

ACÓRDÃO Nº 011181/2025-PLENV

1 PROCESSO: 108140-1/2020

2 NATUREZA: RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL - INSPEÇÃO - ORDINÁRIA

3 INTERESSADO: 3ªCAE

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

5 RELATORA: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO VIRTUAL

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL - INSPEÇÃO - ORDINÁRIA**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **CONHECIMENTO com PROVIMENTO, REGULARIDADE, NÃO CONHECIMENTO, RESSALVA e COMUNICAÇÃO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 ATA Nº: 15

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Marcio Henrique Cruz Pacheco, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willeman e Rodrigo Melo do Nascimento

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerrén

11 DATA DA SESSÃO: 12 de Maio de 2025

Marianna Montebello Willeman

Relatora

Marcio Henrique Cruz Pacheco

Presidente

Fui presente,

Vittorio Constantino Provenza

Procurador-Geral de Contas



Assinado Digitalmente por: VITTORIO CONSTANTINO PROVENZA
Data: 2025.05.21 16:18:02 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 108140-1/2020. Para verificar a
autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código:
867205bc-22a8-41ec-ac19-0645a9f736dc
Local: TCERJ



Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
Data: 2025.05.21 14:12:36 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 108140-1/2020. Para verificar a
autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código:
867205bc-22a8-41ec-ac19-0645a9f736dc
Local: TCERJ



Assinado Digitalmente por: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO
Data: 2025.05.21 14:04:48 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 108140-1/2020. Para verificar a
autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código:
867205bc-22a8-41ec-ac19-0645a9f736dc
Local: TCERJ

VOTO GC-5

PROCESSO: TCE/RJ Nº 108.140-1/20
ORIGEM: FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ASSUNTO: AUDITORIA GOVERNAMENTAL CONVERTIDA EM TOMADA DE
CONTAS *EX OFFICIO* – RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
RECORRENTES: ANDREA DE SOUZA TELES
DISK MED PÁDUA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.
ADVOGADOS: MICHEL RANGEL CURY (OAB/RJ 179.772)
JOSÉ EDUARDO RANGEL CURY (OAB/RJ 230.217)
JÉSSICA DUARTE CRUZ RODRIGUES (OAB/RJ 201.043)
ANDRÉIA DE OLIVEIRA PADUA (OAB-RJ 159.508)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. AUDITORIA GOVERNAMENTAL CONVERTIDA EM TOMADA DE CONTAS *EX OFFICIO*. IRREGULARIDADE. CONDENAÇÃO EM DÉBITO.

DANO POR AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTO EM PREÇO SUPERIOR AO DE MERCADO. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DAS GESTORAS. EXISTÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO NO PROCESSO A DEMONSTRAR A ADOÇÃO DAS MEDIDAS REQUERIDAS ORDINARIAMENTE PARA A CONTRATAÇÃO. INCIDÊNCIA DA NOTA TÉCNICA TCE/RJ Nº 01/2020 AO CASO CONCRETO. REGULARIDADE DAS CONTAS.

INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO APRESENTADO PELA CONTRATADA. NÃO CONHECIMENTO. COMPROVAÇÃO DE RECOLHIMENTO DO DANO ATRIBUÍDO. REFORMA DA DECISÃO. REGULARIDADE COM QUITAÇÃO.

Trata-se de Recursos de Reconsideração interpostos pela Senhora ANDREA DE SOUZA TELES e pela sociedade empresária DISK MED PÁDUA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA. contra decisão proferida em sessão plenária de 29/10/2024 neste processo¹, na forma da parte dispositiva do voto parcialmente reproduzida a seguir:

VOTO:

I- Pela **IRREGULARIDADE DAS CONTAS**, com fundamento no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar n.º 63/90, de responsabilidade da Sra. Andréa de Souza Teles, então Diretora Administrativa-Financeira da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro no período de 03/03/2020 a 28/07/2020, responsável pela autorização das despesas referentes e signatária do Contrato n.º 037/2020 e da Sra. Maria Thereza Lopes de Azevedo, então Diretora Executiva da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro no período de 03/02/2020 a 29/05/2020, responsável pela ratificação da autorização das despesas referentes ao Contrato n.º 037/2020, decorrente da dispensa de licitação n.º 030/20;

II- Pela **CONDENAÇÃO EM DÉBITO**, da Sra. Andréa de Souza Teles, da Sra. Maria Thereza Lopes de Azevedo e da empresa Disk Med Pádua Distribuidora de Medicamentos Ltda., na figura do seu representante legal, nos termos do art. 23 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90, **COMUNICANDO-AS**, nos termos regimentais, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, recolham aos cofres públicos estaduais, com recursos próprios, e de forma solidária, a quantia equivalente a **2.567,9325 UFIR-RJ**, em decorrência da existência de sobrepreço no Contrato n.º 37/2020, o qual ocasionou dano ao erário, devendo comprovar o recolhimento junto ao Tribunal de Contas, conforme preconiza o art. 27, inciso III, da Lei Complementar Estadual n.º 63/90, competindo ao Estado do Rio de Janeiro promover eventual execução fiscal, observados os procedimentos de cobrança previstos na Deliberação TCE-RJ n.º 343/23, inclusive com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação do responsável, consoante o disposto no art. 28, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, observado o procedimento recursal.

A CAR, após análise dos recursos de reconsideração (documentos TCE/RJ n.º 410-5/25 e TCE/RJ n.º 26.504-6/24), sugere o **CONHECIMENTO** do recurso interposto pela Senhora ANDREA DE SOUZA TELES, pela observância dos requisitos legais de admissibilidade e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO**.

Já em relação ao recurso interposto pela DISK MED PÁDUA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA., sustenta que, a despeito de se tratar de manifestação processual

¹ Tomada de contas *ex officio* derivada de auditoria governamental realizada na Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro – FSERJ, entre os dias 28/09 e 23/10/2020, sob a forma de inspeção ordinária, objetivando a verificação dos contratos emergenciais celebrados para o fornecimento de medicamentos com vista ao combate à pandemia da Covid-19, a partir do controle concomitante das contratações celebradas pelo Estado do Rio de Janeiro com fundamento na Lei Federal n.º 13.979/20.

intempestiva, a recorrente comprova o recolhimento do débito imputado, a justificar a **REFORMA DA DECISÃO**, modificando-a para REGULARIDADE DAS CONTAS COM QUITAÇÃO E RESSALVA.

O Ministério Público concorda com o corpo instrutivo.

É O RELATÓRIO.

O juízo que exercerei nos autos limitar-se-á ao exame dos recursos interpostos, devendo o processo ser eventualmente devolvido ao relator originário para a apreciação das demais questões formais e de mérito, se existentes. Passo a apreciá-los.

(I)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELA SENHORA ANDREA DE SOUZA TELES (DOCUMENTO TCE/RJ Nº 26.504-6/24)

O recurso interposto pela Senhora ANDREA DE SOUZA TELES atende integralmente os requisitos de admissibilidade previstos na legislação, devendo ser conhecido.

No que concerne ao mérito, seu primeiro argumento reside na independência do pedido de parcelamento formulado pela sociedade empresário nos autos. Em que pese a Senhora ANDREA DE SOUZA TELES, em sua peça recursal, afirmar que o pedido de parcelamento do débito partiu unicamente da empresa contratada - com isso, pugnando por descaracterizar o dano ou sua corresponsabilidade -, a solidariedade prevista no art. 265 do Código Civil² foi atribuída aos responsáveis em decisão de 29/10/2024 com base no art. 17, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro³, e, portanto, tem natureza legal – e não negocial, como, aparentemente, suscita a recorrente.

² Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

³ Art. 17. Verificada irregularidade nas contas, o Tribunal:

I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato inquinado; (...).

Em seguida, afirma não haver sobrepreço na contratação realizada. Assevera que “o valor pelo qual a aquisição do medicamento cuja necessidade da população era emergencial foi ao final de R\$6,05 por frasco”, valor esse que estaria 17,53% superior ao de mercado em virtude do aumento observado na pandemia. Acresce que, em pesquisa efetuada junto ao Banco de Preços, também relativa à contratação realizada em 2019, o valor contratado estaria 25% inferior, bem como se comparado aos registros do CMED.

O corpo técnico, por sua vez, tece os seguintes comentários:

Não obstante o alegado pela recorrente quanto a não ocorrência de sobrepreço, oportuno rememorar que o débito ocorreu devido à compra do medicamento metronidazol pelo preço unitário de R\$ 6,05, em contraposição ao preço de referência de R\$ 5,20, gerando um sobrepreço unitário de R\$ 0,85 e verificou-se, nos autos do processo administrativo SEI-080007/001213/2020, que foi elaborada pela FSERJ uma planilha de custos confrontando preços públicos pesquisados, cuja média era R\$ 4,40, com os valores propostos por fornecedores, entre os quais a DISK MED, cujo valor proposto era R\$ 6,05, assim as razões recursais apresentadas não são suficientes para elidir a irregularidade, motivo pelo qual o recurso não merece prosperar quanto a esse argumento.

Não há qualquer menção, pela recorrente, sobre a diferença encontrada em relação à planilha elaborada pela própria FSERJ à época (com média de R\$ 4,40). Prossegue afirmando ter-se pautado em pareceres da Chefe de Pesquisa de Aquisições da Fundação Saúde e do Gerente Administrativo.

Analisando os elementos constante do processo administrativo originário, observo que, de fato, as aquisições seguiram diversas etapas, valendo salientar que: (a) houve tentativa frustrada de cotação junto a diversas empresas (que responderam não comercializar os itens requeridos), conforme arquivo #5281708; (b) os preços obtidos, a despeito da média apontada pelo corpo técnico (R\$ 4,40), apresentavam, à época da contratação, elevada flutuação (possivelmente em decorrência da pandemia); e (c) houve a aposição de pareceres anteriores, que subsidiaram a tomada de decisão do gestor (#5281707, pp. 11-14). Esses três elementos, combinados, demonstram que foram adotadas as medidas esperadas de um gestor minimamente diligente.

Ainda que normalmente vinculada à caracterização de erro grave (art. 28 da LINDB), a presença de manifestação de setores especializados em aquisições, enfraquece a vinculação da conduta da Diretora Administrativa-Financeira da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro à geração do dano – o que se aplica, pelas mesmas razões, à Diretora Executiva, que não recorreu. Não

me alinhio ao fundamento empregado pelo corpo técnico no sentido de culpa *in vigilando*, por entender que os critérios de responsabilização de gestores evoluíram.

Outro argumento a ser levado em consideração repousa na incidência da Nota Técnica TCE/RJ nº 14, segundo a qual:

4.3. Quanto à estimativa de preços (inciso VI), a Lei nº 13.979/2020 expressamente permitiu ao gestor público a utilização de apenas um dos parâmetros previstos nas suas alíneas, sem aludir a qualquer preferência entre eles. Assim, para esse fim, fica afastado o preceito da Súmula nº2 do TCE-RJ.

Houve o recurso a fontes de pesquisa por ocasião da contratação, restando atendida a orientação dada por este Tribunal na ocasião, em cenário absolutamente excepcional. Deve-se levar em consideração que a empresa afinal contratada para fornecimento do item foi a que apresentou melhores condições em cenário restritivo, e a considerável flutuação de preços existente impede que a média de valores seja adotada como critério absoluto de economicidade⁵.

FAMÍLIA : **MEDICAMENTOS - ANTIPARASITARIOS - MEDICAMENTO USO HUMANO**

ITEM : 5 (ESPECIFICAÇÃO)	MEDICAMENTO USO HUMANO,GRUPO FARMACOLOGICO: ANTIPARASITARIOS, PRINCIPIO ATIVO: METRONIDAZOL, FORMA FARMACEUTICA: SOLUCAO INJETAVEL, CONCENTRACAO / DOSAGEM: 5, UNIDADE: MG/ML, VOLUME: 100ML, APRESENTACAO: FRASCO, ACESSORIO: N/A Cód do Item: 6418.001.0013 (ID - 18017)			
QUANTIDADE:	12360			
UNIDADE DE MEDIDA:	UNIDADE			
VALOR UNITÁRIO: R\$	6,0500			
VALOR TOTAL: R\$	74.778,00			
	FORNECEDOR	UF	PREÇO UNITÁRIO	MARCA
	AVANTE BRASIL COMERCIO EIRELI ME	RJ	6,3400	FARMACE
	DISK MED PÁDUA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA 🏆	RJ	6,0500	FARMACE

Como destacado pela Chefe de Pesquisa de Aquisições (arquivo #5281707, p. 12), “*foram contatados aproximadamente 113 fornecedores do ramo conforme 4031781, no entanto somente as*

⁴ Assunto: Orientação aos jurisdicionados do TCE-RJ acerca da realização de procedimentos de contratação, direta ou mediante licitação, para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), conforme previsto no art. 4º da Lei n.º 13.979/2020, com as alterações instituídas pela MP nº 926/2020.

⁵ A rigor, o cálculo efetuado pela equipe de auditoria, constante do DOC_07 do relatório (FRM.Q2.SEI1213.04) utiliza o maior valor da amostra válida (expurgados valores superiores e inferiores à média adicionada ao desvio padrão), ou seja, R\$ 5,20, como base para o dano.

empresas CRISTALIA 4031990, DISKMED PADUA 4032008, AVANTE 4032029 e MULTIFARMA 4032481 enviaram propostas, as demais responderam negativamente ou não manifestaram interesse em cotar para esta Fundação”.

Desse modo, em razão de todo o suporte probatório constante do processo, a demonstrar a adequada fundamentação da aquisição realizada, e do cenário excepcional em que se deu a contratação, entendo que as razões recursais apresentadas pela Senhora ANDREA DE SOUZA TELES devam ser acolhidas quanto ao mérito, de modo extensivo à Senhora MARIA THEREZA LOPES DE AZEVEDO, pelos fundamentos expostos.

Esse entendimento, contudo, não deve ser extensivo à contratada.

Ora, de fato, parece-me estreme de dúvidas que a criação de um regime excepcional de contratação não implica na aceitação automática, irrefletida ou mesmo pressuposta de que as aquisições feitas sob sua vigência possam se dar à margem dos princípios aplicáveis à Administração Pública esculpidos no art. 37 da Constituição da República. Há inúmeros fatores que perpassam esse entendimento, mas posso cingir-me à necessidade de se consagrar tais princípios norteadores da atividade administrativa mesmo em face de situações extremas – o regime democrático e republicano estabelecido na Constituição de 1988 direcionado está, precisamente, para evitar retrocessos. E a atuação da Administração Pública, globalmente considerada, deve-se ater a pilares suficientemente sólidos que permitam a defesa dos interesses da sociedade que representa.

Essa mesma sociedade é composta por diversos atores, nem sempre orientados pelos mesmos interesses. Equilibrá-los impede, por exemplo, o surgimento de plutocracias, sistemas dirigidos unicamente pelo poderio econômico. Há um componente ético nas relações estabelecidas entre Poder Público e setor privado que não deve, igualmente, ser desconsiderado. Em especial, em um contexto de excepcionalidade, cenário propício para o florescimento da ganância, em que pese toda a incerteza e temor existentes no seio da sociedade à época da COVID – às vezes, o medo torna-se o vetor para os piores aspectos do ser humano.

Entendo que a contratada, pertencente ao setor privado, dispunha de mecanismos mais amplos para conhecer a realidade do mercado, e os preços que seriam razoáveis na ocasião. Pelo fato de o preço oferecido estar acima do maior valor obtido pelo corpo técnico, mediante emprego de cálculo estatístico, quando da realização da auditoria, considero que deva recair sobre o ente particular a diferença existente.

(II)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELA DISK MED PÁDUA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS
LTDA. (DOCUMENTO TCE/RJ Nº 410-5/25)**

Quanto à análise de admissibilidade, reporto-me às considerações do corpo técnico, endossando-as, e reputo o recurso interposto por partes legítima, além de cabível. Contudo, o recurso apresentado pela sociedade empresária DISK MED PÁDUA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA. não observou o prazo regimental para sua interposição, razão que deve resultar no não conhecimento.

Sem embargo, constato que a recorrente anexa comprovantes de recolhimento do débito imputado solidariamente aos três agentes, caracterizando o atingimento da finalidade precípua da tomada de contas convertida a partir da auditoria governamental. Assim, endosso as palavras do corpo técnico, e considero que a decisão deva ser reformada, com o julgamento pela **REGULARIDADE DAS CONTAS COM QUITAÇÃO** em relação à contratada.

Pelo exposto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o corpo instrutivo e com o Ministério Público Especial. Desse modo,

VOTO:

I – pelo **CONHECIMENTO** do Recurso de Reconsideração interposto pela Senhora ANDREA DE SOUZA TELES contra decisão proferida em sessão plenária de 29/10/2024 neste processo, por estarem presentes seus pressupostos de admissibilidade, e no seu mérito, pelo **PROVIMENTO**, afastando a responsabilidade da recorrente quanto à existência de sobrepreço no Contrato n.º 37/2020, ratificando a decisão plenária, e julgando pela **REGULARIDADE DAS CONTAS** da recorrente e da Senhora MARIA THEREZA LOPES DE AZEVEDO, nos termos do art. 46, I, do Regimento Interno deste Tribunal;

II – pelo **NÃO CONHECIMENTO** do Recurso de Reconsideração interposto pela sociedade empresária DISK MED PÁDUA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA., em razão da intempestividade;

III – pela **REGULARIDADE DAS CONTAS COM QUITAÇÃO**, relativamente ao Contrato nº 037/2020, à empresa DISK MED PÁDUA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA., na forma do artigo 43, § 3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, bem como dos artigos 20, II, e 22, ambos da Lei Complementar Estadual nº 63/90, consignando-se a **RESSALVA** quanto à existência de sobrepreço no Contrato nº 037/2020;

IV – pela **COMUNICAÇÃO** à empresa Disk Med Pádua Distribuidora de Medicamentos Ltda., por meio do seu representante legal, à Sra. Andréa de Souza Teles e à Sra. Maria Thereza Lopes de Azevedo, nos termos regimentais, para que tomem CIÊNCIA desta decisão.

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMANN
RELATORA
Documento assinado digitalmente