



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

37ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 21/10/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 20100405-7

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2019

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Saúde do Recife
Fundo Municipal de Saúde do Recife

INTERESSADOS:

FELIPE SOARES BITTENCOURT

JAILSON DE BARROS CORREIA

ANDRÉ JOSÉ FERREIRA NUNES

ANDREZA BARKOKEBAS SANTOS DE FARIA

BERENICE TEODORO DE OLIVEIRA

Drogafonte

RICARDO DE CASTRO E SILVA DALLE (OAB 23679-PE)

ELIANE MENDES GERMANO LINS

EUGÊNIO JOSÉ GUSMÃO DA FONTE FILHO

FERNANDA EMANUELE ARANTES CASTRO DA SILVA

JOANNA PAULA FREIRE DE LIMA SILVA

JOAO MAURICIO DE ALMEIDA

LABORATORIO CRISTALIA

GABRIELA GARBELINI MARQUES DE OLIVEIRA (OAB 439802-
SP)

LAURA MARIA DE MACEDO ARAUJO PAES DE ANDRADE

LUCIANA CAROLINE ALBUQUERQUE D ANGELO

LUCIANA LIMA PINHEIRO CAULA REIS

MARIA JOSÉ LEMOS COSTA BEZERRA

MÔNICA LISBÔA DA COSTA VASCONCELLOS



OGARI DE CASTRO PACHECO
RODRIGO MANCILHA DE FRANCA
SABRINA THAIS DOS SANTOS SILVA
SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO
VIRGINIA GONCALVES MARTINS

RELATÓRIO

Cuida-se da análise da Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Recife --SESAU, relativa ao exercício de 2019, apresentada de forma agregada à Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde – FMS, em cumprimento ao disposto na Resolução TC nº 26/2015 e em conformidade com o art. 46, § 2º, da Lei Municipal nº 17.108/2005.

A presente fiscalização teve como objetivo “Analisar o cumprimento da execução orçamentária e financeira da Secretaria de Saúde, durante o exercício de 2019, sob os aspectos da legislação em vigor, com foco na expansão e melhoria na infraestrutura de atendimento em saúde, na melhoria da gestão do sistema de saúde e no processamento de contabilização das Despesas de Exercícios Anteriores, incluindo sua repercussão nos indicadores fiscais; e Examinar a observância das normas gerais de licitação no tocante à justificativa para a formalização de processos de dispensa e inexigibilidade”.

Nesse contexto foram analisados os seguintes processos licitatórios:

Procedimento Licitatório	Data de Publicação	Natureza do Objeto	Objeto	Orçamento Estimativo (R\$)
--------------------------	--------------------	--------------------	--------	----------------------------



Dispensa nº 07 /2019	28/02/2019	Compras	Aquisição de 9.000 (nove mil) frascos-ampolas do medicamento Cefalotina 1G + diluente IM/IV.	37.080,00
Dispensa nº 08 /2019	28/02/2019	Compras	Aquisição de 15.000 (quinze mil) frascos-ampolas do medicamento Ceftriaxona 1G + diluente IM /IV.	112.500,00
Dispensa nº 23 /2019	20/06/2019	Compras	Aquisição de 16.000 (dezesseis mil) frascos com 100 ml do medicamento Prednisolona fosfato sódico 3mg/ml.	70.400,00
Dispensa nº 24 /2019	29/06/2019	Compras	Aquisição de 1.000.000 (um milhão) de comprimidos do medicamento Prometazina 25mg.	110.000,00



Dispensa nº 26 /2019	09/07/2019	Compras	Aquisição de 9.000.000 (nove milhões) de comprimidos do medicamento Losartana Potássica 50mg.	512.100,00
Dispensa nº 32 /2019	17/08/2019	Compras	Aquisição de 1.000.000 (um milhão) de comprimidos do medicamento Propranolol 40mg.	45.000,00
Dispensa nº 34 /2019	24/08/2019	Compras	Aquisição de 300.000 (trezentos mil) comprimidos do medicamento Carbonato de Lítio 300mg.	90.000,00
Dispensa nº 39 /2019	02/11/2019	Compras	Aquisição de material médico-hospitalar (hastes flexíveis /cotonetes, lancetas de aço inoxidável, seringas 3ml e seringas 60ml) para atender às necessidades da rede municipal de saúde.	496.245,00



Dispensa nº 40 /2019	09/11/2019	Compras	Aquisição de 7.500 (sete mil e quinhentos) frascos-ampolas do medicamento Ceftriaxona 1G.	64.650,00
----------------------	------------	---------	---	-----------

A auditoria, conduzida pela Gerência de Contas da Capital (GECC), resultou no Relatório de Auditoria e-AUD nº 13544 (doc. 152) que registra os seguintes achados de fiscalização:

2.1.1. Descumprimento da execução orçamentária de ações vinculadas a programas estratégicos

2.1.2. Empenhos classificados como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) fora das hipóteses previstas em lei

2.1.3. Dispensas de licitação fundamentadas na emergência sem a devida caracterização da motivação

2.1.4. Direcionamento da Dispensa nº 53/2019 para contratação da empresa Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda.

2.1.5. Aquisição de medicamentos com superfaturamento por dispensa de licitação

2.1.6. Aquisição de medicamento com superfaturamento por inexigibilidade de licitação

2.1.7. Execução de despesa pública sem prévio empenho

2.1.8. Ausência de justificativa técnica para a quantidade contratada

2.1.9. Ausência de prévia apreciação pela Procuradoria Geral do Município na formalização de dispensas e inexigibilidade

2.1.10. Ausência de previsão nos termos de dispensa do direito de preferência pela aquisição de medicamento genérico

2.1.11. Ausência do Certificado de Autorização Especial para fornecimento de medicamento sujeito a controle especial



2.1.12. Dispensas de licitação para aquisição de medicamentos em desacordo com o Convênio ICMS/Confaz nº 87/2002.

Diante das irregularidades, a auditoria propôs a responsabilização, com fundamento no art. 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004, dos seguintes gestores e responsáveis:

- Jaílson de Barros Correia, Secretário Municipal de Saúde.
- Andreza Barkokebas Santos de Faria, Gerente Geral de Planejamento e Orçamento.
- Drogafonte Ltda., na pessoa de seu Representante Legal, Eugênio José Gusmão da Fonte Filho.
- Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda., na pessoa de seu Representante Legal, Ogari de Castro Pacheco.
- João Maurício de Almeida, Gestor da Unidade de Assistência Farmacêutica.
- Eliane Mendes Germano Lins, Diretora Executiva de Regulação, Média e Alta Complexidade.
- Mônica Lisboa da Costa Vasconcelos, Gerente Geral de Regulação em Saúde.
- Susan Procópio Leite de Carvalho, Procuradora-Chefe da PTLC.

Concluiu ainda a auditoria pela imputação de débito em razão da aquisição de medicamentos com superfaturamento por dispensa de licitação (item 2.1.5), atribuindo responsabilidade a Jaílson de Barros Correia, à empresa Drogafonte Ltda., na pessoa de seu representante legal Eugênio José Gusmão da Fonte Filho, e a João Maurício de Almeida, no montante de R\$ 83.670,00.

