



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

Origem: Prefeitura Municipal de Pombal

Natureza: Denúncia

Responsável: Yasnaia Pollyanna Werton Dutra – Prefeita Municipal

Advogada: Lidyane Pereira Silva e outros

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Denúncia. Prefeitura Municipal de Pombal. Irregularidades ocorridas nas aquisições de materiais escolares e enxovais para distribuição gratuita e no fornecimento de merenda escolar. Conhecimento. Procedência parcial. Multa. Recomendações.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02464/15

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise de denúncia formulada **em 15/06/2012 (Documento TC 012414/12)**, pelo Sr. MARCOS VALÉRIO DE SOUSA BANDEIRA, Vereador do Município de Pombal, contra a Prefeita, Sra. YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA, noticiando irregularidades nas aquisições de materiais escolares, enxovais/kits-bebês para distribuição gratuita e fornecimento de merenda escolar de qualidade que não atendia aos exigidos pelo Ministério da Educação. Outrossim, anexou, ao presente caderno processual, amostras de algumas peças que compunham os itens objeto de denúncia.

Ofício da Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI nº 0793/12, solicitando o encaminhamento dos procedimentos licitatórios referentes às aquisições de materiais de composição do enxoval/Kit Bebê para distribuição gratuita e às aquisições da merenda escolar do Município.

Citada, a gestora, após pedido de prorrogação do prazo, encaminhou a documentação referente aos pregões presenciais 21/2012 e 07/2012, este destinado à aquisição de merenda escolar e aquele destinado a contratação de empresa para fornecimento de materiais do Kit Enxoval (doc. fls. 14/712).

Após análise da documentação apresentada, a Auditoria, em relatório inicial de fls. 713/722, concluiu pela necessidade de notificação da gestora para apresentar justificativas sobre as falhas apontadas no sobredito relatório.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, procedeu-se à citação da Sra. YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA, a qual apresentou esclarecimentos às fls. 728/734. Após análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

dos elementos defensórios, a Unidade Técnica de Instrução lavrou novel relatório (fls. 873/883), concluindo pela permanência das seguintes máculas:

1. No pregão presencial 007/2012, objetivando a contratação de empresa fornecedora de gêneros alimentícios para o preparo da merenda escolar: **a)** ausência de pareceres técnicos/jurídicos; **b)** ausência de contratos e publicação dos seus extratos; **c)** objeto da licitação insuficientemente discriminado; e **d)** incompatibilidade entre os preços adquiridos e os praticados no mercado.

2. No pregão presencial 021/201, objetivando a contratação de empresa para fornecimento de materiais que compõe o Kit enxoval: **a)** ausência de retificação do edital quanto ao dia da realização da sessão, tendo em vista que a sessão estava marcada para o dia 01/02/2012 e foi realizada em 02/02/2012; e **b)** objeto da licitação insuficientemente discriminado - nele consta a aquisição de 1.000 pacotes de fraldas, no entanto sem especificar a quantidade por pacote.

No sobredito relatório, a Auditoria não se pronunciou a respeito da procedência ou improcedência da denúncia.

Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao TCE-PB, em parecer da lavra da Procuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 885/888), concluiu seu pronunciamento da seguinte forma: *“Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público de Contas pela impossibilidade de se concluir acerca da procedência ou improcedência da denúncia, devendo-se, contudo, fazer-se recomendação à Prefeitura Municipal de Pombal, no sentido de que nos procedimentos licitatórios futuros a municipalidade atente a perfazer uma apurada elaboração/discriminação do objeto licitado, de modo a primar também pela qualidade dos objetos a serem adquiridos.”*

Despacho da Relatoria acatando a sugestão do Ministério Público para encaminhamento à Auditoria para se pronunciar acerca do objeto específico da denúncia tangente à qualidade dos materiais licitados.

Atendendo ao despacho, o Órgão de Instrução, em relatório complementar, fls. 890/891, afirmou, em relação à qualidade dos materiais, que *“Já, com relação à qualidade dos materiais, qualquer leigo observa, através das amostras colacionadas aos autos, que são de péssima qualidade, tecidos da fralda e da roupa ásperos, tesoura que mal corta, etc.”*

Em novo pronunciamento, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da mesma Procuradora-Geral, fls. 894/899, opinou pela procedência da denúncia, irregularidade dos pregões presenciais 007/2012 e 021/2012 e recomendações.

O julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

VOTO DO RELATOR

Dentre os princípios que norteiam a Administração Pública ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da administração pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle, avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade).

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da administração pública, discorre o eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. *In verbis*:

“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.

No mesmo passo, com o advento da Carta da República de 1988, vem sendo objetivo do controle externo a fiscalização da gestão pública sob os enfoques da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. A fusão desses elementos reflete, justamente, o norte da fiscalização, como sendo a análise de resultados tangentes a economicidade e benefício auferido pela sociedade.

Após estes breves comentários, passamos às análises dos fatos denunciados.

As inconformidades apontadas na realização do pregão presencial 007/2012, que teve como objeto a contratação de empresa fornecedora de gêneros alimentícios para o preparo da merenda escolar estão assim resumidas: a) ausência de pareceres técnicos/jurídicos; b) ausência de

¹ NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

contratos e publicação dos extratos dos contratos; c) objeto da licitação insuficientemente discriminado em alguns itens; e d) incompatibilidade entre os preços adquiridos e os praticados no mercado, tomando como parâmetro os valores constantes no Site da Central de Compras do Estado da Paraíba.

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. Trata-se de uma medida extremamente importante, vez que é através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

No caso dos autos, as inconformidades apontadas pela Auditoria, apesar de atraírem recomendações, sem prejuízo da aplicação de sanção pela inobservância, para o aperfeiçoamento da ação pública, não justificam a imoderada irregularidade do procedimento, como bem observou, a representante do Órgão Ministerial, *“a discrepância de preços apontada pela Auditoria, não se vislumbra, de pronto, diferença significativa nos preços unitários; parecendo que os dispêndios só atingiram elevados valores pela igualdade enorme quantitativo de itens”*, nesse sentido, concluiu que não houve indicação de malversação dos recursos públicos ou de dano ao erário.

Em relação às máculas apontadas na realização do pregão presencial 021/2012, que teve por objeto a contratação de empresa para fornecimento de materiais que compõe o Kit enxoval, apontou-se a ausência de retificação do edital quanto ao dia da realização da sessão, tendo em vista que a sessão estava marcada para o dia 01/02/2012 e foi realizada em 02/02/2012; e que o objeto da licitação insuficientemente discriminado - nele constava a aquisição de 1.000 pacotes de fraldas, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

entanto sem especificar a quantidade por pacote. Adicionalmente, a Auditoria em seu relatório de fls. concluiu que, ao observar os materiais encaminhados, estes seriam de péssima qualidade.

Em relação ao dia de realização da sessão, segundo a publicação às fls. 611, estaria marcada para o dia 01/02/2012, mas foi realizada no dia seguinte 02/02/2012. No entanto, consta às fls. 587 e 693, documentos mencionando como data correta o dia 02/02/2012 e que participaram todos os fornecedores que estavam credenciados, não obstante, não consta, nos autos, impugnação do certame ou interposição de recursos pelos participantes relacionados ao fato mencionado, o que leva a crer que foi erro na publicação, cabendo recomendações de aprimorar.

No caso da qualidade do Kit enxoval, objeto da licitação, segundo termo de referência, fls. 598/599, o mesmo é composto por:

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE
1	FRALDA em tecido 100% lisa ou estampada	PCT	1000
2	CUEIRO de malha dupla na cor branca com bordado, medindo 0,90m x 0,70m. Tecido 100% algodão.	UND	1000
3	CONJUNTO PAGÃO 03 Peças: Calça perna reta com acabamento em picueta, Camiseta com abertura nas costas e Casaqueto com frente em malha inglesa bordada de fechamento lateral com botões de pressão, gola e mangas com acabamento em picueta. Confeccionado em malha 100% algodão 30.1, Modelo Feminino e masculino.	CONJ	1000
4	TOALHA em tecido 100% algodão, 70x90 cm, designe felpudo, que tenha uma completa e total absorção de água	UND	1000
5	BANHEIRA, em material plástico, medindo 86,6 x 45 x 27,5 cm. Capacidade 22 litros	UND	1000
6	SABONETE infantil, para pele delicada, 90 g	UND	1000
7	PAPEIRO 16 Branco	UND	1000
8	COLHER em madeira Maçaranduba Medidas aproximadas: H = 46cm e D = 7cm	UND	1000
9	MEIA Recém-nascido, 73% Algodão 24% Poliamida 02% Elastano 01% Elastodieno	PAR	1000
10	CAMISETA REGATA recém-nascido confeccionada em malha, diversas cores e temas.	UND	1000
11	SHAMPOO INFANTIL Formula suave ideal para uso diário, proporcionar brilho e maciez deixando o cabelo limpo delicadamente perfumado. Oftalmologicamente testado para não irritar os olhos das crianças. Embalagem 200 ml.	UND	1000
12	BOLSA PARA GESTANTE, confeccionado em material torixo graxo esp. 0,9, com estampa, na cor marfim, com forro BK 0,15 e fundo com borracha, zipper e dois cursor san cris, mela argola e regulador de metal. Bolsos laterais com 19cm de altura e 23cm de largura; Bolso na frente bodado com 20 cm de altura e 24 cm de largura; alça de mão de 35cm; alça de ombro 1,40 cm; meio da bolsa 65 cm e zipper de 65 cm. Dimensões: 29cm de altura e 40cm de comprimento.	UND	1000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

Dos materiais acima, foram anexados a este processo, amostras dos itens 01, 03, 04 e 11. Adicionalmente foi anexada uma tesoura sem pontas que não consta no Termo de Referência conforme fotografia abaixo:



Tocante aos itens encaminhados assiste razão ao Órgão de Instrução e ao Ministério Público de Contas. Verifica-se que a qualidade dos materiais encaminhados é de pouca ou baixa qualidade. A ausência insuficiente da discriminação dos objetos licitados, levando em consideração que seriam utilizados por crianças recém nascidas, contribuiu para que fossem adquiridas mercadorias sem qualidade, senão vejamos:

Item 01 – Fraldas em tecido 100% lisa ou estampada.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

Item 04 – Toalha em 100% algodão.



Conforme observa-se, os itens 01 e 04, acima expostos, não possuem informações sobre o fabricante responsável, bem como sobre a composição do material utilizado na fabricação. Constatase, ainda, a ausência de costuras ou acabamentos que evitem deformações nas extremidades dos itens.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

No que diz respeito ao item 03 – Conjunto Pagão, composto por calça perna reta com acabamento em picueta, camiseta com abertura nas costas e casaqueto com frente em malha inglesa bordada de fechamento lateral com botões de pressão, gola e mangas com acabamento em picueta, confeccionado em malha 100% algodão 30.1, vejamos o registro fotográfico a seguir:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

Ao observar o material encaminhado, consta como fabricante responsável a pessoa física, Sr. EVERALDO ABÍLIO DA SILVA, CPF 138.135.444-00. Também pode-se observar que o item encaminhado não atende ao exigido no Termo de Referência, haja vista que o **casaqueto** não apresenta a frente em malha inglesa bordada de fechamento lateral, nem os botões de pressão, bem como a gola e mangas com acabamento em picueta. Ademais, o citado item possui recortes totalmente irregulares, demonstrando a baixa qualidade dos materiais e acabamento.

Por fim, em relação ao item 11, Shampoo infantil, constam informações sobre o fabricante, LL Maranhão, CNPJ 11.452.562/0001-92. No entanto, não atende ao exigido no Termo de Referência, no que se refere à exigência da obrigatoriedade do produto ser oftalmologicamente testado para não irritar os olhos das crianças, haja vista que não existe explicitamente a informação no rótulo do produto adquirido. Ao contrário, consta a informação dos procedimentos a serem tomados quando o produto entrar em contato com os olhos, conforme fotografia abaixo:



Assim, os fatos denunciados foram parcialmente confirmados, notadamente, as informalidades nos procedimentos de aquisição e a falta de qualidade em itens dos Kits enxoval, ante a inobservância dos critérios de qualidade descritos na licitação.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta colenda Câmara decidam:

1) JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a denúncia; **2) APLICAR MULTA de R\$4.150,00** à Prefeita de Pombal; e **3) RECOMENDAR** à gestora da Prefeitura Municipal de Pombal diligências no sentido de observar os princípios norteadores da administração pública, em especial os regramentos contidos na Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 06547/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06547/12**, referentes à denúncia formulada pelo Sr. MARCOS VALÉRIO DE SOUSA BANDEIRA, Vereador do Município de Pombal, contra a Prefeita, Sra. YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA, sobre irregularidades nas aquisições de materiais escolares, enxovais/kits-bebês para distribuição gratuita e fornecimento de merenda escolar sem qualidade, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em: **1) JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE** os fatos denunciados; **2) APLICAR MULTA de R\$4.150,00** (quatro mil, cento e cinquenta reais), correspondente a **99,45 UFR-PB²** (noventa e nove inteiros e quarenta e cinco centésimos de Unidade Fiscal de Referência da Paraíba), com fulcro no art. 56, II, da LOTCE 18/93, contra à Prefeita, Sra. YASNAIA POLLYANNA WERTON DUTRA, **assinando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias** para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva e **3) RECOMENDAR** diligências no sentido de observar os princípios norteadores da administração pública em especial os regramentos contidos na Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02; e **4) COMUNICAR** esta decisão aos interessados.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa, 11 de agosto de 2015.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente em exercício

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB

² Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da última UFR-PB fixado em 41,73 - referente a agosto/2015, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (http://www.receita.pb.gov.br/idxindt_indicesufrpb.php).