



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13835/11

Origem: Secretaria de Estado da Saúde

Natureza: Licitação – dispensa 124/2011

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 medicamentos para atender demanda judicial. Incompatibilidade do preço contratado com o praticado. Aferição em localidade e época distintas. Princípio da razoabilidade. Regularidade com ressalvas do procedimento. Precedentes TCE/PB. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02004/13

RELATÓRIO

Cuida-se de análise da dispensa de licitação 124/2011, 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 do medicamento Líquido Embolizante Onyx, em razão de determinação judicial movida pela Sra. Maria Inaldina da Silva Remígio em face do Estado da Paraíba.

Do relatório inicial da Auditoria (fls. 80/85) colhe-se a informação de que o produto foi adquirido junto à empresa Goldmedic Produtos Médicos Hospitalares Ltda., no valor de R\$16.603,20. Ademais, na sobredita manifestação, o Órgão Técnico concluiu pela irregularidade em razão dos seguintes fatos: **a)** O motivo alegado pela Secretaria de Estado da Saúde não justificaria a dispensa do processo licitatório, tendo os valores contratados por dispensa sido repetidos por vários exercícios financeiros; **b)** Embora a contratação tenha sido realizada por meio de dispensa baseada na urgência, o tempo entre a abertura do procedimento e a efetiva aquisição era suficiente para operacionalizar um pregão, ou seja, 08 dias úteis; e **c)** Ausente o termo de contrato ou instrumento equivalente, de acordo com a exigência do art. 38, inciso X, c/c o art. 62, ambos da Lei 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13835/11

Em atenção ao contraditório e a ampla defesa, o gestor responsável foi notificado, apresentando esclarecimentos às fls. 90/95, alegando, em suma, que ficou caracterizada a situação emergencial para se dispensar o procedimento licitatório, tendo sido observadas as exigências relativas à presença de pesquisa de mercado, parecer jurídico, habilitação jurídica e fiscal do fornecedor. Quanto à ausência de instrumento contratual, colacionou ao caderno processual a nota de empenho, em substituição àquele documento.

Depois de examinados os elementos defensórios, a Auditoria lavrou novel manifestação (fls. 94/105), concluindo pela **irregularidade** da dispensa em questão, sugerindo a aplicação de multa à autoridade responsável.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 107/114), pugnou pelo julgamento irregular do procedimento, com aplicação de multa à autoridade responsável e representação à Procuradoria Geral de Justiça.

Na sequência, despacho exarado pela relatoria encaminhou os autos à Auditoria, para esta verificar a compatibilidade entre o valor pelo qual o produto foi adquirido (R\$4.295,20) e o preço praticado no mercado, tendo o Órgão Técnico atestado a inadequação, quando comparado com o valor constante da Ata de Registro de Preço 15/2012, do Hospital de Aeronáutica de São Paulo, no montante de R\$5.534,40 (fl. 134).

Diante do surgimento da nova eiva, consubstanciada na inadequação do preço pelo qual o produto foi adquirido, determinou-se a intimação do interessado e de seus Advogados, facultando-lhes oportunidade para apresentação de defesa.

Depois de ter sido deferido pedido de prorrogação de prazo, a autoridade colacionou esclarecimentos às fls. 157/160, sustentando, em síntese, não haver razoabilidade na análise envidada pela Auditoria, já que o exame não levou em consideração a localidade nem o exercício no qual o produtor adquirido.

Em relatório último, a Auditoria, após argumentar sobre o ônus da prova no sistema de prestação de contas de recursos públicos administrados, não acatou os argumentos defensórios, concluindo, ao término, pela manutenção do entendimento outrora externado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13835/11

Novamente submetido ao crivo Ministerial (fls. 167/170), lavrou-se parecer da lavra do mesmo Subprocurador-Geral, por meio do qual ratifica o entendimento exarado alhures, ressaltando, no corpo do pronunciamento, a opinião de que o sobrepreço apurado não deveria subsistir, uma vez que não foi considerada a realidade local.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo, conforme certidão acostada à fl. 181.

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 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”.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13835/11

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.

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.

A restrição apontada pela Unidade Técnica de Instrução reporta-se a existência de inúmeras dispensas de licitações materializadas pela Secretaria de Estado da Saúde para aquisição de medicamentos aos mesmos fornecedores, em razão de demandas judiciais. Sustenta o Órgão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13835/11

Técnico a ocorrência de aquisições de medicamentos em significativos valores e durante vários exercícios financeiros, sem que houvesse a realização de procedimento licitatório.

Sobre os aspectos suscitados no presente caderno processual, 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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13835/11

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 foi 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 registros 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				
ARP	Pregão	Processo TC	Estágio	Valor R\$
089/2012	195/2012	09607/12	Julgado Regular (Acórdão AC2 TC 01931/12)	47.143.882,24
091/2012	188/2012	09604/12	Julgado Regular (Acórdão AC2 TC 01706/12)	3.461.493,12
137/2012	217/2012	--	--	--
155/2012	318/2012	15611/12	Análise de defesa (DILIC)	54.675.191,00
041/2013	004/2013	03305/13	Julgado Regular (Acórdão AC2 TC 00711/13)	3.096.731,00
049/2013	469/2012	03770/13	Em análise inicial (DILIC)	38.054.256,00

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.

Por fim, quanto ao sobrepreço apurado pela Auditoria, em que pese o levantamento produzido, acosta-se ao posicionamento do Órgão Ministerial, no sentido de que não há como asseverar a incompatibilidade do preço praticado, porquanto não foram observada idêntica época e localidade. Vejamos:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13835/11

“Apesar da Unidade de Instrução, em sede de complementação de Instrução de fls. 163/165, ter reiterado a incompatibilidade entre o preço do produto adquirido pela Secretaria de Estado da Saúde e aquele praticado no mercado, este membro do Ministério Público Especial entende que o sobrepreço apurado não deve subsistir, uma vez que não foi considerada a realidade local.”³

Sobre a ventilada inversão do ônus da prova, a diligência solicitada pelo Relator, 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, bem como com base nos precedentes desta Corte de Contas, VOTO no sentido de que os membros deste Órgão Fracionário decidam:

- 1) **JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** o procedimento de dispensa de licitação ora examinado;
- 2) **RECOMENDAR** ao Secretário de Estado da Saúde, Sr. WALDSON DIAS DE SOUZA, e à Secretária de Estado da Administração, Srª. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, melhor planejamento das aquisições de medicamentos, utilizando, conforme o caso, o registro de preço formalizado através de licitação; e
- 3) **DETERMINAR** o arquivamento dos autos.

³ Acórdão nº 51/2008, relatado pelo Ministro Relator Aroldo Cedraz, do Tribunal de Contas da União: “Tomada de Contas Especial. Sobrepreço. Utilização de metodologia inadequada para apuração. Descaracterização de débito. Infrações de normas de Administração Pública. Irregularidade e multa. 1. Caracterização de sobrepreço deve ser feita com base em comparação dos preços de aquisição com aqueles vigentes no mercado local no mesmo período.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13835/11

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 13835/11**, referente à dispensa de licitação 124/2011 para aquisição do medicamento Líquido Embolizante Onyx para 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 Secretário de Estado da Saúde, Sr. WALDSON DIAS DE SOUZA, e à Secretária de Estado da Administração, Srª. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, melhor planejamento das aquisições de medicamentos, 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, 10 de setembro de 2013.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB