TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10608/20

Origem: Secretaria de Estado da Saúde
Natureza: Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão – Dispensa de Licitação – COVID-19
Responsável: Geraldo Antônio de Medeiros (Gestor)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DISPENSA DE LICITAÇÃO E CONTRATO. COVID-19. Secretaria de Estado da Saúde. Aquisição emergencial de equipamentos, insumos e medicamentos para atendimento à pandemia do coronavírus (COVID - 19). Regularidade. Recomendações. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO AC2 – TC 00150/21

RELATÓRIO

Cuida-se de Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão na Secretaria de Estado da Saúde, sob a gestão do Secretário, Senhor GERALDO ANTÔNIO DE MEDEIROS, para a análise da aquisição de camas hospitalares (240 Camas "Fawler", tubular, 02 movimentos, além de colchões Densidade D33 revestidos em napa), destinadas ao Hospital de Clínicas de Campina Grande e Hospital Santa Paula, em João Pessoa, para fins de enfrentamento da COVID-19, decorrente da Dispensa de Licitação 145/2020.

Após exame dos elementos inicialmente encartados nos autos, a Auditoria lavrou relatório técnico (fls. 12/20), com destaque para as seguintes informações:

> **1 DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 145/2020**
>
> 1.1 OFÍCIO Nº 032/2020
>
> Em 15 de abril de 2020, foi encaminhado ao Sr. Geraldo Antônio de Medeiros, Secretário de Estado da Saúde, o Ofício nº 032/2020 – GEUH/SES/PB, com vista à abertura de *processo de compra através de Dispensa Emergencial para aquisição de mobiliário para o Hospital de Clínicas e Santa Paula inserida no plano COVID-19.* (Documento TC nº 33389/20, Anexo 27, fls. 596/605).
>
> Informa-se que a referida solicitação foi autorizada pelo gestor da SES/PB em 16 de abril de 2020 (Documento TC nº 33389/20, Anexo 27, fls. 605).
>
> Dentre o mobiliário que seria adquirido, estavam 240 (duzentos e quarenta) "camas Fawler tubular, 02 movimentos, incluindo colchão D33 revestidos em napa, com costura apropriada para atividade hospitalar."

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10608/20

Entre as empresas que enviaram as suas cotações, estava a FLEXIBASE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS IMP. E EXPORTAÇÃO LTDA (CNPJ: 04869711/0001-58), sediada na cidade de Aparecida de Goiânia – GO (Documento TC nº 33389/20, Anexo 23, fls. 545/548). A proposta foi encaminhada em 20/04/2020 e um dos itens por ela contemplado (item 03) refere-se à "cama Fawler tubular 02 movimentos, incluindo colchão D33, revestido em napa com costura apropriada para atividade hospitalar", com preço unitário ofertado de R$ 1.380,00 (hum mil, trezentos e oitenta reais), totalizando, ao fornecimento de 240 unidades, R$ 331.200,00 (trezentos e trinta e um mil e duzentos reais).

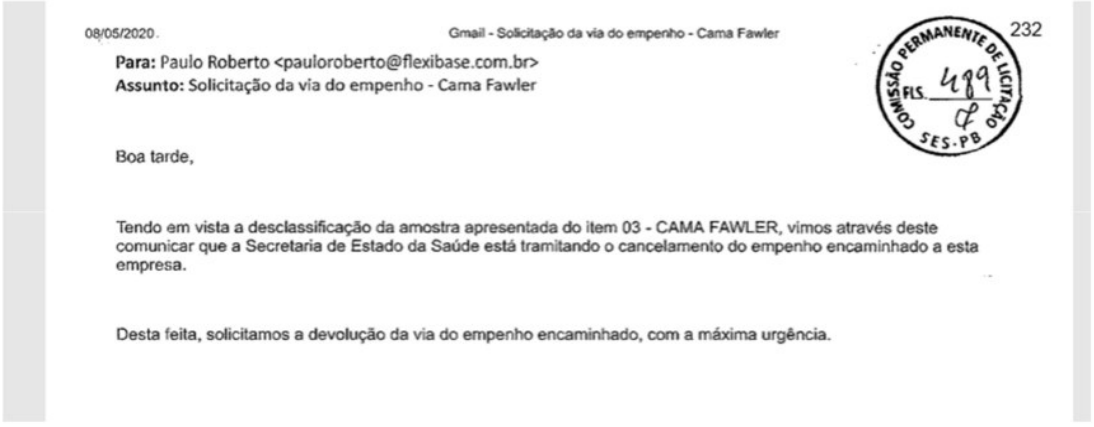
2 NOTA DE EMPENHO EM FAVOR DA FLEXIBASE

2.1 NOTA DE EMPENHO 7619

Através de pesquisa no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado – SIAF, a Auditoria identificou a nota de empenho 7619, emitida em 24/04/2020, em nome da empresa FLEXIBASE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS IMP. E EXPORTAÇÃO LTDA., no valor de R$ 331.200,00 (trezentos e trinta e um mil e duzentos reais), cujo histórico contempla a aquisição emergencial de mobiliário (cama Fawler tubular 02 movimentos). Ou seja, após 04 (quatro) dias do envio da proposta pela FLEXIBASE – já que os valores foram encaminhados a SES/PB em 20/04/2020 – a Secretaria de Estado da Saúde emitira uma nota de empenho em seu favor (Documento TC nº 39293/20).

2.2 DO CANCELAMENTO NOTA DE EMPENHO 7619

Às fls. 231/232, Anexo 11 do Documento TC nº 33389/20, consta um e-mail encaminhado pela Secretaria de Estado da Saúde, em 07 de maio de 2020, tendo por destinatário representante da empresa FLEXIBASE, informando o cancelamento do empenho em seu favor, conforme *print screen* a seguir:



08/05/2020 Gmail - Solicitação da via do empenho - Cama Fawler 232

Para: Paulo Roberto <pauloroberto@flexibase.com.br>
Assunto: Solicitação da via do empenho - Cama Fawler

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO FLS. 489 SES-PB

Boa tarde,

Tendo em vista a desclassificação da amostra apresentada do item 03 - CAMA FAWLER, vimos através deste comunicar que a Secretaria de Estado da Saúde está tramitando o cancelamento do empenho encaminhado a esta empresa.

Desta feita, solicitamos a devolução da via do empenho encaminhado, com a máxima urgência.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10608/20

3 GLOBAL SOLUÇÕES EMPRESARIAIS LTDA.

3.1 NOTA DE EMPENHO Nº 8703

De acordo com o demonstrado anteriormente, a Secretaria de Estado da Saúde, em 07/05/2020, anulou o empenho, no valor de R$ 331.200,00, cujo credor era a FLEXIBASE (NE 8689) e, na mesma data, emitiu uma nova nota de empenho favorecendo a empresa Global Soluções Empresariais Ltda. (CNPJ: 08.493.422/0001-58, no valor de R$ 426.960,00 (quatrocentos e vinte e seis mil e novecentos e sessenta reais) – Documento TC nº 39434/20 -, à aquisição de 240 (duzentos e quarenta) camas "Fawler"", 02 movimentos, incluindo colchões D33, revestidos em napa, com costuras apropriadas para atividades hospitalares.

3.2 MAPA DE PREÇOS DA DISPENSA Nº 145/2020

Apesar de a Secretaria de Estado da Saúde ter efetuado o empenho em favor da FLEXIBASE, em 24/04/2020 (Documento TC nº 39293/20), o mapa dos preços contendo os valores fornecidos pela diversas empresas participantes da Dispensa nº 145/2020 é datado de 05/05/2020 e, dentre os equipamentos cotados, não consta a proposta da FLEXIBASE (no tocante à cama hospitalar).

Verificando o mapa de preços, vê-se que o valor da cama Fawler ofertado pela Global Soluções Empresarias Ltda., atingiu o montante de R$ 1.779,00 (hum mil, setecentos e setenta e nove reais) por unidade, cujo total da proposta (240 unidades) comportou R$ 426.960,00 (quatrocentos e vinte e seis mil, novecentos e sessenta reais), ou seja, tal valor supera em 28,91% àquele ofertado pela FLEXIBASE (R$ 1.380,00/unidade).

4.1 IRREGULARIDADES

a) É de se estranhar que se tenha solicitado informações do produto em data posterior à emissão da nota de empenho 7619, no total de R$ 331.200,00, em favor da FLEXIBASE (que ocorrera em 24/04/2020) – subitem 2.2 do presente relatório;

b) A entrega de amostra de cama hospitalar, de forma física - diversa de catálogos e especificações -, num prazo de 72 horas, inviabiliza a participação de qualquer empresa de outros Estados, quiçá cidades, no processo de Dispensa, podendo, inclusive, ser considerada uma cláusula restritiva – subitem 2.2 do presente relatório;

c) A anulação do empenho da FLEXIBASE, comportando R$ 331.200,00, e posterior emissão de nota de empenho de valor superior (R$ 426.960,00), tendo por credor a Global Soluções Empresarias, leva a indícios de favorecimento dessa empresa em detrimento daquela, que apresentou uma proposta de menor preço (subitem 3.2 do presente relatório);

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10608/20

4.2 ESCLARECIMENTOS

a) Segundo as informações prestadas pelo representante da FLEXIBASE, na data de cancelamento da NE 7619, em 07/05/2020, as 240 unidades de cama "FAWLER" já haviam sido produzidas e carregadas no veículo para transporte à Paraíba. Sabe-se que a emissão de nota de empenho gera ao Estado uma obrigação para com o fornecedor. Frente a esse fato, solicitam-se explicações, por parte do gestor, referentes aos procedimentos adotados a respeito do mobiliário já produzido e pronto para o despacho (subitem 2.2 do presente relatório);
b) Das camas 240 (duzentas e quarenta) camas adquiridas, faz-se necessário informar se as mesmas já foram entregues e, em caso afirmativo, a quais unidades de saúde foram destinadas.

Citado, o Gestor, após pedir e ser concedida prorrogação de prazo, apresentou defesa e documentos de fls. 31/98.

Ao examinar a defesa, a Auditoria concluiu (fls. 834/841):

> Após análise da defesa apresentada pelo gestor, a Auditoria mantém a seguinte irregularidade:
>
> 3.1. A entrega de amostra de cama hospitalar, de forma física - diversa de catálogos e especificações, num prazo de 72 horas, inviabiliza a participação de qualquer empresa de outros Estados, quiçá cidades, no processo de dispensa, podendo, inclusive, ser considerada uma cláusula restritiva – subitem 4.1.b. do relatório inicial (item 1.2).

Em parecer de fls. 844/847, da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, o Ministério Público de Contas concluiu:

> Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público de Contas pela **REGULARIDADE** da contratação para aquisição das camas hospitalares em causa, sem prejuízo de **RECOMENDAÇÃO** ao gestor da Secretaria Estadual da Saúde, no sentido de que, em futuras compras desta natureza, evite a inclusão de cláusulas que, por seu caráter, possam restringir a competitividade na contratação.

O processo foi agendado para a presente sessão com as intimações de estilo (fl. 848).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10608/20

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.

No caso da dispensa de licitação em análise, conforme Termo de Ratificação (fl. 666), a Secretaria de Estado da Saúde baseou o procedimento, dentre outros normativos, na Lei Nacional 13.979.2020, art. 4º, cujo teor segue:

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.

(...)

§ 2º. ***Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores*** *(internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no* ***§ 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011****, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.*

A legislação excepcional e temporária, ao tempo que disciplinou o procedimento mais flexível para a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, não se desgarrou a republicana e democrática necessidade de imbuir transparência aos atos decorrentes.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10608/20

A Auditoria (fl. 19) apontou, como irregularidade, que a exigência sobre *"a entrega de amostra de cama hospitalar, de forma física - diversa de catálogos e especificações, num prazo de 72 horas, inviabiliza a participação de qualquer empresa de outros Estados, quiçá cidades, no processo de dispensa, podendo, inclusive, ser considerada uma cláusula restritiva – subitem 4.1.b. do relatório inicial (item 1.2)"*.

A defesa argumentou (fl. 35) constar *"o ofício encaminhado pelo Núcleo de Especificação e Padronização de Materiais e Equipamentos (NEPME) endereçado a todas a empresas vencedoras no procedimento em comento, tratando-as de forma isonômica. Outrossim, dada a situação de urgência como também a necessidade premente para abertura de unidades de referência no atendimento para a COVID-19, o prazo consignado de 72 (setenta e duas) horas foi razoável. (Documento 001)"*.

O Corpo Técnico (fls. 836/837) não acatou a defesa, pois *"o que se questiona nesse item é a viabilidade de participação no certame de empresas situadas em outras localidades no país. O prazo de 72 horas não se mostra razoável para apresentação de amostra física, tendo em vista o tempo necessário à produção, carregamento e distribuição dos itens. Poderia ter sido exigida a apresentação por outros meios, como fotos ou vídeos do produto"*.

Para o Ministério Público de Contas (fls. 845/847):

"O caso em disceptação diz respeito à análise da aquisição, por parte da Secretaria de Estado da Saúde, de camas hospitalares destinadas ao Hospital de Clínicas de Campina Grande e ao Hospital Santa Paula, nesta Capital, para fins de enfrentamento da COVID-19.

Após a instrução processual, o Órgão Auditor questiona a exigência concernente à entrega de amostra das referidas camas, de forma física (diversa de catálogos e especificações), no prazo de 72 horas, uma vez entender que inviabilizaria a participação de empresas distantes da sede do licitante, prejudicando, dessa forma, o princípio da competitividade.

Em sua defesa, o responsável alega que consta ofício encaminhado pelo Núcleo de Especificação e Padronização de Materiais e Equipamentos (NEPME) a todas as empresas vencedoras do procedimento alertando sobre o prazo especificado.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10608/20

Ademais, de acordo com o defendente, a situação de urgência advinda da pandemia justifica a necessidade premente de abertura de novas unidades de referência no combate à COVID-19, mostrando-se razoável o prazo de 72 horas.

A respeito, tem-se, de fato, que o §1º, inciso I, do art. 3º da Lei 8666/93 estabelece vedação à inclusão de cláusulas restritivas nos procedimentos licitatórios:

> *Art. 3º (...)*
>
> *§1º. É vedado aos agentes públicos:*
>
> *I -admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12º deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991*

Por sua vez, a respeito da apresentação de amostras, vale trazer a lume trecho do voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no processo TC 001.103/2001-0, condutor do Acórdão n. 1.237/2002-Plenário-TCU, tratando da matéria:

> *"A exigência de amostras, na fase de habilitação, ou de classificação, feita a todos os licitantes, além de ilegal, poderia ser pouco razoável, porquanto imporia ônus que, a depender do objeto, seria excessivo, a todos os licitantes, encarecendo o custo de participação na licitação e desestimulando a presença de potenciais licitantes.*
>
> *A solicitação de amostra na fase de classificação apenas ao licitante que se apresenta provisoriamente em primeiro lugar, ao contrário, não onera o licitante, porquanto confirmada a propriedade do objeto, tem ele de estar preparado para entregá-lo, nem restringe a competitividade do certame, além de prevenir a ocorrência de inúmeros problemas para a administração."*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10608/20

No caso em apreço, segundo se infere dos autos, havia previsão da exigência da amostra, bem assim do respectivo prazo, ciência dessa obrigação por parte dos participantes, sendo exigida apenas do(s) vencedor(es).

Ademais, há de se considerar, in casu, a grande necessidade do objeto da contratação, assim como a urgência na aquisição, fatos a minimizar a falha apontada, pertinente ao prazo de 72 horas para apresentação de amostra física das camas hospitalares se mostrar desarrazoado, à visita da logística necessária para respectiva apresentação.

Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público de Contas pela ***REGULARIDADE*** *da contratação para aquisição das camas hospitalares em causa, sem prejuízo de* ***RECOMENDAÇÃO*** *ao gestor da Secretaria Estadual da Saúde, no sentido de que, em futuras compras desta natureza, evite a inclusão de cláusulas que, por seu caráter, possam restringir a competitividade na contratação."*

Sobre a origem dos recursos, conforme Nota de Empenho colhida no site da Transparência do Governo do Estado da Paraíba, a fonte de recurso utilizada para pagamento da despesa foi "Recursos Vinculados ao Fundo Estadual de Saúde – 110".

No mais, cabe acolher a manifestação ministerial, notadamente ante a ausência de indicação de sobrepreço na aquisição ou qualquer outra irregularidade relevante.

ANTE O EXPOSTO, em consonância com o entendimento do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que essa egrégia Câmara decida:

I) JULGAR REGULAR a aquisição de camas hospitalares (240 Camas "Fawler", tubular, 02 movimentos, além de colchões Densidade D33 revestidos em napa), destinadas ao Hospital de Clínicas de Campina Grande e Hospital Santa Paula, em João Pessoa, para fins de enfrentamento da COVID-19, decorrente da Dispensa de Licitação 145/2020;

II) RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Saúde no sentido de que, em futuras compras desta natureza, evite a inclusão de cláusulas que, por seu caráter, possam restringir a competitividade na contratação; e

III) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10608/20

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 10608/20**, relativos à análise da aquisição de camas hospitalares (240 Camas "Fawler", tubular, 02 movimentos, além de colchões Densidade D33 revestidos em napa), destinadas ao Hospital de Clínicas de Campina Grande e Hospital Santa Paula, em João Pessoa, para fins de enfrentamento da COVID-19, decorrente da Dispensa de Licitação 145/2020, pela Secretaria de Estado da Saúde, sob a gestão do Secretário, Senhor GERALDO ANTÔNIO DE MEDEIROS, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULAR a aquisição de camas hospitalares (240 Camas "Fawler", tubular, 02 movimentos, além de colchões Densidade D33 revestidos em napa), destinadas ao Hospital de Clínicas de Campina Grande e Hospital Santa Paula, em João Pessoa, para fins de enfrentamento da COVID-19, decorrente da Dispensa de Licitação 145/2020;

II) RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Saúde no sentido de que, em futuras compras desta natureza, evite a inclusão de cláusulas que, por seu caráter, possam restringir a competitividade na contratação; e

III) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.
TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.
João Pessoa (PB), 16 de fevereiro de 2021.

Assinado 16 de Fevereiro de 2021 às 15:26

Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 17 de Fevereiro de 2021 às 10:50

Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO