

**QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

**TRÂMITE PREFERENCIAL.**

**URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,<sup>1</sup>  
DO REGIMENTO INTERNO.**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ** vem através dos Procuradores de Contas que esta subscrevem, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei, nos termos delineados no art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 9/1992, com redação dada pela Lei Complementar nº 85/2013) e com fulcro nos artigos 130 da Constituição Federal e 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, oferecer a seguinte

**REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face da **Secretaria de Saúde Pública do Estado do Pará (SESPA)**, representada pelo Sr. Alberto Beltrame, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.

---

<sup>1</sup> Art. 42. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a: VIII - representações **que possam resultar dano ao erário estadual ou irregularidade grave;**

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

### 1. DA SINOPSE FÁTICA

Diante da emergência representada pela pandemia de COVID-19, o Estado do Pará se viu obrigado a encampar uma série de medidas administrativas no combate à disseminação do coronavírus. Dentre os bens tidos como relevantes para o confronto da moléstia, estão os comprimidos de azitromicina 500mg e hidroxicloroquina (sulfato) 400mg, utilizados para o tratamento medicamentoso de pacientes com diagnóstico da covid-19.

Nesse diapasão, o Estado do Pará resolveu adquirir, mediante dispensa de licitação, milhares de unidades dos sobreditos medicamentos. Para tanto, foram realizadas compras de comprimidos conforme se observa na tabela abaixo, advertindo de antemão que a presente representação analisou as compras marcadas de amarelo, uma vez que as outras, até o momento, não foram inseridas no site específico de transparência da COVID<sup>2</sup>, a despeito de empenhos relativos a elas serem detectados através do sistema Transparência Pará desde março<sup>3</sup> e maio<sup>4</sup>:

Processo	Data do protocolo	Azitromicina 500 mg	Hidroxicloroquina 400mg
2020/256324	31/03/2020	75.002	90.720
2020/298868	23/04/2020	200.166	-
2020/308544	28/04/2020	300.060	168.000
2020/327389		50.000	-
2020/257971		32.374 CX	3.024 CX
2020/297825 <sup>5</sup>		100.000	-

Ocorre que, da análise preliminar dos autos disponíveis das contratações nºs 2020/256324; 2020/298868; 2020/308544, aparentes ilegalidades nos procedimentos de compra vieram à tona, revelando falseamento das estimativas de preços, e possíveis distorções entre os valores cotados referentes ao **item azitromicina 500mg**.

<sup>2</sup> <https://transparenciacovid19.pa.gov.br/>

<sup>3</sup> <http://www.transparencia.pa.gov.br/sites/all/themes/transparencia/sistema/consulta2.php?id=200101000012020NE01869&pag=2&registroInicial=31>

<sup>4</sup> <http://www.transparencia.pa.gov.br/sites/all/themes/transparencia/sistema/consulta2.php?id=200101000012020NE02806&pag=&registroInicial=>

<sup>5</sup> <http://www.transparencia.pa.gov.br/sites/all/themes/transparencia/sistema/consulta2.php?id=200101000012020NE03212&pag=2&registroInicial=31>

## **QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

De fato, dos processos de aquisição se verifica que as cotações de preço foram feitas de forma insatisfatória; apresentam falhas, omitem informações e não fazem uso de parâmetros condizentes com o mercado atual.

Não só isso.

Em verdade, como veremos nas linhas vindouras, restou consignado existirem indícios robustos de que as cotações foram delineadas mais com o propósito de atender ao caráter formal da lei do que com o intuito de viabilizar uma contratação eficiente para o poder público, descortinando, portanto, possível dano ao erário. Além disso, a contratação tem sinais de manipulação e montagem processual, o que demanda apuração.

Eis os fatos, expostos em aligeirada síntese. Passemos ao cotejo jurídico.

### **2. DO DIREITO.**

#### **A. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA.**

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA.

Ei-los:

##### **Denúncias e Representações**

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, **e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.**

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;

**II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;**

III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;

## **QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

Ora, não pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que a conduta administrativa impugnada diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (**formalização e pagamento de contratos administrativos**).

De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE.

### **B. DA IMPORTÂNCIA DE UMA BOA COTAÇÃO DE PREÇOS: GARANTIA DE UMA COMPRA SEGURA PARA O ESTADO E PARA O GESTOR.**

A contratação direta para fazer frente ao enfrentamento da pandemia de covid-19 tem amparo no art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, que autoriza a dispensa de licitação para *“aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”*.

Nas hipóteses de dispensa de licitação, à míngua de procedimentos formais de competição, deve o gestor se cercar dos princípios aplicáveis à gestão pública, de forma a garantir a melhor compra possível para o erário, evitando favorecimentos ou perseguições de qualquer natureza. Para alcançar o objetivo de compra mais vantajosa possível, as estimativas de preço nas contratações diretas ganham muito relevo e importância. Não é à toa que o tema de estimação dos custos de compra da COVID recebeu atenção de duas recomendações distintas, uma de lavra singular deste MPC e

**QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

outra produzida conjuntamente pelo MPC, MPF e MPE, que assinalaram de maneira praticamente idêntica:

**RECOMENDAÇÃO nº 02/2020 – 4PC/MPC/PA, de 27 de março de 2020.**

*Orientem todas as unidades administrativas estaduais que venham a realizar compras no combate da pandemia, em especial a SESP, para que priorizem nas estimativas de preços de contratação as alíneas iniciais do art. 4º-E, §1º, VI da Lei 13.979/2020, uma vez que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, na elaboração do orçamento estimativo de contratações, devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária apenas quando as modalidades previstas nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d” restarem infrutíferas, fato que deverá ser devidamente atestado no procedimento administrativo;*

**RECOMENDAÇÃO MPF/MPC/MPE 25/2020, de 08 de abril de 2020**

*Priorize imediatamente nas estimativas de preços de contratação as alíneas iniciais do art. 4º-E, §1º, VI da Lei 13.979/2020, uma vez que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, na elaboração do orçamento estimativo de contratações, devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária apenas quando as modalidades previstas nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d” restarem infrutíferas, fato que deverá ser devidamente atestado no procedimento administrativo;*

Vê-se, portanto, que desde o final de março e começo de abril, os órgãos ministeriais com atuação no Estado do Pará já haviam alertado o poder público estadual a darem prioridade às cotações de preços perante outros contratos realizados pela administração pública, em especial com enfoque nas plataformas eletrônicas de preço, **relegando a pesquisa direta aos fornecedores como prática subsidiária, e devidamente justificada (de forma prévia) nos autos.**

Por sinal, tais parâmetros a serem observados na pesquisa de preços da futura contratação para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da pandemia são apresentados em roteiro didático das alíneas do inciso VI, §1º, do artigo 4º-E, da Lei Federal nº 13.979/2020. Senão vejamos:

**QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Art. 4º-E [...] §1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà: [...]

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

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

Na mesma toada, os procedimentos administrativos para realização de cotação de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em âmbito estadual foram uniformizados desde a Instrução Normativa nº 02/2018 – SEAD, que assevera que apenas *“excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.”*, e que a prioridade nas estimativas de preço é consulta ao **[paineldepreços.gov.br](http://paineldepreços.gov.br) bem como outras contratações públicas realizadas por entes públicos nos últimos 180 dias**, em perfeita consonância com as recomendações ministeriais e com a Lei 13.979/2020. **Assim, e não por outro motivo, o Parecer Referencial n. 02/2020 – emitido pela Procuradoria Geral do Estado do Pará<sup>6</sup> e elaborado para orientar as compras realizadas através da dispensa emergencial disciplinada no Decreto Estadual n. 619/2020 c/c Lei Federal 13.979/2020 – indica que a definição de estimativa de preço para tais aquisições deve observar a Instrução Normativa n. 002/2018 - SEAD.**

Ademais, a Lei 13.979/2020, que ao mesmo tempo estabelece regras mais flexíveis quanto à seleção do contratado, demanda que, caso o valor da contratação seja superior aos preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do § 1º do art.4º-E, em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços, **a autoridade pública contratante deverá justificar o preço nos autos da contratação.** Até porque, como assinala Élica Graziane, *“a última etapa do ciclo jurídico, por assim dizer, da política pública diz respeito ao controle, o qual não pode ser só repressivo, porque ele é capaz pedagogicamente de retroalimentar todo o ciclo, aprimorando os*

<sup>6</sup> [https://transparenciacovid19.pa.gov.br/sites/default/files/docs\\_oficiais/parecer\\_referencial\\_000002-2020.pdf](https://transparenciacovid19.pa.gov.br/sites/default/files/docs_oficiais/parecer_referencial_000002-2020.pdf)

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

*déficits de cobertura do planejamento e refutando os atos imotivados e abusivos da execução.*<sup>7</sup>

Consoante a jurisprudência do TCU sobre a matéria, ainda que não ocorra licitação propriamente dita, a Administração deve comprovar a busca da economicidade na escolha do fornecedor nas contratações diretas.<sup>8</sup> No mesmo sentido, a E. Corte de Contas Federal assenta que, na instrução dos processos de dispensa, não basta a simples inserção das cotações dos preços obtidas, sob o argumento de emergência, é igualmente necessário que haja análise fundamentada dos valores apresentados e contratados.<sup>9</sup> Neste sentido, FERNANDES *et. al.* lecionam (2020, p.87)<sup>10</sup>:

Para que seja aceitável a contratação, com valor acima do estimado, o administrador terá que motivar adequadamente a sua escolha, demonstrando que dadas as alternativas e circunstâncias do caso concreto, aceitar aquelas condições é a decisão mais acertada. [...] Esses elementos servirão para que os órgãos de controle tenham a certeza de que os recursos públicos foram bem aplicados, apesar das diversidades enfrentadas durante o referido estado de calamidade.

Não se desconhece que os preços de produtos, insumos e serviços, sobretudo os imprescindíveis à prevenção e ao combate à covid-19, encontram-se influenciados pela situação peculiar de pandemia declarada, com intensa pressão sobre a demanda e impactos inegáveis nos preços comparativamente aos períodos anteriores, além da dificuldade adicional decorrente de flutuação dentro da própria pandemia a depender do período da compra, do prazo de entrega e da forma de pagamento. Tal fato demanda cautelas redobradas na estimação de preço feita pelo gestor na aferição e justificativa dos custos do contrato; assim como pelos órgãos de controle na fiscalização dos atos praticados nas contratações diretas, sob risco de algum tipo de super responsabilização indesejada e injusta.

<sup>7</sup> <https://www.conjur.com.br/2020-jun-30/contas-vista-inafastabilidade-controle-politicas-publicas-mp>

<sup>8</sup> Acórdão TCU nº 7821/2010.

<sup>9</sup> Acórdão TCU nº 4.442/2010.

<sup>10</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; TEIXEIRA, Paulo Roberto; TORRES, Ronny Charles L. Direito provisório e a emergência do Coronavírus: ESPIN – COVID-19: critérios e fundamentos: Direito Administrativo, Financeiro (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.87. ISBN 978-65-5518-016-9.

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

Nessa quadra fática, o que conferirá segurança jurídica ao gestor e respaldo perante os órgãos de controle externo é a realização de uma cotação de preço substancial e robusta, que se valha dos métodos de pesquisa mais relevantes e condizentes com os preços de mercado, e que, portanto, bem justificam a escolha da empresa e os custos envolvidos na contratação, tudo sempre sob a ótica dos princípios da impessoalidade e da moralidade, e tendo em vista a necessária busca da maior vantajosidade e economicidade possíveis dos contratos públicos.

**Em outras palavras: quanto melhor for feita a cotação de preços, se valendo dos instrumentos de consulta prioritários, se tende a ter uma melhor contratação, e restará blindado o gestor de quaisquer responsabilidades pelo preço contratado.** A importância de uma boa cotação de preços foi por nós repetida quase como um mantra perante a Comissão de Acompanhamento instituída pelo Decreto 658/2020, conforme se pode verificar repetidas vezes nos relatórios produzidos, no qual destacamos, em especial, a seguinte passagem do 2º Relatório de Acompanhamento:

No que tange ao controle de preços, será um grande desafio para o controle externo verificar quando os preços foram dentro do valor de mercado ou não, tendo em vista a alta volatilidade do mercado de bens e insumos de saúde. É por isso que ganha reforço a necessidade do poder público empreender a melhor cotação de preços possível, de maneira que fique demonstrado no processo que se procurou as mais vantajosas condições possíveis, e que, se acaso elas não foram alcançadas, isso não se deveu a nenhuma desídia administrativa. Como já falado *en passant* em linhas pretéritas, as cotações de preço sofreram grande discrepância. Alguns itens tiveram profícua pesquisa de preços, outros quase nenhuma, e ainda há casos com aparente direcionamento na pesquisa, o que, por sinal, motivou boa parte das intervenções dos representantes do controle externo na Comissão.

Se, por um lado, a pandemia oferece desafios ao gestor na cotação dos insumos de saúde, ela também oferta uma preciosa facilidade, como acesso a preços a partir dos sites específicos de transparência dos mais diversos entes federativos que, de igual modo, estão adquirindo contemporaneamente mais ou menos os mesmos produtos, tornando-se, assim, excelente base de comparabilidade e parametricidade para as contratações.

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

Pois bem, assinaladas tais premissas iniciais, passemos à análise do caso em concreto.

### C. DE INDÍCIOS DE MANIPULAÇÃO NAS COTAÇÕES DE PREÇOS

As compras de comprimidos de azitromicina 500mg foram precedidas de cotações de preços malfeitas, quando não viciadas e manipuladas, realizadas, aparentemente, menos com o intuito de buscar uma compra mais barata ao poder público, e mais com o desiderato de dar respaldo a uma compra previamente já decidida e de preço sabido.

Assim se diz porque foi comum a seleção – no Painel de Preços - de aquisições cujos preços são consideravelmente mais elevados (com exclusão dos preços menores), possivelmente com o objetivo de aumentar a média de preços na cotação e, assim, conseguir compatibilizá-lo ao preço contratado, **escapando da necessidade de justificação que impõe a Lei 13.979/2020, fato que, por si só, caso confirmado, implicaria na imposição de penalidades.**

A título de exemplo, no processo de compra **2020/256324**, constataram-se fortes indicativos de priorização à empresa contratada EMS S/A, cuja data de proposta é anterior ao procedimento de cotação junto a outros fornecedores. Ademais, foram observadas graves falhas de pesquisa de preços que incluíram indevidamente **item de uso veterinário**<sup>11</sup>, no valor de R\$ 10,00, **o que elevou artificialmente a média de preços para R\$ 5,50**. Veja-se imagem extraída dos autos do processo nº 2020/256324:

---

<sup>11</sup> Acórdão 4447/2020. Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz). Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Caracterização. Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – LINDB) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado.

**QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

PAINEL DE PREÇOS  
 MINISTÉRIO DA ECONOMIA

MÉDIA: R\$ 5,63 X  
 MEDIANA: R\$ 5,63  
 MENOR: R\$ 1,25

$\frac{3}{16,89}$

FILTROS APLICADOS  
 Unidade de Fornecimento Nome do Material (PDM) Ano da Compra  
**COMPRIMIDO AZITROMICINA 2020**

Quantidade total de registros: 2  
 Registros apresentados: 1 a 2

Identificação da Compra	Número do Item	Modalidade	Código do CATMAT	Descrição do Item	Descrição Complementar	Unidade de Fornecimento	Quantidade Ofertada	Valor Unitário	Fornecedor	Órgão	UASG	Data da Compra
01603/2020	00004	Dispensa de Licitação	287140	AZITROMICINA	AZITROMICINA, DOSAGEM 500 MG	COMPRIMIDO	120	R\$1,25	THE BEST PHARMA LTDA	COMANDO DA MARINHA	791610 - COMANDO DO PRIMEIRO ESQUADRAO DE ESCOLTA/MA	11/02/2020
00051/2019	00027	Pregão	442446	AZITROMICINA	AZITROMICINA, CONCENTRAÇÃO 500 MG, APLICAÇÃO USO VETERINÁRIO	COMPRIMIDO	1.000	R\$10,00	FARMA TOP MEDICAMENTOS EIRELI	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	153028 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	02/03/2020

Relatório gerado dia: 31/03/2020 às 19:33  
 Fonte: paineldeprecos.planejamento.gov.br

Verifica-se que a consulta ao sistema Painel de Preços teve relatório gerado no dia 31/03/2020, às 19:33. Três filtros foram aplicados, quais sejam: unidade de fornecimento; nome do material (PDM); e ano da compra. A pesquisa realizada aponta somente 02 (dois) registros/resultados, sendo, um deles, azitromicina 500mg para uso veterinário, com valor consideravelmente superior quando comparado ao comprimido para uso humano.

Ocorre que, ao realizarmos nova consulta, com a aplicação dos mesmos filtros utilizados pela SESP, **encontramos 48 registros**. Após descartarmos os inaplicáveis (uso veterinário, dosagem ou unidade de fornecimento diversas do pretendido) e **considerando apenas os resultados de compra anteriores ao dia 31/03/2020, temos 41 resultados válidos:**

MÉDIA  
**R\$ 1,27**

MEDIANA  
**R\$ 0,59**

MENOR  
**R\$ 0,32**

FILTROS APLICADOS

Unidade de Fornecimento Nome do Material (PDM) Ano da Compra

COMPRIMIDO AZITROMICINA 2020

Quantidade total de registros: 48

Registros apresentados: 1 a 48

Forçoso concluir, portanto, que a pesquisa utilizada no processo de aquisição de azitromicina 500mg não reflete o valor real da média de preços buscada. Tal fato sinaliza possível tentativa **dolosa** de manipular o resultado da cotação, por meio da exclusão dos demais registros. Por sinal, é muito curioso que na consulta ao Painel de Preços só se tenha granjeado duas compras como parâmetro, uma delas absolutamente equivocada relativa a item de uso veterinário, se era perfeitamente possível coletar vários outros condizentes com o item comprado.

**Sem a inclusão do item de uso veterinário e a exclusão de vários preços menores, a mediana do preço teria ficado muito abaixo do preço ofertado pela contratada, o que demandaria justificativa para a compra acima do valor de referência, conforme comandos do art. Art. 4º-E, § 3º, da Lei Federal 13.979/2020.**

Sabe-se que em ambiente de extrapolação da demanda por medicamentos, é natural a pressão sobre os preços na forma de aumentos exorbitantes ao antes praticado. Ocorre que, em vez de justificar comprovadamente o preço praticado neste cenário, que, de certo, seria objeto de compreensão pelo controle externo se acaso bem fundamentada, **a má cotação de preço acabou por inflar artificialmente o preço médio, o que, de forma indevida, dispensou a necessidade de justificativa.**

O caso ganha contornos mais graves quando se percebe que no bojo deste processo, a empresa EMS S/A foi aparentemente favorecida na cotação de custos, uma vez que seus preços são anteriores à própria consulta formal, e a quando de sua resposta, olvidou até mesmo de reencaminhar os valores propostos, passando a já remeter os dados para empenho, o que sugere que a contratação já estava decidida, e a

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

cotação de preços foi realizada apenas como etapa meramente formal, e pior, possivelmente manipulada com o fito de atender como dentro da média o valor oferecido pela referida empresa, fugindo, assim, da necessidade de justificativa.

Ressalta-se que todas as cotações dos processos 2020/256324; 2020/298868 e 2020/308544 resultaram em preço médio irrealmente próximos um do outro, sugerindo a renovação de práticas de exclusão de preços menores e de falseamento da cotação.

Processo	Valor unitário cotado	Valor unitário contratado
2020/256324	R\$ 5,63	R\$ 5,50
2020/298868	R\$ 5,73	R\$ 5,20
2020/308544	R\$ 5,85	R\$ 5,20

Tome-se como exemplo, desta feita, o processo **2020/308544**.

Em consulta ao Painel de Compras do Governo Federal, site que disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas pelo sistema *comprasnet*, com a aplicação dos filtros de “azitromicina 500mg”, “comprimido” e “2020”, é possível encontrar diversos resultados com maior parametricidade do que as compras trazidas na cotação dos autos em referência, seja por quantitativo mais aproximado, seja por se tratar de compra em período próximo ao pretendido pela administração (relatório completo disponível no Anexo 8).

Veja-se:

**QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

									MEDICAMENTOS EIRELI		SANIT.ESP.INDIGENA - XAVANTE		
		00008/2019	00057	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	3.750	R\$ 0,60	SO SAUDE PRODUTOS HOSPITALAR EIRELI	COMANDO DO EXERCITO	160174 - 15.BATALHAO DE INFANTARIA MOTORIZADO/PB	12/03/2020
		00098/2019	00008	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	24.000	R\$ 0,51	GOLDENPLUS - COMERCIO DE MEDICAMENTOS E PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	ESTADO DE RONDONIA	450522 - PREFEITURA DO MUNICIPIO DE ARIQUEMES	16/03/2020
		00001/2020	00014	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	500	R\$ 0,74	MEDICENTRO COMERCIO DE MEDICAMENTOS - EIRELI	COMANDO DO EXERCITO	160445 - HOSPITAL DA GUARNICAO DE FLORIANOPOLIS	16/03/2020
		00044/2019	00014	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	105.000	R\$ 0,60	ARMAZEM DOS MEDICAMENTOS EIRELI	MINISTERIO DA SAUDE	257036 - DIST.SANIT.ESP.INDIGENA MATO GROSSO DO SUL	17/03/2020
		00013/2019	00034	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	1.300	R\$ 0,64	ADL MED COMERCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	COMANDO DO EXERCITO	160005 - 54 BATALHAO DE INFANTARIA DE SELVA/AM	17/03/2020
		00003/2020	00024	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	1.200	R\$ 0,54	CLASSMED - PRODUTOS HOSPITALARES - EIRELI	ESTADO DO PARANA	987883 - PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO JOSE DA BOA VISTA	17/03/2020
		01006/2020	00018	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	880	R\$ 0,53	ACACIA COMERCIO DE MEDICAMENTOS EIRELI	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO	154035 - HOSPITAL UNIV. GAFFREE E GUINELE DA UNIPIO	18/03/2020
		00011/2020	00007	Dispensa de Licitação	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	30	R\$ 2,88	COMERCIO DE MEDICAMENTOS BRAIR LTDA	COMANDO DO EXERCITO	160227 - 15ª COMPANHIA DE INFANTARIA MECANIZADO	18/03/2020
		00011/2020	00030	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	36.000	R\$ 0,53	TERRA SUL COMERCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	ESTADO DE RONDONIA	980005 - PREFEITURA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ	19/03/2020
		00002/2020	00096	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	32.500	R\$ 0,58	CLAUDETE VALE DINARDI	COMANDO DO EXERCITO	160136 - 9º GRUPO LOGISTICO	24/03/2020
		00030/2020	00002	Dispensa de Licitação	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	500	R\$ 0,92	MEDMAX COMERCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	COMANDO DA AERONAUTICA	120633 - GRUPO DE APOIO DE SAO PAULO	27/03/2020
		00004/2020	00009	Dispensa de Licitação	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	500	R\$ 4,00	THE BEST PHARMA LTDA	COMANDO DO EXERCITO	160455 - 20 GRUPO DE ARTILHARIA DE CAMPANHA	31/03/2020
		00018/2020	00001	Dispensa de Licitação	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	500	R\$ 8,95	BW DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA	COMANDO DO EXERCITO	160292 - COLEGIO MILITAR DO RIO DE JANEIRO/RJ	01/04/2020
		00020/2020	00026	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	4.000	R\$ 0,57	TERRA SUL COMERCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	COMANDO DA AERONAUTICA	120635 - GRUPO DE APOIO DO GUARATINGUETÁ	03/04/2020
		00003/2020	00195	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	600	R\$ 0,29	FENIX COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL	200326 - DEPEN - DIRETORIA EXECUTIVA	06/04/2020
		00031/2019	00051	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	1.000	R\$ 0,59	ADL MED COMERCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	COMANDO DA AERONAUTICA	120625 - GRUPO DE APOIO DO DF	07/04/2020
		00014/2020	00001	Dispensa de Licitação	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	1.800	R\$ 1,20	PAULO CESAR DE OLIVEIRA SANT ANA	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES	155008 - HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DO PIAUÍ	07/04/2020
		00021/2019	00013	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	500	R\$ 0,60	MERCANTIL BARRETO COMERCIAL DE PRODUTOS HOSPITALARES E SUPRIMENTOS LTDA	COMANDO DO EXERCITO	160132 - MEX-9. BATALHAO DE ENGENHARIA DE COMBATE/MS	08/04/2020
		00008/2018	00250	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	2.000	R\$ 3,68	MEDPLUS COMERCIO DE ARTIGOS MEDICOS LTDA	COMANDO DO EXERCITO	160498 - 2 BATALHAO DE INFANTARIA LEVE	08/04/2020
		00002/2020	00002	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	13.100	R\$ 0,58	SO SAUDE PRODUTOS HOSPITALAR EIRELI	COMANDO DO EXERCITO	160023 - 10A. COMPANHIA DE ENGENHARIA DE COMBATE	08/04/2020
		00027/2020	00012	Dispensa de Licitação	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	100	R\$ 1,22	FBC DE NITEROI COMERCIO E SERVICOS EIRELI	COMANDO DO EXERCITO	160244 - COMANDO DE ARTILHARIA DIVISIONARIA DA 1ª DE	08/04/2020
		00064/2020	00008	Dispensa de Licitação	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	15	R\$ 3,90	ECO FARMA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS EIRELI	COMANDO DO EXERCITO	160111 - COMANDO DA 4A BDA DE INFANTARIA MOTORIZADA	09/04/2020
		00001/2020	00019	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	6.150	R\$ 0,59	TERRA SUL COMERCIO DE MEDICAMENTOS LTDA	INST.FED.DE EDUC.,CIENCIA E TEC. GOIANO	158302 - INST.FED.GOIANO/CAMPUS CERES	14/04/2020

**QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

		00027/2020	00046	Dispensa de Licitação	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	198	R\$ 1,70	THE BEST PHARMA LTDA	MINISTERIO DA DEFESA	733100 - CENTRO DE AVALIAÇÃO DA ILHA DA MARAMBAIA	17/04/2020
		00093/2019	00011	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	3.800	R\$ 0,54	ACACIA COMERCIO DE MEDICAMENTOS EIRELI	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	153080 - UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	20/04/2020
		00022/2020	00009	Dispensa de Licitação	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	288	R\$ 10,88	RENASCER COMERCIO DE MERCADORIAS EIRELI	COMANDO DO EXERCITO	160246 - DEPOSITO CENTRAL DE MUNICAO/RJ	22/04/2020
		00006/2020	00018	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	15.000	R\$ 0,59	DMC DISTRIBUIDORAS, COMERCIO D MEDICAMENTOS EIRELI	MINISTERIO DA SAUDE	257044 - DISTRITO SANIT. ESP.INDIGENA- KAIAPO REDENÇÃO	23/04/2020
		00006/2020	00195	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	500	R\$ 0,56	DMC DISTRIBUIDORAS, COMERCIO D MEDICAMENTOS EIRELI	MINISTERIO DA SAUDE	257044 - DISTRITO SANIT. ESP.INDIGENA- KAIAPO REDENÇÃO	23/04/2020
		00005/2020	00021	Pregão	267140	AZITROMICINA	COMPRIMIDO	13.700	R\$ 0,54	MEDICAH COMERCIO DE MEDICAMENTOS EIRELI	MINISTERIO DA SAUDE	257023 - DISTRITO SANIT.ESP.INDIGENA AL/SE	24/04/2020

Promovendo as devidas comparações dos valores contratados com a pequena amostra de preços obtidos no Painel (*comprasnet*), percebe-se que, no mesmo período da contratação em análise, há registro de preços muito abaixo do pactuado pela SESP (R\$ 5,20 cada comprimido). Chama atenção, ainda, o fato de que o quantitativo adquirido pela SESP (de exatos 300.060 comprimidos) é muito superior aos quantitativos observados nas compras utilizadas na cotação de preços dos autos, o que prejudica sua parametricidade. Em princípio, a grande quantidade comprada poderia atrair preços mais baixos em razão da economia de escala, todavia, não é o que se nota nos processos em tela, conforme demonstra a tabela abaixo:

Processo	Azitromicina 500 mg (quantitativo)	Valor unitário (comprimido)
2020/256324	<b>75.002</b>	R\$ 5,50
2020/298868	<b>200.166</b>	R\$ 5,20
2020/308544	<b>300.060</b>	R\$ 5,20

Nota-se, também, que no bojo do processo nº **2020/308544** foram selecionadas compras cujos preços são consideravelmente mais elevados que os praticados na mesma época da aquisição, bem como foi incluída compra registrada no pregão eletrônico nº 13/2019 – IFPA, sem, contudo, constar dos autos qualquer documento comprobatório acerca desse certame. Somado a isso, o mapa de preços fez uso de valor referente ao registro da ANVISA de preços máximos para compras públicas, de R\$ 51,46 a caixa com 3 comprimidos, o que é absolutamente impróprio, uma vez que

## **QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

a tabela CMED é de preços máximos, e não preços de mercado, conforme há muito assenta o TCU:

Os preços divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed) não são o parâmetro mais adequado para servir de referência para aquisições públicas de medicamentos ou como critério de avaliação da economicidade de tais aquisições, pois são referenciais máximos que a lei permite ao fabricante vender o seu produto. Acórdão 9296/2017-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER ÁREA: Licitação | TEMA: Orçamento estimativo | SUBTEMA: Preço Outros indexadores: Referência, Economicidade, Medicamento.

Em seguida, avaliando, desta feita, o processo **2020/298868**, percebe-se uma repetição de padrão de estimativa de preços equivocada. Em nova consulta, com a aplicação do mesmo CATMAT utilizado na cotação de preço dos autos, é possível encontrar diversos resultados com maior parametricidade e mais condizentes com os valores praticados em tempos de pandemia. Na realidade, as compras constantes da pesquisa de preços parecem, uma vez mais, terem sido minuciosamente selecionadas. A título de exemplo, veja-se a compra de fl. 31, datada de 11/10/2019, na quantidade de 05 comprimidos, no valor unitário de R\$ 8,42. Ou, ainda, a compra de fl. 27, de 20 comprimidos, no valor de R\$ 10,00 cada, de 31/12/2019. A diferença é alarmante quando comparadas ao quantitativo solicitado no TR, de 200.166 (duzentos mil, cento e sessenta e seis) comprimidos, posto que se perde a economia de escala.

Para além disso, observa-se que as propostas das duas fornecedoras interessadas no fornecimento do medicamento já estão nos quantitativos exatos para que, somados, atendam ao quantitativo solicitado no TR. Ambas as propostas não estão assinadas e apenas a apresentada pela empresa NOVA QUÍMICA FARMACEUTICA está datada do dia 23/04/2020. Por isso, é necessário avaliar se houve ajuste anterior com as empresas contratadas para celebração da compra no quantitativo demandado pela administração, o que demandaria explicitação e transparência não constante nos autos, sob risco de configurar favorecimento.

**Ademais, cumpre observar que o empenho foi emitido em 24/04/2020, enquanto que constam documentos referentes à pesquisa de preços datados de 08/05/2020 (fl. 29); 01/05/2020 (fl.30), descortinando indícios de processualização da pesquisa de preço posteriormente à contratação, que, por**

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

**sinal, tem sido uma tônica nas contratações da SESPÁ durante a pandemia, conforme anotamos no 2º Relatório de Acompanhamento das medidas administrativas de enfrentamento à COVID:**

É de se destacar certa preocupação, além do mais, na higidez da construção processual das contratações. É dizer: ao longo das análises, por diversas vezes se teve a fortes indícios de manipulação processual, o que se extrai, por exemplo, da juntada de certidões em data retroativa ou com a data recortada, pesquisas de SICAF e despachos com omissão da data de emissão, contratos sem assinatura, contratos assinados antes mesmo das propostas, discrepância cronológica de atos e contratos, além do envio de processos em duplicidade que demonstram clara diferença na numeração de páginas, por vezes a abstração de conteúdos de páginas, em outras a inclusão no meio do processo de conteúdos que não existiam, cujos comparativos também serão anexados ao presente relatório. É de se levar em conta a possibilidade de que possa ter havido, muitas vezes, contratações sem qualquer tipo de procedimentalização prévia, e que pode ter recebido a lavratura de atos administrativos a posteriori com datas não condizentes com a realidade. Em resumo, boa parte dos processos são de pouca fidedignidade temporal. Em vários casos percebe-se que a processualização posterior, além de não estar assumida nos autos, certamente se deu para muito além do prazo previsto no próprio Decreto 619/2020, o que revela, uma vez mais, a fragilidade endêmica nos contratos da SESPÁ. Sabe-se que o combate a uma pandemia demanda velocidade, mas, afora as situações cobertas pelo sistema de suprimento de fundos, ou, ainda, circunstâncias absolutamente excepcionais e devidamente justificadas, o sistema do direito público demanda cuidados que resguardem excelentemente o interesse público, que não podem ser dispensados. Tanto é assim que a legislação federal emergente visou simplificar o procedimento, mas jamais eliminá-lo ou deturpá-lo. Permanece, portanto, o dever do gestor público quanto ao correto processamento das contratações públicas, que deve ser retratado de forma fidedigna, observando-se o iter processual legal e adequado. O que se vê, entretanto, é a tentativa de saneamento posterior dos processos de contratação, impregnados de vícios que geram dúvidas se o procedimento foi manejado com o cuidado necessário que o administrador público deve possuir no trato da coisa pública, o que não pode ser ignorado e deve ser perquirido.

**QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Tudo isso converge para as suspeitas de realização de pesquisa de preços com itens selecionados, a fim de projetar o exame mercadológico aos valores ofertados pela contratada. Reforçando esse entendimento, o gráfico gerado por meio de consulta ao Painel de Preços mostra os preços praticados pela Administração Pública durante o mesmo período das contratações 2020/256324; 2020/298868; 2020/308544, consoante vemos abaixo<sup>12</sup>:



Mesmo com a previsível flutuação de preços, obtivemos, como resultado, o comprimido de azitromicina 500mg no valor unitário médio de R\$ 1,02 em março; alcançando o ápice no mês de abril, a R\$ 2,15. Isso, é claro, se considerarmos a média e não a mediana, cujo resultado - por descartar valores discrepantes - é consideravelmente menor.

<sup>12</sup> Gráfico extraído do sítio <<https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/analise-materiais>>, em 24/06/2020.

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

Ora, não restam dúvidas que a análise qualitativa das informações resultantes da pesquisa é essencial para o correto balizamento de preços. Assim, cabe ao gestor analisar os resultados alcançados e elaborar o mapa de preços compatível com sua realidade. Tudo isso deve restar cristalino dos autos de contratação, o que não foi observado nas aquisições em tela.

É evidente a assimetria entre os resultados da pesquisa no painel de preços e o valor médio cotado e contratado em cada processo de compra do comprimido de azitromicina. Tal fato, além de graves implicações referentes aos indícios de manipulação dolosa das pesquisas de preço, também descortina possível sobrepreço ou superfaturamento, o que deverá ser inspecionado por esta Egrégia Corte de Contas.

### **D. DAS FRAGILIDADES DA CONTRATAÇÃO**

Para além dos problemas de cotação de preço, as presentes contratações também merecem passar pelo crivo fiscalizatório desta Egrégia Corte de Contas, tendo em vista possíveis outras ilegalidades incorridas na sua formalização. Com efeito, a Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais Previstas no Decreto Estadual n. 619 identificou inúmeras impropriedades nos processos de aquisição de comprimidos de azitromicina 500 mg, minuciosamente relatadas nos *Check-lists* em anexo, e que podem ser resumidas da seguinte forma:

- *Rasuras na numeração das folhas dos autos;*
- *Estimativa de preços inconsistente ou insatisfatória;*
- *Ausência de justificativa para o quantitativo contratado;*
- *Possível realização de pesquisa de preços com itens selecionados, a fim de adequar o exame mercadológico aos valores cobrados pela(s) contratada(s);*
- *Indícios de atos referentes à pesquisa de preço praticados posteriormente à emissão de NE em nome da(s) contratada(s), corroborando a tese de prévio ajuste para posterior processualização da compra;*
- *Não verificação de outras possibilidades de contratação;*
- *Ausência de contrato e de justificativa para sua dispensa;*
- *Ocultação da data/hora de emissão das informações de regularidade junto ao SICAF;*
- *Ausência de declaração para os fins da Lei 9.854/1999;*
- *Indícios de manipulação processual (atos praticados posteriormente, inseridos fora da verdadeira ordem cronológica);*
- *Constatação de atos sem data e/ou assinatura;*

## **QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

- *Notícias de antecipação do pagamento sem as devidas cautelas sobre a pesquisa da idoneidade jurídica, técnica e financeira do fornecedor;*
- *Não publicação do Termo de Dispensa; Ratificação da Dispensa; e Extrato Contratual no Diário Oficial;*
- *Não utilização do modelo de check-list para contratação fornecido pela PGE/Pa, no Parecer Referencial nº 002/2020;*
- *Inexistência de designação formal de fiscal de contrato.*

É de bom grado assinalar que o ex-servidor Peter Cassol Silveira, à época Secretário Adjunto de Gestão Administrativa de Saúde - atualmente sob investigação da Polícia Federal na qual foram apreendidos mais de 700 mil reais em dinheiro vivo em sua casa<sup>13</sup> - foi um dos responsáveis pela condução dos processos de compra em referência, o que, a nosso ver, demanda maior atenção dos órgãos de controle do Estado.

Ademais disso, da análise dos autos das contratações, não se vislumbra nenhuma menção a qualquer apontamento capaz de indicar que as quantidades compradas foram estimadas com base em informações suficientes ao entendimento de uma demanda estimada. Reforce-se que a demonstração dos parâmetros para a escolha do quantitativo é ação cogente para se evitar superdimensionamento e consequente aquisição antieconômica, especialmente em razão da materialidade vultosa das compras. É o que também já definiu o TCU:

Os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (*covid-19*) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado (art. 4º-E, § 1º, da Lei 13.979/2020) .  
Acórdão 1335/2020-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Como se sabe, a inspeção, tal qual a auditoria, tem por finalidade a obtenção de informação e conhecimento acerca da legalidade e ou dos resultados das finanças, atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais.

---

<sup>13</sup><https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/06/10/governo-do-para-exonera-o-secretario-adjunto-de-gestao-administrativa-de-saude.ghtml>

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

Por intermédio de procedimentos específicos, aplicados no exame de registros e documentos, e na obtenção de informações e confirmações, a inspeção colhe os elementos necessários para se verificar se determinada situação está em conformidade com a legislação aplicável. Os procedimentos de inspeção, no âmbito desta Corte de Contas, estão previstos nos art. 82 e 83, do Regimento Interno:

Art. 82. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado para suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, **bem como para apurar denúncias ou representações.**

Art. 83. As Inspeções classificam-se em:

I - ordinárias: visam a suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame, podendo ser determinadas pelo Diretor do Departamento de Controle Externo, pelo Relator ou pelo Tribunal Pleno, conforme o caso;

II - extraordinárias: têm como objetivo o exame de fatos ou ocorrências cuja relevância ou gravidade exija apuração em caráter de urgência, e serão ordenadas pelo Tribunal Pleno, por proposta do Relator ou do Ministério Público junto ao Tribunal.

Parágrafo único. O ato que determinar a inspeção extraordinária indicará o objeto e assinará o prazo para a sua realização e encaminhamento do relatório conclusivo ao Relator, competindo ao Tribunal Pleno decidir sobre a prorrogação desse prazo, se necessário.

Como faz ressoar o trecho em destaque, a inspeção é o instrumento de fiscalização natural para o esclarecimento fático de representações, pelo que, tudo o que é lançado neste petítório, especialmente, seu suporte fático e contábil, haverá de passar pelo crivo inspeccional da competente equipe técnica deste Tribunal.

Além do mais, a possibilidade da efetivação de compras em patamares superiores aos praticados no mercado reclama a realização de especial detença inspeccional de modo que a unidade técnica desta E. Corte possa avaliar as aquisições em apreço. É imprescindível, outrossim, que a inspeção verifique as condições em que se deu a formalização dos contratos e se houve algum tipo de direcionamento da compra à fornecedora específica, bem como se averiguar se houve montagem processual.

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

### E. DO PLEITO CAUTELAR

Consoante já adiantado no pórtico da presente Representação, a boa pesquisa de preços é essencial para contribuir com o aumento da eficiência da gestão pública e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos em toda e qualquer compra pública. Decisões equivocadas, baseadas em uma pesquisa ineficiente, podem gerar prejuízo ao erário e resultar em responsabilização dos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

A perpetuação de pesquisas inadequadas no bojo das aquisições emergenciais de enfrentamento ao coronavírus tende a facilitar danos ao erário em compras não vantajosas, além de constituir-se em incentivo a conluíus fraudulentos, **exurgindo a necessidade do Tribunal se valer, cautelarmente, de sua competência de assinar prazo para a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento do ordenamento jurídico.**

Diante das inconsistências constatadas nos processos de contratação celebrados pela SESPA, em especial no que diz respeito às impropriedades identificadas nas pesquisas de preço, nos parece ser necessário se valer do poder cautelar dos Tribunais de Contas, **de modo que se determine a obediência aos ritos legais e infralegais de uma boa pesquisa de preço.** Para tanto, é importante que o mapa de preços de cada contratação contenha, quando possível, dados referentes às compras constantes em banco de dados da internet e também de outras compras públicas extraídas dos sites específicos da covid-19 de outras unidades federativas.

Nesse sentido, e tomando-se como base as próprias determinações delineadas na IN nº 02/2018 da SEAD, c/c os termos do art. 4-E, §1º, VI, da Lei Federal 13.979/2020, ao nosso sentir, a cotação de preços deve seguir, pelo menos, **o roteiro mínimo de estimativa de preços** delineado pela Comissão de Acompanhamento às ações administrativas de enfrentamento à COVID (Anexo 1), que privilegia as seguintes fontes de pesquisa, todas lastreadas nos normativos supracitados:

- 1) **Painel de Preços disponível no endereço eletrônico** <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/> - Disponibiliza dados e informações das compras públicas homologadas pelo sistema *Comprasnet*. Caso a entidade pública também tenha acesso a banco de preços pago, é relevante o seu uso, uma vez que tende a extrair dados ainda mais fidedignos;

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

2) *Site do Tribunal de Contas dos Municípios*<sup>14</sup>. Órgão de controle externo que tem mantido aba específica de contratações das COVID, congregando as contratações dos entes municipais do Pará, com fácil pesquisa de preços por itens, cuja comparabilidade é muito útil, uma vez que abrange o mercado paraense;

3) *Sítios eletrônicos específicos da COVID do próprio Estado do Pará e de outras entidades federativas, que reflitam contratação em execução ou concluída durante o período da pandemia*<sup>15</sup>. Tende a uma comparabilidade mais fidedigna, uma vez que trata de condições de mercado semelhantes, marcadas, muitas vezes, pela pressão da demanda. Mapa de preços sem pesquisa perante outras unidades federativas é uma pesquisa pobre, que sujeita o gestor à responsabilidade;

4) *Propostas apresentadas por potenciais fornecedores.*

Os parâmetros previstos deverão ser utilizados, preferencialmente, de forma combinada, **dando-se prioridade aos três primeiros**. Além disso, deve-se buscar, prioritariamente, compras que englobem: *i*) mesma unidade de fornecimento utilizada (unidade, caixa, frasco, etc.); *ii*) quantitativo similar; e *iii*) data de compra próxima ao período solicitado pela Administração. Observadas as cautelas supra, quando a variação de preços não decorrer de diferenças significativas na especificação dos produtos ou serviços comparados, **deve-se desconsiderar os valores demasiadamente discrepantes**, nos termos do art. 2, § 3º, IV da IN 02/2018 da SEAD.

Ademais, com vistas à descrição precisa do objeto na elaboração da pesquisa de preços, permitindo a comparação de valores entre produtos idênticos, é **imperioso, também, que nos Termos de Referência das compras fique registrado o**

<sup>14</sup> <http://nie-tcmpa.droppages.com/painel-covid>

<sup>15</sup> Sugere-se os seguintes sites como parâmetro de preços:

BA - Painel comparativo de preços, disponível em <https://www.tce.ba.gov.br/covid-19>

Prefeitura de Belém - <http://coronavirus.belem.pa.gov.br/documentos/>

CE - <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/coronavirus-despesas>

ES - <https://coronavirus.es.gov.br/contratos-emergenciais>

RO - <http://www.transparencia.ro.gov.br/Licitacao/DispensaLicitacao>

Ministério da Saúde - <https://www.saude.gov.br/contratos-coronavirus>

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

respectivo Código do Catálogo de Materiais e Serviços (CATMAT/CATSER) do bem ou serviço, a fim de especificar adequadamente o item procurado<sup>16</sup>.

O Tribunal, ao nosso sentir, também deverá indicar, de maneira cautelar, que permanece obrigatória a realização de cotação de preços nos casos de contratação direta decorrente de edital de Chamamento Público. Com efeito, a Administração Pública tem o dever de tentar contratar junto a fornecedores que porventura tenham preços melhores detectados na pesquisa da internet, podendo-se, também, usar dessa pesquisa para negociar com o vencedor do credenciamento melhores condições de preço.

Em verdade, da análise das contratações emergenciais pela Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais Previstas no Decreto Estadual n. 619, é possível verificar que, quando procedente de credenciamento, a pesquisa de preços baseada em outras fontes tem sido indevidamente dispensada e a estimativa calculada somente a partir das propostas encaminhadas pelos próprios fornecedores interessados. Tal conduta é temerária, visto que os proponentes têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço que o órgão estará disposto a pagar, dando azo a conluios e propostas sobre-estimadas, se valendo do fato de não haver teto de preços máximos previamente firmados pelo órgão público.

Exatamente por isso, é fundamental que na contratação decorrente de credenciamento seja realizada pesquisa para justificar a compatibilidade do preço oferecido pelo fornecedor com o praticado no mercado. Assim, o preço do vencedor do credenciamento deve ser comparado com o do mapa de preços e a contratação só deve se confirmar caso se verifique que a proposta do vencedor do credenciamento foi consentânea com a de mercado. Na circunstância de contratação acima do preço estimado, tal fato deve ser justificado prévia e minuciosamente nos autos. Em outras palavras: o credenciamento por si só não inibe a Administração Pública em realizar pesquisa de preços robusta e buscar preços melhores com outros fornecedores.

Por fim, também a título cautelar, crê-se ser imprescindível o uso preferencial da plataforma de compras *comprasnet* para o manejo das compras estaduais, seja por intermédio de licitação (pregão eletrônico abreviado) seja por dispensa (cotação eletrônica).

---

<sup>16</sup> Consulta - Codificações e descrições do CATMAT: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/ferramenta-de-busca-do-catalogo>

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

Tal questão foi inúmeras vezes sugerida no bojo da Comissão de Acompanhamento, que, a par da aparente aceitação pelos representantes do governo estadual, ainda não foi implementada, conquanto passados mais de 3 meses de orientações nesse sentido. É o que bem assinala do item 14 do 2º Relatório de Execução dos Trabalhos conduzidos pela Comissão prevista no Decreto Estadual nº 619/2020:

14. Reforço no uso da plataforma Comprasnet. Durante todo o mês de maio foi reiterado repetidamente que o uso da plataforma federal de compras, o comprasnet, aparentemente traria melhores resultados nas compras, seja por dispensa, seja por pregão, encetadas pelo Estado do Pará. A despeito dessa orientação já constar no 1º Relatório, e o Estado do Pará ter mostrado adesão a ela, até o momento não foi implementada.

Por sinal, no mesmo sentido veio a recente alteração do Decreto Estadual nº 2.168 de 2010 (Decreto nº 856, de 24 de junho de 2020), ao estabelecer que, para modernização das aquisições oriundas de dispensa de licitação, **os órgãos e entidades estaduais obrigatoriamente deverão processar as dispensas licitatórias admitidas em lei em sessão pública, à distância, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.** Quando inviável utilização do sistema eletrônico, a autoridade competente deverá apresentar exposição de motivos da não utilização do sistema de cotação eletrônica de preços.

Pensamos que o uso do *Comprasnet* deve ser privilegiado em face de outras plataformas por inúmeros motivos, dentre eles a sua maior amplitude e competitividade, uma vez que congrega fornecedores de todo o país. Outras razões podem ser resumidas em mensagem enviada no dia 22 de abril de 2020 no grupo eletrônico compartilhado entre as autoridades do governo estadual e os órgãos de controle integrantes da Comissão de Acompanhamento do Decreto 658/2020:

Primeiramente, o sistema atual via credenciamento tem, sem dúvidas, suas vantagens, mas possui riscos gerenciais que devem ser considerados. Entre eles: é muito artesanal, o que além de provocar mais lentidão burocrática, pode afastar agentes de mercado que não conhecem a sistemática, a publicidade é meramente local, o que pode restringir a informação e o acesso a grande players do mercado que não acompanham o IOEPA (risco que se acentua na medida em que não há informação online deles na página da COVID), o fato de não haver preço máximo de cotação

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

em cenário de baixa competitividade tende a provocar compras menos eficientes. Aliás, sobre esse ponto, é necessário frisar que o preço vencedor deve passar por algum tipo de análise no comitê de preços segundo o que tem sido praticado em outras Unidades Federativas. Isto posto, me parece que inequivocamente a melhor solução é buscar promover registros de preços por intermédio da dispensa de licitação a que alude a MP 951. Essa dispensa está podendo ser implementada nos próximos dias via **comprasnet** que é uma plataforma nacional sobre a qual todos os fornecedores têm muita atenção. Além de todas as vantagens de jogar em terreno conhecido pelos fornecedores, e de ampla divulgação, há a vantagem de ganho em transparência, uma vez que ao usar o **comprasnet** automaticamente os dados da compra estarão nos painéis de transparência do Ministério da Economia, e a preocupação com a justificativa de preço é feita com extrema facilidade com a mera impressão do relatório da disputa. Essa modalidade de contratação permitiria justamente o que o estado quer: no edital se faria a previsão da quantidade máxima de unidades a serem adquiridas, cada fornecedor informaria o preço e a quantidade que consegue suprir. Uma vez finalizada a ata de registro de preço, o estado iria adquirir os bens na medida de sua real necessidade, podendo, inclusive, instar segundo ou terceiros colocados na circunstância do primeiro não honrar. Isso funcionaria muito bem, a título de exemplo, na compra de vários medicamentos.

A adoção do *Comprasnet*, além de conferir maior eficiência à alocação dos recursos públicos (inclusive de repasses federais), tem o potencial de reduzir, substancialmente, os custos de gestão dos entes subnacionais com a manutenção de serviços de tecnologia da informação, uma vez que poderão aderir, voluntariamente, à plataforma nacional para aplicação de recursos próprios.

**Percebe-se, portanto, que desde abril o MP de Contas atua de forma colaborativa buscando diálogo com o Governo do Estado em prol de melhorias nas cotações de preço e do uso da plataforma do *Comprasnet*, que por ser de conhecimento amplo dos mais diversos fornecedores por todo o país, tende a resultar em contratações mais eficientes.**

**Exauridas as tentativas de atuação colaborativa, pensamos ser o caso do uso da força coercitiva do Tribunal de Contas do Estado, para que, cautelarmente, determine aos órgãos e entidades da administração pública estadual, direta e indireta, que adotem obrigatoriamente pesquisa mínima de**

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

preços conforme o Roteiro de Preços anexo, bem como o uso preferencial do *comprasnet* na execução de suas compras para enfrentamento da COVID, seja por intermédio do pregão eletrônico abreviado ou da cotação eletrônica em dispensa. **Tais condutas, ao fim e ao cabo, acabam apenas por dar concreção aos próprios normativos do Poder Executivo Estadual, encerrados na IN nº 02/2018 – SEAD e no Decreto nº 856, de 24 de junho de 2020**

É de bom grado anotar que tais ações para incremento das compras públicas estaduais não interferem em qualquer espaço de discricionariedade estatal, **já que não há discricionariedade para comprar mal e descumprir os próprios normativos**. Ao nosso sentir, é absolutamente insustentável defender uma espécie de discricionariedade do gestor a ser antieconômico. A Constituição Federal ao elencar a eficiência como princípio geral da Administração Pública, e a economicidade como princípio específico do controle externo, demarcou, sem qualquer ressaibo de dúvidas, que condutas antieconômicas, ainda que apresentem um aparente verniz de legalidade, se degeneram em antijurídicas, justamente por ofensa a esses dois princípios constitucionais.

É exatamente no bojo de processos de fiscalização, cuja representação é espécie, a sede ideal para o desnudamento de condutas antieconômicas, isso não necessariamente com o intuito punitivo, mas de catalisador de mudanças de eficiência e econômicas sobre o qual o Tribunal de Contas deve assumir. Não se trata de incursão sobre o mérito administrativo, mas, em verdade, de sua efetiva delimitação.

O que se pretende, portanto, é provocar a exata conduta administrativa, **compatibilizando-a com a lei, os atos normativos infralegais e a jurisprudência dos TC's**, de modo que contratações emergenciais dos órgãos e entidades integrantes da Administração ocorram dentro das balizas constitucionais e legais definidas para o regime de compras públicas, valendo-se de cotação de preços bem feita e em plataforma eficiente de compras (*comprasnet*). Tal sorte de fatores, nos faz compreender que estão preenchidos à exaustão os requisitos do *periculum in mora* (risco de novas contratações superfaturadas e conseqüente prejuízo ao erário) e *fumus boni iuris* (ineficiência das pesquisas de preço e indícios robustos de irregularidades) a autorizar o deferimento de medida cautelar.

Diante do exposto, a quadra fática é de perfeito alinhamento ao que prevê os arts. 88 e 89 da Lei Orgânica do TCE/PA, desdobrados com mais minudência a partir

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

do art. 251 do Regimento Interno da Corte de Contas, que preveem a possibilidade de medidas cautelares para resguardo do erário estadual:

Art. 251. O Tribunal, no curso de qualquer apuração, determinará medidas cautelares sempre que existirem fundamentos e provas suficientes, nos casos de:

- I - receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;
- II - risco de ineficácia da decisão de mérito;
- III - inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

O MPC tem indiscutível legitimidade para requerer provimento cautelar:

Art. 253. São legitimados para requerer medida cautelar:

- I - o Relator;
- II - o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 1º A iniciativa da hipótese prevista no inciso I poderá ser mediante proposta da unidade técnica ou de equipe de fiscalização.

§ 2º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente do Tribunal a adoção de medidas cautelares urgentes.

Nesse sentido, cumpre salientar que o deferimento da medida cautelar é imprescindível para mitigar maiores danos ao erário e deve ter caráter coercitivo, **com imposição de multa aos gestores estaduais recalcitrantes.**

### 3. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas do Estado do Pará** vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

- a) o recebimento e o processamento da presente Representação, **dando-lhe trâmite de urgência**, haja vista o previsto no art. 42, VIII, do Regimento Interno;
- b) o deferimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, a fim de que se determine à SESPÁ e demais órgãos e entidades estaduais

## QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS

que estejam promovendo compras de enfrentamento à COVID para que:

- (i) **adotem** como procedimento mínimo de estimativa a constar nos mapas de preços, o roteiro de pesquisa (Anexo 1) editado pelos representantes do controle externo na Comissão de Acompanhamento a que faz referência o Decreto 658/2020, e que consiste em consulta mínima às seguintes fontes **(1)** Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>, **(2)** Sítios eletrônicos específicos da COVID de outras entidades públicas e unidades federativas, **(3)** Site do Tribunal de Contas dos Municípios na aba específica das compras de enfrentamento à COVID, **(4)** Propostas apresentadas por potenciais fornecedores;
- (ii) **não olvidem** de promover pesquisa de preços inclusive nas compras precedidas de chamamentos públicos ou credenciamentos;
- (iii) **adotem** a plataforma federal *Comprasnet* como de uso preferencial em qualquer contratação pública, seja por intermédio de dispensa (cotação eletrônica), seja por via do pregão eletrônico abreviado, salvo justificativa prévia de sua inadequação;
- (iv) **inclua** sempre que possível, nos termos de referência de dispensas e licitações, o código CATMAT e CATSER da contratação;
- (v) **promova** em até 5 dias a transparência das compras de enfrentamento à COVID no site específico da COVID, em especial os processos de compra de azitromicina de números 2020/327389, 2020/257971 e 2020/297825;

- c) **a realização de inspeção** nos moldes do art. 82 do Regimento Interno, com o fito de apurar os fatos aqui narrados, **com especial detença:** *i)* na possível ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento na compra dos comprimidos de azitromicina

**QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

500mg, quantificando-o, bem como das condutas dos agentes administrativos e particulares envolvidos nas contratações via Dispensa de Licitação (processos sob os nºs. 2020/256324; 2020/298868; 2020/308544, bem como os outros ainda sem acesso público) *ii*) na verificação de possíveis irregularidades constantes nos *checklists* referentes às aquisições de comprimidos de azitromicina;

- d) detectado superfaturamento ou sobrepreço e consequente prejuízo ao Erário, a conversão da presente em Tomada de Contas Especial com citação de todos os possíveis responsáveis, bem como das empresas fornecedoras beneficiadas;
- e) no caso de constatação de ilegalidade ao longo da instrução, a aplicação das multas previstas na LOTCE, **garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados;**
- f) tudo o mais que for da atribuição do controle externo e decorrer dos achados de inspeção ao longo do processo;
- g) a oitiva do Parquet de Contas em todas as fases do processo;
- h) ao fim, a procedência definitiva da presente Representação.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Belém, quinta-feira, 2 de julho de 2020.

**PATRICK BEZERRA MESQUITA**

Procurador de Contas

**DANIELLE FÁTIMA PEREIRA DA COSTA**

Procuradora de Contas

**QUARTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**ANEXOS:**

1. **ROTEIRO DE PESQUISA DE PREÇOS MÍNIMA EDITADO PELOS REPRESENTANTES DO CONTROLE EXTERNO NA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO**
2. **PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2020/256324 (COMPRA DE AZITROMICINA 500 MG – EMS S/A)**
3. **PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2020/298868 (COMPRA DE AZITROMICINA 500 MG – EMS S/A E NOVA QUÍMICA FARMACEUTICA S/A)**
4. **PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2020/308544 (COMPRA DE AZITROMICINA 500 MG – EMS S/A)**
5. **CHECKLIST ELABORADO PELA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EXCEPCIONAIS PREVISTAS NO DECRETO ESTADUAL N. 619 - PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2020/256324.**
6. **CHECKLIST ELABORADO PELA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EXCEPCIONAIS PREVISTAS NO DECRETO ESTADUAL N. 619 - PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2020/298868.**
7. **CHECKLIST ELABORADO PELA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EXCEPCIONAIS PREVISTAS NO DECRETO ESTADUAL N. 619 - PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 2020/308544.**
8. **RELATÓRIO DE PESQUISA DE PREÇOS, REALIZADA JUNTO AO PAINEL DE PREÇOS DO GOVERNO FEDERAL (COMPRASNET)**
9. **1º RELATÓRIO DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO**
10. **2º RELATÓRIO DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO**