PROCESSO TC – 13928/18

Laboratório Industrial Farmacêutico do Estado da Paraíba S/A. Administração Indireta Estadual. Sociedade de Economia Mista. Pregão Presencial. Falhas nos procedimentos licitatórios. Irregularidade. Cominação de multa.

ACÓRDÃO AC1-TC – 2485/22

RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre análise de processo do Pregão Presencial nº 002/2018, promovido pelo Laboratório Industrial Farmacêutico do Estado da Paraíba S/A – LIFESA, sociedade de economia mista integrante da Administração Indireta do Estado da Paraíba, tendo por propósito a aquisição de medicamentos por adesão a ata de registro de preço. Licitados cinco lotes, no valor total de R$ 13.556.515,00. tendo sido contratado o montante de R$ 2.566.271,83, correspondendo a 18,93% do total licitado.

O feito foi submetido a esta Corte de Contas por meio do Documento TC nº 63415/18 (fls. 2/2580), recebendo diversos aditamentos em cargas complementares. Tendo por base o levantamento de dados e informações (fls. 8540/8570), foi elaborado relatório inicial (fls. 8571/8579), que apontou uma série de falhas relacionadas ao procedimento licitatório, sugerindo notificação ao ex-Diretor-Presidente do LIFESA para o oferecimento de contrarrazões.

Após ver acatada solicitação de dilação de prazo para apresentação de defesa, o interessado encartou o Documento TC – 79323/19 (fls. 8591/8667), devidamente analisado pelo Órgão Técnico, que se pronunciou em relatório definitivo (fls. 8675/8694), elidindo duas das falhas listadas na peça inaugural, tendo permanecidas inalteradas as seguintes irregularidades:

- *Incompatibilidade do objeto da licitação com a natureza e o objetivo institucionais do LIFESA.*
- *Ausência de estudo técnico fundamentando a necessidade das quantidades de medicamentos a serem adquiridas*
- *Ausência de pesquisa de mercado.*
- *Planilha de Custos elaborada com base em dados da ANVISA e de outras licitações realizadas anteriormente pelo Estado, desconsiderando o benefício da ampliação/diversificação das fontes das informações coletadas, imprescindíveis à qualidade da pesquisa de preços.*
- *Ausência de identificação do responsável pela elaboração da planilha de custo.*
- *Reserva Orçamentária incompatível com o objeto do Pregão Presencial nº 002/2018.*
- *Inexistência de dotação orçamentária para consecução do objeto da licitação.*
- *Despesas dos contratos consignadas em dotação orçamentária inapropriada ao seu objeto.*
- *Constatação de sobrepreço em levantamento amostra, no valor de R$ 729.300,00.*

Trânsito dos autos eletrônicos pelo Parquet *Especial, onde recebeu cota da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 8698/8699), recomendando a citação da empresa contratada e dos responsáveis pelo procedimento na Central de Compras do Governo do Estado, que, até a ocasião, não integravam a relação processual.*

Ato contínuo, o então Relator, Conselheiro Substituto Oscar Mamede Santiago Melo, determinou o retorno dos autos à Equipe de Instrução (Despacho de folha 8700), para que procedesse à quantificação de eventual superfaturamento, visto que o exórdio mencionou a ocorrência de sobrepreço na fase administrativa do certame.

Em atendimento à cota ministerial, foi aviado o Documento TC – 97258/21 (fls. 8712/8889). Seguindo a marcha processual, o Grupo Técnico promoveu a realização de levantamentos de dados para complementação de instrução (fls. 8892/8919 e 8970/9010) e a anexação de achados de auditoria (fls. 8920/8930 e 8932/8968), dando azo à formalização de peça complementar (fls. 9011/9014), que quantificou o superfaturamento nos seguintes termos:

> *Em face dos Levantamentos às fls. 8892/8919 e 8970/9010, conclui-se que o montante superfaturado nas compras efetivamente realizadas pelo LIFESA durante a execução contratual, correspondente ao Pregão Presencial nº 002/2018, foi de R$ 148.313,70, conforme a seguir discriminado por empresa fornecedora:*
>
> *a) Panorama Comércio de Produtos Médicos e Farmac. Ltda - CNPJ: 01.722.296/0001-17, R$ 81.600,79;*
>
> *b) Drogafonte Ltda - CNPJ: 08.778.201/0001-26, R$ 60.904,70;*
>
> *c) Farmace Indústria Químico Farmacêutica Cearense LTDA - CNPJ: 06.628.333/0001-46, R$ 5.236,60;*
>
> *d) Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda - CNPJ: 44.734.671/0001-51, R$ 571,61 (valor irrelevante);*
>
> *e) Nordmarket Distribuidora Ltda - CNPJ: 19.125.796/0001-37, R$ 0,00 (não constatado)".*

O feito retornou ao Ministério Público de Contas, que exarou o Parecer nº 1021/22 (fls. 9019/9038, de autoria do Procurador-Geral, doutor Bradson Tibério Luna Camelo, pugnando pela adoção das seguintes medidas:

- *JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE do Pregão Presencial 002/2018 e do contrato decorrente, realizado pelo Laboratório Industrial Farmacêutico do Estado da Paraíba S/A, exercício de 2018;*
- *IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Sr. Carlos Alberto Dantas Bezerra, gestor responsável no período 16/01/2015 a 31/12/2018 e 01/01/2019 a 22/04/20192 no montante liquidado pela Auditoria sob sua responsabilidade, referente a verificação de superfaturamento na contratação em exame;*
- *APLICAÇÃO DE MULTA àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do artigo 56 da Lei Orgânica desta Corte.*
- *ABERTURA DE INSPEÇÃO ESPECIAL com vistas a verificar a compra e revenda de insumos médicos e hospitalares prontos, na contramão de sua finalidade institucional prevista em lei, conjugada com a abertura de parte de seu capital para empresa privada.*
- *RECOMENDAÇÃO à atual Direção do Laboratório Industrial Farmacêutico do Estado da Paraíba S/A no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e legislação cabível à espécie.*

O feito foi agendado para a presente sessão, feitas as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

Os presentes tratam da análise de processo licitatório na forma de pregão presencial, promovido pelo LIFESA S/A, tendo por propósito a aquisição de medicamento. Recentemente, relatei outro feito da mesma Sociedade Anônima (Processo TC – 15811/19), também relativo à compra de insumos medicamentosos no curso do exercício de 2018, mas realizado sob o pálio da Inexigibilidade nº 03/2018, tendo sido prolatada decisão no Acórdão AC1-TC – 1122/22, em 02 de junho do corrente ano. Muitas semelhanças há nos dois julgados.

Primeiramente, cumpre ressaltar a importância de trazer à baila um exame mais detalhado da Prestação de Contas do ex-gestor do Laboratório Industrial Farmacêutico do Estado da Paraíba S/A – LIFESA –, relativa ao exercício de 2018 (Processo TC – 08791/19), período em que se deu a Pregão Presencial em pauta.

O indigitado feito teve nova sentença prolatada em sede do Acórdão APL-TC 00356/21 do Tribunal Pleno, em sessão realizada em 18/08/2021. O decisum *enfrentou Embargos de Declaração opostos contra decisão em Recurso de Reconsideração anteriormente manejado. Esta última decisão sucedeu outros três Acórdãos do Pleno, quais sejam: APL-TC 00273/21 - Recurso de Reconsideração - Sessão 30/06/2021; APL-TC 00321/20 - Embargos de Declaração - Sessão 23/09/2020; APL-TC 00254/20 - Decisão Inicial - Sessão 19/08/2020.*

Importa dizer que o Pregão Presencial nº 002/2018 sequer foi mencionado no curso do Processo que examinou as contas do gestor do LIFESA relativas ao ano de 2018. Imperativo concluir, portanto, que, em regra, as condutas em exame no presente julgamento de procedimento licitatório não contribuíram para o juízo de valor nas contas do ex-gestor do LIFESA, relativas ao exercício de 2018, o que afasta peremptoriamente a hipótese de bis in iden.

Necessário resgatar as falhas que remanesceram após a fase de defesa e considerando os relatórios de complemento de instrução que quantificaram o superfaturamento. São as seguintes:

- *Incompatibilidade do objeto da licitação com a natureza e o objetivo institucionais do LIFESA.*
- *Ausência de estudo técnico fundamentando a necessidade das quantidades de medicamentos a serem adquiridas*
- *Ausência de pesquisa de mercado.*
- *Planilha de Custos elaborada com base em dados da ANVISA e de outras licitações realizadas anteriormente pelo Estado, desconsiderando o benefício da ampliação/diversificação das fontes das informações coletadas, imprescindíveis à qualidade da pesquisa de preços.*
- *Ausência de identificação do responsável pela elaboração da planilha de custo.*
- *Reserva Orçamentária incompatível com o objeto da Pregão Presencial nº 002/2018.*
- *Inexistência de dotação orçamentária para consecução do objeto da licitação.*
- *Despesas dos contratos consignadas em dotação orçamentária inapropriada ao seu objeto.*
- *Constatação de sobrepreço em levantamento amostra, no valor de R$ 729.300,00.*
- *Superfaturamento nas compras realizadas pelo LIFESA durante a execução contratual, no valor de R$ 148.313,70.*

Do cotejamento desta lista com o extenso rol de falhas constatadas ao final da fase de instrução do Processo TC – 08791/19 (dezenove ao todo), a única que também integra a Pregão Presencial nº 002/2018 em testilha é justamente o descompasso de termos uma compra feita pelo LIFESA que, em tese, não se coaduna com os objetivos institucionais da Sociedade de Economia Mista, definidos em lei especial. É de se frisar que essa falha vem sendo sistematicamente observada nas prestações de contas da Entidade Pública ano após ano, sem que providências sejam tomadas para saná-la em definitivo.

Começo, pois, pelo exame dessa recorrente questão, e o faço valendo-me de brilhante exposição adotada no Parecer Ministerial nº 717/20, da lavra do então Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB, doutor Manoel Antônio dos Santos Neto, parte integrante de outro processo de análise de licitação (TC 14198/18).

Lembra o ilustre Procurador que o LIFESA, sociedade anônima de economia mista, foi criado em sucessão ao Laboratório Industrial Professor Lauro Wanderley, pela Lei Estadual nº 6.562, de 28 de novembro de 1997, posteriormente alterada pela Lei Estadual nº 7.950, de 22 de março de 2006. A norma jurídica expressamente estabeleceu a finalidade e área de atuação da LIFESA, como se vê do excerto abaixo:

> *Art. 2º A sociedade terá por finalidade a pesquisa científica e tecnológica, o desenvolvimento e a produção de medicamentos e produtos farmacêuticos destinados, prioritariamente, à rede estadual de saúde e ao Sistema Único de Saúde – SUS.*

Como constatado nas prestações de contas dos exercícios de 2017, 2018 e 2019 o LIFESA passou a exercer o papel de intermediador na aquisição de medicamentos pelo Estado, municípios e Organizações Sociais contratadas para gerenciar a saúde na Paraíba, atuação esta que comprometeu a observância da função social exigida pela Constituição Federal para às entidades da Administração Indireta, bem como a Lei Estadual nº 6562/97 que criou a LIFESA. Lembremos o que preceituam tais normativos.

> *CONSTITUIÇÃO FEDERAL*
>
> *Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*
>
> *§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:*
>
> *I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade.*
>
> *LEI ESTADUAL Nº 6562/97*
>
> *Art. 2° - A sociedade terá por finalidade a pesquisa, o desenvolvimento e a produção de medicamentos e produtos farmacêuticos destinados, prioritariamente, à rede estadual de saúde.*

Para além de tais imposições, há uma outra, ainda mais específica, gravada na Lei 6.404/76, que regulamenta as sociedades anônimas, natureza jurídica do LIFESA. Preceitua o seu artigo 237 que sociedades de economia mista somente poderão explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição. Não havendo tal previsão na norma de fundação do Laboratório, ele jamais poderia enveredar pela atividade de comercialização de medicamentos, ***ainda que seu estatuto preveja essa possibilidade****.*

Destarte, ao invés de atuar na pesquisa e produção de medicamentos, seu objetivo precípuo, o LIFESA passou a promover exclusivamente a revenda de medicamentos adquiridos de terceiros, como demonstra a situação exemplificada no caso concreto. Urge que o problema seja definitivamente resolvido, ***recomendação*** *que se defende no presente julgamento, não sendo essa a razão para ensejar o juízo de reprovabilidade do certame.*

Vencida a primeira das eivas, percebe-se que as sete subsequentes, na ordem disposta ao cabo da lauda inicial deste voto, tocam formalidades do procedimento licitatório, guardando muitas semelhanças com o Processo TC – 15811/19. Conforme se vê no quadro abaixo, o pregão em lume deu origem à formalização de cinco contratos, cada um deles celebrado com um proponente vencedor, tendo sido autorizados os respectivos desembolsos:

Proponente Vencedor	Ata e Contrato	Vl. Licitado	Vl. Contr.	% Exec.
Nordmarket Com. Prods. Hosp. Ltda	Contr. nº 011/18, de 17/07/18 Publ. Ata Reg. Preços: 21/07/18	198.750	37.100	18,67%
Drogafonte Ltda	Contr. nº 014/18, de 15/07/18 Publ. Ata Reg. Preços: 21/07/18	2.738.030	349.787	12,78%
Farmace Ind. QuímicoFarmacêutica Cearense Ltda	Contr. nº 013/18, de 15/07/18 Publ. Ata Reg. Preços: 21/07/18	2.979.100	742.133	24,91%
Panorama Com. Prods. Médicos e Farm. Ltda	Contr. nº 010/18, de 15/07/18 Publ. Ata Reg. Preços: 21/07/18	3.761.205	607.825	16,16%
Cristália Produtos Químicos e Farmacêuticos Ltda	Contr. nº 012/18, de 17/07/18 Publ. Ata Reg. Preços: 21/07/18	3.879.430	829.427	21,38%
	Totais	**13.556.515**	**2.566.272**	**18,93%**

Fonte: Atas de Registros de Preços e Contratos (fls. 5375/5389 e 8499/8538

Saliente-se que as sete falhas estão associadas ao conjunto dos contratos, perpassando por todos os pagamentos a fornecedores. A título de exemplo, há nos registros contábeis do LIFESA rubrica específica para apropriar produtos destinados à revenda. Dessa forma, a dotação orçamentária poderia ter sido destacada sem maiores complicações.

De forma análoga, não há razão lógica a explicar as falhas que inquinaram a justificativa de preço e dos quantitativos. É elucidativa a reprodução do trecho a seguir, extraído das alegações de defesa, como sendo uma explicação para os quantitativos de medicamentos requeridos. Ei-la:

> *Diante da necessidade de atender à demanda de medicamentos da atenção básica do Sistema Único de Saúde (SUS), justificamos a necessidade de licitar medicamento na modalidade pregão em quantidade suficiente para doze meses. Os quantitativos foram definidos levando em consideração a série histórica de consumo destes medicamentos, acrescidas de um percentual para atender um possível acréscimo de consumo (fl. 8631).*

Não poderia haver excerto mais marcado por generalismo. Não há nos autos quaisquer menções à série histórica. Daí a inevitável conclusão da Auditoria sobre a inexistência de um estudo técnico respaldando a necessidade de medicamentos. Ressalte-se que uma levantamento de dados, embora necessário, não seria suficiente para caracterizar tal estudo. Mas sequer ela foi apresentada. Obviamente que assiste razão à Instrução. Não obstante, se trata de uma afronta à formalidade, ***conduta que atrai ao ex-gestor multa pecuniária****, com espeque no artigo 56, II, da LOTCE/PB.*

Em categoria diversa se insere o fato de a planilha de custo estar respaldada em licitações antigas, o que compromete a fidedignidade da pesquisa de preços usada como fundamento para a ordenação da despesa. Essa falha não é uma mera questão de atualização. Pautar uma compra pública em preços desatualizados compromete o próprio propósito da licitação, que é a escolha da oferta mais vantajosa para a Administração Pública. ***A eiva depõe contra a regularidade do pregão presencial.***

Imperioso explicitar com mais vagar a questão dos preços, que figura na essência das duas últimas pechas arroladas pela Unidade Especialista. Afinal, em sede de análise de defesa, pugnou-se pela ocorrência de sobrepreço em montante correspondente a R$ 729.300,00. Já pela via de relatório complementar, foi liquidado o montante reputado como prejuízo efetivo, quantificado em R$ 148.313,70, ensejando a recomendação de débito pelo Ministério Público de Contas.

