



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 15/05/13

ITEM Nº 04

RECURSO ORDINÁRIO

04 TC-001230/003/07

Recorrente(s): Edson Moura - Ex-Prefeito Municipal de Paulínia.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Paulínia e Home Care Medical Ltda., objetivando gerenciamento, operacionalização e abastecimento dos setores de almoxarifado e farmácia da Secretaria Municipal de Saúde.

Responsável(is): Edson Moura (Prefeito à época), Hamilton Campolina Júnior (Secretário dos Negócios Jurídicos) e Almério Aguiar Melo Filho (Secretário de Saúde).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Primeira Câmara, que julgou irregulares o pregão presencial, o contrato e a execução contratual, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa, no valor equivalente a 2.000 UFESP's, ao Senhor Edson Moura, nos termos do artigo 104, inciso II, da referida Lei. Acórdão publicado no D.O.E. de 08-11-11.

Advogado(s): Marcelo Palavéri e outros.

Acompanha(m): Expediente(s): TC-003536/003/07, TC-043493/026/07 e TC-003431/026/09.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

RELATÓRIO

A E. Primeira Câmara deste Tribunal, em sessão de 18/10/11, julgou irregulares pregão presencial realizado pelo MUNICÍPIO DE PAULÍNIA, tendo por objeto o gerenciamento, a operacionalização e o abastecimento dos setores de almoxarifado e farmácia da Secretaria Municipal de Saúde, o contrato dele decorrente, firmado com HOME



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CARE MEDICAL LTDA., e a sua execução¹. Aplicou, ainda, multa de 2.000 UFESP's ao responsável (Edson Moura - Prefeito Municipal á época)².

¹ Pregão presencial n°. 207/06, contrato n°. 153/07 (de 02/04/07, valor de R\$ 21.435.203,00, prazo de vigência de 12 meses) e execução contratual.

² Acórdão publicado no DOE de 08/11/11, nos seguintes termos:

"...tendo em vista que a contratação única, a partir de uma proposta global, pela qual uma só empresa do ramo de saúde viria a receber todos os investimentos públicos para solucionar demandas que são multidisciplinares, impediu o Município de Paulínia de alcançar as propostas efetivamente mais vantajosas para os reais investimentos públicos que eram necessários e, ao final do contrato, poderão estar presentes novamente os problemas crônicos da Administração ainda não solucionados em definitivo, muito embora expressivos gastos tenham sido feitos, e ainda, as substanciais diferenças a maior nos preços praticados, além do evento que envolveu a apreensão de medicamentos e uma "doação" pautada em simples mensagens transmitidas por e-mail e por fax símile, decidiu julgar irregulares a licitação na modalidade pregão presencial, o contrato e a execução contratual em exame, determinando, por consequência, sejam expedidos os ofícios, nos termos do art.2º, XV e XXVII, da L.C.709/93, concedendo ao Excelentíssimo Senhor Prefeito de Paulínia o prazo de sessenta dias para que informe esta Corte acerca das providências adotadas, em face das irregularidades aqui apuradas. E ainda, considerando que houve afronta aos art.37, "caput", e 70, "caput", da Carta Magna, pela ofensa aos princípios da moralidade, da economicidade e da publicidade, decidiu pela aplicação de multa ao Senhor Edson Moura, autoridade responsável pela homologação do certame e celebração do contrato, em valor correspondente a 2.000 (duas mil) UFESP's, com fundamento no art.104, II, da referida Lei Complementar, fixando-lhe o prazo de trinta dias para atendimento, nos termos do art.86, do mesmo Diploma Legal. Por fim, determinou a remessa imediata de cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em face do teor das irregularidades aqui apuradas, bem como à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em exame **Recurso Ordinário** interposto por Edson Moura (Ex-Prefeito)³.

O juízo de reprovação da matéria tem por fundamento a união, em certame único, de atividades que comportam divisão (disponibilização de funcionários, alocação de softwares e equipamentos de informática e comunicação, além do fornecimento de medicamentos propriamente dito), com afronta ao § 1º, do artigo 23, da Lei nº. 8.666/93. O órgão colegiado concluiu que a junção dos serviços submetidos a disputa não era a solução para os problemas crônicos de distribuição de medicamentos à população e criticou a falta de clareza na definição de metas "passíveis de serem posteriormente medidas".

Com base em estudo elaborado pela Controladoria Geral da União, encaminhado a esta Corte pelo Ministério Público Federal, e no pregão anteriormente realizado, a Colenda Câmara identificou prática de preços excessivos⁴.

O voto condutor apresentou detalhado relato sobre a apreensão, pela Polícia Rodoviária, de medicamentos doados à Prefeitura de Ubatuba, porque desacompanhados de registro de saída ou ato da administração⁵.

Procuradoria da República em Campinas, em face do teor do Expediente TC-3431/026/09."

³ Às fls. 2444/2504, protocolado em 23/11/11, por meio de seu advogado Marcelo Palavéri (OAB/SP nº. 114.164).

⁴ Apresenta quadro comparativo de preços unitários de alguns medicamentos, apurando divergências substanciais - de 546,52% a 2144,00%.

⁵ Somente constam mensagens eletrônicas e via fac-símile e declaração de assistente operacional, justificando a doação tendo em conta que foram adquiridos "materiais médico-hospitalares e medicamentos" em quantidades muito superiores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nas razões recursais, menciona o responsável, de plano, representação formulada contra o edital em questão (exame prévio de edital - no TC-15/010/07), julgada improcedente por este Tribunal.

Colaciona decisões (nos TC-19572/026/05, TC-2202/007/06, TC-31147/026/03, TC-722/007/03, TC-16402/026/03) aprovando contratos semelhantes, uma vez que "a transferência de 'atividades - meio', de apoio, podem ser normalmente terceirizadas, enquanto que as 'atividades - fim' devem ser obrigatoriamente executadas pelo órgão titular do serviço" e, no caso, "gerenciamento, operacionalização de almoxarifado e de farmácia são, indubitavelmente, serviços acessórios, porém de suma importância para consecução de sua atividade final", a "prestação de serviços relacionados à saúde".

Prossegue argumentando que tendo em vista a "economia de escala e a qualidade do conjunto dos serviços a serem prestados, o Município de Paulínia não vislumbrou a viabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto", a contratação de empresas distintas certamente aumentaria os custos finais, "além de restar comprometida a rapidez e agilidade de todo o procedimento", "haveriam evidentes despesas sobrepostas de transporte, pessoal, informática, material de escritório", ou seja, "não se mostra economicamente e tecnicamente viável contratar empresas distintas para a realização destes serviços".

Dá conta da logística dos serviços, procurando demonstrar que o "fracionamento pretendido inviabilizaria a execução contratual, sem qualquer vantagem de ordem financeira".

ao necessário e "não teriam como ser utilizados antes de se expirarem os seus prazos de validades que já se achavam próximos".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nega a prática de preços excessivos, assegurando que os itens comparados, embora semelhantes, não eram iguais⁶. Destaca, ainda, que "a contratação ora em análise não trata-se apenas de fornecimento de medicamento, mas sim o gerenciamento, operacionalização e abastecimento dos setores de almoxarifado e farmácia".

Relata que a Prefeitura de Ubatuba solicitou "doação de medicamentos e insumos farmacêuticos com disponibilidade em estoque para suprir necessidades de caráter emergenciais", pedido atendido com materiais que "estavam em quantidades acima da necessidade do Município (posto que decorrentes de aquisição fundada em estimativas de consumo que não veio a se aperfeiçoar), portanto sendo produtos excedentes, com validade perto do vencimento". Todavia, confirma, saíram do Município "sem a documentação referente à mencionada doação" e, assim, "houve a apreensão" e "instauração do Inquérito Policial n.º. 005/08 para a pertinente apuração de crimes de sonegação fiscal e improbidade administrativa".

Conclui informando que, em 21/02/08, "o Ministério Público do Estado de São Paulo promoveu o arquivamento do presente Inquérito Policial, entendendo que as Prefeituras Municipais, não sendo contribuintes de impostos, não estão obrigadas a emitir documentos fiscais para acompanhar suas operações, sendo estas de qualquer natureza, tais como consertos, envio e retorno de armazenagem,

⁶ "ou seja, embora sejam do mesmo princípio ativos, tratam-se de medicamentos de classificação diferenciada, sendo que os produtos ofertados no Pregão 207/06 receberam em sua grande maioria a classificação de medicamentos de referencia que já estão há bastante tempo no mercado ou genéricos e os produtos do pregão 19/06 são, em sua maioria medicamentos similares, ou seja medicamentos que apresentam denominação genérica que não tem com ele comprovada bioequivalência".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

doações e outras, desde que tenham apresentado os documentos referentes ao retorno real ou simbólico de mercadorias armazenadas, o que foi objeto da alegada doação, conforme consta dos documentos já acostados aos autos" e "a contagem física das mercadorias apreendidas conferiu com as descritas nas notas fiscais de faturamento de n°. 414 e 543 da Prefeitura Municipal de Paulínia".

Reputando regulares os atos praticados, protesta contra a multa aplicada.

SDG (fls. 2511/2513) conclui pelo não provimento do apelo. Pondera que os "itens licitados poderiam ser fornecidos por diferentes empresas", obtendo proposta mais vantajosa. Considera insuficientes as justificativas apresentadas para as diferenças de preços. Destaca o estoque de medicamentos em quantidade superior às necessidades do Município, "proveniente de uma estimativa de consumo equivocada, que acabou ensejando a doação efetuada pela Prefeitura nos moldes como foi feita, denotando, sem sombra de dúvida, falta de planejamento e de controle da Administração".

É o relatório.

GCECR
LCA



TC-001230/003/07

VOTO

Preliminar

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito

A contratação aglutina diferentes serviços - *disponibilização de funcionários, alocação de softwares com sistema aplicativo e banco de dados e equipamentos de informática e de comunicação, além do fornecimento de remédios propriamente dito* - que poderiam ter sido licitados separadamente, em busca de melhor aproveitamento de recursos, ampliação da competitividade e obtenção de proposta mais vantajosa⁷.

Distingue-se a inclusão no objeto da aquisição dos medicamentos, atividade que a Administração deveria, em especial, ter se

⁷ Assim irretocável a decisão recorrida, nos seguintes termos:

"A contratação única, a partir de uma proposta global, pela qual uma só empresa do ramo de saúde viria a receber todos os investimentos públicos para solucionar demandas que são multidisciplinares, impediu o Município de Paulínia de alcançar as propostas efetivamente mais vantajosas para os reais investimentos públicos que eram necessários, valendo repisar que, ao final do contrato de prestação de serviços, após a utilização dos equipamentos de informática da empresa contratada, dos seus funcionários e de sua invocada logística, estarão presentes novamente os problemas crônicos da Administração ainda não solucionados em definitivo, muito embora expressivos gastos tenham sido feitos."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

preocupado em desmembrar das demais, instaurando certames licitatórios específicos.

Esse procedimento, como descrito em minúcias no voto condutor⁸ (com fundamento em estudo

⁸ Prossegue a decisão:

“No âmbito da sempre salutar cooperação entre órgãos da Administração Pública, temos nestes autos o encaminhamento, por parte do Ministério Público Federal, de um estudo específico da Controladoria Geral da União sobre os preços praticados nas compras de medicamentos durante esta contratação, em face da utilização de recursos de programas do Sistema Único de Saúde⁸. Neste estudo, encartado às fls. 05/15 do Expediente TC-003431/026/09, estão comparados os preços pagos por um mesmo medicamento, em uma amostra de 309 (trezentos e nove) itens de medicamentos, onde foram confrontados: - os valores unitários praticados através de aquisições de medicamentos pela via convencional, derivadas do Pregão n° 19/06 da própria Prefeitura de Paulínia, homologado em 07 de junho de 2006⁸; - e os valores unitários praticados pelas aquisições de medicamentos derivadas do presente Pregão de n° 207/2006, homologado em 23 de março de 2007. E como destacaram a Chefia da Assessoria Técnica e a SDG, os preços dos demais serviços prestados, nesta contratação, estavam segregados dos preços dos medicamentos e materiais médicos, e não estava neles embutidos, o que torna válida a comparação.

Assim, nada obstante o curto espaço de tempo entre os contratos do Pregão n° 19/06, e o contrato deste Pregão n° 207/06, os preços pagos por medicamentos na presente contratação estiveram em média 193% (cento e noventa e três por cento) superiores aos preços do Pregão n° 19/06.

Ainda neste mesmo estudo comparativo, o consumo mensal de cada medicamento na presente contratação foi multiplicado pelos valores unitários de um e de outro Pregão, de sorte a obter quanto seria o valor total mensal pelo preço do Pregão n° 19/06, e quanto seria o valor mensal pelo preço deste Pregão n° 207/06. Ao final, ficou demonstrado que seria de R\$ 172.772,29 (cento e setenta e dois



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

mil, setecentos e setenta e dois reais e vinte e nove centavos) o valor mensal pago pelos valores unitários do Pregão n° 19/06. Enquanto que os valores unitários deste Pregão n° 207/06 levam o valor mensal a R\$ 507.476,98 (quinhentos e sete mil, quatrocentos e setenta e seis reais e noventa e oito centavos). É uma diferença que monta R\$ 334.704,69 (trezentos e trinta e quatro mil, setecentos e quatro reais e sessenta e nove centavos).

Em que pese serem apenas comparativos os valores unitários dos contratos derivados do Pregão n° 19/06, por não significarem os valores exatos que se obteria com a necessária aplicação do princípio tutelado pelo § 1º, do artigo 23, da Lei n° 8.666/93, o fato é que não há como se vislumbrar uma só justificativa para tamanha variação de preços praticados.

Veja que 193% (cento e noventa e três por cento) foi a média encontrada na amostra, vez que as diferenças pagas a maior chegam a atingir bem mais de 1.000% (hum mil por cento), consoante alguns exemplos abaixo destacados:

MEDICAMENTO	VALOR UNITÁRIO PREGÃO 19/06 HOMOLOGADO EM 07/06/2006	VALOR UNITÁRIO PREGÃO 207/06 HOMOLOGADO EM 23/03/2007	SOBREPREGO
<i>Dimeticona Gotas 75 mg/ml</i>	R\$ 0,46	R\$ 3,9204	752,26%
<i>Efedrina 50 mg/ml</i>	R\$ 0,74	R\$ 5,9300	701,35%
<i>Lidocaína, Cloridrato-Geléia</i>	R\$ 0,98	R\$ 6,3359	546,52%
<i>Risperidona 1 mg</i>	R\$ 0,11	R\$ 2,1681	1.871,00%
<i>Risperidona 2 mg</i>	R\$ 0,15	R\$ 3.3660	2.144,00%
<i>Tamoxifeno 20 mg</i>	R\$ 0,23	R\$ 3,9204	1.604,52
<i>Teicoplamina 400 mg</i>	R\$ 44.58	R\$ 296,9970	566,21%
<i>Tramadol, Cloridrato-Gotas</i>	R\$ 3,98	R\$ 48,0145	1.106,39%

Fonte: Fls. 05/15 do TC-003431/026/09.

Na verdade, todas estas substanciais diferenças a maior nos preços praticados pelos medicamentos constituem uma comprovação inequívoca



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

elaborado pela Controladoria Geral da União, encaminhado a este Tribunal pelo Ministério Público Federal), resultou em aquisição de produtos por preços bastante superiores aos de mercado.

Por outro lado, ainda que a Prefeitura de Paulínia argumente que estava desobrigada à emissão de documento fiscal, "é inadmissível, sob a óptica do Direito Administrativo, que uma doação deste porte não se faça acompanhar de qualquer ato dos Chefes daqueles Poderes Executivos Municipais, ou de qualquer registro das saídas daqueles medicamentos dos depósitos da Prefeitura de Paulínia com destino à doação de medicamentos ao Município de Ubatuba" (conforme voto recorrido).

Ademais, a argumentação da defesa favorável à doação - por conta de estoque de medicamentos em quantidades bem superiores às necessidades do Município e produtos com data de validade próxima ao vencimento - somente reforça o entendimento de execução inapropriada dos serviços, demonstrando, na prática, ineficácia do sistema implantado para solução dos problemas existentes no Município.

Pelo exposto, meu voto **nega provimento** ao Recurso, mantendo, na íntegra, a r. decisão de primeiro grau bem como a multa aplicada ao dirigente.

GCECR
LCA

de que a afronta aqui verificada em relação ao princípio do § 1º, do artigo 23, da Lei Geral das Licitações, resultou em uma contratação não vantajosa à Administração, e que se revela como uma ofensa clara aos princípios constitucionais da economicidade e da moralidade administrativa, os quais consagrados nos artigos 37, "caput", e 70, "caput", da Carta Maior."