TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13842/11

Origem: Secretaria de Estado da Saúde
Natureza: Licitação – dispensa 121/2011
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. Regularidade com ressalvas do procedimento. Recomendações. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01857/13

RELATÓRIO

Cuida-se de análise da dispensa de licitação 121/2011, 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 dos medicamentos: Diovan 80mg (84 comprimidos), Manivasc 20 mg (84 comprimidos), Sustrate (150 comprimidos), Plaketar (90 comprimidos), Eutirox 1540 mg (150 comprimidos), Sertralina 50 mg (84 comprimidos), Frontal 1 mg (90 comprimidos) e Omeprazol 20 mg (84 comprimidos), totalizando R$1.117,50, em razão de determinação judicial movida pelo Sr. JEAN BENTO DE SOUSA.

Do relatório inicial da Auditoria (fls. 108/113) colhe-se a informação de que os produtos foram adquirido junto às empresas Expressa Distribuidora de Medicamentso LTda (R$153,72) e Jorge Batista & Cia (R$963,78). 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; e **c)** Ausente o termo de contrato ou instrumento equivalente, de acordo com a exigência do artigo 38, inc. X, c/c o art. 62, ambos da Lei 8.666/93.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13842/11

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o Gestor responsável foi notificado, apresentando esclarecimentos às fls. 122/124, 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. 136/143), concluindo pela **irregularidade** da dispensa em questão, sugerindo a aplicação de multa à autoridade responsável.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, através da Procuradora SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ, pugnou pela intimação do Secretário de Estado da Saúde para esclarecer a razão da dispensa de licitação, calcada na emergência, referir-se ao cumprimento de uma sentença judicial prolatada três anos antes.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, 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

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

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina[1]:

"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

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13842/11

acordo com as situações em que o legislador taxativamente tenha previsto como casos de interesse público motivador.

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 ao mesmo fornecedor, em razão de demandas judiciais. Sustenta o Órgão 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 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."

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13842/11

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 adquiri 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.

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 Estado[2], 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				
Ata de Registro de Preços	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

[2] Disponível em: http://www.centraldecompras.pb.gov.br/

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 13842/11

Quanto à observação do Ministério Público, referente ao lapso temporal entre o cumprimento da decisão e a realização da dispensa, em que pese a constatação da sempre diligente Procuradoria, não restou constatado que a decisão judicial não foi cumprida à época da decisão judicial.

Em consulta aos sistema de tramitação processual do Tribunal de Justiça da Paraíba, o processo 200.2007.782.851-1 teve sua baixa definitiva em 27/11/2008. Entretanto, consta que no dia 10/11/2011, sofreu a movimentação de "Processo Reativado em 10/11/2011".

Não obstante, deve-se levar em consideração que houve mudança de Gestor a frente da Secretaria. O atual Secretário assumiu a pasta em março de 2011, não sendo o caso de esclarecer o fato relacionado ao triênio entre a data da decisão judicial e a efetividade da aquisição dos medicamentos.

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.

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, a à Secretária de Estado da Administração, Srª. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, melhor planejar as aquisições de medicamentos, 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 13842/11

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 13842/11,** referentes à dispensa de licitação 121/2011, , advinda da Secretaria de Estado da Saúde, para aquisição de medicamentos com vistas a 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, a à Secretária de Estado da Administração, Srª. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, melhor planejar as 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, 27 de agosto 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