Saliente-se que o valor foi calculado a partir das conclusões constantes do levantamento de dados e informações (fls. 8892/8919), que consolidou as compras feitas pelo LIFESA, cotejadas com os valores unitários colhidos em site específico de preços[1]*. Como se vê no mencionado documento, o quadro dispõe os dados extraídos da Ata de Registro de Preço, mas compara os pagamentos efetuados com base nas correspondentes notas fiscais com as referências de preço. O levantamento foi atualizado em momento posterior (fls. 8970/9010).*

O superfaturamento apurado foi o resultado do somatório de todas as diferenças calculadas em cada item adquirido dos cinco licitantes vencedores, com a ressalva de que não entrou no cômputo do cálculo os eventos em que o valor desembolsado pelo LIFESA foi inferior ao preço de referência do obtido do portal. Sendo a imputação de débito a mais gravosa consequência a onerar um ordenador de despesa, é fundamental que ela seja baseada em uma metodologia objetiva, precisa e que possa ser facilmente aferida. Da própria definição do Banco de Preços, infere-se que tais requisitos não são preenchidos. Senão vejamos.

Consulta ao Portal de Compras Públicas[2] *revela o funcionamento do Banco de Preços. Segundo consta, o serviço condensa "****as principais cotações*** *feitas tanto em processos licitatórios do Portal de Compras Públicas, quanto do banco de dados públicos do Governo Federal. [...] A ferramenta fornece um* ***levantamento automático com as principais cotações*** *feitas no país e dentro das nossas plataformas" (grifos ausentes no original).*

Ora, fácil constatar que, não obstante configure-se como uma valiosa ferramenta de pesquisa, até porque sua base de dados tem abrangência nacional e pode ser consultada regionalmente, o aplicativo ***traz cotações e não preços praticados****. Essa característica torna desarrazoada uma imputação de débito baseada exclusivamente em tais informações. Saliente-se que o TCE-PB desenvolveu o aplicativo "Preço de Referência", notável ferramenta que tem por parâmetro compras efetivamente consumadas, oferecendo a opção de classificar os adquirentes em pessoa física, pessoa jurídica e Poder Público. Infelizmente, o aplicativo não dispõe de dados referentes à época da realização do certame.*

[1] https://www.bancodeprecos.com.br.
[2] https://www.portaldecompraspublicas.com.br.

O Preço de Referência é um valioso instrumento para os Órgãos de Controle, mas que está limitado a aquisições mais recentes. Não obstante, há uma outra base de consulta, chamada Banco de Preços em Saúde (BPS), ferramenta concebida e atualizada pelo o Ministério da Saúde, bastante utilizada pelo Tribunal de Contas da União como parâmetro de aceitabilidade de preços de medicamentos, inclusive para fins de quantificação de dano ao erário e correspondente imputação de débito. Todavia, ainda assim, esta metodologia, segundo a própria Corte Nacional, não pode ser tomada exclusivamente. É o que se depreende do excerto a seguir (Acórdão TC 029.043/2010-7):

> *Para a devida contextualização dos fatos, convém ressaltar que a metodologia de apuração do prejuízo utilizada no exame de mérito deste processo se baseou no confronto entre os preços contratados dos medicamentos com parâmetros referenciais de mercados obtidos mediante utilização dos maiores valores unitários identificados dentro as seguintes fontes:*
>
> *a) maior valor dos preços constantes do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (BPS)*
>
> *b) valores praticados no Pregão 32/2007;*
>
> *c) Valores praticados no âmbito do Pregão 44/2006.*

Muito embora o precedente citado se refira a fatos da primeira década do presente século, é farta a recente jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a aplicabilidade do BPS como mecanismo auxiliar para balizar preços públicos de medicamentos. No Acórdão nº 1229/2020 – TCU – Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, assentou-se que "É válida a utilização do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (BPS) como referência de preços de medicamentos para fins de quantificação de sobrepreço e superfaturamento, desde que balizada por critérios adequados, que aproximem a pesquisa à contratação analisada".

Em um dos itens do aresto, consignou-se que o Banco de Preços em Saúde é importante e sólida ferramenta de pesquisa e extração de dados para fins de referências de preços de medicamentos, razão pela qual os precedentes mais recentes da Corte de Contas Federal sobre o tema têm se alinhado no sentido de considerar válida a sua utilização, com as ressalvas já mencionadas. Citados outros acórdãos em linha com tal entendimento: Acórdão 10531/2018-TCU-Primeira Câmara, 7.735/2019, da Segunda Câmara, 2.901/2016, 247/2017, 1.691/2019, 2.562/2019 e 2.648/2019, do Plenário, entre outros

De volta ao caso em lume, parece inafastável a seguinte indagação: se a ferramenta utilizada pela Unidade Especialista (Banco de Preços) para liquidar um suposto débito não é apropriada por se basear exclusivamente em cotações (ferramenta essa que, frise-se, é alimentada por instituição privada) e se, mesmo a ferramenta pública indicada para essa finalidade (Banco de Preços em Saúde) tem mitigações para sua aplicação, já que também não deve ser tomada isoladamente e não pode prescindir de ser utilizada em condições próximas às do certame avaliado, pode ser considerado justa a imputação de débito feita ao cabo da instrução?

Voltemos a este ponto específico do processo. Conforme já aludido em passagem anterior desse voto, os medicamentos adquiridos pelo LIFESA com preço inferior à base de comparação da Auditoria não interferiram no cálculo do superfaturamento. Assim, a economia na compra de água destilada, que chegou ao valor de exatos R$ 14.000,00, como se vê na tabela a seguir, não foi levada em consideração.

Panorama Comércio de Produtos Médicos e Farmac. Ltda - CNPJ: 01.722.296/0001-17

Natureza do Item	Dados extraídos da A.R.P. (Proc. de Licitação)			Dados obtidos da Doc. Fiscal - (Execução da Despesa)				BANCO DE PREÇOS		Superfaturam. e outras notas
Especificação	Qtde (ATA)	Valor Unit.	Valor total(R$)	NF nº	Qtde (N. Fiscal)	Vlr. Unit. N. Fiscal)	Vlr. total N. Fiscal)	Vlr. unit. Bco. Preç)	Vlr. Total (Bco.Preço)	OBSERV.(*)
Água destil. est. apir.1000ml	50000	4,20	210.000	0128329	1500	4,20	6.300,00	3,90	5.850,00	27/07/2018 (P. Medicam.) 450,00 (Excesso)
Água destil. est. apir.10ml	1000000	0,13	130.000		50000	0,13	6.500,00	0,23	11.500,00	30/07/2018 (P. Medicam.)(Não há excesso)
					60000	0,13	7.800,00	0,23	13.800,00	15/10/2018 (P. Medicam.)(Não há excesso)
					30000	0,13	3.900,00	0,23	6.900,00	19/10/2018 (P. Medicam.)(Não

Passemos para as compras onde o Grupo de Inspeção sinalizou a ocorrência de excessos. Das cinco empresas licitantes, duas concentram aproximadamente 96% do débito imputado. São elas a Panorama Comércio de Produtos Médicos e Farmacêuticos Ltda. (R$ 81.600,79) e a Drogafonte Ltda. (R$ 60.904,70). Falando mais detidamente sobre as compras feitas pela primeira licitante vencedora, vale consultar o Banco de Preços do Ministério da Saúde para ter outra referência que não apenas o preço de cotações, único balizador da metodologia adotado pela Auditoria.

