em eventual dano ao erário.

52. Diante das evidências expostas, propõe-se que seja notificado o **Secretário de Estado da Saúde Pública do RN** para que apresente esclarecimentos acerca dos fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a contratação realizada, notadamente acerca da assunção, por parte do ente público, das despesas relacionadas à obra física da estrutura que abrigará os leitos hospitalares da **Liga Norte-Riograndense Contra o Câncer**, que pode alcançar o montante **R\$ 3.000.000,00, e dos equipamentos** necessários ao funcionamento dos leitos hospitalares que poderá alcançar a quantia de **R\$ 2.300.000,00**.

53. No mesmo sentido, nos termos do § 2º, inciso II, do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93¹⁷, apresente os custos estimados para execução da obra de engenharia, por meio de planilha orçamentária e indicação de preços de referência e a memória de cálculo do investimento realizado para aquisição dos equipamentos adquiridos para implantação dos leitos hospitalares, no intuito de demonstrar a compatibilidade dos preços com o praticado no mercado ou até mesmo para apresentar justificativa da aquisição com valores superiores em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços, conforme estabelece o § 3º do art. 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020.

III.3 – Da justificativa do preço da contratação. Aparente incompatibilidade do valor da contratação com os preços praticados no mercado.

54. A presente fiscalização tem como escopo a contratação direta emergencial da LIGA NORTE-RIOGRANDENSE CONTRA O CÂNCER pela SESAP, por meio de dispensa de licitação fundamentada no art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, cujo objetivo é ampliar a rede estadual de saúde pública com a disponibilização de leitos hospitalares destinados ao enfrentamento da Covid-19.

¹⁷ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

55. Não custa repisar que a crise global proveniente da pandemia da COVID-19 exige dos gestores públicos postura célere e eficiente, tanto é que a Lei Federal nº 13.979/2020 estabeleceu uma modelagem mais simplificada para as fases preparatórias do procedimento licitatório.

56. No entanto, como já frisado no presente relatório, o cenário atual de flexibilização das normas de aquisições e contratações não exime integralmente o gestor da observância às formalidades impostas pela Lei Federal nº 8.666/93 e pela Lei Federal nº 13.979/2020.

57. Nesse contexto, no intuito de constatar a compatibilidade dos preços com o praticado no mercado ou até mesmo para examinar a justificativa da aquisição com valores superiores em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços, conforme permite o § 3º do art. 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020¹⁸, a Comissão de Auditoria partiu de duas premissas para executar a fiscalização: a) em relação aos valores da contratação, cotejou-se com contratos no âmbito estadual celebrados com objetos semelhantes; b) a justificativa de preços (ID 5402389) que concluiu pela aceitação dos valores propostos pela LIGA.

58. Quanto à primeira premissa, a Comissão de Auditoria verificou que atualmente existem diversos contratos no âmbito do estadual sendo celebrados com objetos semelhantes, como é o caso dos leitos contratados para o Hospital Cel. Pedro Germano (Hospital da Polícia Militar) e dos leitos que estão em fase final de contratação, a serem instalados no Hospital Colônia Doutor João Machado e no Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho¹⁹.

59. Pois bem, o ajuste realizado com a Liga Norte-Riograndense Contra o Câncer, por meio do contrato nº 07/2020 – SESAP, contempla a gestão, em um primeiro momento, de 20 leitos de UTI adulto e mais 20 leitos de enfermaria, com a possibilidade da disponibilização de mais 20 leitos de UTI caso a SESAP julgue necessário.

60. O valor fixado para contratação atinge o montante de R\$ 34.820.000,00 (trinta e quatro milhões e oitocentos e vinte mil reais), sendo R\$ 20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais) para execução da primeira etapa e R\$ 14.320.000,00 (quatorze milhões, trezentos e vinte mil reais) referente à segunda fase.

61. Na primeira etapa do processo, dos valores contratados, R\$ 2.500.000,00 serão destinados à compra de equipamentos e montagem da estrutura, sendo R\$ 18.000.000,00

¹⁸ Art. 4º-E

(...)

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

¹⁹ Processo SEI nº 00610010.001038/2020-63

destinados ao pagamento das diárias do leito de UTI, cujos montantes são de R\$ 3.200,00 (para leitos de UTI e R\$ 1.800,00 para os leitos de enfermaria); na segunda fase, caso venha a acontecer, serão gastos R\$ 2.800.000,00 antecipados para compra de equipamentos e montagem da estrutura e R\$ 11.520.000 para o pagamento das diárias do leito de UTI, cujo valor unitário é o mesmo da primeira etapa.

62. Diante dos valores apresentados, a análise desta comissão teve como objetivo identificar, avaliar e comparar as contratações que o Governo do Estado possui em curso, em relação ao que foi praticado no contrato com a LIGA.

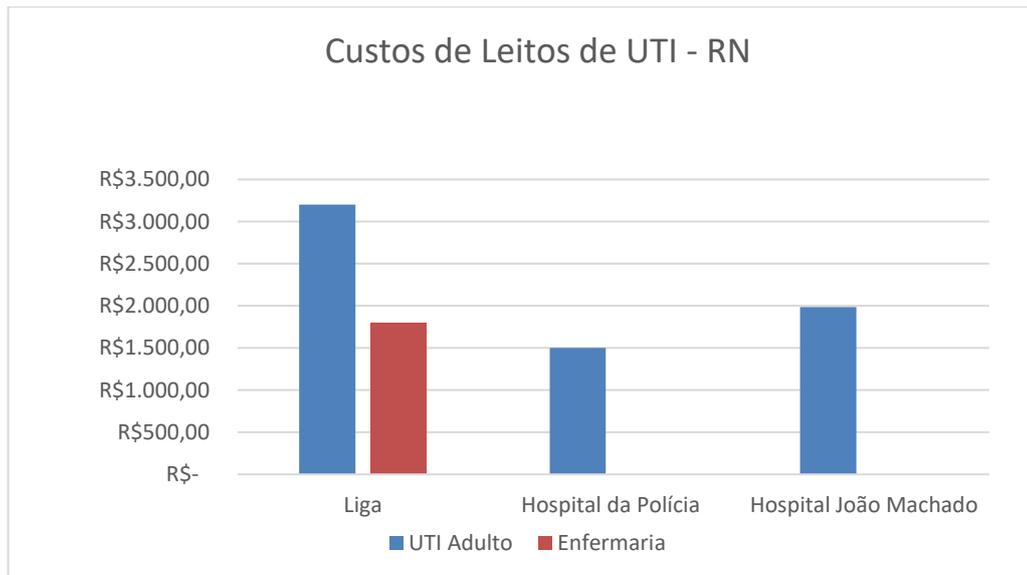
63. Como primeiro parâmetro de preço, têm-se o contrato firmado entre o Estado do Rio Grande do Norte e a empresa MA Engenharia Clínica e Hospitalar, que integra os autos do processo nº 00610010.000918/2020-12, o qual tem como objeto a contratação de 10 (dez) leitos de UTI para o Hospital Cel. Pedro Germano (Hospital da Polícia Militar), com valor total para o período de seis meses de R\$ 2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais), o que perfaz um custo de diário por leito de UTI de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais).

64. Observa-se, pois, que o custo para contratação dos leitos de UTI junto à Liga equivalem a mais que o dobro do custo de contratação dos leitos para o Hospital da Polícia Militar, sendo ambos os contratos com vistas a dar suporte e apoio a pacientes em situação clínica grave ou de risco decorrentes do acometimento pelo coronavírus.

65. Em acréscimo, além do já citado, ressalta-se o valor previsto para contratação de 30 Leitos de UTI, por um período de 180 dias, a serem instalados nos Hospital Colônia Doutor João Machado (20 leitos) e no Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (10 leitos).

66. No exame do processo 00610010.001038/2020-63, constata-se que a comissão de licitação (ID 5487948) declarou vencedor do chamamento público o Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social, que em sua proposta apresentou o valor global para os 30 leitos de UTI R\$ 10.731.410,70 (dez milhões, setecentos e trinta e um mil, quatrocentos e dez reais e setenta centavos), o que nos traz um custo unitário de R\$ 1.987,30 (mil, novecentos e oitenta sete reais e trinta centavos), portanto, cerca de 60% abaixo do valor pactuado entre o Estado e a Liga Norte-Riograndense.

67. Mais do que isso, os valores apresentados se aproximam bem mais da contratação dos leitos de enfermaria do que dos leitos de UTI, o gráfico abaixo demonstra a discrepância entre os custos dos leitos, vejamos:



68. Neste particular, impende destacar o agravante da contratação em tela: a aquisição de ventiladores mecânicos, essenciais para tratamento dos casos graves de COVID-19, será de responsabilidade e às expensas do Estado, como estabelecido na Cláusula 3.7 do TAC firmado e cláusula 1.3 do Contrato nº 07/2020 – SESAP, ao passo que nas demais contratações alhures mencionadas a responsabilidade será dos contratados.

69. Além disso, observa-se no exame processual que não consta no termo de referência ou mesmo na justificativa para contratação argumentos técnicos que diferenciem, em relação aos custos para contratação, a etapa 1, com leitos destinados à pacientes oncológicos com suspeita ou com COVID-19, da etapa 2, destinados aos leitos de pacientes com COVID-19, assim como das demais contratações de leitos hospitalares pelo Estado que não atendam preferencialmente pacientes oncológicos.

70. Assim, na situação apresentada, os valores pactuados junto à Liga Norte-Riograndense revelam-se elevados diante das outras contratações apresentadas e, embora a Lei Federal nº 13.979/2020 permita que o poder público contrate por valores superiores aos dos praticados no mercado²⁰, essa permissão ocorre quando demonstrada claramente a necessidade, o que não aparenta ser o caso descrito.

71. Cabe ressaltar, nesse contexto, que as contratações utilizadas no comparativo realizado, especificamente 10 (dez) leitos de UTI para o Hospital Cel. Pedro Germano e 30 Leitos de UTI, a serem instalados nos Hospital Colônia Doutor João Machado (20 leitos) e no Hospital Regional

²⁰ Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (...)

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do **caput** não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.

Alfredo Mesquita Filho (10 leitos), se tratam de contratações contemporâneas às da que foi realizada com a Liga para objetos similares, portanto, ao passo que a Lei Federal nº 13.979/2020 concede margem para contratações acima do valor de mercado, também abre espaço para que o ente público contrate diretamente com aquele fornecedor que apresentar os melhores preços²¹.

72. Atinente à segunda premissa, notadamente o exame da justificativa de preços realizada pela SESAP (ID 5402389), que concluiu pela aceitação dos valores propostos pela LIGA, tem-se que essa utilizou como parâmetro: a) propostas apresentadas por fornecedores no âmbito do chamamento público realizado pelo Governo do Estado no procedimento administrativo nº 00610930.000001/2020-36; b) contratações realizadas por outros estados da Federação; c) contratos celebrados pelo Estado com hospitais privados; e, por fim, **d)** locação de leitos no Hospital do Coração pelo Município de Natal/RN.

73. Como mencionado, nos autos do processo SEI nº 00610002.001993/2020-08), a SESAP apresentou a justificativa (ID 5402389) para contratação direta dos leitos, no intuito de demonstrar que os valores pactuados estavam dentro do valor de mercado, por vezes até mais baratos do que em algumas contratações. Passa-se ao exame da justificativa:

74. De início, registre-se o equívoco de parâmetro utilizado na justificativa de preço realizada, na medida em que compara o valor unitário do leito hospitalar sem considerar as diferenças de custos que envolvem um leito de UTI e um leito de enfermaria, o que pode gerar disparidade na verificação da compatibilidade dos preços da contratação. Pontua-se, por outro lado, que mesmo considerando equivocada a metodologia verificada, procedeu-se o exame seguindo a metodologia adotada pela SESAP.

75. Em seu primeiro argumento, a SESAP alega que os valores do hospital de campanha que seria instalado no estádio Arena das Dunas estariam muito acima dos valores de mercado, com um custo mensal médio de R\$ 6.316,85 (seis mil, trezentos e dezesseis reais e oitenta e cinco centavos), motivo pelo qual houve a desistência do procedimento.

76. Contudo, considerando os valores informados na justificativa, é possível constatar um equívoco nesse cálculo, tendo em vista que o valor total da proposta (equipamentos + profissionais) foi no valor de R\$ 63.158.564,60 (sessenta e três milhões, cento e cinquenta e oito mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e sessenta centavos), o que nos traz um valor médio por

²¹ Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

leito de R\$ 3.508,81 (três mil, quinhentos e oito reais e oitenta e um centavos) por dia, na metodologia utilizada pela SESAP.

77. Considerando que o contrato com a Liga é no valor total de R\$ 34.820.000,00 (trinta e quatro milhões, oitocentos e vinte mil reais) para contratação de um total de 60 leitos, por um período de 180 dias, calcula-se um valor médio por leito de R\$ 3.224,07 (três mil, duzentos e vinte e quatro reais e sete centavos) por dia.

78. Entretanto, apesar de os valores serem mais baixos que os propostos para implementação do Hospital no arena das dunas, no contrato firmado com a Liga, a SESAP é responsável pelo fornecimento de respiradores e camas, e tendo em vista a já noticiada escassez de respiradores disponíveis no mercado, essa aquisição irá elevar o valor médio dos leitos, uma vez que na justificativa é informado que a proposta apresentada para o Hospital de Campanha do Arena incluía o fornecimento desses itens.

79. Ademais, fazendo uma análise apenas a partir das informações apresentadas pela SESAP, a contratação dos 100 (cem) leitos para funcionamento no arena das dunas traria uma margem maior de ampliação com a garantia dos preço pactuado, dado que a Lei Federal nº 13.979/2020 inseriu a possibilidade de que os contratos sejam acrescidos em até 50% do que foi firmado inicialmente²².

80. Prosseguido ao exame, a Secretaria de Saúde ainda utiliza contratações realizadas em outros estados para justificar a contratação.

81. Nesse norte, aduz a SESAP que o Hospital de Campanha do Estado de Goiás possui um custo elevado se comparado ao que será instalado na Liga Norte-Riograndense, sob o argumento de que o valor estimado para contratação de 200 (duzentos leitos), ao custo total de R\$ 57.759.449,04 (cinquenta e sete milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e quatro centavos), resulta em um custo médio por leito de R\$ 1.604,43 (mil, seiscentos e quatro reais e quarenta e três centavos) por dia, contemplando apenas a gestão e implantação dos leitos, sem incluir os insumos e outras despesas. Observe:

Neste, saliente-se que o valor da contratação acima contempla apenas a gestão e implantação de 200 (duzentos) leitos, de modo que, sendo apenas essa finalidade, seu valor se mostrou bem elevado, já que não mensura o enquadramento de insumos e materiais de saúde, a exemplo dos enxovais.

²² Art. 4º-I Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)



82. Contudo, analisando as informações a respeito desse Hospital de Campanha supracitado, constatou-se que na proposta, apresentada a seguir, está contemplado o custo para gestão dos leitos, incluídos os gastos com pessoal e insumos. Isto posto, infere-se que o argumento da SESAP de que a contratação dos leitos para o Estado do Rio Grande do Norte está abaixo desse valor não deve prosperar, pois o custo médio dos leitos ofertados pela Liga (considerando apenas o custo para manutenção dos leitos) é em torno de R\$ 2.733,33 (dois mil, setecentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), valor consideravelmente maior que os cerca de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) estimados para o hospital de Goiás.



HOSPITAL DE CAMPANHA PARA ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS
Portaria SES-GO 507/2020
ORÇAMENTO PLANEJADO POR CONTRATO DE GESTÃO EMERGENCIAL n°12/2020 - AGIR
Período: 180 DIAS

DESCRIÇÃO	Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	Mês 6	ACUMULADO
	PLANEJADO						
PESSOAL (A)	6.064.742,15	6.064.742,15	6.064.742,15	6.064.742,15	6.064.742,15	6.064.742,15	36.388.452,90
INSUMOS E DESPESAS GERAIS (B)	3.561.832,69	3.561.832,69	3.561.832,69	3.561.832,69	3.561.832,69	3.561.832,69	21.370.996,14
SUBTOTAL (I) = (A + B)	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	57.759.449,04
INVESTIMENTO (C)							
TOTAL (I + C)	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	57.759.449,04
RECEITA	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	9.626.574,84	57.759.449,04

83. Outra contratação utilizada como referência é a de empresa para operacionalização e gestão de 220 (duzentos e vinte) leitos no Hospital Espanhol, em Salvador, cujo custo estimado é de R\$ 29.882.634,90 (vinte e nove milhões, oitocentos e oitenta e dois mil, seiscentos e trinta e quatro reais e noventa centavos).

84. Em que pese a SESAP alegar que esse custo é “apenas” para gestão dos leitos, examinando o contrato de gestão nº 012/220, celebrado pelo Estado da Bahia, nota-se que a contratação abrange toda a gestão e operacionalização, excetuando-se a aquisição de equipamentos e estrutura. Senão vejamos:

CLÁUSULA TERCEIRA – DOS COMPROMISSOS DAS PARTES

I - DA CONTRATADA

1. Assegurar a Gestão, Operacionalização e Execução das Ações e Serviços de Saúde a que se propõe através do desenvolvimento de técnicas modernas e adequadas que permitam a adequação da estrutura funcional, a manutenção física e dos equipamentos da Unidade, além do provimento dos insumos (materiais) necessários a garantia do pleno funcionamento da Unidade
2. Assistir de forma abrangente a clientela que demande à Unidade, espontaneamente, sem exclusões, procedendo aos devidos registros e expedidas as Autorizações de Internações Hospitalares (AIH/SUS), segundo os critérios da CONTRATANTE e do Ministério da Saúde.
3. Garantir em exercício na Unidade, quadro de recursos humanos qualificado e compatível ao porte da Unidade e Serviços combinados, conforme estabelecido nas



normas ministeriais atinentes à espécie, tendo definida como parte de sua infraestrutura técnico-administrativa nas 24 (vinte e quatro) horas dia, por plantões, a presença de pelo menos um profissional da medicina que responderá legalmente pela atenção oferecida à clientela.

85. Diante das informações apresentadas, resta evidenciado que o preço alcançado pelo Governo da Bahia está muito abaixo do praticado na contratação sob análise, já que levando em consideração que serão contratados 220 (duzentos e vinte) leitos por um custo de cerca de 30 (trinta) milhões de reais, uma contratação de no máximo 60 (sessenta) leitos ao custo estimado de aproximadamente os mesmos 30 (trinta) milhões revela-se desvantajoso do ponto de vista econômico. desarrazoada.

86. Ainda em relação às contratações de outros estados, a SESAP menciona a suposta contratação do Hospital de Campanha do Estado do Ceará, informando que “o contrato também contempla apenas a gestão e operacionalização dos leitos”.

87. Neste particular, registre-se o equívoco da justificativa ao mencionar a contratação do Hospital de Campanha do Estado do Ceará. Após diligências e intensa pesquisa, percebeu-se que a SESAP pretendia referir-se à contratação do Hospital Batista Memorial, no Ceará²³. A bem da verdade, a justificativa de preços da SESAP não apresenta, nos comparativos realizados, documentos comprobatórios e/ou site em que a informação esteja disponível para consulta²⁴.

88. Assim sendo, esta Comissão de Auditoria, em busca no portal da transparência do Ceará²⁵, localizou o referido contrato²⁶ no qual consta, em sua cláusula segunda, que o objeto contempla a disponibilização da estrutura física, equipe multiprofissional e gestão de 131 (cento e trinta e um) leitos²⁷, ao custo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) para os leitos de UTI e R\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta reais) para os leitos clínicos, e embora o leito de UTI esteja próximo dos R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) contratados pelo Estado do Rio Grande do Norte, o valor do leito clínico é consideravelmente inferior aos R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) estimados para custear os leitos de enfermaria aqui no Rio Grande do Norte.

²³ Disponível em: <https://www.opovo.com.br/coronavirus/2020/04/15/governo-do-ceara-requisita-hospital-batista-com-131-leitos-para-pacientes-com-coronavirus.html>

²⁴ Com exceção dos processos que estão disponíveis no SEI.

²⁵ Disponível em: [https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/contratos/contratos?locale=pt-BR&_ =](https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/contratos/contratos?locale=pt-BR&_=)

²⁶ Disponível em <https://sacc.cge.ce.gov.br/UploadArquivos/20200414.1123267.Integra.CONTRATO.pdf>

²⁷ Contrato 0405/2020 – CE:

CLÁUSULA SEGUNDA – DO OBJETO

2.1 O objeto do presente contrato é a prestação de serviços médicos-hospitalares, assegurando atendimento a pacientes encaminhados pela CONTRATANTE, mediante disponibilização de estrutura física, equipe multiprofissional e 131 (cento e trinta e um) leitos para anteder o Plano de Contingência do Coronavírus (COVID 19) (...)

89. Por fim, a secretaria traz à baila os custos de contratação do estado junto à rede privada. Como primeiro argumento, utiliza o aditivo de um contrato celebrado com o Natal Hospital Center e o Hospital Memorial (ambos possuem os mesmos valores), em que tem como objeto a contratação de 15 (quinze) leitos, sendo 10 (dez) de UTI e 5 (cinco) clínicos, e defende que:

O valor mensal da referida contratação é de R\$ 1.275.000,00 (um milhão duzentos e setenta e cinco mil reais), para fazer face a uma demanda de 12 (doze) meses. A quantidade de leitos contratados (15) resulta no valor de diária de R\$ 4.708,21 (quatro mil, setecentos e oito reais e vinte e um centavos), praticamente o mesmo preço apresentado pela LIGA.

90. Ocorre que é fácil perceber que o cálculo realizado pela SESAP está equivocado, pois se são 15 leitos a um valor mensal de R\$ 1.275.000,00 (um milhão, duzentos e setenta e cinco mil reais), utilizando a metodologia utilizada pela SESAP, chega-se ao valor de diária de R\$ 2.833,33 (dois mil, oitocentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), valor médio inferior ao que a Secretaria aponta.

91. Outra contratação apresentada pela SESAP é a do Hospital Wilson Rosado, a um custo mensal de R\$ 760.000,00 (setecentos e sessenta mil) reais para 10 (dez) leitos de UTI, que apresenta o custo unitário diário do leito de R\$ 2.500,00 (dois mil quinhentos reais), e de R\$ 60.800,00 (sessenta mil e oitocentos reais) para cinco leitos de retaguarda, que resulta em um valor mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). Ao demonstrar esses valores, a SESAP aponta que os valores são compatíveis com os preços cotados pela Liga, contudo, vê-se facilmente que o custo do leito de UTI e do leito de retaguarda clínica estão bem aquém dos R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) para UTI e R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) para enfermaria apresentados pela Liga.

92. Ademais, foi apresentado o contrato do município de Natal com o Instituto do Coração Ltda., pelo valor de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) por leito de UTI, valor compatível com o praticado pela Liga, não obstante a contratação não contemplar os respiradores e as camas, além dos valores relacionados às obras necessárias.

93. Por fim, nota-se que na proposta de preços apresentada pela Liga Norte-Riograndense não constam os custos detalhados da contratação, sendo apresentados apenas valores genéricos para cada atividade a ser executada, como o valor do aluguel do leito, sem discriminar os custos que levaram ao preço praticado.



94. Nesse sentido, embora a Lei Federal nº 13.979/2020 possibilite que a Administração Pública simplifique o processo de contratação²⁸, utilizando-se de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado, isso não a exime de apresentar o detalhamento do gasto público a ser realizado, logo, é dever da SESAP apresentar nos autos a planilha de custos referente à contratação dos leitos, conforme prevê o § 2º, inciso II, do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93²⁹.

95. Diante do exposto, propõe-se que seja notificado o Secretário de Estado da Saúde Pública do RN para que apresente esclarecimentos acerca dos fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a contratação realizada por valores bem superiores às contratações realizadas recentemente pela SESAP, demonstrando, inclusive, as eventuais diferenças da contratação direta da empresa MA Engenharia Clínica e Hospitalar, responsável pela implantação dos leitos no Hospital Cel. Pedro Germano (Hospital da Polícia Militar), ou do Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social, vencedora do chamamento público para implantação de leitos no Hospital Doutor João Machado (20 leitos) e no Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (10 leitos).

96. Além disso, sugere-se determinação para que a SESAP providencie junto à contratada o detalhamento dos custos da contratação, apresentando planilha de custos detalhada, de modo a conferir a devida transparência ao processo de aquisição do serviço.

III.4 – Do empenho da despesa. Valor estimado superior ao previsto no Contrato nº 007/2020-SESAP.

97. A execução orçamentária da despesa pública ocorre em três fases, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento, conforme estabelece a Lei Federal nº 4.320/1964.

98. Nesse sentido, em cumprimento ao que determina a lei, a SESAP realizou o empenho estimativo da despesa no valor de R\$ 22.000.000,00 (vinte e dois milhões de reais), por meio da nota de empenho 2020NE001383.

99. No entanto, o Contrato nº 007/2020 – SESAP prevê que a despesa em referência será executada da seguinte forma: a) Pagamento imediato do montante inicial de R\$ 4.000.000,00,

²⁸ Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

²⁹ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

dos quais R\$ 1.000.000,00 serão destinados à obra física da estrutura que abrigará os leitos hospitalares; R\$ 1.500.000,00 (para a aquisição de equipamentos - exceto ventiladores mecânicos); e R\$ 1.500.000,00 como antecipação de parte do custeio mensal inicial e descontado da primeira parcela mensal pós-fixada; b) R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais), a serem pagos em 06 (seis) parcelas mensais de até R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) cada uma, equivalentes ao teto de produção mensal da prestadora dos serviços pertinente às atividades de enfrentamento à COVID-19.

100. Assim sendo, o empenho estimativo da despesa deveria ser de R\$ 20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais) conforme as cláusulas 4.1, 4.3, 9.1 e 9.2 do Contrato nº 007/2020 – SESAP, tendo em vista que R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) foram pagos como antecipação de parte do custeio mensal inicial, a ser descontado da primeira parcela mensal pós-fixada.

101. Em outras palavras, no cotejo entre a nota de empenho 2020NE001383 e o Contrato nº 007/2020 – SESAP, infere-se que a SESAP, ao empenhar a despesa, desconsiderou que, do valor de R\$ 4.000.000,00 referente ao pagamento imediato, R\$1.500.000,00 foram pagos como antecipação de parte do custeio mensal inicial a ser descontado da primeira parcela mensal pós-fixada.

102. Portanto, a SESAP empenhou, equivocadamente, R\$ 22.000.000,00 (vinte e dois milhões de reais), ao passo que, conforme as cláusulas 4.1, 4.3, 9.1 e 9.2 do Contrato nº 007/2020 – SESAP, deveria ter empenhado o valor de R\$ 20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais).

103. Diante do exposto, considerando que o empenho estimativo da despesa deveria ser de R\$ 20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais) conforme as cláusulas 4.1, 4.3, 9.1 e 9.2 do Contrato nº 007/2020 – SESAP, recomenda-se, desde já, a retificação do valor estimado de empenho com a consequente anulação no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) referente à antecipação de parte do custeio mensal inicial, a ser descontado da primeira parcela mensal pós-fixada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

104. Diante de todo o exposto, nos termos do art. 71, incisos IX e X da Constituição Federal, bem como do art. 53, inciso VIII e IX da Constituição Estadual do RN, e ainda na forma do art. 1º, incisos VII e XVI, art. 93, inciso II e art. 77, inciso I, "b", todos da Lei Complementar nº. 464/2012, propõe-se, como conclusão desse relatório de acompanhamento, os seguintes encaminhamentos:

a) Das diligências:

a.1) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, apresente esclarecimentos acerca dos fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a contratação realizada, notadamente acerca da assunção, por parte do ente público, das despesas relacionadas à obra física da estrutura que abrigará os leitos hospitalares da **Liga Norte-Riograndense contra o Câncer**, que pode alcançar o montante **R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais)**, e dos **equipamentos** necessários ao funcionamento dos leitos hospitalares que poderá alcançar a quantia de **R\$ 2.300.000,00 (dois milhões e trezentos mil reais)**;

a.2) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, apresente esclarecimentos acerca dos fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a contratação realizada por valores bem superiores às contratações realizadas recentemente pela SESAP, demonstrando, inclusive, as eventuais diferenças da contratação direta da empresa MA Engenharia Clínica e Hospitalar, responsável pela implantação dos leitos no Hospital Cel. Pedro Germano (Hospital da Polícia Militar), ou do Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania e Saúde - Avante Social, vencedora do chamamento público para implantação de leitos no Hospital Doutor João Machado (20 leitos) e no Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho (10 leitos);

a.3) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, apresente esclarecimentos acerca dos apontamentos realizados no item III.3 do presente relatório, especificamente sobre a justificativa de preços apresentadas pela SESAP.

b) Das recomendações:

b.1) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, acrescente cláusula no Contrato nº 07/2020-SESAP para disciplinar a forma como se dará o registro, controle, acompanhamento, fiscalização e posterior transferências desses bens para o acervo patrimonial do estado, a fim de garantir que os itens adquiridos serão transferidos em bom estado e totalmente empregados em benefício da população do Rio Grande do Norte;

b.2) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, quanto aos bens que serão revertidos e incorporados ao patrimônio do Estado do RN após o encerramento do Contrato nº 07/2020-SESAP, **ADOTE**, nos termos dos artigos 94, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64, as seguintes providências a fim de cumprir regras básicas de inventário na administração pública:

- a) Registro analítico e individualizado dos bens móveis;
- b) Realização de inventário no início e ao fim do contrato, a fim de garantir que todos os bens adquiridos serão incorporados ao patrimônio do estado;
- c) Inclusão nos autos da listagem dos bens que devem ser revertidos ao fim do contrato;

- d) Constituição de comissão especial para realização dos inventários (início e fim do contrato) e para efetuar os procedimentos necessários quando da transferência dos bens ao patrimônio do estado; e
- e) Apresentar um plano para destinação dos leitos de UTI na rede pública estadual de saúde.

b.3) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, retifique o valor estimado de empenho com a consequente **anulação** no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), referente à antecipação de parte do custeio mensal inicial a ser descontado da primeira parcela mensal pós-fixada, considerando que o empenho estimativo da despesa deveria ser de R\$ **20.500.000,00 (vinte milhões e quinhentos mil reais)** conforme as cláusulas 4.1, 4.3, 9.1 e 9.2 do Contrato nº 007/2020 – SESAP.

c) **Das determinações:**

c.1) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, nos termos do § 2º, inciso II, do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, **APRESENTE** os **custos estimados para execução da obra de engenharia**, por meio de planilha orçamentária e indicação de preços de referência, a **memória de cálculo do investimento realizado para aquisição dos equipamentos** adquiridos para implantação dos leitos hospitalares, assim **como planilha de custos referente à contratação dos leitos**, no intuito de demonstrar a compatibilidade dos preços com o praticado no mercado ou até mesmo para apresentar justificativa da aquisição com valores superiores em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços, conforme estabelece o § 3º do art. 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020.

Natal-RN, 15 de maio de 2020.

Assinado Eletronicamente

Edgar Duarte Costa

Auditor de Controle Externo

Assinado Eletronicamente

Hugo Barreto Veras

Auditor de Controle Externo