Do mesmo modo, registrou-se a imputação de débito decorrente da aquisição de medicamento com superfaturamento por inexigibilidade de licitação (item 2.1.6), responsabilizando Jaílson de Barros Correia, a empresa Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda., representada por Ogari de Castro Pacheco, e João Maurício de Almeida, no valor de R\$ 542,16.

A título de proposta de deliberação, a auditoria propôs ainda a imputação de multa aos responsáveis, bem como sugeriu a emissão de determinações voltadas à correção das falhas identificadas e de



recomendações destinadas ao aprimoramento dos controles internos e da gestão administrativa, de modo a prevenir a reincidência das irregularidades constatadas.

Devidamente notificados, os interessados Jaílson de Barros Correia - Secretário Municipal de Saúde; Andreza Barkokebas Santos de Faria - Gerente Geral de Planejamento e Orçamento; João Maurício de Almeida – Gestor da Unidade de Assistência Farmacêutica; Eliane Mendes Germano Lins - Diretora Executiva de Regulação, Média e Alta Complexidade, e Mônica Lisboa da Costa Vasconcelos - Gerente-Geral de Regulação em Saúde, Susan Procópio Leite Carvalho (Procuradora Judicial do Município), bem como as empresas Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda. e Drogafonte Ltda., apresentaram suas defesas prévias (docs. 182, 188, 189, 190, 204 e 210).

Suscitam, em linhas gerais, a inexistência de responsabilidade pessoal pelas irregularidades apontadas, alegando que os atos questionados decorreram de necessidades emergenciais do serviço público de saúde, observaram os limites da legislação vigente ou se encontram devidamente amparados por pareceres técnicos e jurídicos.

Aduzem, ainda, a ausência de dolo ou má-fé, bem como a inexistência de prejuízo efetivo ao erário em algumas das situações examinadas. Sustentam que sua atuação se deu dentro da legalidade ou no exercício regular de atribuições institucionais, motivo pelo qual não se justifica a aplicação de sanções.

Requerem, ao final, o afastamento das imputações de débito e de multa propostas pela auditoria, com a possibilidade de que as falhas sejam objeto, tão-somente, de recomendações.

É o relatório.



VOTO DO RELATOR

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Recife, relativa ao exercício de 2019, com o objetivo de examinar a execução orçamentária e financeira da Pasta, bem como a regularidade dos procedimentos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, em especial quanto à aquisição de medicamentos e insumos.

Durante a auditoria, foram analisados processos administrativos de contratação, notas fiscais, registros de execução orçamentária e informações prestadas pela Secretaria de Saúde, confrontando-os com bases oficiais de preços e a legislação aplicável.

Concluída a análise, a equipe técnica lançou o Relatório de Auditoria e-AUD nº 13544, apontando a ocorrência de doze achados de irregularidades.

Constatou-se, inicialmente, o descumprimento da execução orçamentária de ações vinculadas a programas estratégicos (item 2.1.1), em especial quanto à expansão e melhoria da infraestrutura das unidades básicas de saúde e à gestão do sistema municipal de saúde. Verificou-se, ainda, a classificação indevida de empenhos como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, fora das hipóteses legais (item 2.1.2).

No tocante às contratações diretas, identificou-se a utilização reiterada de dispensas de licitação fundamentadas em emergência, sem a devida caracterização da motivação (item 2.1.3), bem como indícios de direcionamento na Dispensa nº 53/2019 para contratação da empresa Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda. (item 2.1.4). Além disso, foram apuradas aquisições de medicamentos com



superfaturamento por meio de dispensa de licitação (item 2.1.5) e também superfaturamento em aquisição de medicamento mediante inexigibilidade de licitação (item 2.1.6).

A análise da execução da despesa evidenciou a realização de pagamentos sem prévio empenho (item 2.1.7), assim como a ausência de justificativa técnica para a quantidade contratada (item 2.1.8). Também foi observada a formalização de dispensas e inexigibilidades sem prévia apreciação da Procuradoria Geral do Município (item 2.1.9).

No que concerne a requisitos normativos para compras públicas de medicamentos, constatou-se a ausência, nos termos de dispensa, da previsão do direito de preferência pela aquisição de medicamento genérico (item 2.1.10), bem como a não apresentação do Certificado de Autorização Especial – CAE expedido pela Anvisa para fornecimento de medicamentos sujeitos a controle especial (item 2.1.11). Por fim, verificou-se a realização de dispensas de licitação para aquisição de medicamentos em desacordo com o Convênio ICMS /Confaz nº 87/2002 (item 2.1.12).

Em face das imputações, apresentaram defesa, conjuntamente, Jaílson de Barros Correia - Secretário Municipal de Saúde; Andreza Barkokebas Santos de Faria - Gerente-Geral de Planejamento e Orçamento; João Maurício de Almeida – Gestor da Unidade de Assistência Farmacêutica; Eliane Mendes Germano Lins - Diretora Executiva de Regulação, Média e Alta Complexidade, e Mônica Lisboa da Costa Vasconcelos - Gerente-Geral de Regulação em Saúde.

Em suas razões de defesa, quanto ao item 2.1.1 (descumprimento da execução orçamentária de ações vinculadas a programas estratégicos), ao item 2.1.2 (empenhos classificados como Despesas de Exercícios Anteriores fora das hipóteses legais) e ao item 2.1.3 (dispensas de licitação fundamentadas na emergência sem caracterização da motivação), aduzem os defendentes que os atos



praticados no exercício de suas funções se pautaram pela legalidade, transparência e boa-fé, não havendo dolo, fraude ou erro grosseiro que justifique responsabilização pessoal. Sustentam que as supostas irregularidades apontadas decorreram de limitações orçamentárias e de circunstâncias excepcionais, sobretudo ligadas à emergência na área da saúde, e não de má condução administrativa.

Aduzem ainda que implementaram medidas corretivas e mecanismos de monitoramento, sempre voltados ao interesse público, destacando que suas manifestações e pareceres jurídicos tiveram caráter meramente opinativo e não vinculante, não podendo ser confundidos com atos de gestão ou de ordenação de despesas. Ressaltam, inclusive, que a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal afasta a responsabilização automática de pareceristas, salvo nos casos de dolo ou erro grosseiro comprovados em instâncias próprias.

Por fim, aduzem os defendentes que eventual responsabilização deve ser afastada, seja pelo reconhecimento da ilegitimidade passiva para figurar no polo da demanda, seja pela ausência de nexo causal entre suas manifestações jurídicas e eventuais contratações. Requerem, assim, o reconhecimento da regularidade de sua atuação ou, subsidiariamente, a aprovação com ressalvas, sem aplicação de penalidades pessoais.

Susan Procópio Leite Carvalho (Procuradora Judicial do Município)

De início, suscita a defendente a preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam*, afirmando não ser parte legítima para figurar no polo passivo do processo, uma vez que, na qualidade de Procuradora Judicial, limitou-se a exarar parecer jurídico de natureza meramente opinativa, sem qualquer poder decisório ou de ordenação de despesa. Sustenta



que inexistente nexa causal entre sua manifestação técnica e os atos de contratação realizados, não podendo ser confundida sua função consultiva com atos de gestão administrativa.

Aduz que a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal veda a responsabilização de advogados públicos pelo simples teor de seus pareceres, salvo quando comprovados dolo, má-fé ou erro grosseiro, elementos ausentes no caso concreto. Ressalta que a responsabilização do parecerista, em eventual hipótese de irregularidade, deve ser apurada em instâncias próprias, como a OAB ou o Poder Judiciário, e não perante as Cortes de Contas.

No mérito, refuta as imputações constantes do Relatório de Auditoria. Quanto ao suposto direcionamento na Dispensa nº 53/2019 (item 2.1.4) e aprovação de pareceres jurídicos extemporâneos em dispensas e inexigibilidades de licitação (item 2.1.9), assevera que a contratação emergencial possuía respaldo legal no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, diante da comprovada necessidade de abastecimento da rede municipal de saúde, inexistindo qualquer ato que indicasse favorecimento à empresa contratada. Quanto à alegada ausência de prévia apreciação da PGM, sustenta que, em hipóteses emergenciais, a ordem procedimental pode ser flexibilizada para resguardar a continuidade dos serviços essenciais, não se configurando irregularidade na emissão de parecer posterior.

Por fim, invoca as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018) e do Decreto nº 9.830/2019, destacando que a responsabilização de agentes públicos somente se justifica em situações de dolo ou erro grosseiro, devendo ser consideradas as dificuldades práticas enfrentadas na gestão pública.



Requer, portanto, o acolhimento da preliminar com a exclusão de seu nome do rol de responsáveis ou, subsidiariamente, o afastamento das irregularidades que lhe foram imputadas, reconhecendo-se a regularidade de sua atuação.

Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda.

Em suas razões de defesa, quanto ao item 2.1.7, em que foi imputada a irregularidade de superfaturamento na aquisição do medicamento Dantroleno Sódico 20mg no âmbito da Inexigibilidade nº 07/2019, alega a empresa contratada Cristália que o preço praticado (R\$ 166,50 /unidade) se encontra em conformidade com a média de mercado, sendo inclusive inferior à média apurada em 15 compras públicas (R\$ 166,59/unidade) e bastante abaixo do limite máximo fixado pela CMED, órgão regulador do setor.

Aduz, ainda, que o valor ofertado representou desconto de aproximadamente 65% em relação ao preço máximo autorizado pela CMED, órgão regulador do mercado de medicamentos, circunstância que evidencia vantagem econômica para a Administração e afasta a configuração de qualquer superfaturamento.

Sustenta, ademais, que o alegado dano ao erário de R\$ 542,16 é ínfimo, correspondendo a apenas 0,6% do montante total apurado nesta prestação de contas, razão pela qual incidem os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da insignificância, já reconhecidos em precedentes do TCE/PE e de outros tribunais de contas.

Requer, por fim, o arquivamento da prestação de contas em relação à empresa, seja pelo reconhecimento da inexistência de superfaturamento, seja, subsidiariamente, pela aplicação do princípio da insignificância.



Drogafonte Ltda.

Quanto ao item 2.1.8 (superfaturamento nas aquisições de medicamentos nas Dispensas de Licitação nºs 07/2019, 26/2019, 32/2019 e 40/2019), alega a empresa contratada que os preços praticados foram compatíveis com o mercado, refletindo custos efetivos de aquisição, impostos, frete, encargos e margens de lucro razoáveis, como demonstrado em notas fiscais e planilhas de composição de custos.

Sustenta que as diferenças apontadas pela auditoria foram mínimas — alguns centavos por unidade — decorrentes de variações normais do mercado farmacêutico e da defasagem nos períodos de pesquisa considerados, não configurando sobrepreço ou superfaturamento.

Aduz, ainda, que a responsabilidade pela pesquisa de preços cabe exclusivamente ao órgão contratante na fase interna do processo, não podendo ser imputada ao particular. Defende, por fim, que inexistiu prejuízo ao erário ou conduta dolosa por parte da empresa, devendo ser afastada a imputação de ressarcimento e reconhecida a regularidade dos contratos celebrados.

Passo à análise das irregularidades imputadas pela equipe técnica em cotejo com os argumentos trazidos pelos interessados.

Preliminar de ilegitimidade passiva *Ad Causam*

A defesa sustenta a ilegitimidade passiva *ad causam* da Procuradora Judicial do Município do Recife, Sra. Susan Procópio Leite Carvalho, sob o argumento de que sua atuação se limitou ao exercício da função consultiva, mediante emissão de parecer jurídico, sem participação em atos de gestão, ordenação de despesa ou decisão administrativa que ensejou a contratação objeto da auditoria.



A questão posta exige exame da natureza jurídica da atividade desempenhada pelos advogados públicos no exercício da função consultiva.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o parecer jurídico possui caráter opinativo, de natureza enunciativa, não se confundindo com ato administrativo decisório. A autoridade administrativa não se encontra vinculada ao parecer, detendo plena liberdade para acolhê-lo ou não, a depender da conveniência e oportunidade do caso concreto.

Nesse sentido, a responsabilização de procuradores pelo simples exercício da função opinativa não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio, salvo quando demonstrados, de forma inequívoca, dolo, má-fé ou erro grosseiro, hipóteses não configuradas nos presentes autos.

Ressalte-se que a Procuradora não exerceu atribuições de ordenação de despesas, tampouco praticou atos de gestão de recursos financeiros ou patrimoniais. Sua participação restringiu-se ao exame jurídico-formal do procedimento administrativo, sem ingerência sobre a decisão de contratar, que é de competência exclusiva da autoridade gestora.

O Supremo Tribunal Federal, em julgados paradigmáticos, como os Mandados de Segurança nº 24.073/DF e nº 24.631/DF, assentou que não cabe aos Tribunais de Contas responsabilizar solidariamente advogados públicos pelo conteúdo de seus pareceres de natureza opinativa, ressalvadas as hipóteses de dolo ou erro grosseiro, devidamente comprovados em instância própria.

No MS 24.073/DF, a Suprema Corte afastou a possibilidade de responsabilização solidária de advogado que opinou pela contratação direta sem licitação, por entender que o parecer constitui ato de



natureza consultiva, não decisória. No MS 24.631/DF, reiterou-se que seria abusiva a responsabilização do parecerista fundada apenas em uma relação de causalidade alargada entre seu parecer e o ato administrativo subsequente, ausente a demonstração de dolo ou erro grave.

Esse entendimento vem sendo igualmente reproduzido pela jurisprudência deste Tribunal, como no Processo TCE-PE nº 0906441-2, em que se firmou orientação no sentido de que a mera emissão ou aprovação de parecer jurídico não caracteriza ato de gestão de recursos públicos, tampouco gera responsabilidade perante o controle externo, salvo em hipóteses excepcionais devidamente comprovadas.

No caso em exame, a imputação dirigida à Sra. Susan Procópio Leite Carvalho decorreu unicamente de divergência da auditoria em relação ao mérito do parecer emitido. Não se identificam, entretanto, elementos capazes de caracterizar conduta dolosa ou erro grosseiro por parte da interessada. O relatório técnico não descreve qualquer outro ato praticado pela Procuradora além da manifestação opinativa, inexistindo o nexo de causalidade necessário à responsabilização.

Portanto, ainda que a análise de mérito desta Prestação de Contas conclua pela existência de irregularidades na contratação examinada, não há como se estender a responsabilização à Procuradora, cuja participação limitou-se ao exercício regular da função consultiva, em conformidade com a independência funcional que lhe é assegurada constitucionalmente (art. 133 da CF e art. 32 da Lei nº 8.906/1994).

Diante do exposto, **acolho a preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam***, para determinar a exclusão da Sra. Susan Procópio Leite Carvalho do rol de responsáveis, com a consequente quitação de sua responsabilidade nos presentes autos.

Passo a decidir quanto ao mérito.



Em que pese os argumentos deduzidos pelos responsáveis, não é possível afastar integralmente as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria. Todavia, parte das justificativas apresentadas permite relativizar a gravidade de alguns achados, de modo a ensejar a regularidade com ressalvas da prestação de contas e afastar a responsabilização pessoal em determinadas situações.

Seria necessário que a Secretaria de Saúde do Recife tivesse adotado providências tempestivas e estruturadas para assegurar a execução efetiva dos programas de governo, em consonância com as dotações previstas na Lei Orçamentária Anual. Isso incluiria, em especial, o direcionamento de investimentos para a construção, reforma e equipagem das unidades básicas de saúde, de modo a ampliar a capacidade instalada e melhorar as condições de atendimento à população.

Da mesma forma, deveria ter sido priorizado o fortalecimento da regulação dos serviços de saúde, instrumento essencial para otimizar a utilização dos recursos disponíveis, reduzir filas de espera e assegurar maior equidade no acesso aos serviços.

Nesse contexto, também merece relevo a implementação da Rede SUS Escola no Município do Recife, voltada à integração entre ensino, serviço e comunidade, fortalecendo a formação dos profissionais e a qualidade da assistência prestada.

De todo modo, embora as falhas descritas no item 2.1.1 do Relatório de Auditoria e ora analisada denotem deficiência na condução da política pública, não enseja a irregularidade das contas em exame, mas impõe a ressalva.



Ademais, é adequado que a matéria seja remetida também ao campo das recomendações, com vistas ao aperfeiçoamento do planejamento e do controle interno da gestão municipal, de forma a evitar que falhas semelhantes se repitam em exercícios futuros.

Tal encaminhamento prestigia os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, assegurando que, sem prejuízo do devido registro da irregularidade, sejam adotadas medidas preventivas e corretivas para garantir a plena efetividade dos programas estratégicos de saúde.

Quanto à classificação de despesas como Despesas de Exercícios Anteriores (item 2.1.2), a defesa reconheceu a impropriedade, mas destacou que não houve prejuízo material ao erário, tratando-se de falha meramente formal, resultante de deficiência de controles. Nessa linha, impõe-se a emissão de recomendação de maior rigor técnico-contábil.

Relativamente às dispensas de licitação fundamentadas em situação emergencial (item 2.1.3), os gestores destacaram a necessidade de pronto atendimento da rede de saúde, diante de carências e riscos concretos de desabastecimento.

Embora a auditoria tenha registrado insuficiência documental para caracterizar formalmente a emergência, não se vislumbra dolo ou fraude, mas sim falhas de planejamento que justificam o abrandamento da irregularidade, cabendo a emissão de recomendação ao órgão gestor para que não volte a se repetir.

No tocante ao alegado direcionamento da Dispensa nº 53/2019 (item 2.1.4), a defesa demonstrou que a contratação estava amparada no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, diante da urgência em garantir medicamentos essenciais. De fato, não há nos autos elementos suficientes a comprovar favorecimento doloso, devendo o apontamento se restringir a objeto de recomendação.



No que se refere à alegada ocorrência de superfaturamento em contratações diretas (item 2.1.5), a auditoria apontou divergências entre os valores contratados e aqueles extraídos de bases públicas de referência, o que, em tese, caracterizaria sobrepreço na aquisição de determinados medicamentos.

A defesa, entretanto, apresentou justificativas consistentes e tecnicamente plausíveis. Demonstrou que todos os processos licitatórios anteriores — realizados por meio de pregão eletrônico — restaram fracassados, em virtude da ausência de interessados, situação que impôs à Secretaria de Saúde a adoção de dispensas de licitação para assegurar o abastecimento da rede municipal, especialmente em situações de estoque crítico.

As contratações foram precedidas de pesquisa efetiva de preços, baseada nas propostas apresentadas nos próprios pregões fracassados e em consultas a fornecedores do setor. As variações identificadas decorreram, segundo os responsáveis, de flutuações normais do mercado farmacêutico, influenciado por fatores de sazonalidade, logística e custo de insumos — sem que houvesse dolo, fraude ou má gestão administrativa.

Citaram, ainda, jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (v.g., Acórdãos nº 1782/2010, nº 1545/2003, nº 222/2004, nº 2975/2004 e nº 895/2015) no sentido de que não se pode reconhecer superfaturamento com base exclusiva em preços referenciais praticados por outros órgãos, dada a diversidade de condições contratuais, volumes e períodos de aquisição.

Analisando o conjunto probatório, verifico que, embora a pesquisa de preços pudesse ter sido mais ampla e formalmente estruturada, os elementos constantes dos autos não evidenciam má-fé, dolo ou dano ao erário. As diferenças observadas configuram falhas procedimentais,



não havendo base técnica suficiente para imputação de superfaturamento.

Dessa forma, entendo que o achado deve ser convertido em ressalva, com recomendação à Secretaria de Saúde do Recife para que aperfeiçoe seus mecanismos de planejamento e de levantamento de preços de mercado, garantindo maior abrangência, documentação e comparabilidade nas futuras contratações diretas, de modo a reforçar a transparência, a economicidade e a segurança jurídica dos processos administrativos.

Quanto ao superfaturamento na aquisição por inexigibilidade (item 2.1.6), merece destaque os elementos probatórios apresentados pela empresa contratada, Cristália Produtos Químicos Farmacêuticos Ltda.. A defesa comprovou que o preço praticado estava em conformidade com a média apurada em contratações similares, além de representar desconto expressivo em relação ao teto máximo autorizado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED.

Ademais, o suposto sobrepreço indicado pela auditoria restringiu-se ao montante de R\$ 542,16, valor irrisório, inferior a 1% do total contratado. Tal circunstância, à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da insignificância, não autoriza a manutenção da irregularidade inicialmente apontada. Assim, entendo que a defesa deve ser acolhida, com o consequente afastamento da irregularidade.

Cabe, no entanto, a emissão de recomendação para que os responsáveis pelas futuras aquisições de medicamentos atentem para o disposto no Acórdão nº 1491/19 da Primeira Câmara deste Tribunal, adotando como parâmetro a formação de orçamentos estimativos com base em pesquisas de preços críticas, diversificadas e consistentes,



realizadas em fontes públicas e confiáveis, tais como bancos oficiais de compras governamentais, painéis de preços e bases de dados de referência.

Essa prática, além de garantir maior fidedignidade aos valores de mercado, contribui para prevenir a ocorrência de sobrepreço e assegurar a economicidade e regularidade das contratações públicas.

A execução de despesa sem prévio empenho (item 2.1.7) subsiste como falha formal, mas os responsáveis demonstraram que decorreu da urgência em atender a rede de saúde, afastando qualquer indício de má-fé, merecendo a emissão de recomendação.

No tocante à irregularidade apontada relativa à ausência de justificativa técnica para a definição das quantidades de medicamentos adquiridas (item 2.1.8), verifica-se que o Relatório de Auditoria destacou a inexistência, nos autos das Dispensas de Licitação nº 24/2019, nº 26/2019, nº 32/2019, nº 34/2019 e nº 48/2019, de documentos que fundamentassem a estimativa de demanda, tais como memória de cálculo, histórico de consumo, protocolos de uso ou estudos técnicos preliminares.