Foram utilizados, conforme recomenda a jurisprudência do TCU, critérios semelhantes aos da contratação analisada. Em época próxima ao da realização das compras pelo LIFESA (03/2019), o antibiótico Piperacilina, em dose injetável de 500 mg, foi adquirido pela Pasta Federal da Saúde pelo preço unitário de R$ 25,00. A compra aconteceu no Município do Recife, a capital estadual mais próxima de João Pessoa, como se vê nas imagens a seguir.



Base de Dados BPS

Mostrar 20

DADOS DO ITEM				DADOS DA COMPRA				DADOS DO FABRICANTE/FORNECEDOR	
CÓDIGO BR	DESCRIÇÃO CATMAT	UNIDADE DE FORNECIMENTO	GENÉRICO	DATA COMPRA	MODALIDADE DA COMPRA	DATA INSERÇÃO	TIPO COMPRA	FABRICANTE	FORNECEDOR
BR0271725	PIPERACILINA, COMPOSIÇÃO:ASSOCIADA COM TAZOBACTAMA, CONCENTRAÇÃO:4G + 500MG, APLICAÇÃO:INJETÁVEL	FRASCO-AMPOLA	SIM	13/03/2019	Pregão	17/04/2019	A	EUROFARMA LABORATORIOS LTDA	CALL MED COMERCIO DE MEDICAMENTOS E REPRESENTACAO LTDA

DADOS DA INSTITUIÇÃO			VALORES			
NOME DA INSTITUIÇÃO	MUNICÍPIO	UF	QTD ITENS COMPRADOS	PREÇO UNITÁRIO	CMED - PREÇO REGULADO	COMPETÊNCIA CMED
SECRETARIA DE SAUDE	RECIFE	PE	85500	25,0000	125,1690	09/2022

Considerando apenas os reflexos relativos a este medicamento, foi imputado débito superior a R$ 43 mil ao gestor do LIFESA, tendo sido tomado como preço de referência o valor de R$ 15,38. Saliente-se que a diferença percentual do preço unitário utilizado pelo LIFESA (R$ 28,30) e o decorrente da licitação catalogada no BPS (R$ 25,00), correspondente a 13%, pode ser facilmente justificada por outras razões, como a divergência natural de preços praticados em João Pessoa.

Situação semelhante é observada em relação à compra do medicamento Amoxicilina, que implicou apontamento de excesso aproximado de R$ 10 mil. Foi considerado pela Auditoria o preço de referência de R$ 0,75, como se vê na tabela a seguir.

Amoxicilina, ass. 500 125 mg/ml	1000000	1,26	1.260.000	0129645	2850	1,26	3.591,00	0,75	2.137,50	**1.453,50** (Excesso)
				0135668	16736	1,26	21.087,36	0,75	12.552,00	**8.535,36** (Excesso)

Vemos que o valor de R$ 1,26 é condizente com o que foi pago por diversos jurisdicionados paraibanos, em processos licitatórios levados a termo no exercício de 2018, como revela a consulta ao BPS, como mostra o seguinte recorte:

DADOS DO FABRICANTE/FORNECEDOR		DADOS DA INSTITUIÇÃO			VALORES			
FABRICANTE	FORNECEDOR	NOME DA INSTITUIÇÃO	MUNICÍPIO	UF	QTD ITENS COMPRADOS	PREÇO UNITÁRIO	CMED - PREÇO REGULADO	COMPETÊNCIA CMED
PRATI, DONADUZZI E CIA LTDA	DROGAFONTE LTDA	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE MANAIRA	MANAIRA	PB	9000	0,0016	1,1605	09/2022
PRATI, DONADUZZI E CIA LTDA	VITAMED COMÉRCIO E DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS EIRELI	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE - PILOES-PB	PILOES	PB	30000	0,0020	0,7193	09/2022
UNIAO QUIMICA FARMACEUTICA NACIONAL S A	A COSTA COMERCIO ATACADISTA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - ME	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE MANAIRA	MANAIRA	PB	9000	0,0031	N/A	N/A
PRATI, DONADUZZI E CIA LTDA	DIMEDONT DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA - ME	MUNICIPIO DE SAO JOSE DA LAGOA TAPADA	SAO JOSE DA LAGOA TAPADA	PB	15000	0,1400	1,1605	09/2022
PRATI, DONADUZZI E CIA LTDA	A COSTA COMERCIO ATACADISTA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA - ME	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE - RIACHAO DO BACAMARTE - PB	RIACHAO DO BACAMARTE	PB	5000	0,1500	N/A	N/A
SANDOZ DO BRASIL INDUSTRIA FARMACEUTICA LTDA.	DROGAFONTE LTDA	BANANEIRAS - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE	BANANEIRAS	PB	60000	0,1500	N/A	N/A
LABORATORIO TEUTO BRASILEIRO S/A	MF - COMERCIO DE PRODUTOS MEDICOS LTDA - EPP	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE - CUITEGI-PB	CUITEGI	PB	5000	0,1500	1,7374	09/2022

Tomando os mencionados exemplos como ilustração, fácil perceber que a metodologia adotada pela Auditoria passa ao largo da precisão requerida para fundamentar uma imputação de débito, a uma porque, como já explicitado, o Banco de Preços privados traz as referências de cotação e não de contratação; a duas porque, como referenda a jurisprudência dominante, pesquisas isoladas não são suficientes para chancelar a condenação em reparação de dano, pois sequer há a certeza dele.

Em linha com este entendimento, trago à baila excerto do Parecer Ministerial nº 224/22, da lavra da doutora Elvira Samara Pereira de Oliveira, representante do MPC na presente sessão, que funcionou num outro processo do LIFESA (TC nº 15811/19 – Inexigibilidade de Licitação nº 003/2018). Lembrou a ilustre Procuradora que:

> *Quanto à justificativa de preço, a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado, no sentido de que deve ocorrer através da comparação dos preços praticados pelo pretenso contratado em ajustes envolvendo o mesmo objeto, junto a outras instituições públicas ou privadas.*

Claro, portanto, que pesquisas isoladas, como a que se viu no caso em lume, não pode servir como único fundamento a sustentar uma imputação de débito.

Destarte, pedindo vênias ao Ministério Público Especial e à Unidade Especialista, não encontro fundamentos técnicos para um gravame tão oneroso, que implicaria subtrair do ex-gestor o montante próximo a R$ 150 mil por condutas que podem não ter dado causa a prejuízos aos cofres públicos.

Postos os fatos, considerando que as irregularidades remanescentes são de menor potencial ofensivo, voto pelo(a):

- *Julgamento irregular do Pregão Presencial nº 002/2018 dos contratos dele decorrente;*
- *Aplicação de multa pessoal ao senhor Carlos Alberto Dantas Bezerra, ex-Diretor Presidente do Laboratório Industrial Farmacêutico do Estado da Paraíba S/A (LIFESA), no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, equivalente a 48 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB).*
- *Determinação ao atual gestor do LIFESA que envide esforços com vistas a promover a atualização da norma jurídica de regência, de modo a contemplar nova finalidade para o Laboratório ou que se abstenha de autorização ações em que o Laboratório atue na intermediação financeira de medicamentos.*

É como voto.

DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n° 13928/18, ACORDAM, à unanimidade, os Membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- *JULGAR irregular a Pregão Presencial nº 002/2018 e dos contratos dele decorrente;*
- *APLICAR multa pessoal ao senhor Carlos Alberto Dantas Bezerra, ex-Diretor Presidente do Laboratório Industrial Farmacêutico do Estado da Paraíba S/A (LIFESA), no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), com supedâneo no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, equivalente a 48 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB), assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário;*
- *DETERMINAR ao atual gestor do LIFESA que envide esforços com vistas a promover a atualização da norma jurídica de regência, de modo a contemplar nova finalidade para o Laboratório que se abstenha de autorização ações em que o Laboratório atue na intermediação financeira de medicamentos.*

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 20 de outubro de 2022

R. Profº. Geraldo Von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe
58.015-190 - João Pessoa/PB
tce.pb.gov.br (83) 3208-3303 / 3208-3306

Assinado 14 de Dezembro de 2022 às 14:08

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 14 de Dezembro de 2022 às 11:41

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 14 de Dezembro de 2022 às 18:10

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO