



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0133/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 01534/21
ASSUNTO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - AC2-TC 00603/20, PROFERIDO NO PROC. N. 03041/13
UNIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE - SESAU
RECORRENTE: GILVAN RAMOS DE ALMEIDA - SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE NO PERÍODO DE 14.2.12 A 21.11.12
RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA¹

Retorna a esta Procuradoria-Geral de Contas o recurso de reconsideração manejado por Gilvan Ramos de Almeida, ex-Secretário Estadual de Saúde, em face do Acórdão AC2-TC 00603/20 (Processo n. 03041/13), que julgou irregular tomada de contas especial,² com imputação de débito e multa aos responsáveis, cujas disposições, em relação ao impetrante, foram descritas nos termos seguintes, *verbis*:

[...]

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Tomada de Contas Especial deflagrada para a apuração de possíveis danos ao erário na execução do Contrato nº 073/PGE/2012 (processo administrativo nº 01.7112.00916-00/2012), celebrado entre o Poder Executivo Estadual e a sociedade empresária L&L Indústria e Comércio de Alimentos, como tudo dos autos consta.

¹ O recurso foi inicialmente distribuído ao Conselheiro Benedito Antônio Alves, o qual firmou seu impedimento posteriormente (ID 1123195).

² Deflagrada para a apuração de possíveis danos ao erário resultantes da prática de sobrepreço na contratação de serviços de fornecimento de refeições preparadas para atender as unidades hospitalares da SESAU/RO, objeto do Contrato nº 73/PGE/2012, firmado entre o Estado de Rondônia e a empresa L & L Indústria e Comércio de Alimentos Ltda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO PAULO CURI NETO, por maioria de votos, vencido o Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, em:

[...]

II – Julgar irregulares as contas especiais de Gilvan Ramos de Almeida – CPF nº 139.461.102-15 (Secretário de Estado da Saúde no período de 14/2/12 a 21/11/12), Thiago Leite Flores Pereira – CPF nº 219.339.338- 95 (Presidente da Comissão de Licitação), Maria da Ajuda Onofre dos Santos - CPF nº 390.377.892-34 (Secretária da CPL e Gerente Administrativa GAD/Sesau), Joice Vieira de Carvalho - CPF nº 842.931.872-00 (Membro da Comissão Especial de Recebimento) e da empresa L & L Industria e Comércio de Alimentos Eireli - CNPJ 07.605.701/0001-01, com fundamento no art. 16, inc. III, alíneas “b” e “d”, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996, em decorrência das irregularidades a seguir indicadas:

a) De responsabilidade de Gilvan Ramos de Almeida (CPF nº 39.461.102-15, Secretário de Estado da Saúde), solidariamente com **Thiago Leite Flores Pereira** (CPF nº 219.339.338-95, Presidente da CPL, Maria da Ajuda Onofre dos Santos (CPF nº 390.377.892-34, Secretária da CPL e Gerente Administrativa GAD/Sesau), Joice Vieira de Carvalho, (CPF nº 842.931.872-00, Membro da Comissão Especial de Recebimento) e da empresa L & L Industria e Comércio de Alimentos Eireli (CNPJ nº 07.605.701/0001-01), pela grave ofensa aos princípios da legalidade e da eficiência, insculpidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como ao disposto nos artigos 15, inciso V e 26, incisos II e III, Parágrafo Único, da Lei Federal nº 8.666/93, por terem concorrido para a consumação do sobrepreço dos itens da Dieta Geral, objeto do Contrato nº 073/2012- PGE, que acarretou o dano ao erário no montante de **R\$ 1.954.128,65** (um milhão, novecentos e cinquenta e quatro mil, cento e vinte e oito reais e sessenta e cinco centavos);

b) De responsabilidade de Gilvan Ramos de Almeida (CPF nº 39.461.102-15, Secretário de Estado da Saúde), solidariamente com Thiago Leite Flores Pereira (CPF nº 219.339.338-95, Presidente da CPL, Maria da Ajuda Onofre dos Santos (CPF nº 390.377.892-34, Secretária da CPL e Gerente Administrativa GAD/Sesau), Joice Vieira de Carvalho, (CPF nº 842.931.872-00, Membro da Comissão Especial de Recebimento) e da empresa L & L Industria e Comércio de Alimentos Eireli (CNPJ nº 07.605.701/0001-01), pela grave ofensa aos princípios da legalidade e da eficiência, insculpidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como ao disposto nos artigos 15, inciso V e 26, incisos II e III, Parágrafo Único, da Lei Federal nº 8.666/93, por terem concorrido para a consumação do sobrepreço dos itens da Dieta Enteral, objeto do Contrato nº 073/2012- PGE, que acarretou o dano ao erário no montante de **R\$ 1.438.564,62** (um milhão, quatrocentos e trinta e oito mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e sessenta e dois centavos);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

[...]

III – Condenar, com fulcro no art. 19 da Lei Complementar nº 154/1996, solidariamente, os senhores **Gilvan Ramos de Almeida** (CPF nº 39.461.102-15), Thiago Leite Flores Pereira (CPF nº 219.339.338-95), as senhoras Maria da Ajuda Onofre dos Santos (CPF nº 390.377.892-34), Joice Vieira de Carvalho, (CPF nº 842.931.872-00), bem como a sociedade empresarial L & L Industria e Comércio de Alimentos Eireli (CNPJ nº 07.605.701/0001-01), à obrigação de restituir ao erário estadual o valor histórico de R\$ 1.954.128,65 (um milhão, novecentos e cinquenta e quatro mil, cento e vinte e oito reais e sessenta e cinco centavos), o qual, ao ser corrigido monetariamente e acrescido de juros a partir da data do desembolso ilegal (maio de 2013), corresponde ao montante atual de **R\$ 4.785.702,93** (quatro milhões, setecentos e oitenta e cinco mil, setecentos e dois reais e noventa e três centavos), em decorrência do dano consignado no item II, letra “a”, deste Voto, conforme demonstrativo (fl. 25.928);

IV – Condenar, com fulcro no art. 19 da Lei Complementar nº 154/1996, solidariamente, os senhores **Gilvan Ramos de Almeida** (CPF nº 39.461.102-15), Thiago Leite Flores Pereira (CPF nº 219.339.338-95), as senhoras Maria da Ajuda Onofre dos Santos (CPF nº 390.377.892-34), Joice Vieira de Carvalho, (CPF nº 842.931.872-00), bem como a sociedade empresarial L & L Industria e Comércio de Alimentos Eireli (CNPJ nº 07.605.701/0001-01), , à obrigação de restituir ao erário estadual o valor histórico de R\$ 616.254,98 (seiscentos e dezesseis mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e noventa e oito centavos), o qual, ao ser corrigido monetariamente e acrescido de juros a partir da data do desembolso ilegal (maio de 2013), corresponde ao montante atual de **R\$ 1.509.221,65** (um milhão, quinhentos e nove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e cinco centavos), em decorrência do dano consignado no item II, letra “b”, deste Voto, **já descontado o valor da retenção de R\$ 822.309,64**, conforme demonstrativo (fl. 25.932);

[...]

VII –Aplicar multa individual ao senhor **Gilvan Ramos de Almeida** (CPF nº 39.461.102-15), com fulcro no art. 54 da LC nº 154/96, no percentual de 2% (dois por cento) do valor atualizado (R\$ 2.734.687,39) do débito imputado (sem a incidência dos juros de mora), totalizando o importe de **R\$ 54.693,75** (cinquenta e quatro mil, seiscentos e noventa e três reais e setenta e cinco centavos), em razão da irregularidade danosa apontada no item II, letra “a”;

[...]

VIII –Aplicar multa individual ao senhor **Gilvan Ramos de Almeida** (CPF nº 39.461.102-15), com fulcro no art. 54 da LC nº 154/96, no percentual de 2% (dois por cento) do valor atualizado (R\$ 2.013.186,04) do débito imputado (sem a incidência dos juros de mora), totalizando o importe de **R\$ 40.263,72** (quarenta mil,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

duzentos e sessenta e três reais e setenta e dois centavos), em razão da irregularidade danosa apontada no item II, letra “b”;

[...]

Em face dessa decisão, o recorrente já opôs embargos de declaração, em que aduziu contradição, obscuridade e omissão, os quais, todavia, foram desprovidos,³ interpondo, na sequência, o recurso de reconsideração de se cuida.

Dessa feita, após sustentar a tempestividade da irresignação e relatar os fatos, elencou em capítulos os motivos que, a seu ver, ensejariam o provimento do presente recurso, a saber: *a) Das providências adotadas pelo demandado para verificação dos preços do contrato 073/PGE2012; b) da formalização do processo; c) Do cumprimento da decisão 120/2012/GCPCN-ITEM III do TCE; d) Do mérito; e) das provas que os preços contratado correspondia com preços de mercado no ano de 2012 (Subalíneas e.1, e.2, e.3, e.4, e.5 e e.6); f) Outros julgados pela corte de contas. (Subalíneas f.1, f.2, f.3 e f.4); e g) Da fragilidade de nas fontes que subsidiaram a decisão do TCE.*

Ao final, requereu o acolhimento e o provimento do recurso, para reformar o acórdão recorrido, de modo a afastar o sobrepreço apontado na execução do Contrato nº 073/PGE-2012 ou, alternativamente, a exclusão de responsabilidade, sob alegação de inexigibilidade de conduta diversa.

Postulou, também, a exclusão das multas impostas ou a mitigação delas, em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, diminuindo, assim, o valor para R\$ 3.000,00 (três mil reais).

Recebida a pretensão recursal,⁴ o feito aportou nesta Procuradoria-Geral de Contas para a regimental emissão do parecer ministerial, ocasião em que, por meio do Parecer n. 194/2021-GPGMPC (ID 1112023), pugnou-se pelo conhecimento e parcial provimento do recurso, para efeito de afastar o dano ao

³ Conforme Acórdão AC2-TC 00202/21 referente ao Processo n. 02960/20.

⁴ Conforme DM 00112/21-GCBAA – ID 1075917.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

erário imputado ao recorrente quanto à dieta geral, situação extensível aos demais corresponsáveis, com o consequente afastamento da multa proporcional a eles aplicada com fundamento no art. 54 da Lei Orgânica desse Tribunal de Contas, preservando-se os demais termos do citado Acórdão AC2-TC 00603/20.

Em seguida, a relatoria do caso remeteu os autos ao corpo instrutivo para que, “por meio da Diretoria Técnica competente possa examinar tecnicamente as razões e os documentos apresentados pelo interessado e, acaso entenda pelo provimento parcial, com redução dos débitos e multas, apresente-se os novos valores originários e atualizados, mês a mês, com o fim de subsidiar à instrução processual”, por considerar que “os argumentos apresentados contêm conteúdo técnico”.⁵

Ao se manifestar, a Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial inferiu pelo provimento total do recurso em tela, sob alegada incidência de excludente de culpabilidade, por inexigibilidade de conduta diversa, pelo fato de que, sob seu ponto de vista, inexistiriam motivos suficientes para que o então titular da SESA/RO descreditasse cotações, a par de que mesmo agente teria acatado determinação para aferir indícios de superfaturamento e faltaria a coparticipação dele nos atos que deram causa ao sobrepreço, com alusão ao Decreto-Lei n. 200/67 (art. 80, § 2º) e decisões dessa Corte de Contas que sinalizariam nesse sentido.⁶

Contudo, alternativamente, em caso de discordância do relator, pugnou o corpo técnico pelo acatamento da pretensão recursal apenas em relação à imputação de débito atinente à dieta geral, indicando jurisprudência que se aplicaria ao caso, já que, diferentemente disso – e consoante seus dizeres –, mesma sorte não assistiria ao recorrente quanto ao dano apurado por pagamentos superfaturados à

⁵ Conforme DESPACHO N. 0032/2022-GCVCS/TCE-RO – ID 1161444.

⁶ Conforme RELATÓRIO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO (OU RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA) – ID 1205178.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

conta da dieta enteral, cujos argumentos deduzidos, que diz remontarem à fase instrutória, seriam improcedentes.

Tais conclusões foram descritas concisamente na derradeira parte da peça técnica exarada por conta desse exame, com este teor, *verbis*:

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Pelo exposto, opina-se pelo conhecimento e provimento total do recurso, de modo que o Acórdão AC2-TC 00603/20 seja reformado no que toca ao Senhor Gilvan Ramos de Almeida para afastar sua responsabilidade pelo superfaturamento ali apontado, de modo que suas contas sejam julgadas regulares e receba quitação integral, nos termos do art. 16, I e art. 17 da Lei Complementar n. 154/96. 67.

67. Discordando o relator, pugna-se pela reforma do acórdão guerreado para afastamento do dano relacionado ao superfaturamento da dieta geral (itens II, “a” e “c”, III, V) e multas decorrentes dessa situação, do que se aproveitam todos os demais responsáveis.

Assim retornou o feito a esta Procuradoria-Geral de Contas.

É o necessário a relatar.

DO MÉRITO

Como visto, o Ministério Público de Contas já se debruçou sobre o mérito deste recurso de reconsideração, por meio do já referido Parecer n. 194/2021-GPGMPC, da lavra deste Procurador-Geral, no qual se opinou pela exclusão do dano concernente à dieta geral, de que trata a letra *a* do *decisum* desafiado, desobrigando, assim, o Sr. Gilvan Ramos de Almeida (e corresponsáveis) do ônus de ressarcir o erário quanto a valor relacionado a tal item (R\$ 1.954.128,26).

Esse posicionamento ministerial pelo provimento parcial da pretensão recursal, resultado do acolhimento de alegações suscitadas pelo ora recorrente, foi conclusivamente dividido nestes termos, *verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sem mais delongas, ante todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas pelo conhecimento do presente recurso, pois preenchidos os requisitos exigidos para a espécie e, no mérito, pelo seu parcial provimento, para efeito de afastar o dano ao erário imputado ao recorrente referente à dieta geral, aproveitando tal provimento parcial aos demais responsáveis solidários, em razão de que, no entender deste órgão ministerial, não há nos autos elementos que indiquem, de maneira clara e inequívoca, o referido prejuízo, afastando-se, por consequência, a multa a eles aplicada com base no art. 54 da Lei Orgânica desse Tribunal de Contas, mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão recorrido.

Quanto aos atos processuais posteriores a tal manifestação, de pronto, com as devidas vênias, registra-se que a análise empreendida pela unidade técnica acerca das razões recursais – aliás, diligentemente demandada, ante as peculiaridades da matéria de fundo –, nada de novo logrou descortinar para respaldar a já superada tese de inexigibilidade de conduta diversa, apresentada como proposição principal, de sorte de que, a rigor, cabe reiterar o que sustentado *ab initio* por este Órgão Ministerial.

Já visto, em que pese subsidiariamente ter admitido a improcedência do recurso para desconstituir o dano derivado do sobrepreço reconhecido pela Corte de Contas em relação à dieta enteral, o corpo instrutivo, mesmo percebendo a inexistência, a insuficiência ou a inadequação dos procedimentos de parametrização de preços, pelo que anotou,⁷ entendeu que não cabia ao recorrente, como gestor, certificar-se, em última instância, da compatibilidade dos preços.

A seu sentir, o então titular da SESA/RO, ao impulsionar a aquisição emergencial de alimentação hospitalar, estaria desincumbido do seu dever de prudência, ainda que em contexto de contratação precária, mormente pela preterição do procedimento licitatório, sob alegação de emergência – a qual, diga-se, aos olhos da PGE/RO seria ficta, como se registra adiante –, em que são potencializados

⁷ Conforme o já citado RELATÓRIO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO (OU RELATÓRIO TÉCNICO), **Item 3.2. Análise Técnica**, alínea 31 a 34).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

os riscos de desatender o requisito da vantajosidade econômica, como historicamente têm revelado as ações fiscalizatórias que realiza esse Tribunal de Contas.

Segundo a unidade técnica, seria o caso de se conferir tal tratamento ao ex-Secretário de Estado da Saúde em razão de que a PGE/RO e a CGE/RO, ao invés do que assentado a esse respeito no julgamento das contas especiais, alvo da irresignação, não infirmaram diretamente as cotações de preços no momento em que se manifestaram sobre a contratação emergencial e respectivos pagamentos.

A par disso, afirma o órgão de instrução que esse agente público teria procedido à revisão das planilhas de composição de custos, com o fito verificar eventual sobrepreço, em atenção ao que ordenado por essa Corte de Contas,⁸ tal como não poderia arcar com seus subordinados por ato do qual não teria participado ativamente, configurando-se, nesses moldes, a aludida excludente de culpabilidade.

Todavia, nada obstante essas premissas parecerem plausíveis à primeira vista, tem-se que são insubsistentes, à luz do que evidenciado no opinativo ministerial já acostado ao presente feito recursal, no qual foram rechaçadas as alegações do insurgente de que não teria concorrido para os fatos que ensejaram sua responsabilização solidária por prejuízos suportados pelo tesouro estadual, em razão de pagamentos (indevidos) decorrentes de caso de superfaturamento.

Dada a pertinência, já que tendem a invalidar a defesa superveniente da tese de inexigibilidade, encampada pelo corpo técnico, pede-se licença para replicar mencionada dicção ministerial, nos pontos em que (a) enfatizada a conduta omissiva atribuída ao recorrente, (b) reiterada sua vinculação (pessoal) às ilicitudes mediante atos de sua atos de sua própria autoria e (c) reafirmada a sua responsabilidade de checar, via o aparato técnico da própria pasta, se os procedimentos adotados pela comissão especial de recebimento, análise e julgamento

⁸ Refere-se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

das cotações de preços se encontravam de acordo com a legislação aplicável para, só então, cancelar o contrato e ordenar as despesas. Confira-se:

DO MÉRITO

A análise do mérito, para efeitos didáticos, seguirá a ordem de dos argumentos descritos no tópico “III. Dos motivos que ensejam o provimento do presente recurso”, na forma que segue:

[...]

b) da formalização do processo.

Nesse tópico, o recorrente limitou-se a apresentar informações a respeito da formalização da contratação emergencial, as quais serão transcritas a seguir:

[...]

O demandado assumiu o cargo de Secretário da Sesau no dia 15/02/2012, ocorre que o contrato de fornecimento de alimentação anterior venceria no dia 23/03/2012.

De imediato já no dia 23/02/2012 foi autorizado na forma da Lei os procedimentos para contratação de empresa para fornecimento de alimentação.

A contratação foi entabulada de forma emergencial, visto que a Sra. Maria Dajuda Gerente de Administração (GAD) informou que o processo para licitação através de pregão não estava concluso, necessitando de outras informações para finalizar os procedimentos, esse ato ocorreu apenas a 6 dias uteis após a nomeação como secretário.

Para essa contratação, a Gerente de Administração, Maria Dajuda, informou que o processo nº 550-2012, que tem por objeto a licitação através de pregão eletrônico, não estava concluso, apto para ser enviado para Licitação. Devido existir pendências de informações, como relatório da AGEVISA, referente as condições de cozinhas e relatório da CGMPI referente a avaliação do valor da locação do espaço público, nesse caso para a contratação emergencial a GAD utilizou o mesmo termo de referência do processo nº 0550-2012 a ser licitado através do pregão, inclusive esse demandado não assinou o termo de referência visto que já estava elaborado, o que foi assinado pelo Secretário Adjunto Orlando Ramires. (Termo de referência páginas 124/266 Volume 01 Processo 3041/13).

A GAD, através de sua Gerente Maria Dajuda, estava em constante tratativas com o TCE para finalizar apontamentos da corte de contas para que o processo não venha a ter interrupção quando do pregão eletrônico, inclusive informou de uma reunião ocorrida no dia 09/02/2012 junto ao TCE para as tratativas referente ao pregão. Entretanto devido a urgência da contratação encaminhou através de e-mail, anexo próprio para cotação de preços, para 05 empresas, entretanto somente duas Empresas fizeram cotação de preços. ARAUNA e LL.

O termo de referência incluso páginas 123/138 do volume 5 alimentação enteral foi acrescido vários itens em atendimento as solicitações feitas pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

NAD (Núcleo de Alimentação e Dietética) em reunião datada de 11/02/2012, antes desse demandado assumir o cargo.

No caso houve o acréscimo de formulas na alimentação enteral, o termo antigo contemplava 11 formula infantis e 42 produtos enterais, já o novo termo contemplou 24 formulas e 108 itens enterais. (sic)

Observa-se que o recorrente lança as referidas informações sem fazer qualquer tipo de crítica aos termos do acórdão combatido ou apresentar os motivos que conduziram à sua reforma, inviabilizando o correspondente cotejo, à míngua da necessária dialeticidade recursal.

De qualquer forma, a situação narrada pelo recorrente não tem o condão de afastar ou atenuar a conduta negligente apurada no decorrer de sua gestão, como será visto adiante.

[...].

Ainda sobre a conduta do recorrente, faz-se oportuno transcrever os apontamentos sintetizados pelo relator originário, Conselheiro Paulo Curi Neto, delineados no voto condutor do julgamento, textualmente:

GILVAN RAMOS DE ALMEIDA, SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE, NO PERÍODO DE 14.02.2012 A 21.11.2012, SOLIDARIAMENTE COM THIAGO LEITE FLORES PEREIRA, PRESIDENTE; MARIA DA AJUDA ONOFRE DOS SANTOS, SECRETÁRIA; E, JOICE VIEIRA DE CARVALHO, MEMBRO, DA COMISSÃO ESPECIAL DE RECEBIMENTO, ANÁLISE E JULGAMENTO DAS COTAÇÕES DE PREÇOS DOS PROCESSOS EMERGENCIAIS, PORTARIA N. 2199/GAB/SESAU/2011

Em suma, na fase de licitação, antes do início da vigência do Contrato n. 073/PGE/2012, o Corpo Técnico apontou que a Comissão: não observou que as cotações de preços foram infrutíferas; não coletou preços das prestadoras de serviço na própria SESAU; não cancelou a sessão e realizou nova convocação, convidando outras empresas do ramo, apesar da baixa e, em sua maioria, ausência, de competitividade; aceitou os preços da L&L sem qualquer parâmetro para avaliar se estavam, ou não, dentro de margens minimamente confiáveis; não detectou, nas planilhas de custos, erros grosseiros de soma e cobranças indevidas de impostos e encargos, o que elevou os preços significativamente.

Em seus argumentos defensivos, a Comissão e o então Secretário Gilvan não elidiram as irregularidades detectadas, conforme podemos verificar da análise já empreendida, e dos seguintes excertos.

A conduta perpetrada pelos envolvidos acima destacadas é, no mínimo, negligente, pois:

- 1) a Comissão não levantou dados de preços para fazer comparação com os ofertados pela empresa L&L;
- 2) a Comissão sequer pesquisou os preços praticados na SESAU. Como exemplo citamos o Contrato n. 092/PGE/201148, antecessor do Contrato n. 073/PGE/2012 analisado neste processo, e no qual não foi detectado sobrepreço na Dieta Geral, conforme AC2-TC n. 00870/18. Caso esse contrato (92/PGE/2011) fosse utilizado pela Comissão como parâmetro, muito provavelmente não teríamos o dano aqui detectado;
- 3) o Secretário Gilvan, ao encaminhar o processo licitatório para a Procuradoria Geral do Estado, informou na justificativa de fls. 1331, que “o prestador foi escolhido em razão do preço após cotações realizadas pela SESAU”, o que não condiz com a realidade, já que as cotações



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

realizadas pela Comissão restaram infrutíferas; e a PGE, inclusive, alertou o Secretário para que fossem praticados preços compatíveis com os de mercado;

4) o Secretário Gilvan, apesar de não fazer parte da Comissão, deveria no mínimo ter diligenciado sobre os preços praticados antes de assinar o contrato, tendo em vista que não haviam cotações prévias;

5) após a assinatura do contrato, o Secretário Gilvan foi alertado por diversas vezes pela Controladoria Geral do Estado para que determinasse a realização de cotações de preços, com vistas a aferir se os preços estavam de acordo com os praticados no mercado, conforme Pareceres nºs 0594/2012/DAP/CGE, 0686/2012/DAP/CGE, 1001/2012/DAP/CGE e 1395/2012/DAP/CGE, juntados às fls. 2218/2235 – Vol. VIII, cujo trecho, de igual teor em todos, transcrevo:

3.1 – Desta feita é de bom alvitre que o atual gestor da SESAU determine que seja efetuada posteriormente cotação de preços dos serviços, objeto do presente processo, com vista a aferir se os preços estão de acordo com os praticados no mercado.

3.1.1 – Caso seja constatado superfaturamento de preços dos serviços contratados é poder dever do atual gestor determinar a instauração de Tomada de Contas Especial com vistas a identificar responsáveis e mensurar quantitativos tendo em vista a finalidade precípua de preservar o erário”. (destaquei);e,

6) o Secretário Gilvan, também, foi alertado pelo Tribunal de Contas, conforme Item II da Decisão nº 120/2012/GCPCN, uma vez que tomou conhecimento por meio do Ofício de 124/GCPCN/2012, de 20.7.2012.

Ora, os atos negligentes da Comissão e, especialmente, do Secretário, que poderia ser considerado até um dolo eventual, saltam aos olhos, uma vez que, inclusive, foram alertados pela CGE, PGE, e por esta Corte de Contas, para que realizassem uma cotação de preços, para verificarem se os valores praticados eram condizentes com o praticado no mercado e, mesmo assim, permaneceram inertes. Aliás, os responsáveis apresentaram justificativas quanto aos valores praticados, porém, estes se mostraram extremamente frágeis e não condizentes com a realidade.

É de se destacar que a conduta negligente dos responsáveis foi determinante para a ocorrência do dano, pois se tivessem atuado com diligência, com um mínimo de cautela, no mínimo o dano referente à Dieta Geral poderia ter sido evitado, conforme já amplamente exposto. Dessa forma, devidamente caracterizado o nexo causal. (Grifou-se).

Assim sendo, tendo em vista que as informações apresentadas pelo recorrente não se revelam aptas a alterar o entendimento firmado anteriormente, passe-se aos demais pontos suscitados.

[...]

d) Do mérito.

Em relação a esse item, apesar do contrassenso aparente, já que as matérias anteriores também se referem ao mérito da demanda, o recorrente sustentou a necessidade de dar relevância a todos os fatos suscitados, como uma maneira de se buscar a verdade real, “elemento legitimador da decisão desse egrégio tribunal de contas”.

Ressaltou que não é perito para entender as diversas minúcias de composição de planilha de custos, citando como exemplo o caso da alimentação enteral, pois exigiria conhecimentos específicos de formulas, composições, bem como custos da manipulação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Aduziu que “o próprio tribunal que tem expertise no campo da fiscalização encontrou dificuldades de realizar as pesquisas de preços, por ser de difícil mensuração”.

Argumentou que se houve sobrepreço, quando da comparação do contrato emergencial com pregão posterior, não foi por culpa ou dolo, já que ao tomar conhecimento da Decisão n. 120/2012-GPCPN, determinou de imediato o levantamento dos custos dos insumos da alimentação enteral e alimentação geral, sendo constatado sobrepreço apenas em alguns itens da alimentação enteral.

Destacou que a retenção de valores autorizada por ele alcançou os meses de agosto, setembro e outubro de 2012, o que não foi possível em relação ao mês de novembro, porque permaneceu no cargo somente até o dia 21 do mencionado mês.

Sustentou que todos os procedimentos de licitação e cotação de preços caberiam à comissão de licitação, aduzindo, ainda, o que segue:

A princípio esperava -se que o prazo da contratação emergencial não seria superior a 03 (três) meses. Contudo mesmo com todos os esforços realizados pela Gerência Administrativa da SESA não foi possível finalizar o processo licitatório na modalidade pregão com alcance mundial pela Rede de Computadores.

Esse demandado não está aqui defendendo interesses de empresas privadas. Mas devemos atentar que um processo que envolve contratação de grande monta e que envolve centenas de trabalhadores para alcançar a entrega dos produtos para a administração. Sobretudo com a disponibilização de pessoal para servir alimentos nos leitos hospitalares é necessário planejar custos extras em caso de ruptura do contrato em prazo exíguo.

Veja excelências, que, caso ocorresse a licitação principal no prazo de 90 dias, outra empresa poderia ser vencedora, sendo que a empresa contratada emergencial teria que arcar com todos os custos de rescisão dos trabalhadores. Onerando excessivamente os cofres, por exemplo teria que bancar o aviso prévio trabalhado ou indenizado. Onerando e muito a contratada.

Todavia, para um contrato licitado nas modalidade de pregão que poderá ser aditivado em até 60 meses. Favorece o contratado a oferecer preços mais baixos, competitivos, vistos que a duração do contrato amortizaria qualquer intercorrência.

Primeiramente, no que se refere às alegações iniciais, é bem verdade que seria inviável ao ex-Secretário de Estado da Saúde analisar todas as minúcias de todos os contratos da pasta, como aquelas citadas por ele, o que não lhe desobriga do ônus de provar a legalidade e a regularidade das despesas por ele ordenadas, conforme dispõe o art. 113 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

No caso concreto, ele tinha a obrigação de fiscalizar os atos de instrução processual realizados por seus subordinados, de modo a verificar, efetivamente, a economicidade da contratação.

Ademais, com relação ao argumento de que o próprio tribunal encontrou dificuldades de realizar as pesquisas de preços, verifica-se que a unidade técnica, no relatório inicial, relatou a dificuldade para encontrar parâmetros de preços de serviços no que concerne à dieta enteral apenas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ressalta-se que o corpo instrutivo utilizou duas metodologias de pesquisa de preços referentes à dieta enteral, a saber, uma com os preços de aquisição, com base nas notas fiscais, e outra com preços de mercado, sendo aquela escolhida pela relatoria para definição do valor do dano ao erário, isto é, a quantificação do dano se deu com base no preço de aquisição dos insumos e posterior repasse ao Estado.

Nesse ponto, vale destacar que o referido dano resultou da não detecção pelos agentes envolvidos de erros grosseiros de soma e de cobranças indevidas de impostos e encargos nas planilhas de custos apresentadas pela empresa L&L.

No que diz respeito à alegação de que se houve sobrepreço quando da comparação do contrato emergencial com pregão posterior, não foi por culpa ou dolo, esta também não merece guarida, porque, ainda que não se possa afirmar ter existido dolo ou má-fé, ficou comprovada sua conduta culposa, conforme já delineado na alínea “b”, pela negligência em não adotar as precauções que estavam ao seu alcance, a fim de que a ocorrência da irregularidade fosse evitada ou sustada a sua continuidade.

No que concerne ao cumprimento da Decisão n. 120/2012-GCPCN e à retenção de valores, tais argumentos já foram afastados nos itens anteriores, não merecendo prosperar, na medida em que não elidem as irregularidades apuradas.

Ademais, percebe-se que o recorrente, na tentativa de se eximir da responsabilização que lhe foi atribuída, argumenta que os procedimentos de licitação e cotação de preços caberiam à comissão de licitação, o que não é possível acatar, pois a ele foram imputadas irregularidades decorrentes de atos de sua própria autoria, conforme já exposto.

Não se pode olvidar também que era sua responsabilidade checar, mediante o aparato técnico da própria pasta, se os procedimentos adotados pela comissão especial se encontravam de acordo com a legislação aplicável para, só então, cancelar o contrato e ordenar as despesas. (Destacou-se).

[...].

Nestes termos, nota-se que estão presentes os elementos que atestam a culpabilidade do recorrente, resultantes da inércia em adotar as medidas hábeis a assegurar a economicidade da contratação, como exige o dever de cautela, em casos tais, certificando-se, por meio delas, de que fossem justos os preços que seriam pactuados, sobre o que, repise-se, foi exortado oportunamente pela PGE,⁹ conforme se depreende de excerto do parecer jurídico emitido na ocasião, *verbis*:

⁹ Conforme PARECER N. 904/PGE/2012 – ID 906436 – pág. 1.545/1.549.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A emergência aqui, contudo, é *ficta*, pois, representa a total falta de planejamento das ações, o que evitaria o término do contrato antes de concluída a relação respectiva.

[...].

Saliento que o processo de aquisição direta deve estar instruído com os requisitos constantes no art. 26 da Lei 8.666/93, sendo: I - A caracterização da situação emergencial que justifique a dispensa; II - razão da escolha do fornecedor ou executante; e, III - justificativa do preço.

Como acima exposto, a situação de emergência encontra-se caracterizada; Quanto à escolha do fornecedor e dos preços, esclarece o Senhor Ordenador da despesa que foi instaurado um procedimento sumário de cotação de preços, ou seja, o fornecedor foi escolhido em razão do preço.

Cabe a esta Procuradoria apenas alertar no sentido de que a escolha do fornecedor deve ser determinada de modo a proporcionar a melhor forma da prestação dos serviços ou fornecimento de material; e, **quanto aos preços, a cautela deve se dar para sejam praticados preços compatíveis com os de mercado, evitando, com isso, valores superfaturados. Neste diapasão, vale lembrar a advertência contida no art. 25, § 2º, da Lei 8.666/93, *verbis*:**

Lei 8.666/93

Art. 25. (...)

§ 2º. Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Frise-se, portanto, que não é responsabilidade desta Procuradoria Administrativa verificar se os preços estão compatíveis com aqueles praticados no mercado e nem de verificar se a sua qualidade, ações de inteira e exclusiva responsabilidade do Gestor, que deverá tomar todas as providências para contratar de forma econômica e com aqueles que possam fornecer os bens dentro das exigências definidas pela Administração.

[...].

Deve ser providenciada a ratificação e publicação da dispensa, nos termos do art. 26, "caput", da Lei 8.666/93, com o cumprimento também de inciso II e III do mesmo dispositivo legal, sob pena de invalidade do ato da aquisição.

Com efeito, somente será possível a contratação direta se o Titular\da Pasta atender toda a legislação pertinente, bem como, todas as orientações preconizadas nesta peça, que, por sinal, não se presta para "legalizar" despesa já realizada. (Destacou-se).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Embora, de fato, a princípio, nem seja papel do órgão de assistência jurídica, nessas circunstâncias, sindicat a compatibilidade dos preços das aquisições e contratações públicas, junto ao respectivo mercado, não sendo razoável, por esse motivo, esperar que contestasse as cotações, como sugeriu o corpo técnico, nota-se o nítido caráter de exortação de tal manifestação, que, talvez por força da ressalva de que se tratava de emergência ficta, salientou sobre a obrigatoriedade de que as contratações diretas obedecam ao requisito da justificativa do preço, notadamente, sob pena de responsabilização pelo superfaturamento, citando expressamente os dispositivos de lei que preconizam essas condições.

Esse perceptível desprezo pelas advertências do órgão de consultoria jurídica e a inobservância do dever geral de cautela fulminam qualquer dúvida em relação à consciência do recorrente quanto às ameaças presentes na contratação direta sem a comprovação da compatibilidade dos preços do contrato com os de mercado, realçando os contornos de culpa grave, ante a instalação de um quadro favorável à probabilidade de pagamento por serviço superfaturado.

Em alguma medida, esse risco foi igualmente ponderado pela CGE/RO,¹⁰ quando instada, de maneira menos incisiva, é verdade, até porque não auditou as despesas, tal qual ressaltou, sendo descabido cogitar, como uma vez mais o fez a unidade técnica, que reunisse os meios de avaliar a razoabilidade dos preços, não sendo demasiado revisitar o teor de sua manifestação. Veja-se:

1 - Trata o presente Processo sobre despesa, com prestação de Serviços com o fornecimento de refeições preparadas, **em caráter emergencial**, por **06 seis meses**, , para atender aos pacientes internados e servidores plantonistas, em Porto Velho/RO, no âmbito do Cemetron, Hospital de Base, Hospital e Pronto Socorro João Paulo II e Hospital Regional de Cacoal, **referente aos meses de Março e Abril/2012**, adquirido através de Dispensa de Licitação, com base nos

¹⁰ Conforme PARECER N. 0594/2012/DAP/CGE de 14.06.2012- ID 906452 – pág. 3932/3934, PARECER N. 0686/2012/DAP/CGE de 03.07.2012 - ID 906452 – pág. 3935/3937 e PARECER N. 1001/2012/DAP/CGE de 21.08.2012 - ID 906452 – pág. 3938/3941.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

termos do artigo 24,IV, da Lei n. 8.666/93, consoante ao Despacho emitido pela Douta Procuradoria Geral do Estado (fls. 1283/1287-Vol. III), encaminhado a esta CGE através do Despacho s/n Setor de Contabilidade/GFES/SESAU (fls. 1700-Vol. VI).

[...]

3.1 - Desta feita é de bom alvitre que o atual gestor da SESAU determine que seja efetuada posteriormente cotação de preços dos serviços, objeto do presente processo, com vista a aferir se os preços estão de acordo com os praticados no mercado.

3.1.1 - Caso seja constatado superfaturamento de preços dos serviços contratados é poder e dever do atual gestor determinar a instauração de Tomada de Contas Especial com vistas a identificar responsáveis e mensurar quantitativos tendo em vista a finalidade precípua de preservar o erário.

[...]

7 - Esclarecemos ainda que o registro de entrada nesta CGE ocorreu em 12/06/2012, e a distribuição para análise em 14/06/2012, portanto a emissão do parecer ocorreu em horas, o que enseja ao cumprimento do artigo 35 item 01 da Resolução n. 001/CGE/2008.

8 - Ressaltamos que esta DAP/CGE não procedeu à auditoria, à inspeção, à fiscalização ou a qualquer verificação *in loco* em relação aos procedimentos pelo qual se refere ao processamento da despesa *subexaminem*, de modo que, cabe responsabilidade exclusiva do ordenador de despesas e a quem atestou e certificou que os quem atestou e certificou que os serviços foram executados

Aliás, sobre essa questão, ainda, calha assinalar que nas buscas realizadas na volumosa documentação que constitui os autos principais, não se localizou a ratificação da dispensa de licitação, da alçada exclusiva do ora recorrente, no qual deveria ser motivada a escolha do fornecedor e, sobretudo, justificado o preço a ser convencionado, nos termos do parágrafo único, II e III, do art. 26 da Lei n. 8.666/93, tratando-se de omissão determinante, a par do que já dito nesse sentido, para a consumação do sobrepreço, já que por definição legal tal ato pressupõe, necessariamente, a avaliação da licitude dos valores envolvidos.

Ademais, impende ter em mira que a aferição da regularidade dos preços seria perfeitamente factível ao recorrente, por não envolver a execução de procedimento de alta complexidade, visto que perfeitamente viável a identificação do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

excesso em valores reivindicados pela contratada L & L Industria e Comércio de Alimentos Eireli, mediante o simples comparativo entre o custo dos insumos por ela adquiridos, constantes de notas fiscais dos respectivos fornecedores, e o preço pelo qual os repassou à Administração, como, aliás, detectou essa Corte de Contas e conferiu este Órgão Ministerial, nos termos do parecer já encartado nos presentes autos, *verbis*:

f.2) Da alimentação especial – Dieta enteral (medicamento)

Neste item, embora o recorrente tenha tão somente colacionado excertos da decisão combatida como uma espécie de apresentação da irregularidade a ser impugnada nos itens seguintes, é oportuno desde logo tecer considerações relacionadas ao sobrepreço na **dieta enteral**, mormente quanto à manutenção dessa irregularidade.

Antes de mais nada, necessário conferir os fundamentos adotados pelo relator originário, atinentes à irregularidade em tela, quando da quantificação do dano ao erário, *ipsis litteris*:

ITEM 7.2

(...)

Com relação a este item, também corroboro integralmente a bem fundamentada manifestação instrutiva, adotando seus argumentos como fundamentação, até porque, se tratam dos mesmos pontos e com a mesma conclusão, já adotada por esta Corte de Contas no julgamento dos processos n. 3040/13 – AC2-TC 00087/18 e n. 676/15 – AC2-TC 00870/18, porém, **discordando com relação ao valor do dano. Explico.**

Inicialmente, reforço o entendimento de que o dano já havia sido detectado pelo Controle Interno da SESAU, e inclusive pela própria empresa L&L, que se mostrou disposta a ressarcir o erário. Tanto é assim que a própria SESAU reteve pagamentos que deveriam ser efetuados à empresa L&L durante a vigência do contrato. Tal situação demonstra, com clareza, que ocorreu o superfaturamento nas planilhas deste Contrato n. 073/PGE/2012, não havendo como ser afastado o dano.

Com relação ao valor do dano, rememoro que no processo n. 676/15 (AC2-TC 00870/18 –TCE, que analisou o Contrato n. 092/PGE/2011, imediatamente anterior ao contrato aqui analisado), o Ministério Público de Contas, pelo Parecer n. 674/2017-GPEPSO, opinou de forma minudente, com excelência ímpar, sobre o valor do dano. Nesse processo, acatando a manifestação ministerial, esta Relatoria determinou o retorno do processo ao Corpo Técnico para que fosse recalculado o valor do dano, adotando-se como valor dos insumos aqueles constantes das notas fiscais de aquisição apresentadas pela empresa L&L (DM n. 048/2018-GCPCN).

A determinação pela utilização das notas fiscais apresentadas pela própria empresa L&L se mostrou o mais justo naquele caso concreto, pois assim não se penalizou indevidamente a empresa e gestores, já que o preço de aquisição pela empresa é o que melhor reflete efetivamente o preço de mercado da época. Isso porque, como dito pela Unidade Instrutiva, a empresa visa sempre o lucro, não sendo crível que operasse no prejuízo. Dessa forma, naqueles autos, o valor do dano da Dieta Enteral diminuiu de forma significativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Acresço que, naquele processo, além do recálculo do dano para utilização do valor de aquisição dos insumos, o diligente MPC também opinou pelo recálculo do valor da mão de obra para 1,02, além do desconto dos valores relativos à Reserva Técnica, o que já foi realizado neste processo pelo Corpo Técnico. Aliás, o empenho e diligência da Unidade Técnica na análise deste processo são dignos de elogios, pois se trata de um trabalho extenso, e que foi muito bem realizado, inclusive com relação às defesas dos responsáveis, pouco se tendo a acrescentar por esta Relatoria, com relação ao mérito.

Retornando à análise destes autos, verifico que a Unidade Instrutiva já realizou o cálculo do dano exatamente como manifestou o MPC no processo n. 676/15, conforme podemos notar da Planilha 7 da mídia de fls. 2307 – Vol. VIII, no entanto, não a utilizou por entender que deveria ser aplicado o valor de mercado. **Neste ponto, conforme exposto, discordo da conclusão do Corpo Técnico e, em coerência ao já decidido no processo n. 676/15, adoto como dano referente à Dieta Enteral, a planilha 7, diminuindo-se o dano do valor geral de R\$ 3.590.143,42 para R\$ 2.369.542,81** (dois milhões, trezentos e sessenta e nove mil, quinhentos e quarenta e dois reais e oitenta e um centavos), conforme tabelas comparativas:

(...)

ITEM 7.2.1

O terceiro, e principal ponto, diz respeito aos insumos da Dieta Enteral, pois, enquanto o Corpo Técnico defende a adoção do valor de mercado pesquisado, a empresa L&L afirma que os preços cobrados estavam de acordo com o valor de mercado.

Novamente, reitero os elogios à Unidade Instrutiva, pois a análise técnica empreendida neste ponto é deveras minuciosa. Vejamos.

Na mídia de fls. 2307 – Vol. VIII, constam as seguintes planilhas referentes à Dieta Enteral: P304113 Plan 1 Dieta Enteral amostragem; P304113 Plan 2 Dieta Enteral preços de mercado; P304113 Plan 3 Dieta Enteral preços de aquisição; P304113 Plan 6 Dieta Enteral consumo; P304113 Plan 7 Dieta Enteral dano preço de aquisição; e, P304113 Plan 8 Dieta Enteral dano preço de mercado.

O Corpo Técnico, como dito, utilizou as planilhas 2 e 8 para quantificar o valor do dano. **No entanto, conforme amplamente exposto (especialmente no ITEM 7.2) e, em coerência com o decidido no processo n. 676/15 – AC2-TC 00870/18, o valor do dano referente à Dieta Enteral deve ser calculado com base no preço de aquisição dos insumos e posterior repasse ao Estado.** Assim, apesar dos valores ainda estarem superiores ao preço por esta Corte de Contas, o valor do dano é menor do que o inicialmente cogitado.

Pois bem.

Utilizando como parâmetro de preço as próprias notas fiscais de aquisição apresentadas pela empresa L&L, o dano permaneceu elevado, conforme podemos notar das tabelas exemplificativas do 1) HBAP, HPSJPII e CEMETRON, e; 2) HRC; respectivamente, cujos dados foram extraídos da planilha P304113 Plan 7 Dieta Enteral dano preço de aquisição:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PRODUTO	Valor Aquisição (R\$)	Valor Cobrado (R\$)	Valor do Dano (R\$ e %)	
Item 2.35	41,58	68,59	27,01	64,96
Item 2.40	48,48	57,39	8,91	18,38
Item 2.41	42,84	51,11	8,27	19,30
Item 2.42	48,48	80,26	31,78	65,55
Item 2.56	20,64	29,20	8,56	41,47
Item 2.69	24,87	37,30	12,43	49,98
Item 2.74	20,17	30,25	10,08	49,98
Item 2.77	23,82	35,73	11,91	50
Item 2.86	49,50	68,87	19,37	39,13
Item 2.96	9,29	30,41	21,12	227,34

PRODUTO	Valor Aquisição (R\$)	Valor Cobrado (R\$)	Valor do Dano (R\$ e %)	
Item 2.42	48,48	80,26	31,78	65,55
Item 2.56	20,64	29,20	8,56	41,47
Item 2.69	24,87	37,30	12,43	49,98
Item 2.74	20,17	33,09	12,92	64,05
Item 2.77	23,82	54,30	30,48	127,96
Item 2.86	49,50	68,87	19,37	39,13
Item 2.96	9,29	30,41	21,12	227,34

Como podemos notar, os preços cobrados pela empresa L&L e pagos pelo Estado são, em sua maioria, muito superiores aos preços de aquisição. Como exemplo, podemos destacar que a empresa chegou a adquirir insumo (Item 2.96) por R\$ 9,29, e ao repassar ao Estado, cobrou o valor de R\$ 30,41, obtendo como “lucro” somente no insumo, mais de 200%. Ressalte-se que, em cima do valor do insumo, foi cobrado sempre, e indevidamente, “reserva técnica” (5%), “CSLL” (1,08%) e “IRPJ” (4,8%), em um verdadeiro efeito de bola de neve.

Além da exclusão dos custos mencionados, adequando-se o valor do insumo ao efetivamente pago, o valor do “lucro/taxa de administração” (10%) também cai exponencialmente, pois, no exemplo dado, a empresa L&L além de cobrar R\$ 21,12 a mais do Estado pelo produto adquirido, cobrou também o lucro de 10% sobre o valor total de R\$ 30,41, quando deveria tê-lo feito sobre o valor de aquisição.

Também, repita-se, estão sendo utilizados neste processo, os valores dos insumos de acordo com as notas fiscais apresentadas pela própria empresa L&L, e não os preços de mercado identificados pelo Corpo Técnico. **Assim, descaberia toda e qualquer discussão sobre a utilização do preço de mercado, deflação, IPCA e novas planilhas.** No entanto, assim foi feito em atenção à ampla defesa.

Dessa forma, de igual forma que na conclusão do ITEM 7.2, adoto como dano referente à Dieta Enteral, a planilha 7, diminuindo-se o dano do valor geral de R\$ 3.590.143,42 para R\$ 2.369.542,81 (dois milhões, trezentos e sessenta e nove mil, quinhentos e quarenta e dois reais e oitenta e um centavos), conforme tabelas comparativas já transcritas. (grifou-se).

Outro indicativo de que seria exequível ao recorrente discernir a inserção de custos equivocados, descabidos ou superestimados, como mecanismo capaz de majorar artificialmente o valor do objeto contratado, sem recorrer a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

conhecimento especializado, ou seja, por meio de simples conferência, reside na percepção de que o orçamento apresentado para a prestação dos serviços almejados continha erros de somatório, diferenças no valor de um mesmo item (de uma unidade de saúde para outra), cobrança indevida (por embalagem não utilizável) e inclusão de tributos e rubricas não incidentes sobre a espécie (CSSL, IRPJ e reserva técnica, etc.), como, novamente, reportado na precedente peça ministerial, *verbis*:

f.4) Do Preço médio da Dieta Enteral, utilizado pelo Corpo Técnico (ID=389727, fls. 32), como justo.

[...]

Destaca-se que, como bem assentado no relatório técnico inicial (ID 45612), o referido dano resultou de graves falhas na planilha de custos e formação de preços, descritas a seguir:

- a) Erro de soma nos itens que formam o Total dos Custos de Produção/Aquisição, bem como na composição do Total do Custo Administrativo, os quais somados representam o Preço Total do Item;
- b) Foram apresentados preços diferenciados para “mão de obra”, sendo R\$ 1,02 (um real e dois centavos) para o HBAP; R\$ 1,89 (um real e oitenta e nove centavos) para o HRC; R\$ 1,47 (um real e quarenta e sete centavos) para o CEMETRON e R\$ 1,42 (um real e quarenta e dois centavos) para o HPSJPII. Entretanto, a L & L apresentou, em 6/2/2013, na proposta para o Pregão 350/2012/SUPEL, preço da mão de obra unificado para todos os itens de R\$ 1,02 (um real e dois centavos), conforme documento às fls. 1583, então consideramos que se foi possível praticar este preço em data posterior ao Contrato 073/2012-PGE, seria também possível praticá-lo na vigência do mesmo, uma vez que a tendência de mercado é que os preços sejam atualizados para maior, com a ocorrência de inflação, por esta razão utilizamos o valor de R\$ 1,02 para cálculo da mão de obra nesta análise.
- c) Houve cobrança de embalagem. Entretanto, nem todos os itens necessitam de embalagem para servir o produto, pois já se apresentam em embalagem pronta para consumo. Outras necessitam apenas de copo descartável, conforme Parecer Técnico Nutricional às fls. 1554/1559;
- d) Os tributos CSSL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) e IRPJ (Imposto de Renda Pessoa Jurídica) não deveriam ter sido incluídos na composição dos custos, uma vez que são considerados de caráter personalístico, conforme orientações contidas no Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em março/2011, com base na Instrução Normativa 02/2008-MPOG, alterada pela Portaria Normativa nº 7/2011-MPOG, bem como pelo entendimento do Tribunal de Contas da União manifesto nos Acórdãos: 1.319/2010 – 2ª Câmara; 1442/2010 – 2ª Câmara; 1696/2010- 2ª Câmara e 1597/2010-Plenário;
- e) Houve também a inclusão de cobrança indevida de Reserva Técnica, uma vez que este Tribunal de Contas já se manifestou acerca de cobrança de insumos indevidos na Planilha de Custos na análise do Pregão Eletrônico nº 4/2012, Decisão 16/2012, (Processo nº 608/2012-TCERO), aderindo ao entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União sobre a matéria citando o Acórdão nº 1.319/2010 – 2ª Câmara, nos seguintes termos: “não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

preveja nos orçamentos das licitações e não permita a inclusão, por parte das licitantes, das seguintes rubricas nas planilhas de preços: reserva técnica, treinamento e/ou reciclagem de pessoal, IOF + transações bancárias, CSLL e IRPJ no quadro Tributos, Descanso Semanal Remunerado (DSR), hora extra; salvo nos casos em que a empresa comprovar documentalmente estas despesas, fazendo constar as justificativas no processo administrativo relativo à contratação;”

Destarte não merece prosperar o argumento do recorrente.

À vista disso, considera-se razoável afirmar que era possível ao ex-Secretário de Estadual de Saúde ter ciência do risco de incorrer em sobrepreço, logo, há que se ter como exigível conduta diversa daquela que ele adotou, pois, como primeiro responsável pela diligente aplicação dos recursos que se dispôs a gerir, deveria ter verificado, de ofício, já antes mesmo de contratar, a discrepância existente entre os preços da proposta comercial e aqueles praticados no mercado, mormente diante dos alertas dados pela PGE e pela CGE.

De mais a mais, tratando-se de contratações públicas, não se pode olvidar que a autoridade gestora, a quem incumbe a deliberação final sobre a homologação *latu sensu*, exerce o controle sobre os atos dos responsáveis imediatos pela precificação dos materiais e serviços que a Administração necessita adquirir, como, nessa linha, entende o TCU, pelo que se vê do seguinte julgamento, que, por sua vez, remete a outros tantos precedentes da Corte de Contas Federal, *verbis*:

REPRESENTAÇÃO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IRREGULARIDADES OCORRIDAS NO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESPÍRITO SANTO - CREA/ES, NOTADAMENTE NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. FISCALIZAÇÃO. ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS E OITIVAS DETERMINADAS PELO ACÓRDÃO 657/2016 - PLENÁRIO. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE UMA EMPRESA PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

[...]

42. Por fim, cabe lembrar, por exemplo, que, conforme preceitua o item 15 do voto proferido no [Acórdão 3294/2014-TCU-Plenário](#) (Ministro-Relator Benjamin Zymler), Sessão de 26/11/2014, o 'ato de homologar não deve ser visto meramente sob o ponto de vista formal, mas também como uma revisão da regularidade dos procedimentos até então adotados, em que a autoridade manifesta seu consentimento quanto a cada uma das providências tomadas'. No mesmo sentido é o Enunciado do [Acórdão 1018/2015-TCU-](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

[Plenário](#) (Ministro-Relator Vital do Rêgo) , Sessão de 29/4/2015: 'A autoridade homologadora é responsável solidariamente pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva licitação. Esse controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização'. O Enunciado do [Acórdão 2318/2017-TCU-Plenário](#) (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa) , Sessão de 11/10/2017, também acompanha essa linha decisória adotada no acima referido Acórdão 1.018/2015: 'A autoridade que homologa o processo licitatório é solidariamente responsável pelos vícios identificados no procedimento, exceto se forem vícios ocultos, de difícil percepção'.

(Acórdão 505/2021-Plenário-TCU referente ao processo TC N. 000.306/2012-6. Relator Min. Marcos Bemquerer).

Portanto, forçoso reafirmar a imputada responsabilidade solidária do Sr. Gilvan Ramos de Almeida, como fez o acórdão recorrido, no que tange à dieta enteral, por deflagrar, instruir e formalizar contratação eivada por sobrepreço, mesmo porque não se cuida, *in casu*, como ressalvado nesses julgados, de procedimento contaminado por vício oculto, de difícil percepção, quer dizer, pelo visto, não seria o caso de dar essa conotação à totalidade do objeto contratado.

Mesmo em relação aos ingredientes específicos da dieta geral, sobre os quais, presumíveis, de fato, as características que escapariam ao domínio do gestor não especializado em saúde às voltas com aquisição desse jaez, seria possível ao ordenador de despesas prevenir o risco de prejuízos econômicos com o apoio de servidores públicos das diferentes áreas relacionadas ao mister de aferir a compatibilidade dos preços, máxime no caso de contratação emergencial, hipótese em que o cuidado deve ser redobrado.

De outro tanto, releva assinalar que essa Corte de Contas, ao decidir nos termos do acórdão que o recorrente visa a desconstituir, dessa feita com a anuência recente da unidade técnica, em nada destoa do que assentado em caso rigorosamente análogo, envolvendo antecessor do recorrente na mesma posição de ordenador de despesas da SESA/RO, em relação ao qual, em sede de recurso



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

reconsideração, foi mantida a condenação em débito pela prática de sobrepreço em contrato emergencial com mesmo objeto e fornecedor.

Trata-se, no caso, do Acórdão AC1-TC 01038/19 referente ao Processo n. 01180/18, da relatoria do e. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, em que o impetrante – a exemplo do que arguiu o Sr. Gilvan Ramos de Almeida na irresignação em exame –, nas mesmas circunstâncias, aduziu ali, justamente, a tese da impossibilidade de responder por ato de seus subordinados, referindo-se a quem teria cotado preços, invocando, inclusive, o próprio Decreto-lei n. 200/67,¹¹ o que, embora despiciendo expor, a rigor, segue transcrito para fins de ilustração, *verbis*:

Reforçando este entendimento trazemos à colação importante dispositivo legal. Trata-se do art. 80, § 2º do Decreto-Lei 200/67, onde está consignado que "o ordenador de despesa, salvo conveniência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas", o que nos faz pensar que o legislador não albergou a culpa in vigilando do ordenador.

Ou seja, não há, em princípio, responsabilidade do ordenador de despesa pelos atos dos seus subordinados que exorbitem das ordens recebidas, demonstrando que a sua responsabilização decorre da comprovação de culpa. Sempre lembrando que o ora Signatário era Secretário de Estado da Saúde Adjunto.

[...]

Volto a ressaltar não existe dentro dos autos nada que comprove ou demonstre que o ora signatário concorreu ou participou de qualquer forma para a ocorrência da irregularidade detectada pelos técnicos desta Augusta Corte de Contas, logo, não há de que se falar em solidariedade do Recorrente. Os autos e o Acórdão tratam quase que totalmente sobre o preço praticado, que não era atribuição ou competência do Recorrente definir se o preço era ou não de mercado. Para tanto havia setores específicos, como a cotação de preços e a Comissão de Licitação.

[...]

Também não podemos aceitar de forma irrestrita a teoria da culpa in vigilando e in eligendo por responsabilizar o administrador com base numa visão civilista, enquanto no âmbito da administração pública a matéria deve ter regramento próprio. Pelo dito acima, a responsabilização passa pela questão da culpa in procedendo, se é que podemos utilizar este termo.

¹¹ Conforme instrumento de RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – ID 588443.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O administrador público somente será responsabilizado solidariamente, perante a administração, pelos atos dos seus subordinados, quando participa com culpa grave para os mesmos, buscando, na lei de ação popular, os fundamentos para tal, ou quando, tendo ciência de tais atos, não tome as atitudes devidas para identificação dos responsáveis e quantificação do dano, conforme art. 8º da Lei Complementar 154/96.

[...]

Todo o Relatório Técnico, que embasa e lastreia o Acórdão ora combatido se baseia em suposto sobrepreço praticado pela empresa L&L INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA, ou seja, trata-se de fiscalização de execução de contrato. Os preços ali praticados foram estabelecidos por cotações de preços, quer era realizado pelo setor competente, que nada tinha a ver com o Recorrente. Não era o Recorrente quem definia preços ou estabelecia que os mesmos era de mercado.

[...]

Não há como se imputar responsabilidade ao agente público baseado tão somente em conjecturas infundadas e, em interpretações, lato sensu da legislação em comento, fato este vedado no Direito Administrativo, bem como, basear imputação de débito e multa, sem o mínimo de prova ou indício de prova que leve a afirmar que por falha do agente público houve a ocorrência do sobrepreço. As provas colhidas nos autos mostra que o signatário não concorreu para a prática do suposto sobrepreço.

Essas razões recursais alinham-se, essencialmente, às deduzidas em face do *decisum* ao qual se opõe o ora recorrente, de sorte que, não se vislumbrando elementos de diferenciação, quanto aos fundamentos fáticos e jurídicos, não se dispõe de motivos para, *in casu*, deixar de reverenciar, também, o princípio da isonomia, pelo que prima a prestação jurisdicional dessa Corte de Contas, cuja jurisprudência deve ser mantida estável, íntegra e coerente, nos termos do artigo 926 do CPC, aqui invocado subsidiariamente.

Ao ex-gestor da SESA/RO cabia a supervisão, o resguardo e a vigilância dos atos administrativos determinantes para a proteção do erário, os quais, por evidente, podem e devem se delegados, de modo a não comprometer o funcionamento da Administração, o que não significa a ausência de responsabilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

pela prestação de contas, daí a culpa *in vigilando*, no caso do sobrepreço identificado na origem, que gerou os valores cobrados na tomada de contas especial.

Por fim, citando Fernando Capez,¹² tem-se que a exigibilidade de conduta diversa “consiste na expectativa social de um comportamento diferente daquele que foi adotado pelo agente. Somente haverá exigibilidade de conduta diversa quando a coletividade podia esperar do sujeito que tivesse atuado de outra forma”.

Essa lição do notável penalista, aplicada ao caso vertente, robustece a convicção de que, por certo, a aspiração da sociedade era que o recorrente, usando das prerrogativas da sua condição superior de autoridade gestora atentasse para prática dos atos consentâneos com o zelo pela economicidade da contratação, garantindo, na forma da lei, o eficiente emprego de recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, já que se dispôs a relevante múnus público.

Ante o exposto, divergindo da proposição principal do corpo técnico, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de ratificar integralmente o Parecer n. 194/2021/GPGMPC, lançado anteriormente nos presentes, ao qual se acrescentam as presentes razões de opinar, a fim de que se conheça do recurso, preliminarmente, por atendidos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-lo parcialmente procedente, para efeito de afastar o dano ao erário imputado ao recorrente na a letra *a* do Item II do Acórdão AC2-TC 00603/20, com as respectivas implicações, mantendo-se inalteradas as demais disposições fixadas nesse *decisum*.

É como opino.

Porto Velho, 19 de agosto de 2022.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

¹² CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. Vol. 1. p. 308.

Em 19 de Agosto de 2022



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS