



**PROCESSO Nº: 2901/2020-TC**

**INTERESSADO(A): SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA**

**ASSUNTO: ACOMPANHAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE EPI'S PELA SESAP/RN, DESTINADA AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19**

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. PROCEDIMENTO DE ACOMPANHAMENTO. CONTRATAÇÃO DE EPI'S PELA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). ANÁLISE DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS PELA COMISSÃO TÉCNICA DE FISCALIZAÇÃO. DETERMINAÇÃO CAUTELAR PARA RETENÇÃO PARCIAL DE PAGAMENTO REFERENTE À AQUISIÇÃO DE LUVAS NÃO CIRÚRGICAS. ALEGAÇÃO DE SOBREPREÇO IRREGULAR NÃO CONFIGURADA À LUZ DO ART. 4º-E, §3º, DA LEI 13.979/2020. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE *FUMUS BONI IURIS*. INDEFERIMENTO. APONTAMENTOS RELATIVOS À AMPLIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE DO NOVO CERTAME PARA AQUISIÇÃO DO MESMO PRODUTO, APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVA DE QUANTITATIVOS E COBRANÇA DE DECLARAÇÃO EXIGIDA POR LEI (ART. 4º-F, LEI 13.979/2020). CARÁTER COLABORATIVO DO ÓRGÃO DE CONTROLE ATENDIDO, NESTE MOMENTO, MEDIANTE RECOMENDAÇÃO.**

### **RELATÓRIO**

Trata-se de processo decorrente da atuação fiscalizatória concomitante deflagrada no âmbito deste Tribunal de Contas para acompanhamento das ações administrativas adotadas pelo Estado do Rio Grande do Norte visando ao enfrentamento da pandemia decorrente do novo Coronavírus (COVID-19).

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

A ação fiscalizatória em epígrafe está contemplada na dimensão atuação concomitante do Plano de Fiscalização Anual 2020/2021 deste Tribunal de Contas, sendo constituída comissão técnica no âmbito da Diretoria de Administração Direta (DAD) através da Portaria nº 018/2020-SECEX/TCE/RN.

No presente caso, o acompanhamento tem por objeto as contratações realizadas por meio de dispensa de licitação para aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), destinados a atender as necessidades da rede estadual de saúde durante o enfrentamento ao novo Coronavírus (COVID-19), objeto do Processo Administrativo Eletrônico nº 00610194.000027/2020-55 (SEI<sup>1</sup>).

De início, a comissão técnica apresentou Relatório de Acompanhamento em que apresenta as contratações diretas realizadas pela Secretaria de Estado da Saúde Pública, para aquisição de luvas para procedimento não cirúrgico, macacão de segurança e aventais cirúrgicos. A análise compreendeu os aspectos atinentes aos procedimentos executados, com proposição de encaminhamentos de natureza diligencial e recomendatória. (eventos 04 a 07)

Em apreciação, emiti despacho com uma síntese das constatações e conclusão do Relatório de Acompanhamento, que aqui transcrevo as partes mais relevantes, com *permissa venia*:

Em breve contextualização, importa registrar que a Secretaria de Estado da Saúde Pública firmou cinco Termos de Dispensas de Licitação (nº 31, 38, 39, 40 e 41/2020), com fundamento no art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, tendo por objeto Equipamentos de Proteção Individual a serem utilizados pelos profissionais da saúde da rede estadual de saúde, no enfrentamento ao COVID-19. A tabela abaixo bem sintetiza os itens e valores contratados:

---

<sup>1</sup> Sistema Eletrônico de Informações, gerido pelo Governo do Estado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

EPIs	Quantidades	Preço Unit.	Total por Item	Total por Empresa	Contratada
LUVA PARA PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRGICO, MÉDIA	5.120.000	R\$ 0,55	R\$ 2.816.000,00	R\$ 4.908.200,00	DENTALMED
LUVA PARA PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRGICO, PEQUENA	1.072.000	R\$ 0,55	R\$ 589.600,00		
LUVA PARA PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRGICO, GRANDE	2.732.000	R\$ 0,55	R\$ 1.502.600,00		
MACACÃO DE SEGURANÇA	100	R\$ 51,99	R\$ 5.199,00	R\$ 5.199,00	NEOBETEL
AVENTAL CIRÚRGICO, ESTÉRIL	600	R\$ 26,00	R\$ 15.600,00	R\$ 15.600,00	BEM MED
AVENTAL OU CAPOTE CIRÚRGICO	60.000	R\$ 15,60	R\$ 936.000,00	R\$ 936.000,00	MAWED
AVENTAL	10.000	R\$ 17,99	R\$ 179.900,00	R\$ 179.900,00	BE LIFE
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 6.044.899,00</b>	

FONTE: Relatório de Acompanhamento, parágrafos 13, 14 e 15.

(...) a comissão técnica da DAD abordou três aspectos sobre as contratações realizadas.

O primeiro deles refere-se à **justificativa do preço da contratação das luvas**. Isto porque havia propostas de outras empresas em valor unitário inferior àquele apresentado pela empresa que resultou como contratada. (...)

O relatório pontua que, apesar de justificada a necessidade da contratação com base no art. 4º-E, §3º, da Lei nº 13.979/20, não ficou devidamente transparente porque foram desconsideradas as propostas apresentadas pela MEDLIFE e CRMED, que traziam valores mais vantajosos. (...)

O Relatório destaca que “por dever de cautela e zelo ao executar a despesa pública, seria aconselhável que o gestor atuasse de forma diligente no intuito de certificar o interesse – ou não – das empresas que apresentaram valores inferiores quando da realização da cotação”, em especial pela diferença vultosa se comparada com os valores ofertados pelas outras propostas.

Nesse sentido, colaciona ainda um comparativo com valores contratados por outros oito entes públicos no período de 29/04 a 08/05, variando o valor da caixa com 100 unidades entre R\$ 24,50 e R\$ 47,89, a importar num valor unitário médio inferior a R\$ 0,50 (cinquenta centavos).

O segundo apontamento constante no Relatório de Acompanhamento diz respeito à **demonstração e justificativa dos quantitativos adquiridos**, a considerar que o Memorando nº 9/2020/SESAP-UNICAT e o Termo de Referência requisitam grandes quantidades de Equipamento de Proteção Individual – EPIs, “sem que se mostre, minimamente, como foram definidos esses quantitativos”.

A Comissão Técnica ressalta que, mesmo considerando a disposição contida no art. 4º-B, IV, da Lei Federal nº 13.979/2020 – quando estabelece a presunção de que a contratação direta fundada na pandemia se limitou à parcela necessária ao atendimento da emergência – não é dispensada a



apresentação de critérios objetivos na definição de quantitativos, ainda que de forma simplificada.

Por fim, o terceiro aspecto levantado diz respeito à constatação objetiva da **ausência de declaração que ateste o cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal**, não dispensada para este tipo de contratação, a teor do art. 4º-F da Lei nº 13.979/2020. Verificou-se que três das empresas contratadas não apresentaram o aludido documento.

Em conclusão, como propostas de encaminhamentos, têm-se:

a) **Das diligências:**

a.1) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, apresente esdarecimentos acerca dos apontamentos realizados no item III.1 do presente relatório, em especial o motivo de não ter considerado, no processo de dispensa de licitação nº 00610194.000027/2020-55, os orçamentos das empresas MEDLIFE e da CRMED, uma vez que tais orçamentos mostraram-se mais vantajosos à Administração Pública;

a.2) Que a SESAP, por meio do Secretário Estadual de Saúde Pública, apresente esdarecimentos acerca da ausência de apresentação de declaração de cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso XXXIII, do art. 7º da Constituição Federal por parte das empresas BE LIFE INDÚSTRIA COMÉRCIO, BEMMED DISTRIBUIDORA e MAWED COMERCIAL LTDA, item III.3 deste relatório;

b) **Das recomendações:**

b.1) recomenda-se que a SESAP indua nos processos de contratação pública, sempre que possível, a justificativa fundamentada que demonstre como foram definidos os quantitativos requisitados, conforme prevê o art. 15, §7º, II, da Lei 8.666/93.

Por ocasião do despacho inicial, ratifiquei a autuação do feito como caráter seletivo e prioritário, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Resolução nº 009/2011-TC, e determinei a notificação da Secretaria Estadual de Saúde Pública, ofertando um prazo de 10 (dez) dias para manifestação sobre os apontamentos do Relatório de Acompanhamento, especialmente em relação aos itens “a” e “b” da sua conclusão. (evento 11)

Uma vez certificado o transcurso do prazo, o processo foi encaminhado para prosseguimento do acompanhamento fiscalizatório. Veio a lume o segundo relatório, com o



aprofundamento da análise anterior e concluindo com a proposição de medidas a serem observadas pela SESAP, **inclusive em caráter cautelar.** (eventos 24 e 25)

Em **apertada síntese**, a comissão técnica relata que, apesar da ausência de resposta, foi verificado junto ao processo SEI que o Secretário da SESAP determinou o imediato cancelamento da aquisição dos itens referentes a luvas para procedimentos não cirúrgicos com a empresa DENTALMED, sendo instaurado novo procedimento administrativo para aquisição daquele específico equipamento.

Ressalta-se que, apesar do cancelamento da contratação, as notas fiscais presentes nos autos indicam que a contratada forneceu parte do que estava previsto inicialmente, o que importa num valor a receber de R\$ 671.000,00 (seiscentos e setenta e um mil reais), considerando os preços pactuados. No entanto, verificado que o valor unitário ofertado pela empresa estava à época acima dos preços praticados no mercado, como apontado no primeiro relatório, **subsistiria um excedente naquele valor a ser pago, na ordem de R\$ 213.450,00 (duzentos e treze mil quatrocentos e cinquenta reais).**

Quanto ao novo procedimento de dispensa de licitação para aquisição de luvas, a comissão técnica aponta que, apesar de pertinente a decisão do Secretário, **as medidas até então adotadas quanto à pesquisa de preços indicam possível desacerto para a contratação mais vantajosa para a Administração.** Isto porque há previsão para entrega de todo o elevado quantitativo dos EPIs de forma imediata, além da pesquisa mercadológica estar sendo realizada através de e-mails, com um número reduzido de respostas encaminhadas, o que pode indicar a pouca atratividade ou inviabilidade dos potenciais fornecedores.

Outro ponto abordado concerne à proposição para que a SESAP instrua os processos de contratação pública com a justificativa fundamentada que demonstre como foram definidos os quantitativos requisitados, incluindo nos autos as respectivas memórias de cálculo, **convertendo de recomendação (como constante no primeiro relatório) para determinação.**

E, finalmente, em relação às declarações que se encontravam faltantes nos procedimentos de contratação, constatou-se que foram anexadas ao processo, **corrigindo-se a fragilidade.**

Como proposta de encaminhamentos, o relatório apresenta:



- a) **Determinação cautelar**, diante do receio de grave e iminente prejuízo ao patrimônio e interesse públicos, ante possível dano ao erário da ordem de R\$ 213.450,00, com a concessão de tutela de urgência, *inaudita altera pars*, “determinando que a Secretaria de Estado da saúde do Rio Grande do Norte – SESAP **abstenha-se** de efetuar pagamento à empresa DENTALMED superior ao do preço de mercado à época dos itens 01, 02 e 03 do Mapa de Apuração de Preço (id.5417784), referente ao Termo de Dispensa de Licitação nº 38/2020, do Processo SEI nº 00610194.000027/2020-55, **ou seja, cujo valor global seja superior ao montante de R\$ 457.550,00 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e cinquenta reais)**, até que seja realizada a análise do mérito da contratação”<sup>2</sup>;
- b) **Determinação à SESAP** para que:
- b.1) exija das contratadas nos processos de aquisições relacionadas ao enfrentamento do novo coronavírus que apresentem a declaração de cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição Federal;
- b.2) instrua os processos de contratação pública com a justificativa fundamentada que demonstre como foram definidos os quantitativos requisitados, incluindo nos autos as respectivas memórias e cálculo;
- c) **Recomendação à SESAP** para adoção de medidas a fim de ampliar o número de empresas participantes nas contratações destinadas ao enfrentamento da COVID-19, inclusive, que tais medidas sejam adotadas durante a realização do novo processo de dispensa de licitação.

Diante do pleito cautelar, encaminhei o processo para oitiva do Ministério Público de Contas que, com a celeridade que o caso requer, emitiu o Parecer nº 411/2020, manifestando o entendimento sintetizado na seguinte ementa:

CONTROLE CONCOMITANTE. MONITORAMENTO. SESAP. CONTRATAÇÕES DIRETAS. LEI 13.979/2020. EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL

1. O acervo probatório ora catalogado não evidencia nenhum indício plausível de dolo ou erro grosseiro no juízo de conveniência e oportunidade que viabilizou a contratação da empresa DENTALMED, a qual, a princípio, foi suficientemente justificada à luz das exigências legais e da excepcional conjuntura mercadológica que lhe eram aplicáveis;

2. A não caracterização exaustiva dos pressupostos cautelares do *fumus boni iuris* e do *periculum damnum irreparabile* esvazia o interesse de agir necessário à intervenção acautelatória desta Corte, circunstância esta que, associada à comprovação de que a parcela impugnada da contraprestação remanescente

<sup>2</sup> Grifos originais



Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

se refere a materiais efetivamente já agregados ao patrimônio público, descortina o irrestrito descabimento da providência cautelar pleiteada;

3. As demais ponderações da Diretoria Técnica acerca das alternativas, em tese, mercadologicamente mais atrativas às vindouras contratações diretas do jurisdicionado, da irredutível exigibilidade das certidões não exduídas pela Lei Federal nº 13.979/2020 e, em especial, da observância ao formato de justificativas específicas que adotado pelo Tribunal de Contas da União a partir do Acórdão nº 1.335/2020 devem ensejar, no máximo, a expedição das recomendações pertinentes;

4. Parecer pelo indeferimento da medida cautelar ventilada e, de resto, pela emissão de recomendação em tomo dos apontamentos paralelamente arguidos pela Diretoria Técnica, nos termos desta manifestação ministerial.

O processo foi encaminhado para apreciação do Pleno, na 43ª sessão ordinária, datada de 14/07/2020, sendo, entretanto, retirado de pauta em razão da localização de resposta enviada pela SESAP no prazo conferido. Posteriormente, foi realizada a juntada aos autos do Documento nº 3030/2020, decorrente do envio realizado via Portal do Gestor em 24/06/2020, constando o Ofício nº 24/2020/SESAP - COVID/SESAP - COAD/SESAP - SECRETARIO/SESAP, acompanhado de documentos.

A manifestação trata da contratação emergencial dos EPIs reiterando os fatos já documentados no processo SEI. Apresenta, ainda, explicação em relação à demonstração e justificativa dos quantitativos adquiridos, como também informa a juntada das declarações das empresas contratadas que estavam faltando no processo de contratação. Por fim, noticia o cancelamento da aquisição referente às luvas, relativamente ao valor residual, e a realização de nova pesquisa mercadológica, bem como novo termo de referência com quantitativo atualizado, relativo a esses itens.

Verificando que não houve nenhum fato novo em relação ao que já se manifestou a comissão técnica, submeti o processo a vistas do Ministério Público de Contas, que reiterou *in totum* o entendimento consignado no Parecer nº 411/2020-PG.

É o que importa relatar.

**VOTO**

Trago o processo a este Pleno, neste momento, em razão do pedido acautelatório apresentado pela comissão técnica de fiscalização no segundo Relatório de

Acompanhamento. No entanto, não vislumbrando óbice de ordem processual, tratarei ainda das demais proposições contempladas na análise realizada.

## **1. DO PEDIDO CAUTELAR DE RETENÇÃO PARCIAL DE PAGAMENTO REFERENTE À AQUISIÇÃO DE LUVAS NÃO CIRÚRGICAS**

A possibilidade de expedição de medidas de natureza cautelar pelos Tribunais de Contas possui constitucionalidade já amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como poder implícito de natureza assecuratória ao exercício de sua competência finalística de controle externo da Administração Pública<sup>3</sup>.

Não bastasse, a Lei Complementar Estadual nº 464/2012, em seu art. 120, traz expressa autorização ao TCE/RN para determinação de natureza acautelatória, no início ou no curso de qualquer apuração, desde que existente "fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito". Necessário, pois, que se reúnam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, traduzidos, respectivamente, na plausibilidade do fundamento jurídico e o risco de que a extensão temporal até o julgamento do mérito importe em dano maior ao interesse público.

No presente caso, o cerne da questão consiste em realizar juízo de valor sobre a escolha realizada pela Secretaria de Estado da Saúde Pública que resultou na contratação da empresa DENTALMED para aquisição de 8.924.000 luvas para procedimentos não cirúrgicos, ao custo unitário de R\$ 0,55 (cinquenta e cinco centavos), visando ao atendimento da emergência em saúde pública decorrente da pandemia provocada pela COVID-19, isto para avaliar se houve ou não sobrepreço hábil a legitimar a determinação cautelar para se obstar o pagamento do valor considerado excedente.

Nesse sentido, necessário averiguar se os elementos factuais apresentados denotam irregularidade praticada na contratação, segundo o comando normativo que rege a matéria.

<sup>3</sup> *Leading case*: MS nº 24.510/DF. Outros julgados do STF sobre o tema, a título exemplificativo: MS nº 26.263DF, MS 26.547/DF, SS nº 3789/MA, SS nº 4009/RR, MS 30593/DF e SS 5205/RN.



Primeiramente, comporta destacar que o parâmetro jurídico-legal a ser adotado no caso em apreciação consiste na Lei Nacional nº 13.979/2020, que trata de estabelecer, dentre outros temas, normas para aquisição de bens e serviços vinculados ao atendimento das demandas de saúde pública decorrentes da pandemia da COVID-19.

No que tange ao preço da contratação pandêmica, a referida lei trata de estabelecer:

Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020<sup>4</sup>\)](#)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o *caput* conterá:

- I - dedaração do objeto;
- II - fundamentação simplificada da contratação;
- III - descrição resumida da solução apresentada;
- IV - requisitos da contratação;
- V - critérios de medição e pagamento;
- 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; e**
- VII - adequação orçamentária.

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do *caput*.

§ 3º **Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.** Destaque acrescido

<sup>4</sup> Art. 4º-E integralmente incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020.

**Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales**

Como se depreende, a dicção legal aponta no sentido de permitir contratação por valor acima do estimado decorrente de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que devidamente justificado.

Firmada essa premissa normativa, vejamos o caso concreto, em breve síntese dos aspectos principais.

O processo administrativo (processo SEI nº 00610194.000027/2020-55) foi instaurado em 15/04/2020, constando Termo de Referência<sup>5</sup> para aquisição de produtos pelo período necessário para atendimento das necessidades da rede hospitalar do Estado do Rio Grande do Norte a serem destinados ao enfretamento da Pandemia Sas-Cov-2.

Em relação ao item “Luva para Procedimento não cirúrgico”, a pesquisa mercadológica realizada em **22/04/2020** indicou o preço médio de R\$ 0,1893 a unidade nos tamanhos médio e pequeno, e R\$ 0,1799 a unidade grande.

Para a cotação de preços dos potenciais fornecedores, veiculou-se edital de convocação no Diário Oficial do Estado, Edição nº 14.650, de 23/04/2020, com data limite para recebimento de cotação fixada para 27/04/2020, às 16h.

28 Diário Oficial RIO GRANDE DO NORTE ANO 87 EDIÇÃO Nº 14.650 23 DE ABRIL DE 2020

CCAD - Coordenadoria Administrativa  
 Edital de Convocação - Edital nº 132/2020 (EMERGENCIAL DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL - EPI)  
 A Secretaria de Estado de Saúde Pública, visando a aquisição Em Caráter Emergencial de Equipamentos de Proteção Individual - EPI, convoca empresas do ramo para apresentarem propostas de preços nas condições especificadas no referido Edital Convoca.  
 Este se encontra disponível no SUAM.  
 Data limite para recebimento de cotação dia 27/04/2020 (segunda-feira) às 16h.  
 Para maiores esclarecimentos, entrar em contato pelo e-mail: [compras.sesap@tce.rn.gov.br](mailto:compras.sesap@tce.rn.gov.br). Enviar proposta e documentação suportada no Edital convoca ao e-mail: [compras.sesap@tce.rn.gov.br](mailto:compras.sesap@tce.rn.gov.br).  
 Márcia Marques de Silva Lima  
 Subcoordenadora de Adm. de Material

Fonte: Processo SEI nº 00610194.000027/2020-55

Além disso, foi encaminhado ofício circular por email a 76 destinatários com solicitação de propostas.

Em atendimento ao parecer do Subcoordenador da Assessoria Jurídica da SESAP, sobreveio uma pesquisa mercadológica atualizada, datada de **27/04/2020**, desta vez indicando

<sup>5</sup> Evento 06, pág. 76 e ss



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

o preço médio das luvas não cirúrgicas em R\$ 0,3613 a de tamanho médio, R\$ 0,3670 a de tamanho pequeno e R\$ 0,45 a de tamanho grande.

Consta “Justificativa” da Chefe de Grupo Auxiliar de Compras, Sra. Leila de Carvalho Fernandes Oliveira, em que detalha o procedimento adotado para a coleta dos preços, nos seguintes termos:



### JUSTIFICATIVA

#### JUSTIFICATIVA

Em atenção ao Despacho da Coordenadoria Administrativa id 5389243, o qual solicita atualização da pesquisa mercadológica para atendimento do processo, foi realizada pesquisa em compras de DISPENSA DE LICITAÇÃO dos últimos dois meses, sendo que em dois momentos: Primeiro, um levantamento de preços no site do Banco de Preços, a fim de compor uma cesta de preços aceitáveis; depois, solicitação de preços para fornecedores e pesquisa em sites de internet.

No primeiro passo, fundamentando-se no Art. 2º, §1º da Instrução Normativa nº 3, de 20 de Abril de 2017, foram priorizadas fontes cujas origens sejam provenientes de Órgãos públicos. Como nas amostras coletadas por intermédio do Banco de Preços, não foram encontradas amostras razoáveis para todos os itens, houve a necessidade de busca por preços em sites especializados ou mídias eletrônicas. Por fim, fez-se necessário consultar fornecedores para finalizar a pesquisa. Todos os preços levantados foram inclusos nos autos no anexo id 5402529.

Não havendo nada a acrescentar, remeta-se o processo para trâmites processuais necessários ao cumprimento da solicitação inicial.



Documento assinado eletronicamente por **LEILA DE CARVALHO FERNANDES OLIVEIRA, Chefe de Grupo Auxiliar de Compras**, em 28/04/2020, às 16:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º do [Decreto nº 27.685, de 30 de janeiro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.rn.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.rn.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5403652** e o código CRC **8FC8B59D**.

Fonte: Processo nº 00610194.000027/2020-55

## Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

No mesmo dia 27/07/2020, novo email<sup>6</sup> foi enviado às empresas, solicitando propostas atualizadas e encaminhando o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com os Ministérios Públicos Estadual e Federal.

Ao final do prazo, obtiveram-se as seguintes propostas:


**MAPA DE PESQUISA DE PREÇOS - PROCESSO**  
**Nº 00610194.000027/2020-55 (OFÍCIO Nº XX/@ANO@)**

MAPA DE PESQUISA DE PREÇOS – PROCESSO Nº 00610194.000027/2020-55 (OFÍCIO 132/2020/SESAP - SUAMISESAP -RN)

ITEM/EPIS	QUANT SOLICITADA	PREÇO MEDIO (R\$)	MAWED		DENTALMED		NEOBETEL		EXCLUSIVE FARMA		SOLUMED		BEM MED	
			UNITÁRIO (R\$)	TOTAL (R\$)	UNITÁRIO (R\$)	TOTAL (R\$)	UNITÁRIO (R\$)	TOTAL (R\$)	UNITÁRIO (R\$)	TOTAL (R\$)	UNITÁRIO (R\$)	TOTAL (R\$)	UNITÁRIO (R\$)	TOTAL (R\$)
1 LUIVA PARA PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRGICO, MÉDIA, LÁTEX NATURAL, COM PÓ BIOABSORVÍVEL	5.120.000	R\$ 0,3613	R\$ 0,6200	R\$ 3.174.400,00000	R\$ 0,5500	R\$ 2.816.000,00000	R\$ 0,6000	R\$ 3.072.000,00000	R\$ 0,6000	R\$ 3.072.000,00000		R\$ -		R\$ -
2 LUIVA PARA PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRGICO, PEQUENA, LÁTEX NATURAL, COM PÓ BIOABSORVÍVEL	1.072.000	R\$ 0,3670	R\$ 0,5900	R\$ 632.480,00000	R\$ 0,5500	R\$ 589.600,00000	R\$ 0,6000	R\$ 643.200,00000	R\$ 0,6000	R\$ 643.200,00000		R\$ -		R\$ -
3 LUIVA PARA PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRGICO, GRANDE, LÁTEX NATURAL, COM PÓ BIOABSORVÍVEL	2.732.000	R\$ 0,4500	R\$ 0,6200	R\$ 1.693.840,00000	R\$ 0,5500	R\$ 1.502.600,00000	R\$ 0,6000	R\$ 1.639.200,00000	R\$ 0,6000	R\$ 1.639.200,00000		R\$ -		R\$ -

Fonte: Processo nº 00610194.000027/2020-55

A Subcoordenadora de Administração de Material<sup>7</sup>, Sra. Márcia Marques da Silva Lima, apontou que “os itens 01; 02; 03 referentes às luvas estão acima da pesquisa de mercado, sendo necessário (*sic*) aprovação motivada do ordenador de despesas”. Registrou ainda:

O menor valor foi oferecido pela empresa DENTALMED, para todos os tamanhos, sendo valor unitário de R\$ 0,55 (cinquenta e cinco centavos), acumulando um montante total de R\$ 4.908.200 (quatro milhões, novecentos e oito mil e duzentos reais).

Observa-se, então, que o valor acima da pesquisa é de R\$ 1.435.520 (um milhão, quatrocentos e trinta e cinco mil, quinhentos e vinte reais).

Foi encaminhado e-mail à DENTALMED solicitando adequação de preço, no entanto esta informou da impossibilidade de reduzir, “Devido a Pandemia do Corona Vírus e ao

<sup>6</sup> Evento 06, págs. 39-59

<sup>7</sup> Evento 06, págs. 34-37.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

aumento diário do dólar, os fornecedores nos fazem cotações diárias, mais (sic) conseguimos ainda consegue (sic) manter esse preço de R\$ 0,55 centavos a unidade de luva”<sup>8</sup>.

O processo seguiu à UNICAT para justificativa quanto ao prosseguimento de aquisição dos itens cuja pesquisa mercadológica detectou valores acima dos preços estabelecidos em mercado, sendo então emitido despacho pelo Diretor Geral, Sr. Ralfo Cavalcanti de Medeiros, de seguinte teor:



### DESPACHO

Processo nº 00610194.000027/2020-55

Interessado: DIRECAO GERAL - UNIDADE CENTRAL DE AGENTES TERAPEUTICOS, COORDENADORIA DE OPERACOES DE HOSPITAIS E UNIDADES DE REFERENCIA

Trata-se de processo de aquisição de Equipamentos de Proteção Individual - EPI necessários ao abastecimento da rede hospitalar e unidades de referência do estado no enfrentamento da pandemia do COVID-19.

O processo inicia com memorando id. 5299516, justificativa da necessidade dos itens id. 5299933 e Termo de Referência id. 5300423. A necessidade da aquisição dos itens descritos no TR id. 5300423 foi levantada a partir das cotas estabelecidas para cada unidade atendida pela Unicat acrescida das unidades com autonomia administrativa e financeira (Hospital Monsenhor Walfredo Gurgel, Hospital Maria Alice Fernandes e Hospital e Hospital Dr. José Pedro Bezerra) que foram desautorizadas de adquirir esses produtos durante a pandemia ao COVID-19.

Importante esclarecer que esses itens não constam em nenhuma ata de registro de preços vigente ou em fase de conclusão, já que os itens Luva de Procedimento nos tamanhos P, M e G foram arrematados no RP 063/19 mas a empresa desistiu da assinatura da ata impossibilitando aquisições através da ata e comprometendo a reposição dos estoques levando a uma situação crítica comprometendo o abastecimento.

Pelo exposto reitero a necessidade de aquisição dos itens descritos no Termo de Referência.

Natal, 29/04/2020

 Documento assinado eletronicamente por **RALFO CAVALCANTI DE MEDEIROS, Diretor Geral**, em 29/04/2020, às 22:56, conforme horário

Fonte: Processo nº 00610194.000027/2020-55

<sup>8</sup> Evento 06, pág. 61-62

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

Em Justificativa<sup>9</sup> datada de 30/04/2020, o Secretário de Saúde Pública, Sr. Cipriano Maia de Vasconcelos, assim manifestou no tópico “c – Da contratação da DENTALMED”:

Em que pese a proposta da empresa DENTALMED tenha cotado o menor valor para os itens 01, 02 e 03, a oferta se apresentou acima do valor costumeiramente praticado no mercado.

Nestes termos, em cumprimento ao disposto no § 3º, do Art. 4-E, que permite a contratação pelo Poder Público de empresas que tenham apresentado valores superiores ao ordinariamente constatado no mercado, eis que é público e notório que o cenário vivenciado é de escassez dos produtos no mercado. Percebe-se diuturnamente que a situação enfrentada no tocante à aquisição de itens essenciais ao enfrentamento à pandemia é de sobrepreço na lógica do mercado.

Todos os países do mundo se encontram no mesmo cenário em que a produção mundial dos insumos de saúde já não é suficiente para atender a demanda. Não é demérito único do Estado do Rio Grande do Norte, encontrar-se em situação de dificuldade para a aquisição de equipamentos de proteção individual.

Exemplo disso pode ser evidenciado na publicação da Ata de Registro de Preços nº 063/2019, em que a empresa que foi declarada vencedora do certame para o fornecimento de luvas desistiu da assinatura da ata impossibilitando as aquisições através do instrumento e comprometendo a reposição dos estoques na rede de saúde pública estadual, levando-a a situação crítica.

Assim, resta justificada aquisição destes itens pelo valor aferido no mapa apurativo de id. 5417784.

Segundo a comissão técnica de fiscalização deste Tribunal de Contas, a justificativa apresentada foi **insuficiente** para legitimar a contratação da DENTALMED com preço superior aos valores de mercado à época. Além disso, observa que havia um orçamento da empresa MEDLIFE condizente com o preço de mercado mas desconsiderado pela Secretaria sem apresentação de motivação.

De fato, consta uma proposta de preços da empresa MEDLIFE em que indica os valores das luvas não cirúrgicas no importe de R\$ 0,33, datada de 16/04/2020, com validade de 05 dias.

---

<sup>9</sup> Evento 06, pág. 64-69

Ao que se observa do Mapa de Pesquisa Mercadológica datado de 27/04/2020 – o segundo apresentado nos autos, com valores atualizados – **a proposta da MEDLIFE foi considerada para a formação do preço médio de mercado, mas não compôs o Mapa de Apuração das propostas.** E entendo que a explicação é bastante lógica: a pesquisa mercadológica destinou-se a apurar os preços praticados nos dois meses antecedentes; ao passo que o mapa de apuração de propostas levou em consideração os orçamentos encaminhados após o chamamento realizado pela SESAP e com prazo vigente.

Como indicado anteriormente, a SESAP publicou o edital de convocação em 23/04/2020, e encaminhou email a mais de 70 empresas em duas ocasiões (23 e 27/04/2020), dentre eles constando o email [medlifeba@gmail.com](mailto:medlifeba@gmail.com), que se supõe ser da empresa MEDLIFE, sediada no município de Lauro de Freitas/BA. Portanto, foi oportunizada a esta a apresentação de proposta, em igualdade de condições a diversas outras.

Está também registrado no procedimento administrativo que houve uma pequena quantidade de propostas, o que inclusive motivou o Coordenador Administrativo Luiz Carlos da Silva a prorrogar o prazo de recebimento (previsto inicialmente para as 16hs do dia 27/04/2020) até as 13hs do dia 28/04/2020. Findo o período, foi verificada a existência de propostas válidas suficientes para cada item e, assim, concluída a etapa de coleta de preços.

Como registrado anteriormente, foi solicitada à DENTALMED a adequação do preço, mas esta respondeu pela sua impossibilidade, dada a variação cambial diária.

Pergunta-se: caberia à SESAP novas diligências para tentar obter melhor proposta de preço das luvas? Num contexto de normalidade, a resposta seria indubitavelmente positiva. Mas diante do cenário emergencial e considerando o apontamento do Diretor Geral da UNICAT de que o quantitativo já se encontrava de forma crítica, haveria como se exigir do gestor conduta diversa à adotada, de autorização da contratação?

Ora, numa situação de excepcionalidade, como a presente, há de se refletir sobre o nível de exigência quanto ao exaurimento das providências possíveis para se tentar obter uma melhor proposta, até porque isso demanda um tempo que, muitas vezes, numa situação emergencial, não se faz possível dispor.

## Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

Ademais, uma rápida consulta na rede mundial de computadores resgata diversas notícias da época relacionadas ao tema<sup>10</sup> indicando que nos dois primeiros meses da pandemia no país houve uma grande variação de preço de todos os insumos relacionados ao combate da COVID-19.

Neste próprio processo de aquisição aqui tratado constam duas pesquisas mercadológicas, com diferença de 5 dias, que evidencia quase a duplicação do preço médio de mercado. A primeira pesquisa considerou preços praticados nos seis meses anteriores, sendo demandada uma segunda pesquisa para limitar aos últimos dois meses, mais próximo do período pandêmico, verificando-se flagrantemente a elevação do preço do produto.

Entretanto, há de se considerar que àquela data (final do mês de abril e início de maio/2020) **os preços ainda não estavam estabilizados**, até porque a situação emergencial continuava avançando, como é fato público e notório, com demanda também crescente de insumos. Então, o preço médio de mercado, apesar de se tratar de referencial, estava sofrendo variações constantes. Daí porque o legislador nacional tratou de autorizar expressamente que os preços obtidos a partir de estimativa “não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços”<sup>11</sup>, desde que, obviamente, subsistindo a devida motivação formalizada.

No entanto, é **importante ressaltar que a autorização legal não consiste em cheque em branco à Administração, ou um salvo-conduto para se contratar a qualquer preço, devendo ser resguardada a devida razoabilidade em relação à referida variação de preços.**

No presente caso, o preço médio de mercado foi de R\$ 0,33 (trinta e três centavos) e o contratado, de R\$ 0,55 (cinquenta e cinco centavos). A disparidade, como se

<sup>10</sup> <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/12/governo-controle-precos-tabelar-mascara-alcool-gel-agua-coronavirus.htm> (postado em 12/03/2020);  
<https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/especiais/coronavirus/2020/04/734180-saude-paga-ate-185-a-mais-por-produto-contracovid-19.html> (postado em 13/04/2020).  
<https://idec.org.br/noticia/idec-solicita-monitoramento-de-precos-de-insumos-medicos-durante-pandemia> (postado em 30/03/2020)  
<https://amb.org.br/noticias/falta-de-epi-e-teste-para-coronavirus-tambem-preocupam-a-osms/> (postado em 30/03/2020)

<sup>11</sup> Art. 4º-E, §3º, da Lei nº 13.979/2020.

observa, não é absurda, considerando o que vinha se evidenciando de variação de preços em relação a outros insumos.

No primeiro Relatório de Acompanhamento são colacionados valores praticados por outros órgãos (estadual e municipais) no mesmo período, variando entre R\$ 24,50 (Prefeitura Municipal de Pendências – contratada: RN Hospitalar Atacadista Ltda., em 08/05/2020) e R\$ 47,89 (Secretaria Estadual de Administração Penitenciária – contratada: Prolimp Produtos e Serviços EIRELI) a caixa com 100 unidades.

Realmente os valores são inferiores, mas não destoam em grande margem daquele contratado pela SESAP. Além disso, os quantitativos adquiridos por aqueles órgãos (entre 12 e 1048 caixas) são bem inferiores aos demandados na contratação da SESAP (8.924.000 unidades, equivalente a 89.240 caixas) e certamente isso favorece à maior participação de empresas e, conseqüentemente, a uma melhor proposta.

**Diante disso, em sede de cognição sumária, entendo que a justificativa apresentada pelo Secretário da SESAP foi suficiente para motivar a contratação da DENTALMED naquele momento, ainda que em valor superior ao que foi apurado como preço de mercado, considerando os fatos documentados no processo administrativo e a autorização legal subsistente no art. 4º-E, §3º, da Lei nº 13.979/2020. Assim, afasto a indicação de sobrepreço irregular no momento da contratação.**

Comporta destacar que a referida previsão legal da pandemia não retira do gestor a necessidade de se manter atento a outras possíveis soluções supervenientes mais vantajosas para a satisfação do interesse público imediato, principalmente nesse cenário de variabilidade acentuada de preços de mercado.

Nesse sentido, cabe enfatizar que **a atuação pertinente e tempestiva realizada pela comissão técnica de fiscalização deste Tribunal de Contas promoveu um grande benefício ao erário e à sociedade potiguar**, pois em seu primeiro relatório de acompanhamento produzido nos autos alertou ao Governo Estadual que os preços contratados poderiam ser revistos e assim reconheceu a SESAP, procedendo com o seu cancelamento e iniciando outro procedimento de contratação.

O órgão foi notificado em 10/06/2020, sendo conferido o prazo de 10 dias para os esclarecimentos. Em 17/06/2020, o Secretário da SESAP emitiu Despacho Decisório<sup>12</sup> no processo determinando o imediato cancelamento da aquisição dos itens 01, 02 e 03 do Termo de Referência (referentes às luvas não cirúrgicas), além do cancelamento do empenho do valor residual ao montante já adquirido, comunicação à empresa e realização de nova pesquisa mercadológica com a brevidade que o caso requer “abarcando, entre outras, todas as empresas indicadas na Tabela IV do documento de ID 5884501, emitido pelo Tribunal de Contas (*sic*) do Estado do Rio Grande do Norte”.

Relevante registrar o que pontuou em sua motivação:

Válido elucidar, como justificado à época, que a elevadíssima demanda mundial por luvas ocasionou desabastecimento no mercado, circunstância pública e notória. A combinação desse fator com a alta do dólar, levando em conta que a produção dessas mercadorias é sensível ao câmbio, elevou os preços de luvas de proteção no mercado interno.

Sem receios e atento ao interesse público, a contratação foi efetivada e, nesse interregno, foram entregues os quantitativos indicados nas Notas Fiscais constantes no presente procedimento administrativo, apresentadas e certificadas até o presente momento.

**Ultrapassados os momentos críticos de desabastecimento no mercado, após quase 60 (sessenta) dias da colheita das propostas de preços em que resultou a contratação da DENTALMED, a Notificação n.º 001208/2020, do Tribunal de Contas do Estado, nos alerta para a possibilidade de encontrarmos situação atual mais vantajosa à Administração Pública.**

**Bem verdade que transcorrido tal lapso temporal, há a possibilidade de ter ocorrido melhor acomodação entre oferta e procura da mercadoria a ser adquirida, sendo razoável a possibilidade de encontrar-se preços menos elevados àqueles averiguados na pesquisa mercadológica de abril de 2020. Exatamente com tal intento, em curto espaço de tempo, a SUAM elaborou nova cesta de preços em que foi verificada, efetivamente, a existência de valores mais adequados em relação ao que razoavelmente é cobrado pelo mercado, o que, per si, é capaz de justificar a não continuidade da aquisição pelo valor unitário de R\$ 0,55 (cinquenta e cinco centavos).**

Nessas circunstâncias, ainda mais ante à excepcionalidade da permissão de contratação de valores superiores ao ordinariamente praticado no mercado (§3º, art. 4-E, Lei nº 13.979, de 2020), deve imperar o interesse público,

<sup>12</sup> Evento 25, pág. 02-05.



**Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales**

sempre na busca da situação mais vantajosa à administração pública. (Grifo acrescido)

Portanto, o contrato perdurou por pouco mais de um mês, sendo feito o fornecimento do total de 1.220.000 unidades, do total de 8.924.000 (aproximadamente 13,68%).

Assim, a meu sentir, o acompanhamento realizado até o momento foi plenamente exitoso.

Entretanto, não comungo da medida cautelar pleiteada quanto à suspensão do pagamento das parcelas já recebidas, visto que, se havia autorização legal para a contratação e os elementos apresentados não demonstraram irregularidade, é devido o pagamento dos produtos já recebidos, não havendo que se falar em dano ao erário.

Não se pode perder de vista, ainda, que a empresa contratada forneceu o produto também sob o contexto de pandemia e sofrendo as variações do mercado (as entregas aconteceram em 09/05, 05 e 06/06<sup>13</sup>), como ela mesma ressaltou no email em que justificou a impossibilidade de adequação do orçamento. Assim, não subsistindo indícios de dolo ou má-fé da empresa, não entendo razoável imputar-lhe o ônus pelo comportamento da economia de mercado causado pela pandemia.

Reproduzo, aqui, o que pontuei no despacho inicial do presente processo, por achar oportuno aqui reiterar, com a devida vênia:

Em relação ao mérito das constatações, cabe primeiro ponderar que a questão não é de simples resolução. De um lado, subsiste a necessidade do gestor ser enérgico, resolutivo, eficiente na busca das demandas para prover o sistema de saúde no combate aos efeitos nocivos da pandemia promovida pelo Coronavírus. De outro, o cuidado, prudência e atenção na escolha das ações a serem adotadas, preocupando-se com a boa gestão dos recursos públicos.

Não se pode deixar de considerar que o momento não é de normalidade, e no atual contexto as decisões administrativas precisam ser pautadas primeiramente na garantia dos direitos à vida e à assistência a saúde, em ponderação com outros valores fundamentais relativos ao trato da *res pública*.

---

<sup>13</sup> Notas Fiscais constantes no evento 25, págs. 13, 15 e 17.

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

Razoabilidade é a palavra de ordem neste momento, seja para o gestor, seja para o órgão de controle.

A medida do razoável neste momento, a meu sentir, é o indeferimento da medida cautelar ante todas as razões apresentadas, a afastar a subsistência de *fumus boni iuris*. Por consequência, inexistente também o *periculum in mora*.

## 2. DOS DEMAIS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS NO RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

Ao tratar do novo procedimento de aquisição de luvas deflagrado pela SESAP (processo SEI nº 00610194.000027/2020-55), a comissão técnica de fiscalização destacou ocorrências que possivelmente estejam prejudicando a atratividade do certame aos potenciais fornecedores, tais como: previsão no Termo de Referência estabelecendo a obrigatoriedade de entrega de todos os EPIs requisitados de forma imediata; e forma de realização da pesquisa de mercado, com o envio de emails aos potenciais fornecedores.

Diante disso, apresenta **recomendações a serem adotadas pelo órgão com vistas à ampliação da participação do número de empresas nas dispensas de licitação relacionadas ao enfrentamento da COVID-19, em especial as aquisições de EPIs, notadamente de luvas**, e, conseqüentemente, a obtenção de uma proposta mais vantajosa ao interesse público, a saber:

a) Caso constatada a escassez do item no mercado, inclua no termo de referência cláusula que possibilite às empresas apresentarem proposta com quantitativo de pronta-entrega inferior ao total do termo de referência. Após recebimento das propostas, a SESAP as analisaria e deflagraria processos individuais de contratação por dispensa de licitação com as empresas que atenderem as especificações contidas no termo de referência e apresentarem proposta com preço compatível ao de mercado;

b) Dimensionar da maneira mais adequada possível o quantitativo de itens a serem adquiridos; em seguida, ajustar o instrumento convocatório e o Termo de Referência para que prevejam a possibilidade de que as empresas possam fazer as entregas dos produtos de forma parcelada, de acordo com o planejamento de entrega estabelecido pela SESAP, e, por fim, quando da



realização da pesquisa mercadológica, informar aos potenciais fornecedores acerca da previsão do parcelamento da entrega do objeto da contratação.

c) Realização de dispensas de licitação destinadas a microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações com valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), ou ainda, estabelecer cotas nas aquisições de bens de natureza divisível com valor superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para as microempresas e empresas de pequeno porte, conforme prevê o art. 48, incisos I e III, da Lei Complementar nº 123/2006.

Não há dúvida da assertividade deste papel colaborativo do TCE/RN, neste momento sensível em que estamos vivenciando, de modo que ratifico integralmente a proposta de recomendação, sem perder de vista que o órgão de controle não pode substituir a gestão, que detém autonomia para a realização das escolhas, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida por lei, mas sem desviar do propósito de obter sempre o que é mais condizente com o interesse público.

Outro ponto refere-se à proposta de **determinação à SESAP para que apresente, sempre que possível, a justificativa fundamentada que demonstre como foram definidos os quantitativos requisitados, conforme prevê o art. 15, §7º, II, da Lei nº 8.666/93.**

Quanto a este aspecto, cumpre destacar que a Lei nº 13.979/2020 conferiu maior autonomia aos gestores para valoração quantitativa das aquisições voltadas à situação emergencial, ao assim prever:

**Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:**

- I - ocorrência de situação de emergência;
- II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
- III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
- IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência<sup>14</sup>.** (Grifo acrescido)

<sup>14</sup> Dispositivo integralmente incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020.

**Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales**

Mesmo considerando que a presunção versada na norma é apenas relativa, como aponta a comissão técnica e com o que concordo, há de se verificar que esta milita em favor do contratante, cabendo àquele que contesta demonstrar a inadequação do objeto da contratação. Do contrário, a nova regra não haveria razão de existir.

Por ocasião de sua manifestação, o Sr. Secretário da SESAP assim aduziu:

No que diz respeito à recomendação constante do item “b”, presente na conclusão do despacho sob vergaste, onde se recomenda a esta pasta de governo a inclusão nos processos de contratação pública, sempre que possível, de justificativa fundamentada que demonstre como foram definidos os quantitativos requisitados, conforme previsão do art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93, informa-se que, muito embora se entenda a importância de tal demonstração nos autos, **a urgência presente nas contratações relacionadas à Pandemia decorrente do novo Coronavírus por diversas vezes impede a observância, in totum, dos elementos essenciais e hábeis a anunciar a clareza indispensável nas contratações dessa natureza.**

A situação descrita fica ainda mais evidente quando se trata da aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), itens de suma importância à segurança dos profissionais de saúde que atuam na linha de frente contra o Coronavírus.

Dessa forma, **esclarece-se, portanto, que no contexto da aquisição, as estimativas foram projetadas para o maior lapso temporal possível, as quais não necessariamente evidenciam a realidade dos números constantes dos sistemas disponíveis diante das solicitações das unidades, dada a impossibilidade de se estimar a quantidade de procedimentos a serem realizados pelos profissionais em virtude da oscilação dos números de atendimento diários.**

Outrossim, **insta pontuar que nas projeções também foram levadas em consideração a previsibilidade na contratação de pessoal para suprir demanda no atendimento hospitalar e ainda as nomeações dos aprovados no Concurso Público nº 001/2018-SEAD/SESAP, e nos processos de seleção simplificada, a exemplo da Convocação Para Contratação Temporária de Excepcional Interesse Público, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) do dia 14 de junho, objeto do Edital nº 001/2020 SESAP/RN, publicado em 02 de abril de 2020, situação essa que corrobora com a realidade da estimativa realizada para a aquisição.**

Inobstante o consignado, a fim de suprir a omissão constatada, e com base nas informações prestadas pela Unidade de Agentes Terapêuticos (UNICAT) (id. 5867800 – Processo SEI! Nº 00610002.002922/2020-14), unidade responsável pelo dimensionamento da aquisição, expõe-se que os quantitativos dos Equipamentos de Proteção Individual – EPIs, estabelecidos no Termo de Referência constante do processo sob comento (Processo SEI! nº 0061.0194.000027/2020- 55), **também foram inicialmente mensurados a**



**partir do Sistema de Gestão da Assistência Farmacêutica (HORUS), em razão de solicitações de abastecimento das unidades hospitalares e unidades de referência desta SESAP.**

**E que posteriormente foram acrescentadas novas demandas de EPIs para fazer face a outras ações complementares de combate à pandemia, a exemplo das barreiras sanitárias em rodovias e proteção aos servidores lotados na Coordenadoria de Recursos Humanos desta pasta de governo, que atenderam candidatos de concursos e do chamamento público.** Grifo acrescido

Vislumbro, que, naquele momento, era de difícil aferição o levantamento da quantidade adequada de EPI's quando sequer era possível prever, com alguma margem de segurança, a extensão temporal da situação emergencial. A meu sentir, a prudência neste caso, em prestígio à saúde pública, aponta no sentido de se estimar um quantitativo para maior, notadamente porque eventuais excedentes poderão ser absorvidos na demanda ordinária que virá a suceder a calamidade pública. E aqui, mais uma vez, requer-se a ponderação razoável da situação.

Associo-me ao parecer ministerial quando pontua:

Sob esta ótica, emerge que o Tribunal de Contas da União, em 27 de maio de 2020, prolatou o Acórdão nº 1335/2020 por meio do qual fixou o entendimento de que a motivação necessária aos “processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (covid-19)” abarcaria, obrigatoriamente, as “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”.

Inegavelmente, a potencial inserção de tais dados explicativos na motivação das contratações emergenciais destinadas à contenção e saneamento da pandemia do novo coronavírus constituiria uma **justificativa ideal** em meio à notória exiguidade de tempo disponível à tomada de providências urgentes ante as novas e imprevisíveis demandas que vêm sendo suportadas pelos sistemas de saúde pública de praticamente todos os entes federativos. Todavia, conforme bem ressaltou o Voto condutor do supracitado decisum, a imprevisibilidade inerente à atual sobrecarga dos serviços de saúde pública não comporta uma exatidão a priori de todos os quantitativos contratados, caso a caso, pelos gestores públicos, **inexistindo** “reprovabilidade” até mesmo na “conduta do gestor ao adquirir produtos que se **mostrem além do necessário** para atender à situação emergencial”. Grifos originais

Ressalte-se que não se está a avaliar que toda e qualquer quantitativo está justificado nas contratações pandêmicas. Mas não se pode ignorar que subsiste uma presunção

Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales

legal, não podendo este Tribunal de Contas compelir o jurisdicionado, em caráter determinativo, a apresentar a justificativa ou memória de cálculos, embora seja relevante que passe a constar nos processos de aquisição algum parâmetro para viabilizar o exercício do controle. Eis porque entendo mais viável a expedição de recomendação, ciente o gestor de que, assim não procedendo, eleva-se o risco de questionamento com possibilidade de futura responsabilização.

Por fim, o segundo Relatório de Acompanhamento reforça a necessidade de que as empresas contratadas apresentem a declaração relativa ao não emprego de menores de 18(dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso e insalubre, de que trata o art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e conforme exige o art. 4º-F da Lei 13.979/2020.

A comissão observou que a diligência realizada nestes autos tratou de suprir as declarações faltantes das empresas BE LIFE INDÚSTRIA COMÉRCIO, BEMMED DISTRIBUIDA e MAWED COMERCIAL LTDA, com a superveniente juntada no processo SEI. Entretanto, propõe que **“se determine à SESAP que exija das empresas, nas próximas contratações, a apresentação da declaração”**.

Também compreendo que não se faz necessário, neste momento, a fixação de determinação, sendo suficiente recomendar, a considerar a inexistência de indícios que denotem intuito de descumprimento da norma.

### 3. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, concordando em parte com o Relatório de Acompanhamento e integralmente com a conclusão do Parecer Ministerial, concluo:

- a) Pelo INDEFERIMENTO da determinação cautelar pleiteada pela comissão técnica de fiscalização, sem prejuízo de evidenciar o efetivo resultado obtido com a tempestiva atuação desta equipe, ao alertar a SESAP da possibilidade de adquirir as luvas para procedimentos não cirúrgicos com melhor preço, a



resultar no cancelamento voluntário da contratação então subsistente com a DENTALMED;

b) Pela RECOMENDAÇÃO à SESAP para que observe os aspectos destacados no segundo Relatório de Acompanhamento, notadamente quanto a:

b.1) medidas para ampliar a competitividade nos certames de contratações relacionados relacionadas ao enfrentamento da COVID-19;

b.2) apresentação de parâmetro e, sempre que possível, de justificativa fundamentada, que demonstre como foram definidos os quantitativos requisitados;

b.3) observar a necessidade de que as empresas contratadas apresentem a declaração relativa ao não emprego de menores de 18(dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso e insalubre, de que trata o art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e conforme exige o art. 4º-F da Lei 13.979/2020.

*assinado eletronicamente*  
**Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales**  
**Relator**