A defesa dos gestores, por sua vez, sustentou que as aquisições decorreram de planejamento prévio, baseado em relatórios de consumo extraídos do sistema HÓRUS, que contém o registro histórico das movimentações de medicamentos no âmbito da rede municipal de saúde. Aduziu que, embora a memória de cálculo não constasse formalmente nos autos, havia planilhas denominadas "Cálculo de Compra", elaboradas com base em dados históricos de consumo de 6 a 12 meses, considerando a manutenção do estoque das unidades hospitalares e uma reserva técnica mínima.

Argumentou ainda que a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 15, §7º, inciso II, ao dispor que "as compras deverão observar a definição das



unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação”, não impõe a obrigatoriedade de integrar tais estimativas aos autos do processo de contratação, mas apenas estabelece que o gestor fundamente suas decisões em critérios objetivos.

De fato, a jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União reforça que a definição dos quantitativos deve ser precedida de estudos técnicos e critérios objetivos, de modo a assegurar o dimensionamento adequado das contratações e evitar superestimativas. No entanto, cabe diferenciar situações em que não há evidência da existência de planejamento daquelas em que o planejamento existiu, mas não foi formalmente juntado aos autos.

No caso concreto, as justificativas apresentadas e os documentos complementares indicam que as estimativas de consumo derivaram de dados históricos e de relatórios gerenciais emitidos pelo sistema de controle da Secretaria de Saúde do Recife para subsidiar as aquisições. Ademais, não se evidenciou superfaturamento, sobrepreço ou prejuízo ao erário, tampouco irregularidade nos preços praticados pela empresa contratada, como demonstrado pela defesa da Drogafonte.

Considera-se, portanto, que a falha identificada reveste-se de caráter eminentemente formal e de natureza administrativa, consubstanciando deficiência documental na instrução dos processos de dispensa, e não propriamente ausência de justificativa técnica, entendendo-se possível mitigar a gravidade da ocorrência.

Propõe-se, portanto, que a irregularidade seja objeto de recomendação à Secretaria de Saúde do Recife, para que, em futuras contratações, assegure a inserção nos autos de estudos técnicos ou relatórios de



consumo que justifiquem os quantitativos contratados, nos termos do art. 15, §7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a reforçar a transparência e a rastreabilidade dos atos administrativos.

Em relação à ausência de prévia apreciação da PGM (item 2.1.9), verificou-se que em determinadas contratações diretas não houve encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral do Município antes da formalização da contratação. A defesa, contudo, por intermédio da Procuradora responsável, esclareceu que, em hipóteses emergenciais, a emissão extemporânea de parecer jurídico teve como finalidade resguardar a continuidade dos serviços essenciais de saúde, evitando-se a interrupção do fornecimento de medicamentos e insumos indispensáveis ao atendimento da população.

De fato, a atuação da PGM, ainda que posterior em alguns casos, demonstra a preocupação da Administração em conferir respaldo jurídico às contratações realizadas, mesmo diante de situações de urgência. Assim, reconheço que a prática não configura irregularidade dolosa ou indício de má-fé por parte dos gestores, mas representa falha procedimental que compromete a observância estrita do rito legal previsto.

Destaco que o art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666 /1993, estabelece a obrigatoriedade de parecer jurídico prévio nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, de modo a assegurar que a Administração atue em conformidade com os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

Essa interpretação é reiterada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que reforça a necessidade de manifestação técnica e jurídica prévia como medida de controle preventivo e mitigação de riscos. Além disso, no âmbito municipal, a própria Controladoria Geral do Recife, por meio da Cartilha “Licitações e Contratos”, enfatiza a importância da análise antecipada da PGM para conferir maior



regularidade, transparência e eficiência aos processos de contratação direta.

Diante desse contexto, recomendo que os gestores da Secretaria de Saúde do Recife adotem, como prática administrativa permanente e inafastável, o encaminhamento prévio de todos os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação à Procuradoria Geral do Município, para análise de viabilidade e conformidade jurídica, independentemente da situação emergencial que eventualmente se apresente. Tal providência reforçará a segurança jurídica dos atos administrativos, permitirá maior controle preventivo das contratações e contribuirá para evitar a repetição de falhas semelhantes em exercícios futuros (item 2.1.9).

Quanto à ausência de previsão do direito de preferência por medicamentos genéricos (item 2.1.10) e à não apresentação do Certificado de Autorização Especial da Anvisa (item 2.1.11), verifica-se que subsistem as falhas formais apontadas pela auditoria. Não obstante, trata-se de inconsistências desprovidas de repercussão material significativa ou de indícios de dolo ou má-fé por parte dos gestores, motivo pelo qual entendo cabível o seu enquadramento apenas no campo das recomendações, com vistas ao saneamento futuro.

Ressalta-se, nesse ponto, que a ausência de previsão expressa do direito de preferência em favor dos medicamentos genéricos contraria o disposto no art. 3º, § 2º, da Lei nº 9.787/1999, que estabelece a obrigatoriedade de sua priorização quando em igualdade de preço com os medicamentos de referência ou similares. A observância desse dispositivo é medida essencial para garantir maior economicidade nas aquisições públicas, além de fomentar a política nacional de acesso a medicamentos mais acessíveis à população.



No que se refere às aquisições realizadas em desacordo com o Convênio ICMS/Confaz nº 87/2002 (item 2.1.12), a defesa apontou dificuldades de ordem operacional na exigência de comprovação da desoneração do ICMS por parte dos fornecedores. Ainda que a irregularidade permaneça formalmente caracterizada, entendo que se trata de falha passível de correção mediante orientação administrativa e aperfeiçoamento dos fluxos internos de compras. Tal providência é indispensável para assegurar que as aquisições públicas de fármacos reflitam, de maneira efetiva, os benefícios tributários previstos no ordenamento jurídico, garantindo maior economicidade e regularidade aos processos de contratação.

Recomendo, outrossim, que, em todas as dispensas de licitação destinadas à aquisição de medicamentos, seja incluída cláusula expressa assegurando o direito de preferência para os medicamentos genéricos quando em igualdade de preço com os demais, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei nº 9.787/1999. Da mesma forma, deve ser exigida a comprovação da desoneração do ICMS nas propostas comerciais e nos documentos fiscais apresentados pelos fornecedores, em estrita conformidade com o Convênio Confaz nº 87 /2002. A adoção de tais medidas contribuirá para fortalecer os mecanismos de controle interno, garantir maior eficiência nas compras públicas e evitar a reincidência das falhas ora analisadas (itens 2.1.10 a 2.1.12).

VOTO pelo que segue:

SECRETARIA DE SAÚDE.
FUNDO MUNICIPAL DE
SAÚDE. PRESTAÇÃO DE
CONTAS DE GESTÃO.
EXERCÍCIO 2019. AQUISIÇÃO
DE MEDICAMENTOS.
DISPENSA E INEXIGIBILIDADE
DE LICITAÇÃO.



IRREGULARIDADES FORMAIS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

1. CASO EM EXAME 1.1

Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Recife e do Fundo Municipal de Saúde, relativa ao exercício de 2019, com foco na execução orçamentária e financeira, especialmente quanto à aquisição de medicamentos mediante dispensa e inexigibilidade de licitação.

2. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2.1 A questão em discussão consiste em examinar a regularidade da execução orçamentária e financeira da Secretaria de Saúde do Recife no exercício de 2019, bem como a legalidade dos procedimentos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação para aquisição de medicamentos.

3. RAZÕES DE DECIDIR 3.1 As defesas apresentadas demonstraram que parte das irregularidades decorreu de limitações orçamentárias e do contexto de emergência em saúde pública, não havendo evidência de dolo, fraude ou erro grosseiro. 3.2 O alegado superfaturamento nas aquisições de medicamentos não se confirmou, tendo sido demonstrada a compatibilidade dos preços praticados com os valores de mercado. 3.3 Embora constatadas falhas formais nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade, não houve comprovação de prejuízo efetivo ao erário, mas sim necessidade de aprimoramento dos



mecanismos de controle interno.

4. DISPOSITIVO E TESE 4.1

Contas julgadas regulares com ressalvas. Tese de julgamento: A responsabilização de procuradores pelo exercício da função consultiva depende da demonstração inequívoca de dolo, má-fé ou erro grosseiro. Falhas formais em procedimentos de dispensa emergencial, sem comprovação de dano ao erário ou má-fé, ensejam a regularidade com ressalvas das contas. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 70, 71; Lei nº 8.666/1993, art. 38, inciso VI e parágrafo único; Lei nº 9.787/1999, art. 3º, § 2º; Convênio ICMS/Confaz nº 87/2002. Jurisprudência relevante citada: TCE-PE, Acórdão nº 1491/19 (Primeira Câmara); TCU, Acórdão nº 7857/12 (Segunda Câmara); STF, MS 24.073/DF e MS 24.631/DF.

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria, bem como as alegações apresentadas em sede de defesa pelos responsáveis;

CONSIDERANDO que a presente Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2019, teve por objeto examinar a execução orçamentária e financeira da Secretaria de Saúde do Recife, bem como a regularidade dos procedimentos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, em especial no que se refere à aquisição de medicamentos e insumos;

CONSIDERANDO que a fiscalização identificou falhas na execução orçamentária de programas estratégicos, a classificação indevida de empenhos como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), fragilidades nos processos de dispensa de licitação e deficiências no controle das despesas;

CONSIDERANDO, todavia, que as defesas apresentadas demonstraram que parte das irregularidades decorreu de limitações orçamentárias, do contexto de emergência em saúde pública e de práticas administrativas já em processo de correção, não havendo



evidência de dolo, fraude ou erro grosseiro aptos a ensejar a responsabilização pessoal dos gestores;

CONSIDERANDO que não se comprovou prejuízo efetivo ao erário, mas sim a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de planejamento, gestão e controle interno da Secretaria de Saúde do Recife,

ACOLHO A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA *ad causam* suscitada por Susan Procópio Leite Carvalho, Procuradora Judicial do Município do Recife, reconhecendo que sua atuação se restringiu ao exercício da função consultiva, mediante emissão de parecer jurídico de natureza opinativa, sem competência decisória ou de gestão administrativa, para determinar a sua exclusão do rol de responsáveis e declarar a quitação de sua responsabilidade nos presentes autos.

JAILSON DE BARROS CORREIA:

CONSIDERANDO as falhas na execução orçamentária de programas estratégicos (item 2.1.1), bem como classificação indevida de empenhos como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA (item 2.1.2);

CONSIDERANDO a constatação de fragilidades na tramitação dos processos de dispensa de licitação fundamentados em situações emergenciais (item 2.1.3 a 2.1.6);

CONSIDERANDO as falhas pela ausência de juntada do Certificado de Autorização Especial (CAE) expedido pela autoridade sanitária competente para o fornecimento de medicamentos sujeitos a controle especial, em desconformidade com a legislação sanitária vigente (2.1.11);

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) JAILSON DE BARROS CORREIA, relativas ao exercício financeiro de 2019

Andreza Barkokebas Santos de Faria:

CONSIDERANDO as falhas na classificação indevida de empenhos como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA (item 2.1.2);

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);



JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Andreza Barkokebas Santos de Faria, relativas ao exercício financeiro de 2019

ELIANE MENDES GERMANO LINS:

CONSIDERANDO a constatação de fragilidades na tramitação dos processos de dispensa de licitação fundamentados em situações emergenciais (item 2.1.4);

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ELIANE MENDES GERMANO LINS, relativas ao exercício financeiro de 2019

JOAO MAURICIO DE ALMEIDA:

CONSIDERANDO a constatação de fragilidades na tramitação dos processos de dispensa de licitação fundamentados em situações emergenciais (item 2.1.3 a 2.1.6);

CONSIDERANDO as falhas nos termos de dispensa para aquisição de medicamentos que não contemplaram o direito de preferência aos medicamentos genéricos em condições de igualdade de preço, em afronta ao art. 3º, § 2º, da Lei nº 9.787/1999 (2.1.10);

CONSIDERANDO a realização de dispensas de licitação para aquisição de medicamentos em desacordo com o Convênio ICMS/Confaz nº 87 /2002, pela ausência de comprovação, nos autos, da observância das regras de desoneração tributária aplicáveis (2.1.12);

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) JOAO MAURICIO DE ALMEIDA, relativas ao exercício financeiro de 2019

Mônica Lisbôa da Costa Vasconcellos:

CONSIDERANDO a constatação de fragilidades na tramitação dos processos de dispensa de licitação fundamentados em situações emergenciais (item 2.1.4);



CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Mônica Lisboa da Costa Vasconcellos, relativas ao exercício financeiro de 2019

Dar quitação aos responsáveis.

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º da Res. TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Secretaria de Saúde do Recife, ou a quem o suceder, que atenda a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Aperfeiçoe os controles contábeis e administrativos relativos ao reconhecimento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), assegurando que tais registros sejam realizados apenas nas hipóteses legalmente previstas e com documentação comprobatória idônea, em observância ao disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/1964 e às normas complementares pertinentes (item 2.1.2);
2. Fortaleça o planejamento das contratações no âmbito da Secretaria, de modo a minimizar a necessidade de dispensas de licitação sob alegação de emergência e garantir que, quando indispensáveis, estejam devidamente instruídas com justificativas técnicas, laudos de risco, cronograma e parecer jurídico, em conformidade com o art. 26 da Lei nº 8.666/1993 e o princípio da motivação dos atos administrativos (item 2.1.3);
3. Aperfeiçoe os procedimentos de motivação e formalização das dispensas de licitação amparadas no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, demonstrando de forma clara e objetiva a urgência e a inviabilidade de competição, bem como a vantajosidade da proposta, de modo a evitar interpretações de direcionamento e garantir a lisura e a economicidade das contratações públicas (2.1.4);
4. Observe, nos processos de aquisição de medicamentos, promovendo pesquisas de preços consistentes, com base em fontes públicas, de modo a garantir que os valores praticados reflitam o mercado e previnam sobrepreço (itens 2.1.5 e 2.1.6);



5. Adote mecanismos eficazes de controle e acompanhamento da execução orçamentária, de forma a impedir a realização de despesas sem prévio empenho, em observância ao art. 60 da Lei nº 4.320 /1964, promovendo capacitação continuada dos servidores responsáveis pelos registros contábeis e financeiros (item 2.1.7);
6. Encaminhe previamente todos os processos de dispensa de licitação à Procuradoria Geral do Município, para análise quanto à viabilidade e conformidade jurídica, antes da ratificação, publicação e execução das contratações, em observância ao art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e à Cartilha "Licitações e Contratos" da Controladoria Geral do Município do Recife (item 2.1.9);
7. Inclua, nos termos de dispensas de licitação para aquisição de medicamentos, cláusulas que assegurem: (i) o direito de preferência aos medicamentos genéricos em igualdade de preço, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei nº 9.787/1999; e (ii) a obrigatoriedade de comprovação da desoneração do ICMS nas propostas e documentos fiscais, nos termos do Convênio Confaz nº 87/2002 (itens 2.1.10 e 2.1.12);
8. Assegure que todas as contratações realizadas no âmbito da Secretaria de Saúde sejam devidamente fundamentadas em justificativas técnicas e pareceres especializados, de modo a demonstrar a necessidade, a adequação e a economicidade das aquisições, reforçando a transparência e a rastreabilidade dos atos administrativos (item 2.1.8);
9. Assegure a execução dos programas de governo conforme dotações previstas na Lei Orçamentária Anual, destinando investimentos a ações estratégicas como a construção e equipagem das unidades básicas de saúde, o fortalecimento da regulação e da telessaúde, em especial a ampliação da telemedicina, bem como a implementação da Rede SUS Escola (item 2.1.1).



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:

Este é o relatório, Presidente, permitindo que o advogado possa fazer a sustentação oral.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Com a palavra o Dr. Yuri para a sustentação. Peço que se identifique.

DR. YURI DE MENEZES ALBERT - OAB-PE Nº 40.787:

Muito obrigado, Conselheiro Presidente desta sessão, Dr. Rodrigo Novaes, na pessoa de Vossa Excelência cumprimento os demais Conselheiros desta egrégia turma, cumprimento também o nobre representante do Ministério Público, advogados e servidores aqui presentes.

Conforme relatado pelo Conselheiro relator, doutor Carlos Neves, essa prestação de contas tem por objeto as contas da Secretaria Municipal de Saúde do Recife referente ao ano de 2019. E com relação à empresa Drogafonte, que eu represento, foram analisadas algumas contratações que foram derivadas de processos de dispensa de licitação, pela análise que eu fiz, são quatro contratações. E o relatório preliminar, que instrui esse processo, indicou que teria havido superfaturamento nessas contratações, ou seja, a Drogafonte teria fornecido esses medicamentos, objeto desses contratos, com preço superior ao preço de mercado, o que teria ocasionado um prejuízo ao erário na alçada de R\$ 83.000,00 (oitenta e três mil reais).

Um primeiro aspecto que eu gostaria de chamar atenção de Vossas Excelências e desta egrégia turma é o fato de que, como Vossas Excelências bem sabem, a definição do preço de qualquer processo de contratação pública, seja dispensa de licitação, seja um processo de licitação regular, ela é realizada na fase interna do processo pela própria administração pública, que fica responsável por cotar os preços no mercado ou então em bancos públicos que contêm preços de medicamentos do Ministério da Saúde e de outros órgãos e definir o preço de referência dessa contratação, que vai ser publicado para atrair eventuais fornecedores.

Com essas considerações, eu quero dizer que a Drogafonte, enquanto empresa, enquanto fornecedora, ela não participa da fase de definição do preço. Ela toma conhecimento que a Secretaria Municipal de Saúde está interessada, por meio de um processo de contratação em adquirir



determinado medicamento, analisa qual é o preço de referência e faz uma proposta de preços de acordo e respeitando sempre o preço de referência que é definido, como eu disse, na fase interna do processo pela própria administração pública. Nesses casos não foi diferente, a Drogafonte apenas verificou que tinha condição de fornecer o medicamento, que era de interesse da administração pública, no valor que era objeto do preço referencial, e fez essas ofertas. Isso já é um ponto significativo para se eximir a responsabilidade da Drogafonte.

Outro aspecto que eu queria chamar a atenção de Vossas Excelências é o período que o relatório preliminar levou em consideração para chegar a conclusão de sobrepreço. Eu analisei cada uma das dispensas de licitação e verifiquei que os preços foram baseados em uma cotação de pelo menos um ano antes do momento em que a Drogafonte fez a oferta. Como é de conhecimento de Vossas Excelências, o mercado de medicamentos no Brasil, ele sofre uma variação constante, quase diária, razão pela qual é muito possível que durante o período que foi objeto da apuração por parte dos auditores, deste egrégio Tribunal, tenha havido algum tipo de variação que ensejou a diferença do preço que foi considerado para o preço que foi praticado pela Drogafonte nesses processos de contratação.

Eu vou passar aqui rapidamente pelos objetos dessas dispensas, dessas contratações, só para destacar que a variação ainda assim é muito pequena e não enseja nenhum tipo de responsabilização da empresa. Por exemplo, na Dispensa de Licitação nº 07/2019, que teve como objeto a contratação de 9 (nove) mil unidades do medicamento cefalotina. O preço praticado pela Drogafonte foi de R\$ 4,12 (quatro reais e doze centavos) a unidade. O preço indicado do relatório foi de R\$ 3,62 (três reais e sessenta e dois centavos), o que implica uma divergência de apenas 13%. Na Dispensa de Licitação nº 26/2019 o preço praticado pela Drogafonte foi de R\$ 0,05 (cinco centavos) e R\$0,00069 (sessenta e nove) milésimos de centavos. O preço do relatório indicado como preço de mercado à época para embasar a alegação de superfaturamento é de R\$ 0,05 (cinco) centavos, uma divergência de apenas 13%. O mesmo acontece na Dispensa de Licitação nº 40/2019, cujo objeto era a contratação de fornecimento de ampolas de Ceftriaxona. O preço praticado pela Drogafonte foi de R\$ 8,62 (oito reais e sessenta e dois centavos). O preço indicado pelo relatório que indica o superfaturamento é de R\$ 8,34 (oito reais e trinta e quatro centavos), uma divergência de apenas 3.36% do preço de mercado para o preço praticado. E em todas essas análises do relatório, como eu disse, foi feita uma análise de um período de pelo menos um ano atrás para se chegar à conclusão do preço referencial que foi tomado como base para a imputação de superfaturamento. A Drogafonte entende que prestou o serviço consistente no fornecimento desses medicamentos, que o preço estava adequado à realidade do mercado que era verificada à época, tanto é que as divergências, como



eu acabei de destacar, são muito pequenas. E, por fim, destaco novamente o argumento no sentido de que a cotação é realizada pelo próprio órgão e a empresa apenas analisa se tem interesse e se tem condição de executar o objeto do contrato com o preço que é indicado e definido na fase interna de qualquer processo de contratação pública.

Por esses motivos, Conselheiros, o pedido da empresa nesse julgamento é no sentido de que sejam julgadas regulares essas contratações com o afastamento de qualquer possibilidade de punição e penalização em relação à empresa.

São essas as minhas considerações, agradeço o tempo de Vossas Excelências e devolvo a palavra para o eminente Conselheiro Presidente desta sessão.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Agradeço, doutor Yuri. Com a palavra o Conselheiro Carlos Neves para concluir o voto.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:

Presidente, o processo, ele envolve várias questões, mas... o voto está disponível em lista, Vossas Excelências conhecem, o Ministério Público e os os Conselheiros já conhecem o processo, mas em respeito também ao que foi trazido pelo advogado, eu preciso aqui fazer algumas observações.

O processo, como disse, é uma prestação de contas de gestão, os pontos já foram aqui apontados. O ponto central da questão trazida pela empresa, não só ela como a outra empresa Cristália Produtos Químicos, tem a ver com a questão de preços de medicamentos. Essencialmente é isso. Há um debate importante sobre essa matéria. Na época da pandemia, a discussão, ela foi para outro caminho em razão de uma lei específica, mas nesse caso, especificamente, pré-pandêmico ou até hoje em dia, o grande debate tem a ver com os preços de medicamentos, porque há uma central de regulação, medicamento não é..., o mercado não é tão livre, como se, muitas vezes, pode pensar. Há uma questão relevante aí que é a fixação pelo CMED, que é um cadastro nacional de preços de medicamentos, que tem um teto, tem uma regulação sobre essa matéria. E isso impacta na cotação dos preços.

Outra coisa importante é que em tempos normais, o preço de mercado, ele deve ser visto, e aqui é discutido isso, deve ser visto com base..., hoje a gente tem um padrão, justamente... que na pandemia foi flexibilizado em razão dos preços variáveis, e hoje o Tribunal tem um padrão que se adequa, seja em momentos de turbulência ou em momentos de temperaturas normais para a verificação de preços de



mercado. Mas em 2019 não havia, nem a lei, que era a Lei de Licitações ainda tinha esses aspectos. Mas já havia um pressuposto que não há superfaturamento quando há indicação dessa segurança da aquisição, do preço da aquisição. O preço da aquisição foi baseado num conjunto de preços que o próprio município adquiria ao longo do tempo, um histórico de preços de mercado, comprovados, juntados nos autos, e isso, na minha percepção, seja pela defesa da prefeitura, seja pela defesa das empresas, comprovou afastando essa devolução, além de que havia um elemento de proporcionalidade e razoabilidade que é importante. Apenas 0,6% do montante total apurado na prestação tinha alguma dúvida sobre o preço suficiente. Era muito pouco diante da aquisição toda, do ano, da gestão, da compra de insumos para a prefeitura atender o atendimento básico da saúde.

Eu devia ter falado antes um pouco, mas há uma preliminar também sobre a Procuradora Jurídica Judicial da Câmara do Município do Recife. O Procurador Silvio está aqui presente, é um dos argumentos trazidos por Susan Procópio Leite Carvalho, de que o parecer não atrai responsabilidade ao gestor. Eu vi até recentemente que o TCU decidiu dizendo que o parecer se for descuidado, se por exemplo... até este Tribunal decidiu, recente agora no Pleno, dizendo que se o parecer jurídico for displicente com a questão do preço, ou seja, se não tiver nem juntado o preço numa dispensa, ele pode ser atraído à responsabilidade por um erro grosseiro, mas não é o caso. Aqui não é o caso. Havia diversos elementos de preço. O parecer jurídico é bastante fundamentado e por isso mesmo, eu acolhi a preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam*, determinando a exclusão de Susan Procópio Leite Carvalho do rol de responsáveis.

E no mérito, como eu já disse, na questão dos preços, do suposto superfaturamento, seja pelo princípio da razoabilidade, porque foi muito, da proporcionalidade era ínfimo as questões durante à gestão, seja porque os preços eram fundamentados em preços de mercado verificados pelo município, com base numa legislação anterior à Lei Federal nº 14.133. E, também, com base nisso, no argumento de defesa da Prefeitura, nessas aquisições não há qualquer indício de dolo ou má-fé por parte dos gestores. Não há também, nos outros pontos que são trazidos, como aqui vou apontar, nos considerandos, qualquer tipo de irregularidade grave que pudesse macular as contas da gestão daquele ano do Município do Recife, no caso, da saúde.

Então:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (...)

CONSIDERANDO que a presente Auditoria Especial, relativa ao exercício de 2019 (...) que analisa tudo:



orçamento, parte financeira, da regularidade de procedimento de contratação por dispensa, entre outros.

(...)

CONSIDERANDO que a fiscalização identificou falhas na execução orçamentária de programas estratégicos, a classificação indevida de empenhos como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), fragilidades nos processos de dispensa de licitação e deficiências no controle das despesas;

CONSIDERANDO, todavia, que as defesas apresentadas demonstraram que parte das irregularidades decorreu de limitações orçamentárias, do contexto de emergência em saúde pública e de práticas administrativas já em processo de correção, não havendo evidência de dolo, fraude ou erro grosseiro aptos a ensejar a responsabilização pessoal dos gestores;

CONSIDERANDO que não se comprovou prejuízo efetivo ao erário, mas sim a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de planejamento, gestão e controle interno da Secretaria de Saúde do Recife;

Acolho a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam suscitada por Susan Procópio Leite Carvalho, Procuradora Judicial do Município do Recife, reconhecendo que sua atuação se restringiu ao exercício da função consultiva, mediante emissão de parecer jurídico de natureza opinativa, sem competência decisória ou de gestão administrativa, (...)

E que não há nenhum erro grosseiro naquele parecer.

Julgar, referente a Jailson de Barros Correia, que

(...) as falhas na execução orçamentária de programas estratégicos (item 2.1.1), bem como classificação indevida de empenhos como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA (item 2.1.2);

CONSIDERANDO a constatação de fragilidades na tramitação dos processos de dispensa de licitação



fundamentados em situações emergenciais (item 2.1.3 a 2.1.6);

CONSIDERANDO as falhas pela ausência de juntada do Certificado de Autorização Especial (CAE) expedido pela autoridade sanitária competente para o fornecimento de medicamentos (...)

Fica aí registrada essa ressalva, mas não a irregularidade, no caso. Julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Jailson Barros Correia, referente a esses itens.

Também em relação à senhora Andreza Barkokebas Santos de Faria, à senhora Eliane Mendes Germano Lins, ao senhor João Maurício de Almeida, e à senhora Mônica Lisbôa da Costa Vasconcellos, todos julgando regulares com ressalvas, recomendando à Prefeitura alguns aperfeiçoamentos do controle interno, fortalecimento do planejamento de contratações no âmbito da Secretaria, à observância de que vários desses procedimentos que aqui estão sendo indicados já vêm sendo corrigidos pela gestão.

São esses os argumentos. É como voto, senhor Presidente.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Como vota o Conselheiro Eduardo Porto?

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO:

Com o relator.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:

Sim. Só um detalhe, contra as empresas, não há devolução ao erário. Não há imputação, afastando e dando quitação a ambas as empresas que aqui foram, é, no caso, uma das defendidas, mas são duas empresas. É como eu voto, Presidente.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Entendemos, Conselheiro Eduardo Porto. Aprovado por unanimidade o voto do Conselheiro Carlos Neves.

Agradeço ao Dr. Yuri, agradeço ao Conselheiro Carlos Neves.

RESULTADO DO JULGAMENTO



Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão :
Acompanha o(a) Relator(a)

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Acompanha o(a) Relator
(a)

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND
CORDEIRO MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.