



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-14364/14

Poder Executivo. Prefeitura de Santa Rita. Fundo Municipal de Saúde. Pregão Presencial nº 009/2014. Infrações à Lei das Licitações e Contratos. Documentação incompleta. Ausência de comprovação da adoção das medidas legais. Irregularidade. Aplicação de Multa. Determinação de formalização de procedimento licitatório.

ACÓRDÃO AC1-TC 00718/17

RELATÓRIO:

Em pauta, processo que examina a legalidade do Pregão Presencial nº 009/2014, tendo por escopo a formação de registro de preços com vistas à aquisição de fármacos sintéticos. O certame integra os procedimentos levados a termo pelo Fundo de Saúde de Santa Rita. Não obstante a autonomia orçamenária-financeira do Órgão Municipal, todas as etapas processuais foram formalizadas pelo ex-Prefeito, senhor Severino Alves Barbosa Filho, razão que o fez destinatário de todas as notificações. Cumpre mencionar que o Secretário de Saúde também foi regularmente citado.

Na relatório de instrução inicial (fls. 346/350), a Divisão de Licitações e Contratos – DILIC – apontou falhas no procedimento administrativo (item 6 do exórdio), nomeadamente no que se refere à ausência da própria ata de registro de preços, de justificativas para o quantitativo de medicamentos licitados, da pesquisa de preços no mercado fornecedor, da proposta comercial com os itens e valores adjudicados aos vencedores, entre outras. Também pontuou a Auditoria que o valor homologado difere daquele constante na ata da sessão.

Anexada ao feito denúncia protocolada pela empresa Drogafonte Ltda (Processo TC nº 13652/14), inabilitada na fase inicial, reportando a existência de cláusula editalícia limitadora da competitividade. Na conclusão do relatório técnico, a Auditoria pugnou pela notificação das autoridades competentes para o envio de documentação probatória. A análise da citada denúncia ocorreu nos autos do presente processo, conforme termos da cota ministerial de autoria do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 450/451)

Em respeito ao primado dos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi expedida comunicação ao então Prefeito Municipal, senhor Severino Alves Barbosa Filho, para que apresentasse suas contrarrazões. Em que pese a solicitação de prorrogação do prazo para apresentação da defesa (fl. 445), devidamente acolhida pelo Relator, os prazos processuais terminaram por expirar sem qualquer manifestação do interessado.

Chamado a opinar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 00099/17 (fls. 459/464), da lavra do ilustre Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto, concluído nos seguintes termos:

- 1. Irregularidade do Pregão Presencial nº 009/2014 e contratos dele decorrentes;*
- 2. Aplicação de multa prevista no artigo 56, II, da LOTCE/PB ao gestor, Sr.º Severino Alves Barbosa Filho;*
- 3. Parcial procedência da denúncia anexada para Retorno do processo à Auditoria, para reconhecer a ilegalidade do contrato firmado com a empresa Saúde Médica Comércio e Representação LTDA, por estar, ao tempo da celebração, com declaração de inidoneidade expedida por órgão federal (TCU), com aplicação de multa ao gestor, nos termos do art. 56 da LOTCEPB.*

O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de praxe. Em parecer oral, o representante do MPC aderiu ao entendimento do Relator, no que toca ao fato de o contrato com a empresa Saúde Médica Comércio e Representação ter sido firmado em sede de outro procedimento licitatório.

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 objetivo 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 sujeita-se 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 imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuiu, 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”¹. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

O caso que ora se examina refere-se à adesão do Poder Executivo de Santa Rita a uma ata de registro de preços². É múltipla a disciplina que rege o instituto, havendo referências no artigo 15 da Lei 8.666/93, precisamente no inciso II e no parágrafo 3º.

O Sistema de Registro de Preços nada mais é do que um mecanismo de aquisição de bens e contratação de serviços, realizado por meio de uma única licitação prévia, que pode ser realizada nas modalidades de concorrência ou pregão³, em que as empresas, concordando em fornecer nas mesmas condições do vencedor do certame, disponibilizam os bens e serviços a preços e prazos registrados em Ata específica e que, a aquisição ou contratação é feita quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram a Ata. Noutras palavras, é possível que uma única licitação, promovida por um Ente Público, possa servir aos interesses de outros que eventualmente tenham aderido à ata de registro de preços original.

O conceito de ata foi formalmente definido no artigo 2º, II, do Decreto 7982/13: documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas. Portanto, aderir a uma ata significaria a possibilidade de assunção de compromisso para futura contratação. Mas a norma regulamentar foi além ao admitir que um ente possa se beneficiar da licitação original, ainda que não tenha participado das tratativas iniciais, dando azo à polêmica figura do “carona”, que tantos debates já estimulou nas Câmaras deste Sinédrio.

De pronto, vale dizer que o ex-Alcaide santarritense não enviou documentação de suporte, imprescindível para o exame da legalidade do feito. Como pontuou a Unidade de Instrução, ausentes levantamentos para justificativa dos quantitativos licitados, pesquisa de preços, ata de registro de preços, proposta comercial com itens e valores apresentados pela licitante vencedora e a ata do resultado final, após apresentação de recursos. Igualmente constatada divergência entre o valor homologado e o constante na ata da sessão que proclamou o resultado.

¹ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

² A instrução não é clara sobre as características da ata. A descrição do objeto (relatório inicial, folha 346, alude a “sistema de registro de preços para aquisição de fármacos sintéticos”.

³ Art. 7º do Decreto 7892/13: A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

O hiato documental não é irrelevante, como bem observou o representante do MPC. Precisa sua intervenção, quando assegura que “o regime licitatório adotado exige uma pesquisa de preços feita de forma detalhada, para que a proposta vencedora seja aquela que cause menor desembolso de verbas para o poder público”. Posicionou-me favoravelmente ao entendimento de que as máculas apresentadas são suficientes para viciar o pregão presencial, bem como os contratos decorrentes.

Por fim, cumpre ressaltar os termos da denúncia integrante do Processo TC nº 13652/14, protocolada pela empresa Drogafonte Ltda, que teve denegada a inteição de habilitar-se no Pregão Presencial em testilha. O objeto da conduta denunciada foi a suposta ilegalidade da previsão do edital, restringindo que empresas consideradas inidôneas participassem do certame.

A denunciante foi penalizada em licitação conduzida pela Secretaria de Estado da Saúde da Bahia – SESAB –, o que ensejou a suspensão do direito de licitar e, por conseguinte, a exclusão do Pregão Presencial n.º 009/2014, no Município de Santa Rita/PB. Com vistas a demonstrar uma suposta utilização de critérios diferenciados para situação semelhante, o represenatnte da Drogafont noticia que a empresa Saúde Médica Comércio Ltda, que fora declarada inidônea pelo Tribunal de Contas da União por fraudar licitações (fl. 63), foi contratada pela própria Prefeitura de Santa Rita em decorrência da adesão à Ata de Registro de Preços n.º 007/2014, sob responsabilidade da Prefeitura de Alhandra (fl. 65).

É evidente a adoção de procedimentos diferentes para a mesma situação. Ora, se à denunciada foi negado o direito de participar de certame licitatório por pesar sobre si a pecha de inidoneidade, decorrente de decisão tomada por um Ente Federado, não poderia a Prefeitura de Santa Rita homologar como vencedora uma corporação que estampasse a mesma condição.

Todavia, impende fazer uma ponderação. Atente-se para o seguinte excerto, extraído da denúncia (fl, 360).

A empresa SAÚDE MÉDICA COMÉRCIO LTDA, inscrita no CNPJ sob n. 01.704.290/0001-17, que encontra-se “DECLARADA INIDONEA”, por fraude em licitações conforme consulta no Portal da Transparência (doc. Anexo), onde foi aceito uma solicitação de Adesão conforme publicação no Diário Oficial no dia 27.08.2014 através do Termo de Ratificação e Adjudicação, firmando um contrato de R\$ 489.318,46 (Quatrocentos e Oitenta e Nove Mil, Trezentos e Dezoito Reais e Quarenta e Seis Centavos), com a mesma Prefeitura do Município de Santa Rita.

Consulta ao sistema Sagres aponta que foram empenhados em favor da referida empresa montante ligeiramente acima do que o denunciado (R\$ 498.710,73), dos quais efetivamente pagos apenas R\$ 373.403,13. Entretanto, a contratação da Saúde Médica Comércio Ltda se deu nos autos de outro certame: adesão a ata de registro de preços nº 07/2014. A partir de consulta aos empenhos gravados no Sistema Sagres, fácil concluir que se tratam de procedimentos distintos. Os pagamentos em favor da empresa Saúde Médica estão associados ao Pregão 07/2014, enquanto aqueles destinados à Mega Hospital, ao Pregão 09/2014. Deste modo, com as devidas vênias ao MPC, resta prejudicada a terceira recomendação constante do Parecer nº 00099/17.

Todavia, assistindo razão ao representante ministerial no que concerne à aparente ilegalidade do contrato firmado em sede do Pregão Presencial nº 07/2014, é imperiosa a análise detalhada do certame. Assim, determino a formalização de processo específico de licitação contemplando o contrato celebrado pela Prefeitura de Santa Rita, com interveniência da respectiva Secretaria Municipal de Saúde, com a empresa Saúde Médica Comércio e Representação Ltda., no curso do exercício de 2014⁴, que resultou em empenhos que totalizaram R\$ 498.710,13.

⁴ Segundo a Assessoria de Gabinete, não há evidências de que tal processo tenha sido constituído.

Ante o exposto, em sintonia com a Auditoria e com o MPjTCE, voto pela:

1. Irregularidade do Pregão Presencial nº 09/2014, promovida pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, bem como dos contratos dele decorrente.
2. Aplicação de multa pessoal no valor de **R\$ 9.336,06** (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), equivalente a **200,52** Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB⁵, ao senhor **Severino Alves Barbosa Filho**, ex-Prefeito Municipal de Santa Rita, com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
3. Determinação da constituição de processo específico para análise do Pregão Presencial nº 07/2014, que teve por licitante vencedora a empresa Saúde Médica Comércio e Representação Ltda.
4. Recomendação ao gestor municipal para que as falhas identificadas não maculem futuros procedimentos licitatórios.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB

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

1. **Julgar irregular** O Pregão Presencial nº 09/2014, promovido pela Prefeitura Municipal de Santa Rita, bem como os contratos dele decorrente.
2. **Aplicar a multa** no valor de **R\$ 9.336,06** (nove mil, trezentos e trinta e seis reais e seis centavos), equivalente a **200,52** Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, ao senhor **Severino Alves Barbosa Filho**, Prefeito Municipal de Santa Rita, com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado –, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado.
3. **Determinar** a constituição de processo específico para análise do Pregão Presencial nº 07/2014, que teve por licitante vencedora a empresa Saúde Médica Comércio e Representação Ltda.
4. **Recomendar** ao gestor municipal que atente para as normas de regência, de modo a evitar que as falhas identificadas não maculem futuros procedimentos licitatórios.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 20 de abril de 2017

⁵ UFR/PB equivalente a R\$ 46,56 (abril/2017).

Assinado 24 de Abril de 2017 às 11:43



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 24 de Abril de 2017 às 11:44



Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO