

Demandante:	<b>CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS</b>
Órgão Inspeccionado	<b>SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO TOCANTINS</b>
Objetivo:	Realizar Inspeção no Âmbito da Secretaria de Saúde, com o Objetivo de Averiguar Eventual Sobre Preço nos Serviços Prestados pela empresa INTENSICARE.
Processos Analisados:	2013 30550 003154 – Autos da Licitação. 2014 30550 002323 – Contrato n.º 179/2014 – Baixa em Ata (Neonatal). 2015 30550 000374 – Autuado para instrução de aditivos (prorrogações, aumento de quantidades de UTIs e reajuste de valores).
Período de realização:	12 de abril de 2018 a 12 de agosto de 2018.

**RELATÓRIO DE INSPEÇÃO - GEASA N° 06/2018  
SGD N° 2018.09049.003921**

**1 – INTRODUÇÃO**

Trata o presente relatório sobre a demanda solicitada pelo Ministério Público Estadual ao qual esta Controladoria Geral do Estado, por meio da PORTARIA CGE n.º 17/2018/GABSEC, de 21 de março de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado – DOE-TO, n.º 5.090 de 12 de abril de 2018, determinou a realização de Inspeção, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde – SES-TO, com o objetivo de averiguar eventual sobrepreço no Contrato n.º 179/2014 e seus aditamentos, com o Estado do Tocantins, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para realizar a prestação de serviços de Unidade de Terapia Intensiva Neonatal (UTI-N) em leitos.

Esta Inspeção, portanto, provém da solicitação exarada pelo Ministério Público Estadual por meio do Ofício N° 060/2018 – 22ª PJC. Diligência 1822/2018, visando instruir Procedimento Preparatório n° 2018.0000259, instaurado na 1ª Vara da



Fazenda e Reg. Públicos de Palmas, 1ª Vara da Fazenda e Reg. Público de Palmas, Processo nº 0002726-85.2017.827.2729 – Chave nº 785215217917.

Considerando a competência instituída pelo inciso X, do art. 3º, Lei n.º 2.735/2013, que delega à Controladoria-Geral do Estado a função de realizar inspeções nos órgãos e entidades do Poder Executivo, foi editada a Portaria supramencionada, a fim de atender a solicitação do Ministério Público Estadual, realizando assim os trabalhos de mística.

## 2 – METODOLOGIA E ABRANGÊNCIA

Aos 12 dias do mês de abril do ano de 2018 foi publicada no Diário Oficial do Estado de nº 5.090, a PORTARIA CGE n.º 17/2018/GABSEC, de 21 de março de 2018, que determinou a realização de Inspeção, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde – SES-TO, com o objetivo de averiguar eventual sobrepreço, no Contrato nº 179/2014 e nos seus aditamentos, firmado entre a SES-TO e a Empresa INTENSICARE - UTI – IOP Ltda., tendo como objeto a prestação de serviço de Unidade de Terapia Intensiva Neonatal (UTI-N) em 5 (cinco) leitos.

Na fase de planejamento, no intuito de obter informações preliminares, foram realizadas pesquisas via internet em licitações e contratos semelhantes ao objeto de análise, pesquisa via Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF-TO, e Sistema de Gestão de Documentos – SGD para identificar os processos referentes ao Contrato 179/2014.

No período de execução, com vistas a obter informações necessárias, foram realizadas:

- a) Identificação dos processos, nos quais constam os procedimentos de licitação, baixa em Ata para contratação e execução dos trabalhos e alterações contratuais (aditivos). Atendendo solicitação do Presidente da Comissão, os referidos processos foram encaminhados à Unidade Descentralizada da Controladoria Geral do Estado – UDCGE, existente, na época, na SES-TO, que ficaram à disposição da Comissão;
- b) Reunião com a equipe técnica, membros da Comissão de Inspeção, lavrada em Ata;
- c) Solicitações de informações por meio de visitas técnicas, nas áreas envolvidas;
- d) Para análise das informações obtidas, foram utilizadas técnicas de análise documental, comparação entre informações provenientes de diferentes fontes, análises quantitativas e qualitativas, cálculos matemáticos e cruzamentos de informações.

*Jay*  


As limitações da inspeção estão relacionadas ao escopo do trabalho, solicitado pelo Ministério Público, que, pelo conteúdo apresentado, direcionou as ações a verificações de preços de diárias de UTI NEONATAL, praticados no Estado do Tocantins e em outras Unidades da Federação, a fim de averiguar a ocorrência de sobrepreço na contratação, inclusive com reflexos nos reajustes dos preços, alicerçados no período compreendido entre 2014 e 2017, por meio de análise da documentação contida nos seguintes processos:

✓ **2013 30550 003154** – Pregão Eletrônico N° 001/2014, para Registro de Preços e Contratação de (UTI-N) em 05 (cinco) Leitos, destinados à assistência a pacientes com idade de 0 a 28 dias, e Serviço de Unidade de Terapia Intensiva Pediátrica (UTI P) em 10 (dez) Leitos, destinada a assistência a pacientes com idade de 29 dias a 18 anos.

✓ **2014 30550 002323** – Contrato n° 179/2014 – Referente à baixa da Ata N° 042/2014, (Anexo fls. 179), com cópia, inclusive de publicações no Diário Oficial da União, de 15/05/2015 e no Diário Oficial do Estado do Tocantins, N° 4.127, de 15/05/2015, fls. 45 a 52, oriunda do Pregão Eletrônico N° 001/2014, (Anexo fls. 83 a 86) cópias, às fls. 18 a 44, com o objetivo de contratar os serviços de UTI NEONATAL.

A matriz de planejamento dos trabalhos consistiu na esquematização das informações obtidas através da análise minuciosa de todos os documentos contidos nos processos físicos, referentes à contratação em tela, confrontados com os dados extraídos de diversas fontes de pesquisa, resultando na elaboração de planilhas que identificam os valores cobrados no âmbito da administração pública em contratações semelhantes.

### 3 – EQUIPE DE TRABALHO

O Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado, no uso de suas atribuições, designou os servidores abaixo relacionados, sob a presidência do primeiro, para realização dos trabalhos, conforme PORTARIA CGE n.º 17/2018/GABSEC, de 21 de março de 2018. (fls. 05):

Rosário Luiz da Silva (*presidente*) – matrícula: 200739

Maria Verônica de Carvalho – matrícula: 39084-1

Morbeque Junior de Souza Leobas - matrícula: 744922-3

### 4 – DO PRAZO PARA REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS

A Portaria CGE n.º 17/2018/GABSEC, de 21 de março de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado de n.º 5.090, de 12 de abril de 2017 fixou o prazo de 60 (sessenta) dias para realização dos trabalhos de inspeção, porém, devido à complexidade



e o volume de informações a serem apuradas, tornou-se imprescindível à prorrogação do prazo para conclusão dos trabalhos, o que ensejou a publicação da seguinte Portaria:

- Portaria CGE n.º 43/2018/GABSEC, de 11 de junho de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado n.º 5.134, de 15 de junho de 2017 (fl. 28);

## 5 – DAS CONSTATAÇÕES

Preliminarmente, ressaltamos que a inspeção se ateve somente à solicitação oriunda do Ministério Público, ou seja, verificar a ocorrência de sobre preço na contratação firmada entre a Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins e a empresa Intensicare UTI – IOP Ltda., objeto do Contrato n.º 179/2014.

### 5.1 – Da Licitação

Foi autuado em 03 de outubro de 2013 o processo 2013.30550.003154, para a realização da Licitação, na modalidade **Pregão Eletrônico n.º 0001/2014, do tipo menor preços, objetivando a Ata de Registro de Preços n.º 042/2014**, sendo realizado cotações de preço entre o período de 03 de outubro a 27 de novembro de 2013, com as seguintes empresas:

- Intensicare UTI – IOP Ltda.;
- Hospital e Maternidade Cristo Rei;
- Centro Oncológico Brasileiro Ltda.

Observa-se que a pesquisa de preços, (Mapa de Pesquisa anexo às fls. 29), limitou-se a essas três empresas, não sendo pesquisadas em licitações e contratos, com outros órgãos públicos.

O aviso de licitação obedeceu ao disposto nos artigo 17, inc. I, II e III do Decreto n.º 5.450/2005 e artigo 11, inc. I, do Decreto n.º 3.555/2000, tendo sua abertura em 16 de abril de 2014 às 10:00 (dez) horas, e, publicado resultado no Diário Oficial da União, de 15/05/2014 e no Diário Oficial do Estado do Tocantins, N.º 4.127, de 15/05/2014. (Anexo fls. 58 a 61).

Sagrou-se vencedoras da Licitação as empresas:

- Hospital e Maternidade Cristo Rei Ltda.

Serviço: Unidade de Terapia Intensiva Pediátrica (5 leitos) e procedimento cirúrgico em caráter excepcional.

Valor: R\$ 4.606.006,20 (quatro milhões, seiscentos e seis mil e seis reais e vinte centavos).



- Instituto de Terapia Intensiva do Tocantins Ltda. – ME  
Serviço: Unidade de Terapia Intensiva Pediátrica (5 leitos)  
Valor: 4.606.006,20 (quatro milhões, seiscentos e seis mil e seis reais e vinte centavos).

- Intensicare UTI – IOP – Ltda - ME  
Serviço: Unidade de Terapia Intensiva Neonatal (5 leitos) e procedimento cirúrgico em caráter excepcional.  
Valor: R\$ 4.606.006,20 (quatro milhões, seiscentos e seis mil e seis reais e vinte centavos).

## 5.2 – Do Contrato

Foi autuado o processo 2014.30550.002323 para procedimento de baixa na Ata de Registro de Preços nº. 042/2014, com a finalidade de contratação de serviço de Unidade de Terapia Intensiva, em 5 leitos neonatal, destinado à assistência a pacientes, com idades de 0 a 28 dias, encaminhados pela Central de Regulação da Secretaria de Estado da Saúde.

O Contrato nº 179/2014 foi celebrado dia 23 de maio de 2014, entre a Secretaria de Estado da Saúde - SES e a Empresa Intensicare UTI – IOP – Ltda. – ME, CNPJ nº 10.208.473/0001-32, com sua publicação no Diário Oficial nº 4.144, de 09 de junho de 2014, tendo sua vigência de 12 meses consecutivos e ininterruptos, contados da data estabelecida de assinatura do Termo Contratual, prorrogável por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 (sessenta) meses.

As despesas do contrato foram custeadas por meio de dotação orçamentária nas fontes de recursos 02500001715 e 102811715.

Os serviços deveriam ser prestados nas dependências da contratada, na cidade de Palmas – TO, em qualquer dia da semana e horário, devendo os leitos estarem à disposição da SES, independentemente de ocupação, estando incluso no serviço, consequentemente no valor da diária os seguintes serviços:

- I. Assistência Médica
- II. Assistência enfermagem
- III. Assistência nutricional
- IV. Assistência farmacêutica
- V. Assistência fonoaudiológica
- VI. Assistência psicológica
- VII. Assistência em terapia ocupacional
- VIII. Assistência Social
- IX. Assistência fisioterapêutica



- X. Terapia nutricional
- XI. Serviço de laboratório clínico, incluindo microbiologia e hemogasometria
- XII. Serviço de anatomia patológica
- XIII. Serviço de radiografia móvel
- XIV. Serviço de ultrassonografia portátil

O serviço de exames complementares e procedimentos cirúrgicos (quando o transporte do paciente acarretar em risco potencial de agravamento do quadro clínico) seriam cobrados à parte, após autorização da Central de Regulação da SES e pagos de acordo com a tabela CBHPM 5ª Edição sem defletor nem acréscimo.

### 5.2.1 – Dos Preços

Quanto ao preço contratado, o valor de cada diária de Leito de UTI neonatal foi de **R\$ 2.366,67** (dois mil trezentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos) devendo ser pago mensalmente R\$ 366.833,85 (trezentos e sessenta e seis mil, oitocentos e trinta e três reais e oitenta e cinco centavos), referente à 155 diária / mês, não estando incluso neste valor os exames complementares e procedimentos cirúrgicos, que para tais, foram estimados o valor mensal de R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais).

Dessa forma, o valor total estimado do contrato é de R\$ 4.606.006,20

Segue planilha de detalhamento.

SERVIÇOS	QTD DE DIÁRIAS		RECURSOS			
			FEDERAL 0250		ESTADUAL 0100	
	MÊS	ANO	MÊS R\$	ANO R\$	MÊS R\$	ANO R\$
Leitos (UTI-N)	155	1.860	74.201,60	890.419,20	292.632,25	3.511.587,00
Procedimentos Cirúrgicos	1	12	-	-	17.000,00	204.000,00
<b>Total</b>	155	1860	74.201,60	890.419,20	309.632,25	3.715.587,00
<b>Valor do Contrato</b>						<b>4.606.006,20</b>

Valor unitário da diária – Fonte Federal	R\$ 478, 72
Valor unitário da diária - (complemento) Fonte Estadual	R\$ 1.887,95
<b>Total - Valor unitário da diária UTI Neonatal</b>	<b>R\$ 2.366,67</b>



### 5.2.2 – Dos Aditivos

Foi autuado o processo 2015.30550.00374, com a finalidade de tramitar as alterações contratuais, principalmente as prorrogações de prazos, reajuste e aumento de quantitativos. Os autos deste processo são compostos por cópias das principais peças dos Processos 2013/30550/003154 – tramitação do Pregão nº 001/2014 e 2014/30550/002323 – Baixa da Ata 072/2014.

Em 21 de maio de 2015 foi celebrado o **1º Termo Aditivo ao Contrato nº 179/2014**, publicado no DOE-TO Nº 4.391, de 11/06/2015, cópia às fls. 105 a 107, prorrogando o prazo por igual período, passando a vigência de 23 de maio de 2015 a 23 de maio de 2016, prevalecendo o valor do contrato e as demais cláusulas inalteradas.

O **segundo Termo Aditivo** foi celebrado em 04 de agosto de 2015, para rerratificação ao contrato nº 179/2014, retificando a cláusula segunda que trata sobre a dotação orçamentária e às demais cláusulas contratuais. Observa-se incorreção no título do termo aditivo, onde consta 1º Termo aditivo deveria constar segundo Termo aditivo. A publicação se deu no Diário Oficial do Estado nº 1.435 de 12 de agosto de 2015. Cópia às fls. 108 a 111.

Houve a tentativa de reajustamento de preço de 23,3609%, sobre o valor mensal de R\$ 4.606.006,20, sobre o Contrato nº 179/2014, que passaria para R\$ 5.682.008,40/mês. Este percentual, apesar da falta de clareza, faz entender que se trata de 19,3548% de aumento de quantitativo, mais 4,1041%, referente ao IGPM de maio/2014 a maio/2015.

Constatou-se ilegalidade na aplicação direta do percentual de 23,3609%, visto que o percentual de 19,3548%, não se tratava de reajuste, mas sim de acréscimo de quantitativo, o que não poderia refletir em períodos passados e tão somente o IGPM deveria ser aplicado no período transcorrido de 12 (doze) meses.

O percentual proposto do IGPM de 4,1041 não deveria ser aplicado sobre o valor da Tabela SUS, visto que a mesma possui periodicidade de reajuste diferente do IGPM. Todavia, mencionado erro foi corrigido na Minuta do 3º termo de aditamento de acréscimo, reajustamento e rerratificação ao contrato nº 179/2014, no entanto, o aditamento não foi realizado.

A PGE, por meio do PARECER “SPA” Nº 658/2016, às fls. 311 a 321, pronunciou-se desfavorável ao acréscimo de 19,3548% sobre o Contrato Nº 179/2014 e favorável ao seu reajustamento, com base no IGPM, que deveria ser aplicado tão somente, sobre o valor da fonte Estadual.



Desta forma, tendo em vista que não foram cumpridas as condições necessárias para proceder a alterações do Contrato nº 179/2014, que resultasse em aumento de valor, **nenhum reajuste foi feito**, mas tão somente alterações de prazos de vigências do mencionado contrato.

Ato contínuo foi assinado o 3º **Termo aditivo** em 20 de maio de 2016, cópia às fls. 112 a 114, prorrogando por mais 12 meses, passando a vigência de 23 de maio de 2016 a 23 de maio de 2017, ficando **inalterados** as demais cláusulas contratuais. Observa-se, mais uma vez incorreção no título do Termo de aditamento, constando “4º termo de aditamento”, quando o correto seria, 3º Termo.

### 5.3 – Dos Indícios de Sobrepreço

O exame da documentação apensada aos processos encaminhados à Equipe Técnica permite a constatação da existência de alguns aspectos que reclamam atenção, exigindo o efetivo esclarecimento dos fatos ocorridos:

- a) Ausência de detalhamento em algumas medições e notas fiscais dos valores efetivamente cobrados por cada diária e procedimentos;
- b) Ocorrência de pagamentos parciais, não constando no processo informações quanto aos valores pagos parcialmente em cada nota fiscal, o que dificulta a conclusão do valor efetivamente pago àquelas notas.

Diante desses fatos, esta comissão se ateve exclusivamente ao valor constante no contrato nº 179/2015, não estando incluso na análise os valores pagos à empresa.

Conforme o manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União – TCU entende-se que o sobrepreço ocorre quando o valor de uma proposta de um bem ou serviço é superior ao praticado no mercado, seja por preço, quantidade ou baixa qualidade, dispondo ainda o seguinte:

*No julgamento das propostas, deve ser verificada a conformidade de cada uma com os requisitos previstos no edital, e conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes no sistema de registro de preços. Esse exame deve ser registrado na ata de julgamento. É imprescindível a verificação da existência de subpreços ou sobrepreços, de modo a evitar possíveis distorções dos preços unitários ofertados. (Manual do TCU. Licitações e Contratos 4ª ed. Revista, ampliada e atualizada, Brasília 2010).*

Ainda quanto ao tema, o Tribunal de Contas da União se manifestou por meio do Acórdão nº 2.303/2015 – Plenário, relator Ministro José Múcio, no sentido de que o critério de sobrepreço em contratos administrativos é o preço de mercado, não



sendo cabível à administração fazer ingerências na gestão de custos administrativos de cada empresa.

Nesse sentido, com a finalidade de verificar a ocorrência de Sobrepreço na Contratação de Unidade de Terapia Intensiva Neonatal, por meio do Contrato nº 179/2015, foi realizada pesquisa de mercado, usando como parâmetro as licitações e contratações realizadas por outros órgãos da administração pública para a elaboração da planilha de Pesquisa de preço conforme anexo à este relatório, às fls. 360.

A pesquisa se estendeu aos seguintes órgãos:

ÓRGÃO	LICITAÇÃO	VALOR UNITÁRIO	FLS ANEXO
Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia	Concorrência Pública nº 011/2016	R\$ 1.632,75	185 a 314
Secretaria de Estado da Saúde de Mato Grosso	Concorrência Pública nº 003/2012	R\$ 1.200,00	315 a 359
Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro	Chamamento público nº 0002/2013 – credenciamento nº 0005/2014	R\$1.800,00	133 a 183

As pesquisas de preços limitaram-se à editais e contratos realizados em outros entes públicos no período de 2013 a 2018, incluindo a Resolução - CIB/TO nº 261/2017, de 20 de julho de 2017, que dispõe sobre a tabela diferenciada de valores para leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), adulto, pediátrica e Neonatal, como serviço complementar para o Estado do Tocantins, anexa às fls. 184.

Após esse levantamento, foi apurado um **valor médio de R\$ 1.566,04** (um mil, quinhentos e sessenta e seis reais e quatro centavos) cobrado por **unidade de diária em leito de UTI Neonatal**, conforme planilha de pesquisa de preços às fls. 360, o que se comparado ao valor cobrado no Contrato nº 179/2014 de R\$2.366,67 (dois mil, trezentos e sessenta e seis centavos e sessenta e sete centavos) **acarreta em indícios de Sobrepreço da ordem de 51%, comparado a contratações semelhantes no âmbito da administração pública.**

Verificando o valor médio obtido por meio da Pesquisa de Preços de Mercado e o valor contratado pela Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins, observa-se que o custo do contrato, considerando somente as diárias em UTI Neonatal, **está majorado em R\$ 1.489.171,80** (Hum milhão, quatrocentos e oitenta e nove mil, cento e setenta e um reais e oitenta centavos) por ano.



## 6 – DIFICULDADES ENCONTRADAS

Os serviços de UTI-NEONATAL, com aplicação da tabela do SUS possuem códigos específicos, ou seja, mesmo que o objeto do contrato traga em seu bojo “serviços de UTI neonatal, os mesmos são especificados por códigos distintos, o que interfere no valor final do serviço, ou seja, não basta apenas uma pesquisa de preço, referente ao serviço de UTI NEONATAL, mas que seja referente ao **mesmo código de procedimentos do SUS**, daí então estaria resguardado que de fato, referia-se aos mesmos procedimentos. Quanto ao apresentado, a pesquisa de preços restringiu-se somente aos serviços que possuíam os mesmos códigos de Procedimentos do SUS.

Quanto ao método utilizado para constatação do sobrepreço, vale pontuar que não existe método padrão para cálculo aplicável genericamente a todas as situações, portanto, a metodologia utilizada foi realizada à luz das peculiaridades do caso concreto.

Por último, foi constatado via pesquisa local, um monopólio de mercado no âmbito municipal, (especificadamente na época da contratação) tendo em vista que no mercado estadual foi encontrada uma única prestadora de serviço dessa natureza, atuando em 3 (três) unidades hospitalares, que embora possuam CNPJ diferentes, pertencem à uma mesma rede, conforme cópias dos contratos sociais às fls. 116 a 132 deste processo, o que provavelmente ocasionou na limitação da pesquisa de preços realizada pelo órgão na época, conseqüentemente, elevando o preço do serviço, tal fato pode dar margem para indício de formação de cartel, o que fere os princípios legais.

## 7 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Comissão de Inspeção designada pela Controladoria Geral do Estado – CGE-TO, utilizando-se de papéis de trabalhos disponibilizados por este órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, procedeu diversas formas de pesquisas de preços de mercado e outras fontes de informações, tanto físicas, quanto eletrônicas, utilizando-se as formas disponíveis para interpretação de dados, contidos no SIAF-TO, nos processos físicos, concluindo, por fim, que houve indícios de sobrepreço no Contrato Nº 179/2014, oriundo da Licitação, por meio do Pregão Nº 001/2014 e a Ata de Registro de Preços Nº 072/2014, firmado entre a SES/TO e a empresa INTENSICARE.

Os fatos, referentes aos indícios de sobrepreço, geraram um percentual médio de **51%**, a **maior** do que os valores aferidos em outros entes públicos em contratações de objetos similares, conforme exposto no subitem 5.3 deste Relatório.

Cabe pontuar que para uma análise mais fidedigna não está incluso na soma total o valor referente aos procedimentos cirúrgicos e exames complementares não contemplados na diária da UTI.





Por fim, tendo em vista o levantamento solicitado pelo Ministério Público Estadual, e, com base nos §§ 1º e 2º, art. 118 da Lei 1.284/01, LO-TCE, combinado com o § 1º, inciso IV, art. 74, da Constituição Federal de 1988, a Controladoria Geral do Estado do Tocantins deverá dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

Palmas-TO, 12 de agosto de 2018.

  
Maria Verônica de Carvalho Silva  
Membro

  
Morbeque Júnior Souza Leobas  
Membro

  
Rosário Luiz da Silva  
Presidente