



# Estado do Piauí

## Tribunal de Contas



Processo.....TC/02136/2013  
Assunto..... Consulta  
Interessado..... Secretaria da Saúde - SESAPI  
Gestor.....Ernani de Paiva Maia  
Relator..... Alisson Felipe de Araújo  
Procurador..... José Araújo Pinheiro Júnior

Em cumprimento ao despacho da Comissão de Regimento e Jurisprudência - CRJ, deste Tribunal, tem-se a registrar as seguintes informações para a instrução da presente Consulta, nos termos do art. 337 do Regimento Interno do TCE-PI:

**Questão 1: Tomando por base a legislação vigente aplicável à despesas com aquisições de medicamentos e com tratamento médico-hospitalar de enfermidades, sob a responsabilidade da SES-PI, de fato e de direito, quer-se saber a posição dessa Corte de contas quanto às aquisições e as prestações de serviços poder ser operacionalizadas de acordo com os Estágios obrigatórios das Despesas Públicas, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, se em cumprimento dos prazos determinados pelos Mandados de Intimações Judiciais a SES-PI pode cumprir tais decisões por meio de dispensa de licitação assegurado pelo inciso II do art. 24 e somente depois formalizar os Processos de Licitações, de acordo com a lei Federal nº 8.666/93?**

O primeiro ponto questionado pelo consulente se refere à possibilidade de a Secretaria de Estado da Saúde realizar dispensa de licitação para atender despesas com o fornecimento de medicamentos ou realização de tratamentos médico-hospitalares, como forma de dar cumprimento a exíguos prazos (de 24 a 72h) determinados pelo Judiciário, para somente depois formalizar os processos de licitações. É importante frisar que, de acordo com a própria consulta formulada, a aquisição por dispensa de licitação apenas se daria no caso de o medicamento ou tratamento médico-hospitalar não ter seu preço registrado em sistema gerenciado pela Secretaria.

Não se pode deixar de ressaltar, antes de se adentrar no mérito de ser possível ou não a realização de processo de dispensa para a realização destas despesas, que a via ordinária para elas também é a licitação, que é corolário de diversos princípios constitucionais e administrativos, como a legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, economicidade e isonomia. Por tal razão, a Constituição Federal impõe o dever de realizar contratações por meio de prévio processo licitatório (art. 37, XXI), apenas admitindo a contratação direta nas hipóteses expressamente previstas na legislação.

Logo, a SESAPI deve imprimir esforços de planejamento e organização para, quando da realização de certames que visem a aquisição de medicamentos ou a prestação de serviços médico-hospitalares, incluir no seu objeto os que vêm sendo a ela regularmente impostos por força de decisão judicial, pois a alegação genérica de imprevisibilidade de todas as despesas desta natureza não afasta o dever geral de licitar, uma vez que a própria legislação traz soluções a serem adotadas quando, pela natureza do objeto licitado, não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (Decreto Estadual nº 11.319/04, art. 10, IV), já que a realização de Sistema de Registro de Preços não obriga a Administração a realizar as contratações que dele poderão advir. Não foi o outro o entendimento dado ao tema, à unanimidade, pela 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, quando da análise de dispensa de licitação promovida pela Secretaria de Estado da Saúde da Paraíba. Conforme o voto do relator:

No ponto, em caso semelhante, quando da análise do Processo TC 00163/12, a Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, em seu parecer, proferiu o seguinte entendimento:

“ Percebe-se a necessidade de maior organização da Administração Pública para atender às múltiplas demandas de seus usuários. É patente o exemplo da Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro onde se instituiu procedimento formal para o recebimento de mandados judiciais e mesmo um setor especializado na área, denominado Central de Atendimento de Mandados Judiciais. Tal institucionalização proporciona maior eficiência no atendimento às demandas judiciais e melhor organização da Secretaria envolvida.

Assim, diante do quadro vigente na Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba poder-se-ia verificar quais são os materiais médicos requisitados judicial e frequentemente, que acarretam fornecimento periódico aos usuários, e realizar, preliminarmente, procedimento licitatório. É ação simples, de mero acompanhamento do histórico dos fornecimentos realizados e antecipação de conduta, não de expectativa constante de solução dos problemas por meio da compra direta. Obviamente, nem toda a demanda judicial seria suprida, mas, seguramente, a maioria maciça cairia na vala comum: nos lotes licitados.”

No caso dos autos, foram identificadas impropriedades sem maior reflexo nos princípios basilares do instituto da licitação. Apesar da d. Auditoria apontar falhas, não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento do serviço. **Cabe recomendações no sentido de aperfeiçoar e de melhor planejar as aquisições de medicamentos, utilizando, conforme o caso, o registro de preço formalizado através de licitação.** (Acórdão AC2 – TC 00563/13, Processo TC 00169/12). (sem negrito no original).

Mesmo na hipótese do tratamento médico-hospitalar ou medicamento cujo fornecimento for determinado pela Justiça não constar de sistema de registro de preços previamente realizado, o procedimento adequado para a contratação, no entendimento desta divisão técnica, ainda seria, em regra, a realização de processo licitatório. Isso porque o que as decisões judiciais impõem a Administração é o fornecimento dos produtos, e não a forma de sua aquisição, que deve observar as prescrições constitucionais e legais.

Entretanto, caso o valor necessário para a aquisição dos produtos ou contratação da prestação dos serviços não previamente licitados se encontre abaixo do limite estabelecido no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, é lícita sua contratação direta com fundamento na interpretação a contrário senso da parte final do referido dispositivo legal. Tal solução se mostra viável por se entender que, embora o objeto seja assemelhado a outros objetos já inclusos em licitação previamente realizada, não se trata de uma mesma compra ou serviço de maior vulto que poderia ser licitado de uma só vez, já que a Administração, dentro do seu planejamento ordinário, não iria assumir para si tais despesas. Ademais, nesta específica hipótese, não seria razoável exigir que a Administração Pública deflagrasse procedimento licitatório para a realização de despesas de pouca monta, uma vez os gastos envolvidos com o procedimento (financeiros, operacionais e humanos) poderiam até mesmo ultrapassar o valor com a contratação do objeto.

É importante frisar que, aplicando essa mesma linha de entendimento, a Administração poderia, inclusive, valer-se de modalidade licitatória menos complexa do que a necessária para o gasto com o objeto (medicamento ou tratamento médico-hospitalar) durante o exercício, já que, pela mesma razão, a licitação não poderia ser realizada de forma conjunta e concomitante (Lei nº 8.666/93, art. 23, § 5º). Exemplificativamente: a Administração planeja adquirir mais de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) em medicamentos durante o exercício e para tanto realiza licitação na modalidade concorrência ou pregão, com as devidas estimativas de cada um dos produtos a ser adquiridos; Ihe sobrevindo decisão judicial que determina o fornecimento de certo medicamento (não incluído na licitação previamente realizada)

a determinada pessoa, seria lícita a aquisição por meio de convite, por ser o gasto estimado menor que R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Dentro do mesmo contexto, de ausência de inclusão em licitação previamente realizada de medicamento ou tratamento médico-hospitalar cuja prestação foi determinada judicialmente, outra circunstância que autorizaria a contratação direta seria quando em razão da exiguidade do prazo para cumprimento da decisão não for possível a formalização de processo licitatório, por se tratar de situação emergencial verificada, nos termos do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. Nesse mesmo sentido, em sede de consulta, já se posicionou o Tribunal de Contas do Mato Grosso, conforme se verifica pela ementa do seguinte julgado:

PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO. CONSULTA. LICITAÇÃO. COMPRA DE MEDICAMENTOS. AQUISIÇÃO MEDIANTE LICITAÇÃO, RESSALVADOS OS CASOS PREVISTOS NOS ARTIGOS 24 E 25 DA LEI N.º 8.666/93. 1) A compra direta de medicamentos somente será admitida nos casos previstos nos arts. 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93. 2) **As “emergências fabricadas” como, por exemplo, descuido na manutenção de estoque mínimo ou nas demais situações em que houver negligência ou omissão do gestor para coibir ou prevenir a situação emergencial, não terão respaldo para contratação direta.** 3) A compra direta de medicamentos deve seguir a formalização obrigatória de processo administrativo de dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93, tendo em vista a cumprir os princípios da impessoalidade, moralidade, probidade e julgamento objetivo, e demais exigências previstas em lei. 4) **Considera-se situação emergencial, o cumprimento de decisão judicial para aquisição de medicamentos que não constem no estoque da rede pública de saúde.** (Decisão nº 13/2011, Processo nº 13.812-6/2009). (sem negrito no original).

Em um ou noutro caso acima exemplificado, a Administração deve velar pela regularidade dos procedimentos necessários à formalização do processo de dispensa, sobretudo a apresentação da razão de escolha do fornecedor e a justificativa do preço (Lei nº 8.666/93, art. 26, parágrafo único, II e III), e ainda, especificamente em relação à contratação fundamentada no art. 24, IV, a ratificação da autoridade superior e a publicação na imprensa oficial, que é condição da eficácia dos atos (art. 26, *caput*). Ressalta-se que, apesar da ausência de previsão expressa na Lei de Licitações e Contratos, a apresentação da razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço (se compatível ou não com o de mercado) é necessária mesmo para a contratação fundamentada no inciso II do art. 24, por força dos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*), que devem sempre reger a atividade administrativa do Estado. Não é outro o entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à matéria:

Na análise dos processos solicitados, percebeu-se que o órgão não realizava pesquisa de preços com o número mínimo de 3 propostas válidas, justificando assim o valor de aquisição e a escolha do fornecedor para as contratações diretas.

**Segundo jurisprudência consolidada no Tribunal de Contas da União, deve o órgão proceder sempre a uma coleta de preços, mesmo nos casos de dispensa de licitação com base no art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93.**

Nesse diapasão, há os Ac. nº 310/1995-1ª Câmara e Ac. nº 513/1996-2ª Câmara, Decisões nº 475/1995-Plenário e nº 678/1995-Plenário, além dos mais recentes Ac. 171/2005-1ª Câmara e Ac. 690/2005-2ª Câmara.

Cita-se, a exemplo, as aquisições das próteses intraluminais, tubo metálico, fixo com balão, não estéril, alta precisão, coronariana - o item mais representativo em relação aos gastos do HUCAM, no período de 2005 a 2009. O preço base para servir de referência de custos utilizado pelo Hospital é o valor presente do SILAP - Sistema Integrado de Licitação, Almoxarifado e Patrimônio da UFES - que é alimentado, no caso de produtos médicos, pelo sistema SUS. No entanto, após juntada nos autos de planilha retirada do SILAP demonstrando o valor do item, **o órgão já indicava o fornecedor, sem proceder a uma cotação de preços junto ao mercado, impossibilitando assim a ocorrência de propostas mais vantajosas para a Administração, além de ferir os Princípios da Isonomia e da Impessoalidade.** Importante mencionar que, atualmente, para o produto supramencionado, já existe processo licitatório em vigor na modalidade pregão. (Acórdão 2255/2011 – Plenário, Relatório do Ministro Relator, Processo 023.766/2009-5, TCU). (sem negrito no original).

É assaz frisar, entretanto, que a Administração não pode dar causa as situações que levaram à contratação direta, uma vez que esse fato, embora até possibilite a contratação, em razão inviabilidade da suspensão na prestação de serviços de interesse público, implica na responsabilização do administrador que o causou. Nesse sentido, além dos julgados acima referidos, colaciona-se, pela importância didática, o seguinte acórdão do TCU:

Abstenha-se de contratar com dispensa de licitação, sob a alegação de emergência (art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), quando decorrente da falta de planejamento adequado, conforme entendimento desta Corte exarado na Decisão 347/1994 Plenário. Instrua o processo, em situações que esteja devidamente caracterizada a emergência, na forma que dispõe o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, com documentos de habilitação e regularidade fiscal do contratado, justificativa fundamentada da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993), mediante a verificação da conformidade do orçamento do fornecedor ou executante com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, os quais devem ser registrados nos autos, conforme Decisão 627/1999 Plenário. (Decisão 955/2002 – Plenário, extraída do Manual de Licitações e Contratos do TCU, 4ª Ed., p. 596).

Diante de todo o exposto, conclui-se que é apenas no caso concreto que se pode verificar de forma peremptória se a aquisição necessária ao fornecimento determinado pelo Poder Judiciário se enquadra ou não em alguma das hipóteses de contratação direta prevista na legislação, e, ainda, se houve ou não desídia do administrador que provocou a urgência que culminou na contratação direta.

**Questão 2: “Cientes de que esse TCE-PI, através da DFAE, quando da reunião de trabalho realizada também firmou entendimento e opinião favorável do próprio Ministério Público do Estado do Piauí e do Superior Tribunal de Justiça – STJ, como a consulente não deve questionar as decisões judiciais, quando tais medicamentos e serviços para tratamento médico-hospitalar de enfermidades saúde não compuserem as relações das Atas de Registro de Preços, a SES-PI poderá atender as sentenças judiciais e somente depois formalizar os processos de pagamentos com tais produtos e serviços?”**

No que tange a ausência de Ata de Registro de Preços para a aquisição do produto a Lei nº 8.666/93 traz como mecanismo de celeridade o art. 24, IV que trata da dispensa de licitação em caráter de urgência, assim traz o texto da referida lei:

Art. 24 É dispensável a Licitação  
(...)

**IV** - nos casos de **emergência** ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (...)

No entanto, apesar de se tratar de um procedimento célere, não podemos deixar de lado as exigências estabelecidas na Lei nº 8.666/93 para com a formalização dos processos de dispensa de licitação, tais como: A justificativa da escolha pelo procedimento de dispensa, orçamento de pelo menos 03 (três) empresas, demonstração do caráter de urgência, especificação do bem a ser adquirido, justificativa da escolha, justificativa do Preço, Parecer Jurídico Prévio.

Outra possibilidade seria a aquisição por meio de inexigibilidade de licitação conforme o art. 25 da Lei nº 8.666/93 que determina que em se tratando de produto ou serviço no qual resta impossibilidade de competição visto que apenas uma pessoa é detentora do produto ou do serviço é possível a contratação por meio de

inexigibilidade de Licitação, não podendo mais uma vez deixar de formalizar todo o procedimento conforme determinação da Lei.

Quanto à segunda parte do questionamento se é possível o cumprimento de decisão judicial e posteriormente a formalização do processo de pagamento, tem-se a evidenciar que a regra geral é que todos os processos de despesas devem seguir o rito legal, quais sejam: o empenhamento prévio da despesa, a liquidação e o posterior pagamento.

Levando em consideração que para administração pública rege-se o princípio da legalidade estrita, ou seja, a administração pública só pode fazer o que a lei determina, é importante salientar que a Lei nº 4.320/64 determina os procedimentos a serem adotados para a execução das despesas públicas, sendo que é patente a necessidade de empenhamento prévio, demonstrado no art. 60 da Lei nº 4.320/64 que dispõe: “É vedada a realização de despesas sem prévio empenho.”. Com isto percebemos a impossibilidade de formação de processo de pagamento após a despesa ter sido efetuada.

É importante ressaltar, ainda, que a Lei nº 4.320/64 traz em seu arts. 62, 63 e parágrafos, que o pagamento só deverá ocorrer após a liquidação, assim como a importância da fase de liquidação da despesa:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Entretanto, o cumprimento das decisões judiciais, no âmbito da SESAPI, é uma situação específica, que deve ser analisada.

Vale ressaltar que para a aquisição de medicamentos ou serviços por via judicial deve-se se atentar a composição dos processos visto que se faz necessário a presença de todos os documentos possíveis comprobatórios da urgência apresentada, tais como: decisão judicial, laudo médico, receita médica e documentos pessoais do paciente.

### **Questão 3:**

**Como os valores financeiros legalmente empenhados, liquidados e pagos em cumprimento de Decisões Judiciais sempre são contabilizados na Função Saúde, a partir daí, esse Tribunal Pleno também entende que tais gastos efetuados são, efetiva e legalmente, considerados como despesas com saúde pública no âmbito do Estado do Piauí?**

Serão computadas como despesas com saúde pública todas as despesas que estejam previstas no art. 3º da Lei Complementar nº 141/2012, quais são:

Art. 3º ...

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Portanto, apesar dos gastos serem provenientes de decisões judiciais, se tais gastos compõem o rol taxativo do art. 3º da LC nº 141/2012, estes gastos devem ser contabilizados como despesas com saúde pública no âmbito do Estado do Piauí.



É a informação.

II Divisão Técnica da Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual/Divisão de Acompanhamento Concomitante das Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Teresina (PI), 16 de outubro de 2013.

**Caio Fernando do Nascimento Almeida**

Consultor de Controle Externo

Mat. nº 97.384-X

**Elbert Silva Luz Alvarenga**

Auditor Fiscal de Controle Externo

Matrícula nº 97.452-8

**Maria Valéria Santos Leal**

Auditora Fiscal de Controle Externo

Mat. nº 97.064-6

Chefe II DFAE

**Visto:**

**Marta Fernandes de Oliveira Coelho**

Auditora Fiscal de Controle Externo

Mat. 80.056-X

Diretora da DFAE

*Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE*

**MARIA VALERIA SANTOS LEAL**

*Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE*  
**ELBERT SILVA LUZ ALVARENGA**

*Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE*

**CAIO FERNANDO NASCIMENTO DE ALMEIDA**

*Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE*

**MARTA FERNANDES DE OLIVEIRA COELHO**