



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Processo n.º: 00600-00002630/20-01-e

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF

Assunto: Representação

Ementa: Representação, com pedido cautelar, formulada pelo Sindicato dos Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Distrito Federal – SINDILAB/DF acerca de supostas irregularidades cometidas pela SES/DF em aquisições de testes rápidos para detecção qualitativa específica de IgG e IgM, voltados ao diagnóstico de Covid-19. Contrato n.º 79/20-SES/DF, firmado com a empresa Biomega Medicina Diagnóstica Ltda. **Nesta fase:** análise de admissibilidade. Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp sugere não conhecer da representação e autorizar o retorno dos autos àquela Unidade Técnica para análise do Contrato n.º 79/20-SES/DF segundo critérios da Resolução TCDF n.º 333/20. Voto parcialmente divergente. Não conhecimento da representação. Juntada dos presentes autos ao Processo TCDF n.º 00600-00000657/20-51, que trata de matéria correlata, a fim de subsidiar fiscalização a ser empreendida em momento oportuno nesse processo.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação, com pedido cautelar, formulada pelo Sindicato dos Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Distrito Federal – Sindilab/DF acerca de supostas irregularidades cometidas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF em aquisições de testes rápidos para detecção qualitativa específica de IgG e IgM, voltados ao diagnóstico de Covid-19 (peça 4).

Por meio da Informação n.º 50/20-3ªDiasp (peça 5), a Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp analisou a matéria nos seguintes termos:

| 1. IDENTIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO | |
|--|--|
| <i>Representante:</i> | <i>Sindicato dos Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Distrito Federal – SINDILAB/DF (peça 4, e-DOC 4D648B07).</i> |
| <i>Teor da Representação:</i> | <i>Trata-se de Representação, com pedido cautelar, formulada pelo Sindicato dos Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Distrito Federal – SINDILAB/DF acerca de supostas irregularidades cometidas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF em aquisições de testes rápidos para detecção qualitativa específica de IgG e IgM, voltados ao diagnóstico de Covid-19.</i> |



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

| | | |
|---|---|--------------------|
| | <p>2. Inicialmente, o Representante relatou que tomou ciência de Dispensa de Licitação destinada à mencionada aquisição por meio do Ofício 773/2020, o qual fora publicado na edição extra do Diário Oficial do Distrito Federal – DODF de 02.05.2020 (sábado), para abertura das propostas até as 15h de 04.05.2020 (segunda-feira).</p> <p>3. Em face disso, indicou possível ofensa ao princípio da competitividade licitatória, consubstanciado no art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93, haja vista que o prazo concedido pela Jurisdicionada foi reputado como insuficiente para a devida formulação de propostas, além de ter corrido quase integralmente em dias não úteis.</p> <p>4. Relatou, ainda, que a empresa Biomega Medicina Diagnóstica Ltda. teria se sagrado vencedora do procedimento de aquisição, com a monta de R\$ 19,9 milhões, segundo a Representante, em conformidade com o Processo GDF 00060-00173692/2020-42.</p> <p>5. Ademais, indicou como possíveis irregularidades no citado procedimento de aquisição o fato de não terem sido exigidos, como critério de habilitação:</p> <p>a. o registro no Conselho Regional de Medicina (CRM), conforme determina o artigo 3º da Resolução n.º 1.980/2011, do Conselho Federal de Medicina (CFM); e</p> <p>b. a demonstração de licenciamento sanitário, em afronta a normas do Ministério da Saúde e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa afetas ao tema.</p> <p>6. Em seguida, discorreu acerca da possibilidade de concessão de medida cautelar pelos Tribunais de Contas, consolidou os indícios de irregularidades apresentados e concluiu que “Por todos os ângulos que se enxerga a questão, com a devida vênia, outra não deve ser a decisão senão a concessão de medida cautelar”.</p> <p>7. Por fim, apresentou à Corte os seguintes pedidos:</p> <p>a) A concessão de medida cautelar, com base no Art. 277, da Resolução n.º 296 de 15 de setembro de 2016 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal - RITCDF) deferindo a suspensão ou paralização do ato ou do procedimento, referente à Dispensa de Licitação iniciada pelo Ofício n.º 773/2020 - SES/SUAG e constante no processo SEI n.º 00060- 00173692/2020-42-SES/DF, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada;</p> <p>b) O conhecimento da presente Representação para que, em seu mérito, seja julgado procedente a anulação da Dispensa de Licitação iniciada pelo Ofício n.º 773/2020 - SES/SUAG e constante no processo SEI n.º 00060- 00173692/2020-42-SES/DF.</p> | |
| 2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE | | |
| <p>Todos os legitimados devem atender aos seguintes requisitos:</p> | S/N/NA | Observação: |



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

| | | |
|---|---------------|---|
| 2.2.1 - A representação trouxe caracterização circunstanciada da situação (inciso I do § 2º do art. 230 do RITCDF)? | SIM | |
| 2.2.2 - A representação foi redigida em linguagem clara e objetiva (inciso II do § 2º do art. 230 do RITCDF)? | SIM | |
| 2.2.3 - A representação está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, apresentando, sempre que possível, a indicação dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido (inciso III do § 2º do art. 230 do RITCDF)? | NÃO | Como debatido na conclusão descritiva. |
| 2.2.4 - A representação tem enquadramento da matéria nas competências do Tribunal (inciso IV do § 2º do art. 230 do RITCDF)? | SIM | A Representação é de competência deste Tribunal, conforme art. 1º, inciso V, alínea d, da Lei Complementar 1/94 – Lei Orgânica do TCDF, c/c art. 113, §1º, da Lei 8.666/93. |
| 2.2.5 – As informações trazidas apresentam verossimilhança com os fatos representados (Inc. I, §6º do art. 230 do RITCDF) | SIM | Conquanto os dados apresentados pelo Licitante sejam conflitantes, foi possível identificar a natureza e a extensão das irregularidades indicadas, conforme apontado nos parágrafos 4 a 10 da Conclusão Descritiva. |
| 3. ANÁLISE PRELIMINAR DA ADMISSIBILIDADE: | | |
| Requisitos | S/N/NA | Motivação para Negativa da |



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

| | | Admissibilidade |
|---|------------|------------------------|
| 3.1 - O Representante é legitimado? | SIM | |
| 3.2 - A Representação atende a todos os requisitos de admissibilidade? | NÃO | |
| 3.3 - Há necessidade de apresentação de esclarecimentos por parte da jurisdicionada ou interessado, conforme § 7º art. 230? | NÃO | |
| 3.4 - Há pedido de cautelar nos termos do art. 277 do RITCDF? | SIM | |

4. CONCLUSÃO DESCRITIVA:

Inicialmente, ressalte-se que os presentes autos foram autuados por força da Resolução TCDF 333/2020, conforme Plano de Ação para fiscalização das contratações realizadas pelo Governo do Distrito Federal – GDF para o enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus (SARSCOV-2), agente causador da Covid-19. Nesse sentido, constam dos autos a publicação do extrato do Contrato 79/2020 no Diário Oficial da União (peça 1, e-DOC 2187D10F), bem como a íntegra do Processo 00060-00180684/2020-52, atualizado até 10.06.20 (associado aos autos).

2. Nesse contexto, juntou-se a Representação formulada pelo Sindicato dos Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Distrito Federal – SINDILAB/DF (peça 4, e-DOC 4D648B07), que trata de supostas irregularidades cometidas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF nos procedimentos de contratação constantes do Processo 0006000180684/2020-52, que é objeto de análise destes autos.

3. Importa destacar que a Pasta já realizou diversas contratações envolvendo testes qualitativos de IgG e IgM, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1: Processos relativos a testes IgG e IgM

| Processo-GDF | Valor empenhado (atual) R\$ milhão | Credores | Procedimento | Publicação DODF | Abertura propostas |
|-------------------------------|---|---|----------------------------|------------------------|---------------------------|
| 00060-00180684/2020-52 | 29,8 ¹ | Biomega Medicina Diagnóstica Ltda. (28.966.389/0001-43) | DL 20/2020 Of. 801/2020 | 02.05.20 (ed. extra) | 04.05.20 (15h) |
| 00060-00106136/2020-61 | 23,2 | Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda | DL 09/2020 Of. | 09.04.20 (suplemento) | 10.04.20 (15h) |

¹ Inicialmente, foi emitida a Nota de Empenho – NE 2020NE03841, de 09.05.20, no valor de R\$ 19,9 milhões. Em 04.06.20, foi lançada a NE 2020NE04667, no valor de R\$ 100 mil, reforçada, em 09.06.20, pela NE 2020NE04772, no valor de R\$ 9,85 milhões. A soma das três notas de empenho totalizam 29,85 milhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

| | | | | | |
|---|-----|--|----------------------------------|-------------------------|-------------------|
| | | (03.394.819/0005-00); PMHProdutos Médicos Hospitalares Ltda. (00.740.696/0001-92) e Goyazes Biotecnologia Ltda Me – GBIO (05.658.906/0001-11) | 637/2020 | | |
| 00060- 00173692/2020- 42 | 3,6 | Luna Park-Importação, Exportação e Comercio Atacadista de Brinquedos Temáticos EIRELI (19.984.198/0001-13) | DL 16/2020 Of. 773/2020 | 28.04.20 | 28.04.20 (15h) |
| 00060- 00159341/2020- 29 | 2,2 | Matias Machado Da Silva- Me (22.742.908/0001- 03) | DL 18/2020 Of. 802/2020 | 02.05.20 (ed. extra) | 04.05.20 (15h) |

Fonte: elaboração própria, com dados obtidos no Siscoex e DODF. Acesso em 10.06.2020.

4. Nesse passo, nota-se que a Representação apresenta dados conflitantes. Em primeiro lugar, fez-se referência ao Ofício 773/2020-SES/SUAG (pág. 16 da peça 4, e-DOC 4D648B07), para aquisição de 100 mil unidades de testes rápidos, e alegou-se que o citado expediente teria sido publicado no DODF de 02.05.2020 (pág. 17 da peça 4, e-DOC 4D648B07). Contudo, na mencionada data, foram feitas publicações relativas aos Ofícios 801/2020 e 802/2020, o primeiro, para execução de serviços laboratoriais de análises clínicas para realização de 100 mil testes rápidos, e o segundo, para aquisição emergencial de 50 mil unidades de testes rápidos. Verifica-se que o Ofício 773/2020, mencionado pelo Representante, foi publicado na pág. 38 do DODF 79, de 28.04.2020 (terça-feira), para aquisição de 100 mil testes rápidos, com recebimento de propostas até às 15h da mesma data.

5. Em segundo lugar, a Exordial requer, em sede cautelar, “a suspensão ou paralização do ato ou do procedimento, referente à Dispensa de Licitação iniciada pelo Ofício n.º 773/2020 - SES/SUAG e constante no processo SEI n.º 00060-00173692/2020-42-SES/DF”. A despeito disso, as irregularidades apontadas na Representação se referem à contratação da empresa Biomega Medicina Diagnóstica Ltda., procedimento que, como se depreende do Quadro 1, foi realizado por meio de processo diverso do apontado pelo Representante (Processo GDF 0006000180684/2020-52).

6. Em terceiro lugar, ainda acerca do Processo GDF 00060-00173692/2020-42-SES/DF, consulta ao Siscoex revela que a despesa relativa ao fornecimento de testes rápidos pela empresa Luna Park, no montante de R\$ 3,6 milhões, foi liquidada em 19.05.20 (2020NL06955).

7. Em quarto e último lugar, destaca-se que a contratação da empresa Biomega Medicina Diagnóstica Ltda. não se destinou à aquisição de testes, mas à prestação de serviços. Com efeito, na pág. 33 do DODF 88, de 12.05.20 (peça 1, e-DOC 2187D10F), consta a publicação do Contrato 79/2020-SES/DF, celebrado com a citada empresa, cujo objeto consiste na execução de serviços laboratoriais de análises clínicas, para realização de 100.000 Testes Rápidos para Coronavírus COVID19 IgG e IgM, no intervalo de 15 dias. A Contratada deve dispor de recursos humanos habilitados, **estrutura física tipo Drive Thru, gerenciamento de resíduos, alimentação, gerenciamento de dados** (envio



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

de dados Secretaria de Vigilância em Saúde e para e Secretaria Adjunta de Assistência), **emissão de resultado físico e eletrônico** para atender às demandas da Secretaria de Saúde – DF. (Destacou-se).

8. Como se verifica, o objeto do Contrato 79/2020 (contido no Processo GDF 0006000180684/2020-52) extrapola a mera aquisição de testes, situação observada nos demais Processos GDF relacionados no Quadro 1.

9. Noutro passo, nota-se que a Representação cuja admissibilidade ora se analisa possui teor quase idêntico àquela também formulada pelo SINDILAB/DF nos autos do Processo TCDF 2631/2020 (peça 3 do citado Processo, e-DOC A158EA98), acerca da contratação da empresa Luna Park-Importação, Exportação e Comercio Atacadista de Brinquedos Temáticos EIRELI (19.984.198/0001-13), ocorrida no Processo GDF 00060-00173692/2020-42.

10. Assim, a despeito das divergências apontadas nos parágrafos 4 a 8, infere-se que a Representação constante dos presentes autos se refere ao Processo GDF 00060-00180684/202052, no que concerne à contratação da empresa Biomega Medicina Diagnóstica Ltda. para prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas, por meio da realização de testes rápidos de IgG e IgM, com fornecimento de estrutura física tipo Drive Thru, gerenciamento de resíduos, alimentação, gerenciamento de dados e emissão de resultado físico e eletrônico.

11. Outrossim, ressalta-se que, nesta Corte de Contas, foi autuado o Processo 657/2020 para análise da Representação 16/2020-CF (e-DOC 2B63F199). Essa Representação também tratou da aquisição de testes (embora a fiscalização requerida ultrapassasse a mera aquisição, atingindo também o atendimento ao paciente, o fornecimento de equipamentos de proteção individual – EPIs a profissionais de saúde, critérios de testagem e outros), mas não indicou, inicialmente, nenhuma aquisição específica com indício de irregularidade.

12. Por meio da Decisão 1518/2020, o Tribunal conheceu da mencionada Representação ofertada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF, além de, por meio do item III.a, autorizar:

o registro da Representação n.º 16/2020-CF nos assentamentos da Seasp/TCDF, a fim de subsidiar futuras fiscalizações acerca do tema, a serem realizadas em momento oportuno, após o fim da situação emergencial na saúde pública do Distrito Federal declarada mediante o Decreto Distrital n.º40.475/2020, ou ainda nos termos do Plano de Ação de que trata o Processo n.º 00600-00000445/2020-73.

13. Irresignado, o Parquet especializado ofertou recurso contra a citada Decisão (peça 25 do Processo 657/2020, e-DOC B26DA8AB), no qual foram relacionadas contratações afetas ao tema (pp. 10 e 11). Contudo, nota-se que o Contrato 79/2020 (Processo GDF 00060-00180684/202052) não foi relacionado pelo Parquet, motivo pelo qual entende-se que, a despeito de o Pedido de Reexame ter sido conhecido pelo Plenário (conforme Decisão 1972/2020, de 03.06.20, juntada aos referidos autos em 09.06.20), não há óbice para a análise, nestes autos, do mencionado Contrato, por se enquadrar nos critérios estabelecidos no Plano de Ação decorrente da Resolução 333/2020. Da mesma forma, entende-se que a admissibilidade da Exordial também deve ter prosseguimento neste Feito, em que pese a correlação com o Processo 657/2020.

14. Assim, voltando-se à análise de admissibilidade em curso, observa-se que a Representação sob análise atende aos requisitos de admissibilidade dispostos nos incisos I, II e IV do art. 230 do RI/TCDF. No entanto, em relação ao inc. I, §6º, do art. 230 do RI/TCDF, identificou-se que a Representação não possui verossimilhança com os fatos representados, haja vista a indicação errônea do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

processo administrativo em que teriam ocorrido os atos supostamente ilegais, conforme discorrido nos parágrafos 4 a 8. A despeito disso, tal situação pode ser relevada pela Corte, haja vista que foi possível delimitar o correto alcance da Exordial, conforme apontamentos feitos nos parágrafos 9 e 10.

15. Resta, portanto, avaliar os indícios de irregularidades ou ilegalidades correspondentes, conforme dispõe o inc. III do art. 230 do RI/TCDF. Em suma, foram apresentados os seguintes indícios de irregularidade:

- a. exíguo prazo de divulgação da dispensa de licitação (Ofício 801/2020);*
- b. ausência de exigência de Registro no Conselho Regional de Medicina (CRM), conforme determina o artigo 3º da Resolução n.º 1.980/2011, do Conselho Federal de Medicina (CFM); e*
- c. ausência de demonstração de licenciamento sanitário, em afronta a normas do Ministério da Saúde e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa afetas ao tema.*

16. Acerca do prazo para apresentação de propostas, a Representação alegou ofensa ao princípio da competitividade, constante do art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93². No entanto, em uma análise superficial, entende-se que a exiguidade de prazo é inerente ao enfrentamento do Coronavírus. Nesse sentido, a própria Lei 13979/2020 considerou que, nas contratações decorrentes dessa Lei, presumir-se-ia atendida a necessidade de pronto atendimento da situação de emergência (art. 4º-B, II³).

17. Com efeito, extrai-se do Quadro 1 que todas as contratações para aquisições de testes rápidos IgG e IgM foram divulgadas com prazo diminuto, algumas, inclusive, com abertura de propostas na mesma data da publicação no DODF. No entanto, é notório que o fornecimento dos citados testes configurava uma demanda crescente e previsível⁴, não só no Distrito Federal, como também em todo o País. Tais circunstâncias deveriam inspirar nos fornecedores desses produtos um estado de prontidão, o que possibilitaria o atendimento a tais demandas mesmo em curto espaço de tempo.

18. No entanto, no caso em tela, o objeto da contratação não se limitava ao fornecimento de testes. Os serviços objeto do Ofício 801/2020 (Processo GDF 00060-00180684/2020-52) envolviam fornecimento de estrutura física tipo Drive Thru, gerenciamento de resíduos, alimentação, gerenciamento de dados e emissão de resultado físico e eletrônico. Assim, para atendimento da demanda, além de fornecer os testes IgG e IgM, a contratada deveria dispor de infraestrutura e recursos materiais e humanos diversos, o que remeteria à necessidade de prazo mais elástico para formulação de propostas, mesmo diante da urgência da contratação.

19. A despeito disso, há que se ressaltar também que a contratação objeto do Ofício 801/2020 (posteriormente denominada Dispensa de Licitação 20/2020⁵) foi divulgada com 2 dias corridos de antecedência. Como discutido, a publicação ocorreu num sábado, em edição extra do Diário Oficial, com abertura das propostas às 15h da segunda-feira seguinte. Nesse sentido, seguindo a mesma linha de raciocínio do parágrafo 17, da mesma forma que, nas contratações voltadas ao enfrentamento ao Coronavírus, se mostre justificável divulgar dispensas de licitação com antecedência diminuta, também se mostra razoável considerar o prazo concedido em dias corridos, não em dias úteis.

² Art. 3º (...)

³ Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

(...)

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

⁴ Previsível quanto à necessidade de aquisição, não em relação à quantidade demandada e ao momento da aquisição.

⁵ Pág. 507 do Processo 00060-00180684/2020-52, associado aos autos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

20. Nesse passo, extrai-se do Processo GDF 00060-00180684/2020-52 (associado aos autos) que o Ofício 801/2020-SES/SUAG foi assinado pelo Subsecretário de Administração Geral – SUAG da SES/DF no mesmo dia de sua publicação no DODF (02.05.20)⁶. No dia anterior (1º de maio, feriado decorrente do dia internacional do trabalho), fora emitido despacho da Comissão de Elaboração de Instrumentos de Contratação encaminhando o Projeto Básico para análise⁷. Isto é, a equipe da Jurisdicionada estava realizando os procedimentos necessários para que a contratação em tela ocorresse no menor espaço de tempo possível, mesmo que isso implicasse na realização de atividades em dias não úteis. Nesse sentido, é notória a grande quantidade de edições extras e suplementares do Diário Oficial desde que a Organização Mundial da Saúde declarou a pandemia de Covid-19, em março de 2020. Assim, reforça-se que, da mesma forma que os servidores da Jurisdicionada desconsideraram o “feriado prolongado”, os fornecedores de bens e serviços afetos ao enfrentamento do Coronavírus poderiam (ou deveriam) fazer o mesmo.

21. Por último, em relação ao prazo para elaboração de propostas, extrai-se da fl. 205 do Processo GDF 00060-00180684/2020-52 (associado aos autos) que, a despeito de o Representante ter considerado exíguo o prazo concedido pela SES/DF, foram apresentadas 5 propostas, 3 das quais consideradas aptas (tecnicamente) a atender à demanda. Em face do exposto, entende-se que, nas circunstâncias enfrentadas pelo Gestor à época da publicação do Ofício 801/2020 no DODF, não há que se falar em indício de irregularidade decorrente do prazo concedido para formulação de propostas.

22. O segundo indício de irregularidade apontado pelo Representante foi a ausência de exigência de registro no Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal (CRM/DF) como requisito de qualificação técnica, em possível afronta ao artigo 3º da Resolução 1.980/2011, do Conselho Federal de Medicina (CFM), in verbis:

Art. 3º As empresas, instituições, entidades ou estabelecimentos prestadores e/ou intermediadores de assistência à saúde com personalidade jurídica de direito privado devem registrar-se nos conselhos regionais de medicina da jurisdição em que atuarem, nos termos das leis nº 6.839/80 e nº 9.656/98.

Parágrafo único. Estão enquadrados no “caput” do art. 3º deste anexo:

- a) As empresas prestadoras de serviços médico-hospitalares de diagnóstico e/ou tratamento; (...)
- i) Empresas que comercializam serviços na modalidade de administradoras de atividades médicas.

23. No entanto, jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU estabelece que:

9.2.1 A comprovação de inscrição, junto a órgão de fiscalização profissional do local em que o serviço será prestado, só deve ser exigida por ocasião da contratação da licitante vencedora, sendo indevida tal exigência na fase de habilitação. Acórdão 703/2007 TCU - Plenário

24. Como se observa, o momento para que seja exigida a comprovação de inscrição no órgão de fiscalização profissional do DF (no caso, o CRM/DF) é a contratação, não a habilitação técnica. Tal entendimento decorre justamente da necessidade de ampliação da competitividade, defendida pelo próprio Representante, embora sob outro aspecto. Nesse sentido, o Acórdão 772/2009 TCU Plenário (Voto do Ministro Relator):

⁶ Pág. 44 do Processo 00060-00180684/2020-52, associado aos autos.

⁷ Pp. 15/16 do Processo 00060-00180684/2020-52, associado aos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

(...) este Tribunal tem jurisprudência firme no sentido de que a exigência de registro ou visto no CREA do local de realização da obra licitada somente dar-se-á no momento da contratação. Nessa linha, cito as Decisões Plenárias 279/1998 e 348/1999, o Acórdão 979/2005-Plenário e o Acórdão 992/2007-Primeira Câmara. **O entendimento do Tribunal fundamenta-se no princípio constitucional da universalidade de participação em licitações**, impondo-se ao ato convocatório o estabelecimento de regras que garantam a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, vedadas cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame. Dessa forma, entendo que o dispositivo contido na Lei 5.194/66 não pode prevalecer diante do texto constitucional, em especial o art. 37, inciso XXI, e da Lei 8.666/1993 (art. 30, inciso I). Até porque é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, nos termos expressos no art. 22, inciso XXVII, da Carta Magna. Acórdão 772/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator).

25. Embora as jurisprudências mencionadas se refiram ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, o raciocínio é idêntico para o caso do Conselho Regional de Medicina.

26. Assim, não há qualquer irregularidade em não se exigir, como condição de habilitação, o registro no CRM/DF da empresa interessada em contratar com a Administração. Não obstante, tal registro ainda se mostra necessário no momento da contratação, o que deve ser melhor debatido e analisado na oportunidade de análise do Contrato 79/2020-SES/DF, objeto destes autos.

27. O terceiro e último indício de irregularidade apontado foi a ausência da exigência de demonstração de certificado de registro da empresa licitante junto à autoridade sanitária do Distrito Federal como requisito de qualificação técnica.

28. No entanto, extrai-se do Projeto Básico da contratação que foram inseridas as seguintes exigências destinadas ao “licitante” vencedor:

O licitante vencedor deverá apresentar a documentação abaixo na celebração do contrato/ata, ou quando solicitado, **Decisão 2.731/2015 TCDF⁸**, nos seguintes termos:

15.1. Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) emitida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) ou Autorização Especial (AE) quando se tratar de medicamentos ou substâncias sujeitos a controle especial. Deverá ser apresentada a concessão (data de cadastro) da AFE ou AE, podendo ser cópia da publicação no Diário Oficial da União (DOU) - destacando a empresa - ou espelho de consulta da AFE ou AE disponível no site da ANVISA;

15.1.1. A Licença deverá estar dentro do prazo de validade. Nos Estados e Municípios em que os órgãos competentes não estabeleçam validade para a

Licença, deverá ser apresentada a respectiva comprovação legal;

15.1.2. Caso a revalidação da Licença de Funcionamento para o presente exercício não tenha sido concedida, a proponente deverá apresentar a Licença de Funcionamento do exercício anterior acompanhada do protocolo de revalidação; 15.2. Alvará Sanitário (ou Licença Sanitária) Estadual/Municipal/ Distrital (vigente,) conforme disposto na Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, regulamentado no Decreto 74.170 de 10 de junho de 1974;

29. De forma semelhante à irregularidade apontada no item anterior, a exigência

⁸ Destaque-se que a Decisão 2.731/2015 TCDF foi proferida no Processo TCDF 16624/2015. Na ocasião, foi determinado à SES/DF que excluísse “as exigências constantes dos subitens 8.2.1.V e 8.2.2.XIV do edital como critério de habilitação de licitantes, uma vez que a documentação relacionada não está prevista nos artigos 28 a 31 da Lei n.º 8.666/1993, cabendo a sua exigência apenas ao licitante vencedor quando da celebração do contrato, se for o caso”. Consulta ao Edital analisado no mencionado *Decisum* (peça 12 do Processo 16624/2015, e-DOC 8A513FCD-e) revela que os itens 8.2.1.V e 8.2.2.XIV continham exigências similares às constantes do Projeto Básico da contratação sob análise, mas exigidos no momento da habilitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

ostensiva de licenciamento sanitário, como condição de habilitação, restringe indevidamente o caráter competitivo da contratação, motivo pelo qual tais registros devem ser exigidos apenas da empresa vencedora, no momento da celebração do ajuste. Outrossim, o cumprimento das exigências contidas nos itens 15.1 e 15.2 do Projeto Básico da contratação em tela deve ser melhor debatido e analisado oportunamente.

30. Portanto, conclui-se que a Representação em tela não deve ser conhecida pelo Plenário, haja vista que, descumprindo-se o inciso III do § 2º do art. 230 do RITCDF, não foram apresentados indícios de irregularidade ou ilegalidade afetos ao Ofício 801/2020, o qual tornou pública a intenção da SES/DF de realizar a contratação objeto destes autos.

31. Ressalte-se, no entanto, que aspectos debatidos na Representação integrarão a análise do Contrato 79/2020 (registro no CRM/DF e licenciamento sanitário, no momento da contratação), objeto do presente Processo. Ademais, esta Unidade Técnica já possui acesso externo ao Processo GDF 00060-00180684/2020-52, motivo pelo qual, após a deliberação acerca desta Representação, estes autos já se encontrarão aptos a instrução, em caráter prioritário.

32. Por fim, embora o não conhecimento da Representação formulada pelo SINDILAB/DF afaste a necessidade de deliberação acerca da cautelar pleiteada, caso o Tribunal decida trilhar por caminho diverso, importa frisar o equívoco cometido pelo Representante ao indicar o Ofício convocatório emitido pela SES/DF (Ofício 773/2020-SES/SUAG) e o respectivo Processo Administrativo (00060-00173692/2020-42-SES/DF), conforme debatido nos parágrafos 4 a 10. Com efeito, o pedido cautelar formulado na Representação contida nestes autos é idêntico àquele constante do Processo 2631/2020 (pela 3, e-DOC A158EA98, pág. 13). Infere-se, assim, que a cautelar requerida nestes autos tenha como objetos, na realidade, o Ofício 801/2020SES/SUAG e o Processo GDF 00060-00180684/2020-52.

Diante disso, sugeriu ao egrégio Plenário:

I. não conhecer da Representação formulada pelo Sindicato dos Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Distrito Federal – SINDILAB/DF (peça 4, e-DOC 4D648B07), por não preenchimento do requisito de admissibilidade constante do inciso III do § 2º do art. 230 do RITCDF;

II. dar ciência ao Sindicato dos Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Distrito Federal – SINDILAB/DF da Decisão que vier a ser proferida;

III. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP para análise do Contrato 79/2020-SES/DF, firmado com a empresa Biomega Medicina Diagnóstica Ltda., na forma da Resolução TCDF 333/2020.”

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, a admissibilidade de representação, com pedido cautelar, formulada pelo Sindicato dos Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Distrito Federal – Sindilab/DF acerca de supostas irregularidades cometidas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF em aquisições de testes rápidos para detecção qualitativa específica de IgG e IgM, voltados ao diagnóstico de Covid-19 (peça 4).

Em suma, a entidade representante reportou os seguintes indícios de irregularidades: a) exíguo prazo de divulgação da dispensa de licitação; b) ausência de exigência de registro no CRM; e c) ausência de demonstração de licenciamento sanitário.

Diante disso, requereu o conhecimento da representação e o deferimento do pedido cautelar, deliberando-se, ao final, pela anulação da dispensa de licitação iniciada pelo Ofício n.º 773/20-SES/SUAG e constante do Processo GDF n.º 00060-00173692/20-42.

A Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp analisou a matéria nos termos da Informação n.º 50/20-3ª Diasp (peça 5), sugerindo não conhecer da representação e autorizar o retorno dos autos àquela Unidade Técnica para análise do Contrato n.º 79/20-SES/DF segundo critérios da Resolução TCDF n.º 333/20.

Preliminarmente, colho da instrução que a representação possui informações conflitantes, tais como descrição do objeto, data de publicação da dispensa de licitação no DODF e processo administrativo no qual teria sido efetivada a contratação, caso em que não há verossimilhança dos fatos narrados com as supostas irregularidades.

Entretanto, concordo com a Unidade Técnica no sentido de superar essa falha, por ter sido possível identificar a natureza e a extensão das irregularidades indicadas.

Com efeito, a instrução logrou êxito em identificar que se trata do Processo GDF n.º 00060-00180684/20-52, que cuidou da contratação da empresa Biomega Medicina Diagnóstica Ltda. (Contrato n.º 79/20), extrapolando a mera aquisição de testes, pois se refere à prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas, por meio da realização de testes rápidos de IgG e IgM, com fornecimento de estrutura física tipo *Drive Thru*, gerenciamento de resíduos, alimentação, gerenciamento de dados e emissão de resultado físico e eletrônico.

De toda forma, vencido esse aspecto, tenho que a admissibilidade não deve avançar por estarem ausentes os indícios de irregularidades correspondentes, conforme dispõe o inciso III do art. 230 do RI/TCDF. Nesse particular, lembro que para apoiar sua pretensão o representante apresentou os seguintes indícios:

- a) exíguo prazo de divulgação da dispensa de licitação (Ofício n.º 801/20);
- b) ausência de exigência de registro no Conselho Regional de Medicina – CRM, conforme determina o art. 3º da Resolução n.º 1.980/11, do Conselho Federal de Medicina – CFM; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

c) ausência de demonstração de licenciamento sanitário, em afronta a normas do Ministério da Saúde e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa afetas ao tema.

Com relação ao prazo para apresentação de propostas, foi alegado que o exíguo prazo ofendeu o princípio da competitividade, constante do art. 3º, §1º, I, da Lei n.º 8.666/93⁹.

À primeira vista, a exiguidade de prazo é inerente ao enfrentamento do Coronavírus, tanto que a Lei n.º 13.979/20¹⁰ considerou que, nas contratações decorrentes dessa lei, presumir-se-ia atendida a necessidade de pronto atendimento da situação de emergência (art. 4º-B, II)¹¹.

Na situação em tela, o objeto da contratação não se limitava ao fornecimento de testes IgG e IgM, englobando o fornecimento de infraestrutura e recursos materiais e humanos diversos, o que remeteria à necessidade de prazo mais elástico para formulação de propostas. Contudo, algumas ponderações se impõem.

A exiguidade de prazo é inerente ao enfrentamento do Coronavírus, tanto que a Lei n.º 13.979/20¹² considerou que, nas contratações decorrentes dessa lei, presumir-se-ia atendida a necessidade de pronto atendimento da situação de emergência (art. 4º-B, II)¹³.

Acrescente-se que, a exemplo de outras contratações realizadas em exíguo prazo, é notório o esforço da SES/DF em realizar procedimentos necessários para que a contratação ocorresse no menor espaço de tempo possível para acudir os eventos da pandemia, contexto em que, *“da mesma forma que os servidores da Jurisdicionada desconsideraram o “feriado prolongado”, os fornecedores de bens e serviços afetos ao enfrentamento do Coronavírus poderiam (ou deveriam) fazer o mesmo”*.

Por fim, como asserido pela instrução, a despeito do exíguo prazo para elaboração das propostas, *“foram apresentadas 5 propostas, 3 das quais consideradas aptas (tecnicamente) a atender à demanda”, de forma que, “nas circunstâncias enfrentadas pelo Gestor à época da publicação do Ofício 801/2020 no DODF, não há que se falar em indício de irregularidade decorrente do prazo concedido para formulação de propostas”*.

⁹ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#);

¹⁰ Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

¹¹ Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) (...)

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

¹² Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

¹³ Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

(...)

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Com relação à ausência de exigência de registro no Conselho Regional de Medicina do Distrito Federal – CRM/DF como requisito de qualificação técnica, em possível afronta ao art. 3º da Resolução n.º 1.980/11, do Conselho Federal de Medicina – CFM, tal não se verifica, porquanto o entendimento deste TCDF, bem como do Tribunal de Contas da União – TCU, tem se orientado no sentido de que a comprovação de inscrição no órgão de fiscalização profissional deve se dar no momento contratação, e não da habilitação técnica, sob pena de restringir o caráter competitivo do certame.

Igualmente, no tocante à ausência da exigência de demonstração de certificado de registro da empresa licitante junto à autoridade sanitária do Distrito Federal como requisito de qualificação técnica, observa-se que tal exigência deve se dar apenas da empresa vencedora, no momento da celebração do ajuste, sob pena de restringir indevidamente o caráter competitivo do certame, em consonância, também, com o entendimento desta Corte de Contas.

A despeito disso, noto que o Corpo Técnico defende a análise Contrato n.º 79/20-SES/DF segundo critérios do Plano de Trabalho aprovado pela Resolução TCDF n.º 333/20¹⁴ (Processo TCDF n.º 00600-00000445/20-73).

Ocorre que, como reconhece a própria instrução, a matéria tem correlação com o Processo TCDF n.º 00600-00000657/20-51, da relatoria do i. Conselheiro Inácio Magalhães Filho, no qual o Tribunal autorizou o registro da exordial ali tratada nos assentamentos da Seasp, a fim de subsidiar futuras fiscalizações acerca do tema, em momento oportuno, após o fim da situação emergencial na saúde pública do Distrito Federal, ou nos termos do Plano de Ação de aprovado pela Resolução TCDF n.º 333/20.

Nesse contexto, com a devida vênia, entendo mais adequado juntar os presentes autos ao Processo TCDF n.º 00600-00000657/20-51, a fim de subsidiar fiscalização a ser empreendida em momento oportuno nesse processo, otimizando a força de trabalho desta Corte de Contas.

Ante o exposto, lamentando dissentir parcialmente da Unidade Técnica, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I – não conheça da representação formulada pelo Sindicato dos Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas do Distrito Federal – Sindilab/DF (peça 4);
- II – autorize a juntada dos presentes autos ao Processo TCDF n.º 00600-00000657/20-51, a fim de subsidiar fiscalização a ser empreendida em momento oportuno nesse processo;
- III – dê ciência desta decisão ao representante.

Brasília, em 1º de julho de 2020.

MANOEL DE ANDRADE
Relator

¹⁴ Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal das contratações realizadas pelo Governo do Distrito Federal para o enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus (SARS-COV-2), agente causador da Covid-19.