



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

PROCESSO N.º 34.880/2016-e

PARECER N.º 569/2018–G3P

EMENTA: Pregão Eletrônico n.º 197/2016. Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF. Aquisição de medicamentos do GRUPO A – Aparelho Digestivo e Metabolismo pelo Sistema de Registro de Preços. Desclassificação de proposta em função de especificações supostamente restritivas. Representação. Indícios de irregularidades. Manifestações da jurisdicionada e da licitante vencedora. Descumprimento de medida cautelar. Audiência dos responsáveis. Diligência. Instrução pugna pela procedência das justificativas, cumprimento da diligência e arquivamento dos autos. Parecer convergente do Ministério Público de Contas.

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos da análise do edital de **Pregão Eletrônico n.º 197/2016** da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, cujo objeto visa a aquisição de medicamentos do GRUPO A – Aparelho Digestivo e Metabolismo, pelo Sistema de Registro de Preços, conforme especificações e quantitativos constantes no Anexo I do Edital ([e-doc D7C6077E-e](#); [Peça n.º 03](#)), tendo como critério de julgamento o menor preço por item, Edital posteriormente alterado para revisão dos valores inicialmente estimados ([e-doc E3B81C30-e](#); [Peça n.º 11](#)).

2. Por meio da Decisão n.º 578/2017 ([e-DOC B649A3C0-e](#), [Peça n.º 33](#)), o Tribunal conheceu da Representação formulada pela empresa **Natulab Laboratório S/A** ([e-doc 78B64145-c](#); [Peça n.º 29](#)), deferindo parcialmente a medida cautelar ali solicitada para determinar à SES/DF que “(...) *se abstenha de celebrar a ARP do PE 197/2016 no que tange exclusivamente ao item 4, até ulterior deliberação plenária*” (grifo do original), consoante item II do citado **decisum**, além de conceder prazo para manifestação da SES/DF e da licitante vencedora do mencionado item, empresa **Art Vita Distribuidora de Medicamentos e Alimentos Ltda.**, nos termos do item III da mesma decisão.

3. Posteriormente, mediante a Decisão n.º 1.756/2017 ([e-DOC 4A1D5D19-e](#), [Peça n.º 49](#)), o Tribunal decidiu **in verbis**:

“I – tomar conhecimento: a) da manifestação da empresa Art Vita Distribuidora de Medicamentos Ltda. (e-DOC 6C2A1687-c); b) dos Ofícios n.ºs 487/2017- GAB/SES/DF (e-DOC 97064CA1-c) e 563/2014-GAB/SES/DF (e-DOC C4E512EC-c), encaminhados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF; c) da Informação n.º 57/2017 – 2ª DIACOMP (e-DOC 232A004C-e) d) do Parecer n.º 320/2017–DA (e-DOC D9DF55F2-e); II – considerar: a) atendida a diligência constante do item III da Decisão n.º 578/2017; b) não cumprida a medida cautelar constante do item II da Decisão n.º 578/2017, tendo em conta a publicação constante do DODF de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

01.03.2017, alusiva à convocação da empresa Art Vita Distribuidora de Medicamentos e Alimentos Ltda. para assinar a Ata de Registro de Preços, no que tange ao item 4 do Pregão Eletrônico n.º 197/2016 – SES/DF; **c) no mérito, procedente a representação formulada pela empresa Natulab Laboratório S.A., uma vez que sua desclassificação do PE 197/2016-SES/DF, no que tange ao item 4, realizada com amparo no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, mostra-se ilegal, por frustrar o caráter competitivo do certame e por contrariar os princípios da economicidade, da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa; III – em razão do disposto no item “II-b” anterior, promover, com fulcro nos arts. 248, inciso IV, e 269 do Regimento Interno do TCDF, a audiência dos responsáveis indicados a seguir, para apresentarem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa, em face do descumprimento de decisão do Tribunal, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no inciso VII do art. 272 do RI/TCDF: a) Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca (Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal); b) Sr^a. Marucia Valença Barbosa de Miranda (Subsecretária de Administração Geral da SES/DF); IV – tendo em conta o disposto no item “II-c” anterior, determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que, nos termos do art. 45 da Lei Complementar n.º 1, de 9 de maio de 1994, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, em virtude da ilegalidade cometida quando da elaboração do Edital do PE 197/2016, no que tange ao item 4, e, conseqüentemente, quando do julgamento da documentação entregue pelos licitantes, devendo retomar o aludido certame à fase de exame de documentação, com a ressalva de que deverá ser admitida qualquer forma de apresentação do produto (“blister”, “strip” ou frasco); V – dar ciência desta decisão à SES/DF, à representante (empresa Natulab Laboratório S.A.) e à empresa Art Vita Distribuidora de Medicamentos e Alimentos Ltda., informando-lhes que as futuras tramitações deste processo poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDF Push (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); VI – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator à SES/DF, a fim de subsidiar o atendimento da diligência constante do item IV; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, para os devidos fins” (Grifei).**

4. Em atenção ao item III da Decisão n.º 1.756/2017, apresentaram razões de justificativa o **Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca** (e-DOC EC3BD8D9-c, Peça n.º 60) e a **Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda** (e-DOC A98D32A0-c, Peça n.º 61), cujo mérito examina-se no atual momento processual.

5. Examinam-se, ainda, as informações prestadas pela SES/DF, via Ofícios n.º 1206/2017-GAB/SES (e-DOC 1F2E00A0-c, Peça n.º 68) e n.º 25/2018-CENTRAL DE COMPRAS/SUAG/SES (e-DOC DD8BF64-c, Peça n.º 105), em resposta à diligência determinada no item IV do citado **decisum**, sendo que, constam deste último expediente, a seguinte documentação destacada pela Unidade Técnica:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

- “a) ata de realização do Pregão Eletrônico – Complementar n.º 1;*
b) resultado por fornecedor;
c) notícia de fato n.º 29/2017 - CCOMP/DAQ;
d) ofício n.º 908/2018-GP;
e) decisão n.º 461/2018;
f) providências quanto ao Atendimento da Decisão n.º 461/2018 (fls. 2754/2757 – Processo n.º 060.007.170/2016);
g) renovação de proposta (fls. 2758/2761 – Processo n.º 060.007.170/2016);
h) relatório final e providências para homologação do item 4 (fls. 2762/2xxx – Processo n.º 060.007.170/2016);
i) termo de homologação;
j) publicação do resultado final do julgamento;
k) ata de formação do cadastro de reserva”

6. Nesse interregno, o Tribunal apreciou o mérito de Pedido de Reexame interposto pela empresa **Art Vita Distribuidora de Medicamentos e Alimentos Ltda.** contra a Decisão n.º 1.756/2017, oportunidade em que exarou a Decisão n.º 461/2018 ([e-DOC 35E71F57-e, Peça n.º 92](#)) para, no mérito, negar provimento ao Recurso, mantendo inalterado o teor da Decisão n.º 1.756/2017.

7. A Unidade Técnica, tendo em vista as razões de justificativa apresentadas pelo **Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca** e pela **Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda** trazerem o mesmo conteúdo, registrou que a análise de mérito das informações ali contidas pode ser realizada em conjunto, sem prejuízos para o julgamento da Corte de Contas.

8. Em apertada síntese, considerou **procedentes** as justificativas ofertadas pelos nominados gestores, uma vez que comprovaram o cumprimento da Decisão n.º 1.756/2017 quanto a não celebração da Ata de Registro de Preços referente ao item 04, tendo adotado as providências indicadas pelo Tribunal, com a publicação do resultado final do julgamento em favor da empresa **Ciamed Distribuidora de Medicamentos Ltda.**, tendo cumprido, ainda, a medida cautelar prevista na Decisão n.º 578/2017, não devendo, portanto, serem multados, vez que o certame foi efetivamente suspenso em relação ao citado item 04.

9. No tocante à diligência determinada no item IV da Decisão n.º 1.756/2017, a Unidade Técnica observou que a SES/DF adotou as providências estabelecidas pela Corte de Contas, realizando o retorno apenas do item 04 à fase de oferecimento de propostas, sendo a empresa **Natulab Laboratório S/A** convocada a apresentar proposta, assim como outras interessadas naquele lote, conforme se verifica na Ata de realização do Pregão Eletrônico Complementar n.º 01.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL****Terceira Procuradoria**

10. A empresa vencedora, **Ciamed Ltda.**, teve o item n.º 04 adjudicado e homologado, segundo publicação no DODF de 03.04.2018, razão pela qual o Tribunal pode considerar cumprida a diligência objeto do item IV da Decisão n.º 1.756/2017.

11. Assim sendo, concluiu suas análises e ponderações sugerindo ao eg. Plenário:

“I. conhecer os Ofícios n.ºs 1041/17-GAB/SES (Peça 60), 130/17-SUAG/SES (Peça 61), 1206/17-GAB/SES (Peça 68), 59/2017SES/GAB (Peça 76) e 25/18-Central de Compras/SUAG/SES (Peça 105);

II. considerar:

a) procedentes as razões de justificativas apresentados pelos senhores Humberto Lucena Pereira da Fonseca e Marúcia Valença Barbosa de Miranda em atenção ao item III da Decisão n.º 1756/2017;

b) cumprida a diligência prevista no item IV da Decisão n.º 1756/2017;

c) cumprida a medida cautelar constante do item II da Decisão n.º 578/2017;

III. autorizar o retorno dos autos à SEACOMP para fins de arquivamento.”

12. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação, por força do Despacho Singular n.º 292/2018–GCIM (e-doc 4B09A4D2-e; Peça n.º 110), registro que o atual momento processual se destina ao exame de mérito das razões de justificativa ofertadas pelo **Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca** (e-DOC EC3BD8D9-c, Peça n.º 60) e pela **Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda** (e-DOC A98D32A0-c, Peça n.º 61), bem como das informações prestadas pela SES/DF, por meio dos Ofícios n.º 1206/2017-GAB/SES (e-DOC 1F2E00A0-c, Peça n.º 68) e n.º 25/2018-CENTRAL DE COMPRAS/SUAG/SES (e-DOC DD8BF64-c, Peça n.º 105), em resposta à audiência determinada no item III e à diligência do item IV da Decisão n.º 1.756/2017, respectivamente.

Das razões de justificativa do Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca e da Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda

13. Verifica-se que o **Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca** e a **Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda** apresentaram as mesmas razões de justificativa, não havendo, portanto, óbices para análise conjunta das alegações apresentadas em resposta ao item III da Decisão n.º 1.756/2017.

14. Após breve síntese dos fatos, os justificantes informam que “(...) adotaram todas as providências para impedir que a empresa assinasse a Ata de Registro de Preços, posto que o ato poderia configurar descumprimento da Decisão n.º 578/2017”, acrescentando que “(...) não foi celebrada a Ata de Registro de Preços oriunda do PE n.º 197/2016 com a empresa **Art Vita Distribuidora de Medicamentos Ltda EPP** referente ao item 4, até a superveniência de decisão definitiva do TCDF” (grifo do original) (fl. 04 da Peça n.º 60 e fl. 05 da Peça n.º 61).

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL****Terceira Procuradoria**

15. Registram que, apesar da publicação do Aviso de Convocação da referida empresa para assinatura da Ata, em 01.03.2017, “(...) *não resta configurado o descumprimento da Decisão n.º 578/2017*”, uma vez que o ato convocatório “(...) *corresponde a uma exigência legal do procedimento licitatório, que assegura à Administração o compromisso dos licitantes com o fornecimento dos produtos nas condições estabelecidas, contudo, não finaliza o certame. A conclusão apenas se efetiva com a assinatura da ata por ambas as partes contratantes, dando-se por efetivamente celebrada a avença*” (fls. 04/05 da [Peça n.º 60](#) e fls. 05/06 da [Peça n.º 61](#)).

16. Destacam que “(...) *a Decisão n.º 578/2017 faz referência exclusivamente ao item 4 do PE n.º 197/2016 (Carbonato de cálcio)*”, sendo as atas alusivas aos demais itens constantes do certame celebradas e publicadas no DODF, ressaltando, contudo, que “(...) *da mencionada publicação não consta o extrato da Ata para o item n.º 4, o que demonstra a não celebração do contrato*”, vez que “(...) *a SES/DF cancelou a adjudicação e a homologação do certame quanto ao mencionado item*” (grifo do original) (fl. 05 da [Peça n.º 60](#) e fl. 06 da [Peça n.º 61](#)).

17. Assinalam que o certame em tela “(...) *retornou à fase de recebimento de propostas referentes ao produto Carbonato de Cálcio, possibilitando-se aos interessados o fornecimento do produto em qualquer forma de apresentação (‘blister’, ‘strip’ ou em frasco), em adequação aos moldes definidos por esta Corte de Contas*” (fl. 05 da [Peça n.º 60](#) e fl. 06 da [Peça n.º 61](#)).

18. Alegam que “(...) *ao ser instada sobre os fatos mencionados, as áreas técnicas desta Pasta forneceram diversas informações*”, salientando que “(...) *transferir a responsabilidade ao Secretário de Saúde significaria transformá-lo em verdadeiro garantidor universal do cumprimento de todos os deveres do órgão, ocasionando o surgimento da chamada responsabilidade objetiva, o que é expressamente vedado pelo ordenamento jurídico pátrio*” (fl. 06 da [Peça n.º 60](#) e fl. 07 da [Peça n.º 61](#)).

19. Anexam aos autos documentos com intuito de demonstrar “(...) *o conjunto de ações que vêm sendo tomadas pela SES/DF para dar total atendimento à recomendação do Tribunal*”, razão pela qual consideram que “(...) *não há que se falar em aplicação de penalidades pessoalmente ao Secretário de Saúde, tampouco em relação à Subsecretaria de Administração Geral, tendo em vista que eles não se mantiveram inertes diante da determinação do órgão de controle*” (fl. 06 da [Peça n.º 60](#) e fl. 07 da [Peça n.º 61](#)).

20. Na sequência, no tópico “**Impossibilidade de Aplicação de Multa ao Gestor Público**” (fls. 06/16 da [Peça n.º 60](#) e fl. 07/17 da [Peça n.º 61](#)), argumentam que “(...) *a Constituição Federal estabelece limites à atuação do Estado, conferindo ao cidadão direitos e garantias fundamentais*”, destacando que “(...) *não há nexos causal entre os fatos descritos na Decisão n.º 1.756/2017, as condutas do Secretário de Saúde e da Subsecretaria de Administração Geral e os supostos descumprimentos gerados*” (fls. 06/08 da [Peça n.º 60](#) e fls. 07/09 da [Peça n.º 61](#)) e, portanto, a falta de provas afasta o delito e a consequente aplicação de multa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

21. Colacionam doutrina e jurisprudência para reforçarem a ausência de nexo causal entre as condutas e o resultado gerado, referenciando-se nas exigências do art. 186 do Código Civil e do art. 13 do Código Penal, para sustentar que “(...) *houve uma série de concausas absolutamente independentes que em sua totalidade e de alguma forma participaram na consolidação do fato. Mas nenhuma pode ser imputada como causa direta, imediata e que necessariamente contribuiu para ocorrência do eventual descumprimento*” (fl. 10 da [Peça n.º 60](#) e fl. 11 da [Peça n.º 61](#)).

22. Reafirmam, ao final, que “(...) *não há dolo específico para descumprimento de determinação exarada por Tribunal de Contas que justifique a aplicação de multa*” e, considerando “(...) *a ausência de assinatura do ato e o retorno de fase do certame, conclui-se a Decisão n.º 578/2017 restou efetivamente cumprida, não havendo que se falar em aplicação de qualquer penalidade*” (fl. 16 da [Peça n.º 60](#) e fl. 17 da [Peça n.º 61](#)).

Análise

23. Entendo **procedentes** as razões de justificativa ofertadas pelo **Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca** e pela **Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda**, haja vista os esclarecimentos e documentos carreados aos autos pelos justificantes demonstrarem que, apesar de a SES/DF ter convocado a empresa **Art Vita Distribuidora de Medicamentos Ltda EPP**, declarada, em primeiro momento, vencedora do **Pregão Eletrônico n.º 197/2016-SES/DF**, para assinatura da Ata de Registro de Preços correspondente ao item n.º 4, o certo é que essa não foi assinada.

24. Nesse contexto, considero cumprido o item II da Decisão n.º 578/2017, assim como o item III da Decisão n.º 1.756/2017.

Da diligência

25. Em resposta à diligência determinada no item IV da Decisão n.º 1.756/2017, a SES/DF trouxe aos autos os Ofícios n.º 1.206/2017-GAB/SES ([Peça n.º 68](#)) e n.º 25/2018-CENTRAL DE COMPRAS/SUAG/SES ([Peça n.º 105](#)), cujas informações foram assim sintetizadas pela Unidade Técnica:

- “a) a SES/DF alterou a especificação técnica para constar “*frasco ou blister*”;
- b) foi disponibilizado aviso de retorno de fase no sistema Comprasnet para conhecimento dos licitantes, com data agendada para o dia 29/5/2017, e email às empresas primeira e segunda colocadas;
- c) foi retomada a sessão, as empresas classificadas com os menores preços para o item 4 foram convocadas para negociar, apresentar proposta de preço e documentações complementares para apreciação, conforme item 6 do Edital;
- d) depois da aprovação técnica para os itens foi iniciada a habilitação e a qualificação técnica, convocando os documentos elencados no subitem 8.2.1 do edital.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL****Terceira Procuradoria**

- e) *a documentação de habilitação e qualificação técnica apresentada pela empresa aprovada atendeu às exigências, razão pela qual foi habilitada e declarada vencedora do item 04;*
- f) *em relação à primeira colocada, NATULAB LABORATÓRIOS S.A., no momento da habilitação, constatou-se que a Regularidade Fiscal da Receita/INSS estava vencida desde 24/5/2017. Na convocação, a empresa não enviou o documento atualizado e, após esauridos todos os prazos estipulados em edital, foi inabilitada de acordo com os subitens 8.2.2, 8.7 e 8.9 do edital, conforme registros em Ata Complementar às fls. 2627/2640.*
- g) *a empresa habilitada para o item 04 (carbonato de cálcio – equivalente a 500 ou 600mg de cálcio) + (colecalfiferol 400 UI comprimido) ganhou com a proposta de R\$ 0,1570/und, preço global de R\$ 2.728.063,40 (quantidade de 17.376.200 comprimidos). A economia foi de 53,48% sobre o preço estimado pela Secretaria;*
- h) *aberto o prazo para manifestação por meio de recurso, não houve manifestação de nenhum participante questionando o resultado;*
- i) *após o retorno da fase para o item 04, em 12/06/2017, e a empresa CIAMEDDISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA. ter vencido o certame, a empresa Art Vita Distribuidora de Medicamentos e Alimentos Ltda. interpôs recurso contra a Decisão n.º 1756/2017. O Tribunal suspendeu os efeitos do certame, o que impediu a adjudicação e homologação do item 04 até decisão definitiva da corte;*
- j) *em 15/03/2018 a SES/DF tomou conhecimento do teor da Decisão n.º 461/2018, a qual negou provimento ao Pedido de Reexame formulado pela empresa Art Vita Ltda., mantendo inalterado o teor da Decisão n.º 1756/2017.*
- k) *em função da Decisão n.º 461/2018, a SES/DF deu prosseguimento ao feito, considerando a data da proposta (06/06/2017) e validade (90 dias), inicialmente apresentada pela vencedora do item 04, CIAMED LTDA., bem como solicitou a renovação da proposta, a qual foi aceita pela empresa que manteve os mesmos preços e condições;*
- l) *o Secretário de Estado de Saúde do DF, Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca adjudicou e homologou o item 04 à empresa CIAMED – DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.”*

Análise

26. Cumpre observar que as informações e documentos apresentados pela SES/DF demonstram que aquela Pasta adotou as providências estabelecidas pela Corte de Contas, promovendo o retorno apenas do item n.º 4 à fase de oferecimento de propostas, tendo sido convocada a empresa **Natulab Laboratório S/A**, vencedora anterior, e outras interessadas, possibilitando-se aos licitantes o fornecimento do produto Carbonato de Cálcio em qualquer

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL****Terceira Procuradoria**

forma de apresentação – “*blister*”, “*strip*” ou em frasco, conforme expressamente recomendado no item IV da Decisão n.º 1.756/2017, sagrando-se vencedora do referido item do **Pregão Eletrônico n.º 197/2016-SES/DF** a empresa **Ciamed Distribuidora de Medicamentos Ltda.**

27. A empresa vencedora **Ciamed Distribuidora de Medicamentos Ltda.** teve o item n.º 4 adjudicado e homologado, conforme publicação no DODF de 03.04.2018, e, nesse sentido, entendo cumprido o item IV da Decisão n.º 1.756/2017.

Conclusões e sugestões

28. As razões de justificativa trazidas aos autos pelo **Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca** e pela **Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda** se mostraram suficientes para demonstrar que não ficaram inertes frente às deliberações contidas nas Decisões n.º 578/2017 e n.º 1.756/2017, tendo os justificantes comprovado a adoção das providências pertinentes para o refazimento do **Pregão Eletrônico n.º 197/2016-SES/DF** em relação ao produto Carbonato de Cálcio, especificado no item n.º 4 do aludido certame, nas diversas formas de apresentação disponíveis – “*blister*”, “*strip*” ou em frasco.

29. No mesmo sentido, as informações e documentos apresentados pela SES/DF revelam que as medidas indicadas na diligência objeto do item IV da Decisão n.º 1.756/2017 foram efetivamente adotadas pela Pasta.

30. Diante do exposto, este representante do **Parquet** especializado acolhe integralmente as conclusões e sugestões formuladas pela Unidade Técnica, na forma consignada no parágrafo 11, supra.

É o parecer.

Brasília, 27 de junho de 2018.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador