



PROCESSO	: 24623-9/2020
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
REPRESENTANTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
REPRESENTADOS	: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ LUIZ ANTÔNIO POSSAS DE CARVALHO (EX-SECRETÁRIO DE SAÚDE) JOÃO HENRIQUE PAIVA (EX-SECRETÁRIO ADJUNTO DE GESTÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE) EMPRESA MED VITTA COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA (CÁSSIO MARTINS DE FREITAS – REPRESENTANTE LEGAL)
ADVOGADOS	: ANGÉLICA LUCI SCHULLER (OAB/MT 16.791) TAYRINE DE SÁ ODERDENG (OAB/GO 42.409) SILVIA GABRIELA DUARTE ARAÚJO NUNES (OAB/GO 29.964)
RELATOR	: CONSELHEIRO VALTER ALBANO

RAZÕES DO VOTO

16 Conforme se verifica nos autos, as duas irregularidades verificadas na Dispensa de Licitação, se referem ao superfaturamento decorrente da aquisição de medicamentos com preços superiores aos de mercado, e a antecipação do processo de despesa – empenho, liquidação e pagamento, antes da homologação e adjudicação da dispensa de licitação.

17 Conforme consta no Relatório Técnico Preliminar, a equipe de auditoria apontou o sobrepreço na aquisição de 4 (quatro) medicamentos, sendo eles: **Adenosina** 3mg/ml - solução injetável; **Dobutamina** 12,5/ml – 10x20ml - solução injetável; **Lactulose** 667mg – xarope/frasco de 120ml sem sabor; **Omeprazol** 40mg – ampola injetável, o que teria gerado um possível superfaturamento no montante de R\$ 126.460,00 (cento e vinte e seis mil e quatrocentos e sessenta reais).

18 Ao analisar os autos, verifiquei que a contratação foi realizada em 24/6/2020, portanto, durante a vigência da Lei 13.979/2020, que flexibilizou as normas aplicáveis às contratações públicas destinadas ao enfrentamento da COVID-19.

19 No tocante à dispensa de licitação, a Lei 13.979/2020 autorizou, de forma excepcional, que a estimativa de preços contivesse **pelo menos um dos parâmetros legais indicados, quais sejam:** a) portal de compras do governo federal; b) pesquisa em mídia especializada; c) sites especializados ou de domínio amplo; d)





contratações semelhantes ocorridas em outros entes públicos; e) pesquisa realizada com potenciais fornecedores.

Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no **caput** deste artigo conterà:

(...)

VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sites especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; (grifo)

20 Ainda na mesma época, este Tribunal editou a Nota Técnica Conjunta 1/2020 e a Orientação Técnica 3/2020, por meio das quais informou que a Administração Pública não precisaria utilizar todos esses parâmetros para realizar cotação de preços em aquisição emergencial, e ressaltou que bastaria a apresentação de apenas um deles para demonstrar o preço referencial.

21 Diante dos documentos que compuseram o processo de dispensa de licitação da SMS de Cuiabá¹⁰, foi possível identificar que a cotação dos valores de referência se deu com base nas informações dispostas no **Portal de Compras do Governo Federal**, sendo este procedimento legítimo para compor a cesta de preços, naquele momento.

22 Além disso, a regularidade da pesquisa prévia de preços foi reconhecida pela equipe técnica deste Tribunal, que no parágrafo 101 do Relatório Técnico Preliminar, apontou que a SMS de Cuiabá apresentou a estimativa dos valores dos insumos e medicamentos de acordo com as disposições da Lei 13.979/2020 e das Notas Técnicas expedidas por este Tribunal.





23 Dessa forma, é necessária uma análise cautelosa da irregularidade referente ao sobrepreço, tendo em vista, ainda, o cenário pandêmico em que a aquisição foi realizada.

24 Conforme disposto no Relatório Técnico Preliminar, a então SECEX de Contratações Públicas adotou um parâmetro próprio com a finalidade de apontar a ocorrência de sobrepreço, que consistiu na comparação entre os valores contratados pela SMS de Cuiabá com as aquisições realizadas somente no Estado de Mato Grosso.

25 Ocorre que esse fundamento não é suficiente para desconstituir o preço referencial trazido pela unidade gestora, nem mesmo para limitar as referências aos valores de aquisições no âmbito do estado de Mato Grosso Estado, deixando lacunas quanto ao verdadeiro preço de mercado.

26 Além disso, nota-se que a SECEX utilizou de simples média aritmética para definir o preço médio aceitável para a contratação, contudo, a metodologia estatística mais adequada seria a da “média saneada”, técnica esta já utilizada e aplicada por este Tribunal em auditorias¹¹ de outras compras públicas de medicamentos e insumos hospitalares.

27 Assim avalio que os métodos empregados pela então SECEX competente não apresentaram indicadores abrangentes e seguros o suficiente para estabelecer a ocorrência de sobrepreço, ainda mais diante dos desafios enfrentados pela Administração Pública com o início da pandemia da COVID-19.

28 Também verifiquei que a equipe técnica considerou informações de aquisições que não guardavam qualquer semelhança com a Dispensa de Licitação da SMS de Cuiabá, a exemplo da modalidade do procedimento licitatório, da forma de entrega dos produtos (total e imediata ou fracionada), do volume de itens a serem adquiridos; e do tipo da licitação (menor preço por item ou maior desconto global).

29 Tal afirmação se verifica no item **Adenosina** 3mg/ml - solução injetável, em que a SECEX apontou como valor aceitável R\$ 11,57 por unidade, contudo, para chegar a este valor, utilizou informação de compras públicas que continham quantitativos bastante díspares entre elas, a exemplo do pregão da Prefeitura de Rondonópolis que adquiriu 1.600 unidades; e do pregão da Prefeitura de Lucas do Rio

¹¹ Processos 5912-9/2017, 12371-4/2017.





Verde, cuja aquisição foi de 50 unidades. Logo, a utilização desses valores gerou uma distorção da média de preço apurada para este medicamento.

30 Ainda para este medicamento, a SECEX utilizou 3 (três) valores registrados em **Pregões Eletrônicos** de municípios do Estado de Mato Grosso, cuja natureza não se assemelha à dispensa de licitação ora analisada, justamente por prever a disputa entre os potenciais fornecedores.

31 Além do mais, em outros dois pregões eletrônicos considerados pela SECEX¹², o objeto foi registro de Preços para futura e eventual aquisição de medicamentos, assim, incabível a comparação com a dispensa de licitação da SMS de Cuiabá, que tratou de **contratação emergencial** para enfrentamento da COVID-19, com condição de entrega **imediate** dos insumos e medicamentos.

32 Outro aspecto que merece atenção se refere as datas dos procedimentos licitatórios contrapostos pela SECEX. A equipe de auditoria entendeu como adequado utilizar como parâmetro de comparação os procedimentos licitatórios ocorridos entre 9/6/2020 e 9/7/2020, ou seja, quinze dias anteriores ou posteriores ao dia 24/6/2020, dia da contratação da MED VITTA.

33 Porém, para o item **Adenosina** 3mg/ml - solução injetável, foi apresentado como comparativo, procedimentos licitatórios realizados em 20/4/2020, 6/8/2020, 16/7/2020. Já para o item **Omeprazol** 40mg – ampola injetável, os pregões utilizados como referência ocorreram em 5/8/2020 e 6/8/2020, evidenciando que as datas estipuladas pela própria SECEX não foram respeitadas.

34 Ressalto que no parágrafo 127 do Relatório Técnico Preliminar, a própria equipe de auditoria reconheceu a ausência de processos licitatórios que se enquadrassem no critério temporal preestabelecido, o que notadamente resultou em um banco de dados com pouca robustez, comprometendo a isonomia necessária para apuração de sobrepreço.

35 Já para o item **Lactulose** 667mg – xarope/frasco de 120ml sem sabor, a SECEX apontou como valor aceitável a quantia de R\$ 5,70 cada, todavia, a cesta de preços apresentada pela equipe técnica contou com apenas 2 (dois) valores de referência, resultando em uma média de preços que não se presta para a finalidade a que foi

12 Medicamento Adenosina 3mg/ml - solução injetável – Pregão Eletrônico 38/2020 – Prefeitura de Rondonópolis
Medicamento Dobutamina 12,5/ml – 10x20ml - solução injetável – Pregão Eletrônico 19/2020 – Prefeitura de Juarena.





atribuída, nem mesmo retrata, com segurança, a realidade dos preços aceitáveis para a aquisição.

36 Por todo o exposto, concluo pelo afastamento da irregularidade 1 (GB06), já que não há elementos de auditoria suficientes para apontar que a contratação realizada pela SMS de Cuiabá foi efetuada com preços superiores aos de mercado, e ressalto que para a caracterização do sobrepreço e a consequente configuração de dano ao erário, é exigível a adoção de metodologia que aponte, com a certeza e a segurança jurídica necessária, a irregularidade, o que não ocorreu no caso sob exame.

37 Por outro lado, entendo pela manutenção da irregularidade 2 (Despesa_Grave_99), que foi subdividida em dois achados de auditoria: **2.1.** Empenho, liquidação e pagamento em favor da empresa contratada antes da homologação e adjudicação da dispensa de licitação¹³, e **2.2.** Ausência de justificativa para realização dos pagamentos antecipados.

38 Ao analisar os mencionados apontamentos e as defesas apresentadas pelos gestores, foi possível verificar que a SMS de Cuiabá deu início ao processamento da despesa antes que houvesse a formal finalização e publicidade da dispensa de licitação, não havendo nos autos justificativas para a antecipação deste procedimento.

39 Contudo, é fato que a possibilidade de antecipação de pagamento era prevista na Medida Provisória 961, de 6 de maio de 2020, aplicável aos contratos firmados a partir de 20 de março de 2020, por força do art. 1º, II, a, e do art. 2º, parágrafo único.

Art. 1º Ficam autorizados à administração pública de todos os entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos:

(...)

II – **o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos pela Administração, desde que:**

a) **represente condição indispensável** para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço;

Art. 2º **O disposto nesta Medida Provisória aplica-se aos atos realizados durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.**

¹³ Empenho nº 16601001234/2020, no valor de R\$ 1.437.552,38, e nº 16601001232/2020, no valor de R\$ 196.775,43, ambas de 24/6/2020.





Parágrafo único. O disposto nesta Medida Provisória aplica-se aos contratos firmados no período de que trata o **caput** independentemente do seu prazo ou do prazo de suas prorrogações.

40 Assim, apesar da previsão de pagamento antecipado não estar disposta no Termo de Referência 81/DSL/SMS/2020, é necessário acatar as justificativas apresentadas pelos ex-gestores, e reconhecer que o pagamento realizado anteriormente à finalização do procedimento atendeu o requisito previsto no inciso II, a, do art. 1º da MP 961/2020, pois não há dúvidas de que a obtenção dos insumos e medicamentos era medida urgente e imprescindível, sem a qual estaria em risco a saúde pública, bem constitucionalmente protegido e garantido pelo art. 196 da Constituição da República.

41 Ressalto que, no sopesamento de valores jurídicos entre a formalização do procedimento administrativo e a saúde e vida humana, por exemplo, prevalece aquela que for indispensável e urgente ao interesse público, como é o caso das medidas adotadas para o combate à pandemia do Coronavírus. Por esse motivo, devem ser analisados o caso concreto e o contexto fático antes de se concluir, ou não, pela ocorrência da irregularidade.

42 Apesar de reconhecer a legalidade do pagamento antecipado, não se pode desconsiderar o fato de que os responsáveis não finalizaram adequadamente o processo de aquisição, pois não consta nos autos e nem mesmo no portal da transparência do município, os atos de homologação, adjudicação e publicação do extrato de dispensa, indicando que a SMS de Cuiabá não adotou os procedimentos mínimos necessários para garantir a observância ao princípio constitucional da publicidade, disposto no art. 3º da Lei 8.666/93.

43 Ressalto que os atos de finalização da dispensa de licitação foram solicitados por correio eletrônico, endereçado diretamente ao Secretário Adjunto de Gestão da SMS de Cuiabá, contudo, tal solicitação não foi atendida pelos responsáveis pela pasta¹⁴.

44 Anoto, ainda, para fins de complementação, que a aquisição por meio de dispensa de licitação, ainda que executada com as flexibilizações concedidas em razão do período pandêmico, não autoriza a completa informalidade do procedimento, e não desobriga os gestores de realizar e concluir formalmente o procedimento administrativo,





assegurando o acesso completo das informações, os atos de fiscalização e o controle de legalidade.

45 Ainda neste sentido, cita-se o entendimento consolidado neste Tribunal:

“Licitação. Publicidade. Termos de Adjudicação e de Homologação. É necessária a publicação dos Termos de Adjudicação e de Homologação das licitações, em observância ao princípio da publicidade insculpido no caput do art. 3º da Lei de Licitações, embora não exista comando normativo expresso que obrigue a publicação de tais atos pela Administração.” (CONTAS ANUAIS DE GESTAO MUNICIPAL. Relator: SÉRGIO RICARDO. Acórdão 3178/2015 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 11/08/2015. Processo 19305/2014). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2015, nº 18, ago/2015).

46 Portanto, diante da ausência de finalização e da publicidade dos Atos de Adjudicação, Homologação e Extrato da Dispensa de Licitação, restou evidenciada a materialidade da irregularidade 2 (Despesa_Grave_99).

47 Ao analisar suas condutas, verifico que os Srs. João Henrique Paiva, ex-Secretário Adjunto de Gestão, e Luiz Antônio Possas de Carvalho, ex-Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, enquanto responsáveis pela aquisição e ordenadores de despesas da pasta, não atuaram com o zelo e a diligência que lhes eram exigíveis, na medida em que descumpriram o disposto nos artigos 3º e 38, VII, da Lei 8.666/93, condutas que se enquadram como erro grosseiro, na forma do art. 28 da LINDB.

48 Desse modo, a aplicação de multa individual de 6 UPF's se revela medida adequada, conforme preceitua inciso II, “a” do art. 3º da RN 17/2016-TCE/MT, e de acordo com as diretrizes deste Tribunal § 2º do art. 3º da Resolução Normativa 17/2016-TCE/MT e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro art. 22, § 2º da LINDB.

DISPOSITIVO DO VOTO

49 Diante do exposto, acolho parcialmente o Parecer 4.994/2021, do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e VOTO no sentido de conhecer esta RNI e, no mérito, julgá-la parcialmente procedente, com aplicação de multa individual de 6 UPF's aos Srs. Luiz Antônio Possas de Carvalho e João Henrique Paiva, em razão da materialidade da irregularidade classificada como Despesa_Grave_99.





50 É como voto.

Cuiabá/MT, 31 de janeiro de 2023.

(assinatura digital)

Conselheiro **VALTER ALBANO**

Relator

