



PROCESSO TC-09998/20

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Princesa Isabel. Denúncias. Ações governamentais. Contratação por Dispensa de Licitação. Procedência parcial da denúncia. Julgamento irregular de termos aditivos. Encaminhamento. Anexação.

ACÓRDÃO AC1-TC 01429/22

RELATÓRIO:

Tratam os presentes autos acerca de processo de inspeção especial, constituído a partir da denúncia encartada nos Documentos TC – 31270/20 e TC – 31459/20 (fls. 2/224), que envolvem a execução de despesas relacionadas a três ações distintas: 1) construção de anexo no Hospital Regional de Princesa Isabel, visando à ampliação de instalações para acomodação de leitos e consultórios, de forma a combater os efeitos da pandemia de coronavirus, sendo o procedimento amparado na Dispensa de Licitação nº 016/2020, com previsão de desembolso da ordem de R\$ 450.000,00; 2) aquisição de 9.000 cestas básicas para a população carente, haja vista a situação de desamparo causada pela pandemia, ação levada a termo em sede da Dispensa de Licitação n 018/2020, com previsão de desembolso da ordem de R\$ 329.400,00; e 3) aquisição de notebooks e tablets destinados às Unidades Básicas de Saúde e a profissionais da área, com previsão de instalação do software de prontuário eletrônico do Ministério da Saúde para agilizar comunicação de pacientes diagnosticados com covid-19, ação levada a termo em sede da Dispensa de Licitação nº 20/2020, com previsão de desembolso da ordem de R\$ 183.050,00.

Submetida a documentação ao juízo do Órgão de Ouvidoria, que se manifestou no despacho consignado nas folhas 13/15, afirmando não haver os requisitos mínimos de admissibilidade definidos no artigo 171, IV, do Regimento do TCE/PB, visto que o subscritor não após sua assinatura nos documentos enviados a esta Corte. Não cabendo o acolhimento como denúncia, sugeriu-se a formalização de Inspeção Especial, pedido prontamente acatado pelo então Relator.

Caderno eletrônico aviado à Unidade de Instrução, que lavrou relatório técnico (fls. 212/222), pugnando, em sua conclusão, pela necessidade de citação ao gestor municipal, de modo a esclarecer pontos dos três procedimentos de dispensa de licitação. Recomendada, também, a emissão de alerta ao Processo de Acompanhamento de Gestão 00382/20¹.

Ato contínuo, foi anexada ao feito outra denúncia versando sobre a Dispensa de Licitação nº 20/2020, tramitada na forma do Documento TC nº 34700/20 (fls. 447/462), que recebeu do Órgão Ouvidor o juízo positivo de admissibilidade (fls. 465/467). A nova denúncia foi analisada pela Equipe Especialista, que elaborou o relatório técnico de instrução (fls. 470/475), concluindo pela sua improcedência. Ressaltado que o esclarecimento sobre a destinação dos equipamentos comprados a partir da Dispensa de Licitação nº 20/2020 era questão já tratada na Inspeção Especial original.

Seguiu-se despacho do então Relator, confirmando que a questão central da denúncia era objeto do Processo TC – 09998/20, razão que o levou a deliberar pela anexação do Documento TC nº 34700/20 aos autos do indigitado feito (fls. 477/478).

Regularmente citado, o Prefeito de Princesa, senhor Ricardo Pereira do Nascimento, apresentou suas contrarrazões (fls. 487/497), acompanhada da fundamentação documental (fls. 498/586), prontamente analisadas pela Auditoria do TCE/PB, ensejando a formulação do relatório de análise de defesa (fls. 596/607, que concluiu pela procedência da denúncia objeto da inspeção especial em testilha e a conseqüente valoração de irregularidade das Dispensas nºs 16/2020, 18/2020 e 20/2020. Ademais, quantificado sobrepreço de R\$ 16.940,70 na compra de tablets, além da extrapolação do limite legal para a Dispensa nº 20/2020 e pagamento em prazo posterior ao término da vigência do contrato.

¹ Há redundância documental nos autos eletrônicos, tendo o primeiro relatório técnico de auditoria figurado também no documento encartado nas folhas 406/416. A duplicação abrange elementos de prova enviados pelo gestor.



Autos com carga ao Ministério Público de Contas e consequente distribuição ao Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, que se pronunciou por meio de cota (fls. 610/613), sustentando a necessidade de chamamento das pessoas jurídicas responsáveis pela prestação do serviço e fornecimento de equipamentos, face à possibilidade de responsabilidade solidária em eventual processo de reparação de danos.

Procedida à intimação e diante da inércia das partes, foi expedida nova cota pelo Parquet Especial (fls.628/633), reforçando que a comunicação processual, no caso concreto, deveria ser processada por citação postal. Recomendou-se, pois, a devida citação da parte e o encaminhamento ao Órgão de Instrução de eventual documentação probatória.

Transcorrido mais de um mês da última manifestação ministerial, foi anexado ao caderno eletrônico documentação relativa ao primeiro (fls. 643/661) e ao segundo termo aditivo do contrato decorrente da Dispensa nº 16/2020 (fls. 672/701), enviada para análise do Corpo Técnico. No relatório de exame do aditivo inaugural (fls. 664/667), sugeriu-se a juntada das peças ao Processo 09998/20, pela pertinência temática com o feito em exame. Já na instrução do segundo aditivo (fls. 704/709), corrigiu-se o montante do desembolso de R\$ 335.799,55 para R\$ 388.801,80, e sugeriu-se nova citação às partes interessadas.

Remetidas à Corte novas alegações de defesa e respectivas fundamentações, subscritas pelo Alcaide de Princesa Isabel (fls. 717/721) e pelos empresários interessados José Murilo de Medeiros Silva – ME (fls. 725/733); Torre Construção e Consultoria em Engenharia – EIRELI (fls. 737/777); e Damião Epaminondas Tavares Bezerra (fls. 781/790).

Derradeira intervenção da Unidade Técnica em relatório de análise de defesa (fls. 801/809), com o seguinte desfecho:

Referente a denúncia constante no documento 31270/20:

- a) Dispensa nº 016/2020 - Procedência da denúncia, com referência a Administração ter contratado de forma direta, irregularmente, sem o devido processo licitatório, a Obra de ampliação do Hospital Regional de Princesa Isabel, no montante inicial de R\$ 335.799,55 através de dispensa de licitação.*
- b) Dispensa nº 018/2020 - Procedência da denúncia formulada, no que se refere a irregularidades na aquisição de 9.000 unidades cestas básicas, no montante de R\$ 329.400,00, pois não foram devidamente apresentados/justificados/esclarecidos: a relação dos beneficiários, o período da entrega e o critério objetivo para escolha dos beneficiários.*
- c) Dispensa nº 020/2020 - apesar das constatações da auditoria, quando da análise do Documento TC 3225/21, deve-se considerar a improcedência da denúncia quanto a aquisição de 70 notebooks e 70 tablets, conforme verificada no inquérito da Polícia Federal, concluindo que a denúncia formulada foi considerada não comprovada. Como os recursos são federais, tendo a Polícia Federal aberto um inquérito, sugere-se o encaminhamento desta matéria ao Tribunal de Contas da União, para as devidas providências que julgar necessárias.*

Referente aos aditivos realizados ao contrato da Dispensa nº 016/2020 cujo objeto é a ampliação do Hospital Regional de Princesa Isabel, com valor inicial de R\$ 335.799,55 Permanece o entendimento já exposto nos relatórios inicial, fls. 664-667, 704-709:



- a) O aditivo 01 atende as formalidades da resolução RN TC 09/2016, entretanto considerando a irregularidade apontada pela auditoria na contratação indevida através da referida dispensa de licitação, o julgamento pela regularidade deste aditivo dependerá do entendimento desta Corte do processo principal, ora é questionado;
- b) O aditivo 02 também atende as formalidades da resolução RN TC 09/2016, apenas devendo ser corrigido o valor total contratado, R\$ 388.801,80, entretanto, como já observado supra, a regularidade deste aditivo 02 também dependerá do julgamento da contratação inicial, que está sendo questionada nos autos.

Novo trânsito pelo Parquet Especial, que exarou o Parecer nº 00562/21 (fls. 812/814), da pena do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, pugnando pela adoção do seguinte entendimento:

1. *Recebimento e procedência parcial da denúncia.*
2. *Aplicação de Multa ao Sr. Ricardo P. do Nascimento, com fulcro no art. 56 da LOTCE/PB.*
3. *Pela emissão de recomendação ao gestor para que nas contratações regidas pela Lei 13.979/20, limite-se as contratações objetivamente definidas na legislação.*
4. *Realização de Inspeção especial de Obras, para verificar a execução do objeto referente a ampliação do nosocômio.*

O relator incluiu o feito na presente sessão ordinária, feitas as intimações de costume.

VOTO DO RELATOR

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O propósito é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação se sujeita a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuinto, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

E é justamente na supremacia do interesse público que se alberga a exigência de licitação prévia para a contratação com a Administração Pública. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”².

² Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.



Como se vê, a regra para contratação com a Administração é a licitação. Mas a própria norma de regência prevê as exceções, entre as quais se encontra a modalidade de dispensa, usada pela Prefeitura de Princesa Isabel em todas as contratações objeto de denúncia e que deram origem ao presente feito. Assim, as excelentes intervenções da Auditoria pautaram-se no cumprimento dos ditames dos dispositivos do artigo 24 da Lei 8.666/93, que regravou o tema da licitação e contrato com o Poder Público à época das dispensas.

Uma vez que o ordenamento de despesa se deu ao longo da vigência da pandemia do coronavírus, e todas as contratações tiveram entre seus fundamentos a situação de emergência em saúde pública, o suporte jurídico para a análise das dispensas foi a Lei 13.979/20, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da pandemia, em especial o disposto no artigo 4º B.

E foi norteada nas citadas normas que a Equipe Técnica elaborou sólidas peças de instrução, cujo teor foi chancelado, também, no Parecer Ministerial nº 00562/21. Assim, fica patente a inadequação da utilização da modalidade dispensa no processo que culminou com a ampliação das instalações do Hospital Regional de Princesa Isabel. A falha não é, como parece advogar o Alcaide de Princesa, uma questão meramente conceitual a distinguir obras e serviços de engenharia. Destarte, não poderia a Administração se valer da Lei Nacional 13.979/2020 para justificar a necessidade de uma dispensa de licitação, com valor de R\$ 335.799,55, razão que impõe considerar a denúncia procedente em relação à obra.

As falhas constatadas no procedimento de Dispensa de Licitação nº 016/20 terminam por alcançar, por incontornável imposição jurídica, os dois termos aditivos ao Contrato nº 045/20, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Princesa e a Torre Construção e Consultoria em Engenharia – EIRELI. Se irregular o procedimento de dispensa, irregulares, portanto, o contrato dela decorrente e os eventuais termos aditivos

Também é positivo o juízo de procedência da denúncia relacionada à distribuição das 9.000 cestas básicas. Nas inúmeras oportunidades de apresentação de contrarrazões, em nenhum momento o Alcaide conseguiu deixar claramente explícitos os critérios objetivos usados para a repartição. Também desconhecidas as pessoas beneficiadas, quais os mecanismos usados a título de controle de entrega ou mesmo a forma como se procedeu à distribuição, motivos estes que depõem contra a regularidade da Dispensa de Licitação nº 018/20.

Por fim, no que tange à compra de setenta notebooks e mais setenta tablets, objetos da Dispensa de Licitação nº 020/20, impende mencionar que todas as conclusões hauridas pela Equipe de Instrução sinalizam a existência de irregularidade, o que comprometeria a compra e levaria, por conseguinte, à constatação de procedência da denúncia. Todavia, a existência de um inquérito conduzido pela Polícia Federal, concluindo que denúncia similar àquela apresentada ao TCE/PB não pôde ser comprovada, leva-me a adotar, por cautela, a posição sustentada na Instrução pela improcedência da denúncia.

Vale destacar a absoluta excepcionalidade do momento enfrentado pela gestão, que precisou tomar suas decisões no auge das incertezas trazidas pela pandemia do coronavírus. Não obstante o juízo de procedência das denúncias, não se extrai dos autos a ocorrência da malversação de recursos públicos, razão que me leva a dissentir do MPJTCE no que concerne à sugestão de cominação de multa.

Isto posto, voto nos seguintes termos:

- **Procedência da denúncia** em relação à Dispensa de Licitação nº 016/20, haja vista a Administração ter contratado, de forma direta, irregularmente, sem o devido processo licitatório, a Obra de ampliação do Hospital Regional de Princesa Isabel, no montante inicial de R\$ 335.799,55;
- **Procedência da denúncia** em relação à Dispensa de Licitação nº 018/20, haja vista a aquisição irregular de 9.000 unidades cestas básicas, no montante de R\$ 329.400,00;



- **Improcedência da denúncia** em relação à Dispensa de Licitação nº 020/20.
- **Irregularidade** dos dois termos aditivos ao Contrato nº 045/20, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Princesa e a Torre Construção e Consultoria em Engenharia – EIRELI;
- **Encaminhamento ao TCU** de cópia da presente decisão e do relatório técnico de inspeção (fls. 801/809, para que a Corte Federal possa ter ciência da decisão relacionada à compra de tablets e notebooks.
- **Anexação** da decisão ao caderno eletrônico do Processo TC – 07122/21, que encerra o exame das contas do Prefeito de Princesa Isabel, relativas ao exercício de 2020.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC – 09998/20, ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- **DECLARAR PROCEDENTE** a denúncia em relação à Dispensa de Licitação nº 016/20, haja vista a Administração ter contratado, de forma direta, irregularmente, sem o devido processo licitatório, a Obra de ampliação do Hospital Regional de Princesa Isabel, no montante inicial de R\$ 335.799,55;
- **DECLARAR PROCEDENTE** a denúncia em relação à Dispensa de Licitação nº 018/20, haja vista a aquisição irregular de 9.000 unidades cestas básicas, no montante de R\$ 329.400,00;
- **DECLARAR IMPROCEDENTE** a denúncia em relação à Dispensa de Licitação nº 020/20.
- **JULGAR IRREGULARES** os dois termos aditivos ao Contrato nº 045/20, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Princesa e a Torre Construção e Consultoria em Engenharia – EIRELI;
- **ENCAMINHAR** ao TCU de cópia da presente decisão e do relatório técnico de inspeção (fls. 801/809, para que a Corte Federal possa ter ciência da decisão relacionada à compra de tablets e notebooks.
- **ANEXAR** a presente decisão ao caderno eletrônico do Processo TC – 07122/21, que encerra o exame das contas do Prefeito de Princesa Isabel, relativas ao exercício de 2020.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 14 de julho de 2022.

Assinado 18 de Julho de 2022 às 11:49



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 18 de Julho de 2022 às 12:25



Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO