



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13672/12

Origem: Secretaria de Estado da Saúde
Natureza: Licitação – dispensa 287/2012
Responsável: Waldson Dias de Souza – Secretário
Advogada: Lidyane Pereira Silva e outros
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DISPENSA DE LICITAÇÃO. Governo do Estado. Secretaria de Estado Saúde. Aquisição de curativos biológicos para atender demanda judicial. Compatibilidade entre o preço contratado e o praticado no mercado. Ausência de dano ao erário. Regularidade com ressalvas do procedimento. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01324/13

RELATÓRIO

Cuida-se de análise da dispensa de licitação 287/2012, levada a efeito pelo Governo do Estado, mediante a Secretaria de Estado da Saúde, representada pelo Sr. WALDSON DIAS DE SOUZA, cujo objetivo consistiu na aquisição de curativos biológicos, em razão de determinação judicial decorrente de ação movida pela Sra. Rita de Cássia Nunes de Souza.

Do relatório inicial da Auditoria (fls. 98/99) colhe-se a informação de que o produto foi adquirido junto à empresa Somer Comercial Importadora e Exportador, no valor de R\$978.403,20. Ademais, na sobredita manifestação, o Órgão Técnico concluiu pela irregularidade em razão dos seguintes fatos: **a)** Compra além do requerido no mandato judicial e não aquisição dos curativos V-DECLAIR 200ml e CUBITAN; **b)** a nota de empenho de data anterior à ratificação da licitação; e **c)** Lapso temporal entre a data da liminar concedida no Mandado de Segurança e a ratificação da dispensa foi superior a 180 (cento e oitenta) dias, sendo possível a realização de procedimento licitatório para aquisição do produto.

Em atenção ao contraditório e a ampla defesa, o gestor responsável foi notificado, apresentando esclarecimentos às fls. 108/115, alegando, em suma, que não adquiriu alguns medicamentos por constarem no estoque da Secretaria, que os curativos teriam que ser fornecidos enquanto durasse o tratamento, que havia a necessidade da reserva orçamentária no caso do empenhamento anterior à ratificação e que ficou caracterizada a situação para a dispensa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13672/12

Depois de examinados os elementos defensórios, a Auditoria lavrou novel manifestação (fls. 119/122), acatando os argumentos relativos à quantidade de curativos e à necessidade de dispensa. Permaneceu o Órgão Técnico com o entendimento sobre a não aquisição de duas marcas de curativos e sobre o empenhamento anterior à ratificação do processo, concluindo pela **irregularidade** da dispensa em questão.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 124/130), pugnou pelo julgamento irregular do procedimento, com aplicação de multa à autoridade responsável e expedição de recomendações.

Na sequência, despacho exarado pela relatoria encaminhou os autos à Auditoria, a fim de que fosse verificada a compatibilidade entre o valor pelo qual o produto foi adquirido e o preço praticado no mercado, tendo o Órgão Técnico, após uma longa argumentação sobre o ônus da prova no sistema de prestação de contas de recursos públicos administrados, atestado a devida adequação (fl. 132/134).

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

O dever de licitar decorre do princípio basilar que norteia a Administração Pública: o princípio da indisponibilidade do interesse público, ou da supremacia do interesse público. Segundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13672/12

este princípio, os interesses públicos devem submeter o interesse individual. O fim primordial é alcançar o bem da coletividade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina¹:

“A licitação reflete um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato”.

A Carta Republicana, corroborando a compulsoriedade da licitação, acentua em seu art. 37, XXI, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. Através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

Contudo, existe a possibilidade de o Poder Público dispensar a licitação quando, devido a situações extraordinárias, não for razoável pretender que se percorra todo o procedimento, seja qual for o motivo: urgência, eficácia, eficiência, segurança nacional. Em suma, dispensa-se a licitação de acordo com as situações em que o legislador taxativamente tenha previsto como casos de interesse público motivadores.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 309.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13672/12

No caso dos autos, conforme se observa da análise concretizada pela Unidade Técnica de Instrução, foram atendidas todas as exigências legais pertinentes à espécie quanto à formalização, abertura, ratificação da dispensa, publicações, observando-se, ainda, que os contratos foram substituídos por notas de empenho, consoante permissivo legal.

As restrições apontadas pela Unidade Técnica de Instrução reportam-se a não aquisição de dois itens e empenhamento anterior à ratificação da dispensa em análise.

Sobre as dispensas de licitações materializadas pela Secretaria de Estado da Saúde para aquisição de medicamentos aos mesmos fornecedores, em razão de demandas judiciais, cabe trazer à baila entendimento externado pelo Ministério Público de Contas, o qual, em parecer de lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, ao se examinar em caso semelhante, quando da análise do Processo TC 00163/12, asseverou o seguinte:

“Percebe-se a necessidade de maior organização da Administração Pública para atender às múltiplas demandas de seus usuários. É patente o exemplo da Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro onde se instituiu procedimento formal para o recebimento de mandados judiciais e mesmo um setor especializado na área, denominado Central de Atendimento de Mandados Judiciais. Tal institucionalização proporciona maior eficiência no atendimento às demandas judiciais e melhor organização da Secretaria envolvida.

Assim, diante do quadro vigente na Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba poderse-ia verificar quais são os materiais médicos requisitados judicial e frequentemente, que acarretam fornecimento periódico aos usuários, e realizar, preliminarmente, procedimento licitatório. É ação simples, de mero acompanhamento do histórico dos fornecimentos realizados e antecipação de conduta, não de expectativa constante de solução dos problemas por meio da compra direta. Obviamente, nem toda a demanda judicial seria suprida, mas, seguramente, a maioria maciça cairia na vala comum: nos lotes licitados.”

Conforme se verifica, a via excepcional da contratação direta, por meio de dispensas de licitação, com vistas à aquisição de medicamentos para atender a demandas judiciais poderia ser evitada e, por conseguinte, repelida acaso houvesse melhor planejamento e acompanhamento dos fornecimentos, de forma que não se aguardasse determinação judicial, para posteriormente se adquirir o produto.

Uma solução bastante eficaz para solver a questão consiste na adoção do sistema de registro de preços, por meio do qual a administração pública registra os preços dos produtos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13672/12

almejados e, havendo necessidade de aquisição, basta ao órgão ou entidade tomar as medidas necessárias para formalizar a requisição, verificar se o preço registrado continua compatível com o mercado e emitir o empenho ou, se for o caso, assinar o termo de contrato.

Adotando essa sistemática, os procedimentos de contratação são mais ágeis, facilitando, por exemplo, o cumprimento de decisões judiciais, assim como se evita o fracionamento da despesa, pois a escolha da proposta mais vantajosa já teria sido precedida de licitação nas modalidades concorrência ou pregão, não restritas a valores limites para contratação.

Sobre essa questão, em pesquisa à página eletrônica do Governo do Estado da Paraíba, especificamente no sítio da Central de Compras do Estado², observa-se que, atualmente, encontram-se vigentes 06 (seis) atas de registro de preços, cujos objetos se referem a medicamentos excepcionais. Nesse diapasão, levando-se em consideração as peculiaridades desse regime de aquisição, a problemática das aquisições mediante dispensa de procedimento licitatório deve ser minimizada ou, até mesmo, resolvida.

Veja-se o levantamento no quadro demonstrativo abaixo, do qual consta, inclusive, a situação em que se encontra o exame do processo licitatório nesta Corte de Contas, conforme informações extraídas do Sistema TRAMITA:

Aquisição de medicamentos excepcionais				
Ata de Registro de Preços	Pregão	Processo TC	Estágio	Valor
089/2012	195/2012	09607/12	Julgado Regular (Acórdão AC2 TC 01931/12)	R\$ 47.143.882,24
091/2012	188/2012	09604/12	Julgado Regular (Acórdão AC2 TC 01706/12)	R\$ 3.461.493,12
137/2012	217/2012	--	--	--
155/2012	318/2012	15611/12	Notificação do responsável	R\$ 54.675.191,00
041/2013	004/2013	03305/13	Julgado Regular (Acórdão AC2 TC 01706/12)	R\$ 3.096.731,00
049/2013	469/2012	03770/13	Em análise (DILIC)	R\$ 38.054.256,00

Sobre a questão da **falta de aquisição de dois itens** é razoável o argumento utilizado pelo defendente sobre a existência dos medicamentos no estoque Secretaria, diante das quantidades mencionadas à fl. 07 do Mandado de Segurança (4 unidades do V-DECLAIR e 30 unidades do CUBITAN).

Sobre **a data da nota de empenho preceder a ratificação da dispensa de licitação**, a Lei 8666/93 determina que o procedimento licitatório só poderá ser iniciado com a previsão dos

² Disponível em: <http://www.centraldecompras.pb.gov.br/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13672/12

recursos orçamentários na respectiva dotação para a realização da despesa. Com a homologação, a administração deverá realizar o empenho da despesa, que consiste em deduzir da dotação o valor a ser pago ao contratado. O empenho da despesa, de acordo com o art. 58 da Lei nº 4.320/64, cria a obrigação de pagamento.

Não há menção na legislação sobre exceção relativa à dispensa. Assim a nota de empenho deverá ser formalizada após a homologação do resultado do certame. Fora dessa situação se criaria a obrigação da despesa antes mesmo da completa formalização de dispensa de eventual processo licitatório.

Todavia, a situação de urgência motivada pela necessidade do paciente e pela decisão judicial pode ter compelido à administração a comprometer a dotação orçamentária antes do término do procedimento de dispensa, visando resguardar àquela dotação para o gasto e tal fato só poderia ser feito através do empenho. A Auditoria não informou sobre maiores reflexões se deram devido a tal situação. Em todo caso, cabem recomendações no sentido de aperfeiçoar e de melhor planejar as aquisições de medicamentos, utilizando, conforme o caso, o registro de preço formalizado através de licitação.

Sobre a ventilada inversão do ônus da prova, a diligência solicitada pelo Relator - e não pelo Ministério Público, longe de atrair tal efeito, tem autorização prevista no Regimento Interno do TCE/PB, em seu art. 87, § 2º, quando assinala que: *“Somente o Relator poderá determinar a juntada de documentos aos autos e a realização de diligências em relação aos processos que presidir, quer por iniciativa própria, a requerimento dos interessados, ou por provocação do Ministério Público junto ao Tribunal”*. Tal medida objetiva reforçar o convencimento do julgador, esclarecendo pontos que entenda não devidamente esclarecidos - somente.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que os membros deste Órgão Fracionário decidam: **JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** o procedimento de dispensa de licitação ora examinado; **RECOMENDAR** ao gestor da Secretaria de Estado da Saúde, Sr. Waldson Dias de Souza, atenção aos preceitos da Lei 8.666/93, utilizando, conforme o caso, o registro de preço formalizado através de licitação; e 3) **DETERMINAR** o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13672/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 13672/12**, referente à dispensa de licitação 287/2012 para aquisição de curativos biológicos objetivando atender demanda judicial, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em: **1) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** o procedimento de dispensa de licitação ora examinado; **2) RECOMENDAR** ao gestor da Secretaria de Estado da Saúde, Sr. WALDSON DIAS DE SOUZA, atenção aos preceitos da Lei 8.666/93, utilizando, conforme o caso, o registro de preço formalizado através de licitação; e **3) DETERMINAR** o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 11 de junho de 2013.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público junto ao TCE