



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

PROCESSO:	2574/19
UNIDADE JURISDICIONADA:	Poder Executivo do Município de Porto Velho
REPRESENTANTE:	Ministério Público de Contas
SUBCATEGORIA:	Representação
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades na contratação de empresa visando o fornecimento de refeições para as unidades de saúde do Município de Porto Velho
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Posterior
RESPONSÁVEIS:	Eliana Pasini , Secretária Municipal de Saúde (CPF n. 293.315.871-04); Orlando José de Souza Ramires , ex-Secretário Municipal de Saúde (CPF n. 068.602.494-04); Marcus Vinicius de Oliveira Costa , ex-Secretário Municipal Adjunto de Saúde (CPF n. 751.989.242-53); Rafael Luz de Albuquerque , Diretor da Divisão de Cotação de Preços (CPF n. 002898242-81); Alberto Sena do Nascimento Júnior , Membro da Divisão de Cotação de Preços (CPF n. 677.967.022-72); Francisco Allan Bayma Rocha , Membro da Divisão de Cotação de Preços (CPF n. 817.974.862-68)
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 1.058.321,91 ¹
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, noticiando a existência de possíveis irregularidades na contratação de empresa visando o fornecimento de refeições hospitalares para as unidades de saúde do Município de Porto Velho.

2. A peça inicial noticiou que a Secretaria Municipal de Saúde, no período de janeiro de 2018 a janeiro de 2019, realizou pagamentos em favor da empresa Brasil Indústria

¹ Possível valor de sobrepreço pago pelo Município de Porto Velho visando o fornecimento de refeições para as unidades de saúde no período de janeiro de 2018 a janeiro de 2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

Alimentícia Eireli, sem o devido procedimento licitatório, sob a alegação de situação de emergência.

3. Após o recebimento da peça inicial, foi determinado, pelo Ministério Público de Contas, a realização de diligências preliminares para a análise dos fatos, expedindo ofícios a diversos órgãos, conforme consta nos autos, e confirmou que houve a realização de despesas sem prévio empenho e licitação, bem como sem instrumento contratual, referente ao fornecimento de refeições². Ademais, o MPC argumentou pela ocorrência de dano ao erário nas referidas contratações.

4. Constatadas irregularidades na emissão das notas de empenho, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela concessão da tutela inibitória, para que o prefeito municipal de Porto Velho fosse compelido a adotar medidas visando a realização de certame licitatório para a contratação dos serviços de alimentação hospitalar.

5. Em análise preliminar de seletividade, a Secretaria Geral de Controle Externo entendeu ter havido perda do objeto do pedido de tutela proposto pelo MPC, vez que a providência já havia sido tomada através do Pregão Eletrônico n. 14/2019 (Proc. Administrativo nº 08.00448/2018), analisado por esta Corte de Contratos por meio do Processo n. 467/2019, tendo sido considerada vencedora a empresa Brasil Indústria Alimentícia Eireli – ME.

6. De igual modo, entendeu o conselheiro relator Francisco Carvalho da Silva, no bojo da DM-GCFCS-TC 0155/2019, que, de fato, restou prejudicada a análise do pedido de tutela antecipatória em decorrência da deflagração do Edital de Pregão Eletrônico n. 14/2019/SML/PVH.

7. Realizada a instrução preliminar, opinou o corpo técnico, no bojo do relatório inicial (ID 906384), pela consistência das seguintes irregularidades:

4.1. De responsabilidade de Orlando José de Souza Ramires, CPF n. 068.602.494-04, ex-Secretário Municipal da Saúde, por:

a) haver autorizado o afastamento do procedimento licitatório e contratado de forma direta os serviços emergenciais de fornecimento de alimentação hospitalar, mediante o processo n. 08.00498/2017, cuja urgência é originária de desídia e ineficiência administrativa, haja vista que, depois de deflagrado o procedimento de licitação n. 08.00266-00/2016, e transcorrido mais de um ano, ele não alcançou sequer a fase externa, permanecendo no âmbito interno da Administração em descumprimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal c/c art. 22, caput, da Lei 8.666/93;

b) ausência, nos autos de contratação direta n. 08.00498/2017, de justificativa para escolha do fornecedor e do preço pago, em descumprimento ao disposto no art. 26, I e III, da Lei 8.666/93;

c) haver autorizado a realização de despesa sem a prévia emissão da nota de empenho e contrato, em descumprimento ao disposto nos art. 60 e 61, da Lei 4.320/64 c/c art. 62, da Lei 8.666/93;

² Processos n. 08.00172-00/2018; 08.00644-00/2018; e 08.00018-00/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

d) haver reconhecido e homologado dívidas, formalizadas nos processos n. 08.00172-00/2018, 08.00644-00/2018 e 08.00018-00/2019, relativas a despesas do exercício corrente, quando não autorizado por lei, em descumprimento ao disposto no art. 37, caput, da Lei 4.320/64;

4.2. De responsabilidade dos Senhores Rafael Luz de Albuquerque, CPF n. 002898242-81, diretor, Alberto Sena N. Júnior, CPF n. 677.967.022-72 e, Francisco Allan Bayma Rocha, CPF n. 817.974.862-68, membros da Divisão de Cotação de Preços, solidariamente com o Senhor Orlando José de Souza Ramires, CPF n. 068.602.494-04- ex-secretário municipal de Saúde por:

a) pagamento de despesas com sobrepreço, que somam um prejuízo no valor de R\$197.337,16 (cento e noventa e sete mil, trezentos e trinta e sete reais e dezesseis centavos), no Processo de Reconhecimento de Dívidas n. 08.00172-00/2018, referente às notas fiscais n. 18, 20, 22, 26, 27, 28, 29 e 30, da empresa Brasil Indústria Alimentícia Eireli- ME, em descumprimento ao art. 26, III da Lei 8.666/93;

4.3. De responsabilidade dos Senhores Rafael Luz de Albuquerque, CPF n. 002898242-81, diretor, Alberto Sena N. Júnior, CPF n. 677.967.022-72 e, Francisco Allan Bayma Rocha, CPF n. 817.974.862-68, membros da Divisão de Cotação de Preços, solidariamente com a Senhora Eliana Pasini, CPF n. 293.315.871-04 – ex-secretária municipal de Saúde, por:

a) pagamento de despesas com sobrepreço, que somam um prejuízo no valor débito no valor de R\$302.849,60 (trezentos e dois mil, oitocentos e quarenta e nove reais e sessenta centavos), no Processo de Reconhecimento de Dívidas nº 08.00644-00/2018, referente às notas fiscais nº 69, 70, 71, 74, 75, 86, 87, 88, 91, 92, 95 e 96, da empresa Brasil Indústria Alimentícia Eireli- ME;

4.4. De responsabilidade dos Senhores Rafael Luz de Albuquerque, CPF n. 002898242-81, diretor, Alberto Sena N. Júnior, CPF n. 677.967.022-72 e, Francisco Allan Bayma Rocha, CPF n. 817.974.862-68), membros da Divisão de Cotação de Preços, solidariamente com a Senhora Eliana Pasini, CPF n. 293.315.871-04 – ex-Secretária Municipal de Saúde, por:

a) pagamento de despesas com sobrepreço, que somam um prejuízo no valor no valor de R\$181.750,17 (cento e oitenta e um mil, setecentos e cinquenta reais e dezessete centavos), no Processo de Reconhecimento de Dívidas nº 08.00018-00/2019, referente às notas fiscais nº 10, 11 e 12, da empresa Brasil Indústria Alimentícia Eireli ME;

4.5. De responsabilidade dos Senhores Rafaél Luz de Albuquerque, CPF n. 002898242-81, diretor, Alberto Sena N. Júnior CPF n. 677.967.022-72 e, Francisco Allan Bayma Rocha, CPF n. 817.974.862-68, membros da Divisão de Cotação de Preços, solidariamente com o Senhor Orlando José de Souza Ramires, CPF n. 068.602.494-04 - ex-secretário municipal de Saúde, por:

a) pagamento de despesas com sobrepreço, que somam um prejuízo no valor de R\$88.648,10 (oitenta e oito mil, seiscentos e quarenta e oito reais e dez centavos), no Processo Emergencial nº 08.00498-00/2018, referente às notas fiscais nº 32, 33, 35, 36, 37 e 38, da empresa Brasil Indústria Alimentícia Eireli - ME;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

4.6. De responsabilidade dos Senhores Rafael Luz de Albuquerque, CPF n. 002898242-81, diretor, Alberto Sena N. Júnior CPF n. 677.967.022-72 e, Francisco Allan Bayma Rocha, CPF n. 817.974.862- 68, membros da Divisão de Cotação de Preços, solidariamente com a Senhora Eliana Pasini, CPF n. 293.315.871-04 Secretária Municipal de Saúde, por:

a) pagamento de despesas com sobrepreço, que somam um prejuízo no valor de R\$180.492,70 (cento e oitenta mil, quatrocentos e noventa e dois reais e setenta centavos no Processo Emergencial nº 08.00498-00/2018, referente às notas fiscais nº 40, 41, 42, 53, 54, 55, 58, 59 e 60, da empresa Brasil Indústria Alimentícia Eireli - ME;

4.7 De responsabilidade dos Senhores Rafael Luz de Albuquerque, CPF n. 002898242-81, diretor, Alberto Sena N. Júnior, CPF n. 677.967.022-72 e, Francisco Allan Bayma Rocha, CPF n. 817.974.862-68, membros da Divisão de Cotação de Preços, solidariamente com o Senhor Marcus Vinicius de Oliveira Costa, CPF n. 751.989.242-53 - ex-secretário municipal adjunto de Saúde, por:

a) pagamento de despesas com sobrepreço, que somam um prejuízo no valor de R\$107.244,18 (cento e sete mil, duzentos e quarenta e quatro reais e dezoito centavos), o no Processo Emergencial n. 08.00498-00/2018, referente às notas fiscais nº 43, 44, 45, 63, 64, 65, 66, 67 e 68, da empresa Brasil Indústria Alimentícia Eireli- ME.

8. Por conseguinte, por meio do despacho de ID 906386, os autos foram conclusos ao gabinete do conselheiro relator para devida apreciação da instrução técnica. Na ocasião, foram acolhidas as recomendações técnicas, de modo que restou assim decidido na DM n. 0126/2020/GCFCS/TCE-RO:

I – Determinar ao Departamento da Segunda Câmara que promova a adoção dos atos necessários à Audiência dos responsáveis **Eliana Pasini** (CPF n. 293.315.871-04), Secretária Municipal de Saúde; **Orlando José de Souza Ramires** (CPF n. 068.602.494-04), ex-Secretário Municipal de Saúde; **Marcus Vinicius de Oliveira Costa** (CPF n. 751.989.242-53), ex-Secretário Municipal Adjunto de Saúde; **Rafael Luz de Albuquerque** (CPF n. 002.898.242-81), Diretor da Divisão de Cotação de Preço; **Alberto Sena do Nascimento Júnior** (CPF n. 677.967.022-72) e **Francisco Allan Bayma Rocha** (CPF n. 817.974.862- 68), Membros da Divisão de Cotação de Preços, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados na forma do art. 97 do RI/TCE-RO, apresentem justificativas acompanhadas dos documentos que entenderem necessários, acerca das impropriedades apontadas, respectivamente, nos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 e 4.7 na conclusão do Relatório Técnico preliminar (ID 906384) [...]

9. Em consequência, foram expedidos os Mandados de Audiência n. 122 a 127/2020/D2ªC-SPJ, atestado pela certidão técnica de ID 913016, tendo transcorrido o prazo sem que os interessados Orlando José de Souza Ramires e Eliana Pasini apresentassem suas justificativas.

10. À vista disso, tendo em vista as respostas aos mandados de audiência expedidos, deu-se vistas à Secretaria-Geral de Controle Externo para manifestação acerca das justificativas juntadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

11. Por fim, esta unidade técnica registra que, com a finalidade de dar subsídios ao relator para eventual aplicação de penalidade aos agentes envolvidos (art. 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB), trouxe aos autos, no ID 947068, relatório emitido pelo sistema SPJ-e em que constam as imputações existentes neste Tribunal em desfavor do agente Orlando José de Souza Ramires.

12. Registra-se, ainda, que não houve a juntada de relatório em relação a Eliana Pasini, Marcus Vinicius de Oliveira Costa, Rafael Luz de Albuquerque, Alberto Sena do Nascimento Junior e Francisco Allan Bayma Rocha, pois, em consulta ao sistema, não foram localizadas imputações em desfavor deles

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Defesa dos Responsáveis, Sr. Rafael Luz de Albuquerque – Doc. 4629/20 (ID 924743); Sr. Francisco Allan Bayma – Doc. 4930/20 (ID 924878); Sr. Alberto Sena do Nascimento Júnior – Doc. 4691/20 (ID 926102)

13. Considerando serem idênticas as peças defensivas apresentadas pelos responsáveis apontados e primando pela economia processual, optou-se por analisá-las de forma conjunta, ressalvadas as particularidades existentes no âmbito da individualização das condutas.

14. Nas defesas, inicialmente, trouxeram breve resumo dos fatos e suscitaram a tempestividade da peça defensiva. Em tópico preliminar, alegaram ilegitimidade passiva, vez que a Superintendência Municipal de Licitações – SML possui apenas as competências de organização, coordenação, modernização e operacionalização das licitações (LC n. 654/2017, art. 1º), não estando as irregularidades no âmbito de sua atuação.

15. Quanto ao Departamento de Cotação de Preços, regido pela I.N 03/2017/MPOG e Portaria 005/2019/SML, pautando-se nos manuais expedidos pelos órgãos de controle externo, alegam que sua atividade era fundamentada exclusivamente na elaboração de cotação de preços para procedimentos licitatórios regidos pela Lei 8.666/93.

16. À vista disso, consideram que a iniciativa, a oportunidade e a decisão concernente ao objeto a ser licitado, o momento da deflagração dos processos de compra, a efetiva contratação de qualquer fornecedor, bem como a respectiva fiscalização da execução contratual e formal competem legalmente ao ordenador de despesas, isto é, o secretário municipal da respectiva pasta e às respectivas comissões e de fiscalização e execução contratual.

17. Alega que à Superintendência Municipal de Licitações – e, por conseguinte, ao Departamento de Cotação de Preços e demais membros – foram atribuídas competências limitadas à operacionalização e ao processamento dos processos licitatórios, o que implica, em síntese, na realização de atos alheios aos que ensejaram as irregularidades apontadas.

18. Nesse sentido, explicam que uma vez deflagrado ou instaurado o processo administrativo pela secretaria de origem, é cabível à Superintendência Municipal de Licitações apenas conduzir o processo e o certame licitatório nos exatos termos e exigências previamente estabelecidos na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/93; considerando o fluxograma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

definido pelo Decreto Municipal n. 15.403/18, bem como as instruções normativas e recomendações expedidas pelos órgãos de controle.

19. Ante o deslinde dos fatos, defendem que os procedimentos de reconhecimento de dívida são de inteira responsabilidade e condução da Secretaria Municipal de Saúde, ou qualquer outra secretaria interessada. Alegam que, em razão disso, não há qualquer documentação que comprove atuação de quaisquer membros da Superintendência Municipal de Licitações, notadamente quanto aos membros do Departamento de Cotação de Preços, nos referidos processos.

20. Assim, reafirmam a ausência de nexo de causalidade entre a conduta da Secretaria Municipal de Saúde durante a instauração, andamento e efetivação dos processos de reconhecimento de dívida, e as competências atribuídas aos membros da Divisão de Cotação de Preços da SML.

21. No que se refere aos possíveis prejuízos ao erário salientam que os documentos transcritos pela SEMUSA são originários do processo n. 08.00498/2017, cujo objeto é o fornecimento de refeição às UPAs, sendo que tais procedimentos de reconhecimento de dívida foram motivados pela SEMUSA em decorrência do término do Contrato 024/PGM/2018.

22. Quanto aos parâmetros dos valores utilizados para os cálculos por esta Corte de Contas, levando em consideração os contratos do Estado, destacam que não possuem objetos semelhantes com o pretendido pelo Município.

23. Nesse sentido, alegou-se que nos cálculos foi considerado para todas as refeições os preços extraídos do contrato estadual, sendo que o objeto da municipalidade se extraiu tanto os preços para as UPAS localizadas na área urbana como para o Distrito de Jaci-Paraná.

24. Deste modo, estaria evidenciada a desconexão entre os objetos analisados, por vez que o serviço prestado na SESAU, é apenas dentro da cidade de Porto Velho, em seu perímetro urbano, diferente da realidade municipal, que deveria incluir os gastos com o deslocamento para os distritos.

25. Acrescentam, ainda, a ocorrência de um equívoco quanto ao valor inserido para realização do cálculo, vez que o valor utilizado para base de cálculo foi o do contrato estadual, que possui objeto diferente do processo relacionado às unidades municipais, ou seja, a natureza diversa já afastaria a imputação de dano ao erário.

26. No que se refere às divergências de valores no preenchimento das tabelas, sustentam os defendentes que qualquer ato praticado no âmbito de competências da SEMUSA, notadamente no que se refere à assinatura, acompanhamento e atos posteriores, não possuem qualquer vínculo com a Superintendência ou com o Departamento de Cotação de Preços e seus servidores, inexistindo, nesse cenário, nexo de causalidade com os fatos narrados.

27. Em relação ao Processo n. 08.00498/2017, de caráter emergencial, realizadas as etapas preliminares de análise prévia, aportaram os autos primeiramente no Departamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

de Cotação de Preços em meados de novembro de 2017, para que fosse realizado o procedimento de cotação de preços em conformidade com as normas supracitadas.

28. Assim, alegam que, observando que se tratava de uma contratação emergencial, nos moldes do art. 24, inciso IV da Lei de Licitações, foram realizadas cotações com 05 (cinco) empresas, dentre elas: Brasil Indústria Alimentícia, São Benedito Indústria Alimentícia, Ula Ula Comércio de Alimentos, Rocel - Comercio de Alimentação e Serviços de Nutrição e Quality Comércio e Serviços de Alimentos.

29. Contudo, durante a etapa de cotação de preços, foram identificados erros materiais quanto ao quantitativo e aspectos técnicos, por tais razões o processo teria retornado à SEMUSA para ajustes e correções.

30. Destacam que, haja vista a competência exclusiva para correções ser do setor demandante, o processo foi devolvido por diversas vezes em razão de erros na elaboração da necessidade efetiva da secretaria.

31. Defendem que no dia 25/01/2019 foi entregue na SML o novo termo de referência, onde foi dado recebimento e recomendado que os autos fossem encaminhados a secretaria de origem para juntada do novo termo, bem como que tramitasse novamente pela SGP – Superintendência de Gastos Públicos, considerando ser de sua competência a análise dos quantitativos.

32. Assim feito, os autos foram tramitados para nova cotação, sendo encaminhadas as propostas informando que o critério de escolha seria por menor preço ofertado. De aproximadamente 20 (vinte) empresas que receberam a comunicação, apenas 04 (quatro) tiveram interesse em apresentar novas propostas.

33. Após a reunião das propostas foi elaborado quadro comparativo de preços, com base nos valores obtidos, de modo que sagrou vencedora a empresa Brasil Indústria Alimentícia, por ter apresentado o menor preço.

34. O processo foi encaminhado à SEMUSA e finalizados os trâmites, foi homologado o Contrato n. 024/PGM/2018, com início em 16/04/2018 e término em 12/10/2018.

35. Acerca do suposto sobrepreço apontado, os defendentes alegam a não ocorrência de dano ao erário, posto que inexistente, segundo eles, qualquer relação entre as atribuições e atuações do Departamento de Cotações de Preços e quaisquer procedimentos de reconhecimento de dívida, o qual compete única e exclusivamente à SEMUSA.

36. Salientam que o Departamento de Cotação de Preços, no âmbito de sua atuação, realizou consulta e verificação dos contratos estaduais, bem como por meio de contato telefônico com a Superintendência Estadual de Licitações, momento em que foram encontradas as empresas que prestavam serviço para o Estado à época.

37. Realizado contato com todas as empresas apontadas, apenas a empresa ROCEL apresentou cotação nos autos, tendo sido o valor maior que o contratado pelo Estado à época, em razão da diferença entre os objetos contratados, não podendo, portanto, constituir parâmetro para análise dos valores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

38. Reforçam, quanto a alegação de sobrepreço, que esta análise comparativa se pautou em processos cujos objetos são divergentes. A contratação celebrada pelo Governo do Estado versa sobre “contratação de empresa para prestação de serviço de nutrição e alimentação hospitalar, de forma contínua, com dietas normais e modificadas” ou “contrato de prestação de serviço de nutrição e alimentação hospitalar”.

39. Quanto ao contrato celebrado pelo município, este se refere à “contratação de empresa especializada na prestação de fornecimento de refeições para atender UPAS”, incluído o distrito de Jaci Paraná.

40. Nesse sentido, trazem diferenças pontuais entre os contratos, que tornariam, em tese, o contrato firmado pelo município mais oneroso que o firmado pelo governo estadual, em razão da extensão de seu objeto.

41. Quanto aos valores pagos, alegam que existe pouca diferença entre o valor atual e o valor pago antes da contratação emergencial, uma vez que, considerando uma das últimas notas pagas pela SEMUSA, em 2017, referente ao Contrato n. 193/PGM/2011, a diferença é de apenas R\$ 2,86 (dois reais e oitenta e seis centavos).

42. Por fim, apontam que levando em consideração a inflação durante esse tempo, principalmente sobre os produtos de gênero alimentício, trata-se apenas de evolução dos preços do mercado, não havendo o que se falar em sobrepreço.

2.1.1. Da análise da defesa

43. Os defendentes arguíram a preliminar de ilegitimidade passiva, porém, os argumentos por eles trazidos, na realidade, confundem-se com o mérito e, portanto, serão analisados em conjunto com os demais fundamentos ventilados.

44. Compulsados os autos e analisadas as justificativas, entende-se que deve ser levado em conta o fluxograma adotado para o gerenciamento de processos administrativos municipais, bem como a normatização correlata, responsável por definir o campo de atuação de cada um dos envolvidos.

45. Inicialmente, quanto ao comparativo de preços entre a contratação efetivada pelo Governo do Estado e a contratação efetivada pelo Município de Porto Velho, cumpre ressaltar a diferenciação trazida pela defesa.

46. Nesse sentido, utilizar-se tão somente do valor final da contratação do Estado sem que haja uma efetiva comparação entre as planilhas que compõem os custos dos serviços de cada contrato, não é suficiente para que a diferença encontrada seja considerada sobrepreço.

47. Certo é que a finalidade de cada contrato é a mesma, qual seja, alimentar pacientes e servidores nas unidades de saúde, todavia, todo o caminho até que esse alimento chegue ao destino final é composto por diversas variáveis que não foram consideradas na instrução inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

48. Consta nos autos apenas cópias dos contratos estaduais com os valores total de cada, não sendo juntado os editais, termos de referência, ou qualquer outra documentação que indique os contratos são semelhantes inclusive na composição dos custos e obrigações.

49. Ainda que, como parâmetro, tenha sido agregado o valor da mão de obra aos contratos do Estado, entendemos que há outros elementos na composição dos custos (forma de transporte, distância, tributos) que diferenciam os valores finais sem apresentar sobrepreço, sendo frágil uma constatação efetivada com regra de três.

50. Ante a fragilidade da comparação realizada tanto na representação quanto na instrução técnica inicial, entendemos que o órgão acusador não se desincumbiu do ônus de provar suas alegações.

51. Ademais, considerando o campo de atuação de cada um dos responsáveis, cumpre analisar, se o procedimento de cotação de preços, o qual lhes competia, foi realizado em consonância com a legislação correlata e de maneira satisfatória.

52. Eis que embora se trate de procedimento emergencial, este não pode ignorar os princípios que regem a Administração Pública, devendo ser observados critérios de escolha que prestigiem a lisura administrativa e a economicidade.

53. Nesse cenário, encontra-se acostado na peça defensiva de ID 924745, págs. 15 a 21, e ID 924746, págs. 1 a 6, as cotações realizadas em número satisfatório, sendo atendidos, dessa forma, os critérios para análise dos preços praticados em mercado.

54. Restou demonstrado ainda, que o coeficiente de desvio padrão auferido ficou dentro da margem de aceitabilidade, como pode ser verificado na tabela de Análise de Desvio Padrão (ID 924745, pág. 14):

média	desvio padrão	coef. Variação	SITUAÇÃO
R\$ 23,85	2,03	9%	ACEITÁVEL
R\$ 25,77	2,09	8%	ACEITÁVEL
ATÉ 25%			ACEITÁVEL
MAIOR QUE 25%			INVIÁVEL

55. Nessa toada, a Instrução Normativa n. 03, de 20 de abril de 2017 (Ministério do Planejamento), que regula os procedimentos administrativos básicos para a pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral, em seu artigo 2º preconiza o seguinte:

Art. 2º. A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I-painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e a hora de acesso; ou

IV – pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço referência.

§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. [...] (Grifo Nosso)

56. Tendo sido utilizados parâmetros previstos na IN, bem como considerados os limites de competência da SML, previsto na Lei n. 654/2017, art. 1º, entende-se que foram atendidos os requisitos inerentes ao campo de atuação dos responsáveis, não cabendo responsabilização nesse sentido.

57. Como bem alegado pela defesa, as condutas descritas nos itens 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 e 4.7 do Relatório Técnico de ID 906384, quais sejam, “pagamentos de despesas”, não foram praticadas pelos defendentes, tampouco estão no seu campo de atuação.

58. Desta forma, entendemos que não restou caracterizada a ocorrência de dano ao erário por sobrepreço, uma vez que os valores utilizados como referência para os cálculos são de contratos que possuem diversas diferenças na composição dos custos (por um lado, refeições preparadas diretamente no hospital, e por outro, refeição preparada na sede da empresa, embalada e transportada), e ainda, a conduta delimitada nos presente autos (pagamento de despesas) não foram praticadas, tampouco estão no campo de atuação dos defendentes, devendo ser afastada a responsabilidade de Rafael Luz de Albuquerque, Francisco Allan Bayma e Alberto Sena do Nascimento Júnior.

2.2. Defesa do Responsável Sr. Marcus Vinícius de Oliveira Costa, Doc. 5150/20 (ID 931496)

59. Em síntese, alega o defendente ser atribuição da SML a cotação dos preços utilizados nos processos e por se tratar de secretário municipal adjunto, não possuía autoridade administrativa para interferência nos processos da SEMUSA, sendo esta exclusivamente do então secretário titular, Sr. Orlando José de Souza Ramires.

60. Suscita ainda, que embora se trate de competência da SML, a elaboração das cotações de preços foi realizada em conformidade com o que é praticado, utilizando-se de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

cotações no mercado local, sendo modalidade corriqueiramente utilizada no âmbito do município e devidamente prevista na Instrução Normativa n. 03/2017.

61. Pontua as divergências dos objetos de contrato no âmbito estadual e municipal, esclarecendo que os valores praticados pelo Estado não podem servir de parâmetro para a contratação municipal, devendo ser, portanto, afastada a irregularidade.

2.2.1. Da análise da defesa

62. A defesa alega a preliminar de ilegitimidade passiva, porém, os argumentos por eles trazidos, na realidade, confundem-se com o mérito e, portanto, serão analisados em conjunto com os demais fundamentos ventilados.

63. O fato a ele imputado foi o pagamento de despesas com sobrepreço no Processo Emergencial n. 08.00498-00/2018, referente às notas fiscais nº 43, 44, 45, 63, 64, 65, 66, 67 e 68, da empresa Brasil Indústria Alimentícia Eireli- ME.

64. Todavia, conforme analisado no item 2.1.1 deste relatório, utilizar-se tão somente do valor final da contratação do Estado sem que haja uma efetiva comparação entre as planilhas que compõem os custos dos serviços de cada contrato, não é suficiente para que a diferença encontrada seja considerada sobrepreço, e ante a fragilidade da comparação realizada tanto na representação quanto na instrução técnica inicial, entendemos que o órgão acusador, seja na representação, seja na análise técnica inicial, não se desincumbiu do ônus de provar suas alegações. Assim, se a materialidade do fato imputado ao agente foi afastada, não há responsabilidade a ser analisada e, portanto, a imputação não deve persistir.

2.3. Da responsabilização do Sr. Orlando José de Souza Ramires e Sra. Eliana Pasini (não apresentaram defesa)

65. Conforme analisado no item 2.1.1 deste relatório, ainda que a Sra. Eliana Pasini tenha permanecido inerte no exercício da sua defesa, concluímos que as reponsabilidades constantes nos itens 4.3; 4.4 e 4.6 do relatório de ID 906384 devem ser afastas ante a não constatação de sobrepreço.

66. Dessa forma, a responsabilidade de Eliana Pasini deve ser afastada.

67. Noutro sentido é a responsabilização do ex-secretário municipal de saúde, sr. Orlando José de Souza Ramires, regularmente citado nos autos, contudo, sem apresentar defesa.

68. A ele foram atribuídas as condutas descritas nos itens 4.1, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”; 4.2 e 4.5 do relatório de ID 906384. Já pontuamos que as responsabilidades dos itens 4.2 e 4.5 devem ser afastadas, de modo que será analisada na sequência as condutas descritas no item 4.1 e suas alíneas.

69. Pois bem, a alínea “a” do item 4.1 descreve a seguinte irregularidade:

Haver autorizado o afastamento do procedimento licitatório e contratado de forma direta os serviços emergenciais de fornecimento de alimentação hospitalar, mediante o processo n. 08.00498/2017, cuja urgência é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

originária de desídia e ineficiência administrativa, haja vista que, depois de deflagrado o procedimento de licitação n. 08.00266-00/2016, e transcorrido mais de um ano, ele não alcançou sequer a fase externa, permanecendo no âmbito interno da Administração em descumprimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal c/c art. 22, caput, da Lei 8.666/93.

70. Ocorre que, ainda que a emergência seja ficta, a contratação direta é cabível, desde que caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, sem prejuízo da responsabilização do agente que deu causa à emergência por inércia administrativa.

71. Tal entendimento foi ratificado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do Acórdão AC2-TC 01061/17, referente ao processo 00394/16:

EMENTA: DENÚNCIA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE EVIDENCIADA. EMERGÊNCIA PROVOCADA POR DESÍDIA DE GESTOR. INSTRUÇÃO PROCESSUAL CONCLUSA. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE QUE DEU CAUSA À SITUAÇÃO EMERGENCIAL. MULTA. DETERMINAÇÕES.

1.As contratações diretas são medidas excepcionalíssimas, cujo leito de navegação legal é estreito, porquanto mitiga o primado constitucional do dever de licitar entabulado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, consistente na assertiva de que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados, mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos especificados na legislação, a despeito dos arts. 17, 24 e 25, todos da Lei n. 8.666, de 1993.

2.A situação emergencial ou calamitosa que legitima o acionamento do permissivo contido no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666, de 1993, é aquela cuja ocorrência refuja às possibilidades normais de prevenção por parte da Administração. Ou, dito de outro modo, é a que não possa ser imputada à desídia administrativa, à falta de planejamento, à má gestão dos recursos disponíveis etc., e que não possam, de alguma forma, ser atribuídas a culpa ou dolo ao gestor público, que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação, como v.g. deflagrar, tempestivamente, competente e hígido processo licitatório.

3.Com base em entendimentos doutrinário e jurisprudenciais, **é possível haver a dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666, de 1993, mesmo que a desídia de agente tenha dado causa à demanda, desde que efetivamente caracterizada a emergência, a fim de que a sociedade não seja penalizada pela incompetência de servidores públicos ou agentes políticos, com a paralisação de serviços imprescindível para o bem-estar social.** Todavia, deve ser apurada a responsabilidade do agente público que não adotou, tempestivamente, as providências a ele cabíveis.

4.*In casu*, restou comprovado pela instrução processual desvencilhada que a situação emergencial que motivou a presente contratação direta, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666, de 1993, decorreu da inércia da Administração da Caerd em não adotar as providências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

adequadas a tempo e modo, tendentes à instauração do pertinente processo licitatório. Todavia, mitigam-se os efeitos jurídicos irradiadores da vertente irregularidade, a fim de se evitar mal maior à coletividade, advinda da paralisação abrupta dos serviços públicos finalísticos da Caerd.

5. Denúcia preliminarmente conhecida, e, no mérito, julgada procedente, com consequente aplicação de multa à responsável, dentre outras determinações.

72. Inegável que o serviço de fornecimento de alimentação hospitalar é contínuo e primordial para municipalidade, não devendo sofrer interrupção ainda que por períodos exíguos.

73. Desta forma, ainda que tenha ocorrido desídia do administrador, o risco de lesão ao interesse público frente à eventual paralisação do serviço de fornecimento de alimentação hospitalar justifica a contratação através de dispensa de licitação, independente da culpa do servidor pela não realização do procedimento oportunamente.

74. Caberia tão somente a responsabilização do agente que deu causa à emergência por inércia administrativa.

75. Todavia, entendemos que não foi evidenciado nos autos o nexo de causalidade entre a desídia administrativa e a conduta, ainda que omissiva, do agente em tela.

76. Na verdade, a conduta individualizada do sr. Orlando José de Souza Ramires no item 4.1 foi *“autorizar o afastamento do procedimento licitatório e contratar de forma direta os serviços emergências de fornecimento de alimentação hospitalar, cuja urgência é originária de desídia administrativa”*, e essa contratação direta, como vimos, não é ilegal, uma vez que o serviço contratado não pode parar por um dia sequer.

77. Nesse sentido, não foi imputado a ele a responsabilidade por ter dado causa à desídia administrativa, tampouco foi evidenciado ação ou omissão no procedimento de licitação n. 08.00266-00/2016, que não alcançou a fase externa após transcorrido mais de um ano, pois *“a incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas”* (Acórdão 1876/2007-Plenário, Processo nº 008.403/1999-6, Rel. Aroldo Sedraz, 14.09.2997).

78. Portanto, considerando que há possibilidade de contratação emergencial, ainda que originária de desídia e ineficiência administrativa, deve ser afastada a responsabilidade apontada na alínea “a” do item 4.1.

79. No mesmo sentido, entendemos que a responsabilidade apontada na alínea “b” do item 4.1 deve ser afastada.

80. Ocorre que a escolha do fornecedor foi efetivada após a cotação de preços da SML, nos termos da Instrução Normativa n. 03/2017 (Ministério do Planejamento), sendo escolhida a empresa que apresentou o menor valor, conforme detalhado no item 2.1.1 deste relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

81. Tendo sido utilizados parâmetros previstos na IN, entendemos que foram atendidos os requisitos para uma satisfatória pesquisa de preços, de modo que a justificativa para escolha do fornecedor e preço pago restou caracterizada na contratação direta n. 08.00498/2017.

82. E ainda, entendemos que a responsabilidade pela conduta descrita na alínea “d” do item 4.1 deve ser afastada. O art. 37 da Lei n. 4.320/64 trata de reconhecimento de dívidas de exercício anterior. No caso destes autos, parte dos reconhecimentos de dívidas referia-se a exercício anterior e parte do mesmo exercício em que ela foi reconhecida. Quanto àquelas, o disciplinamento é feito pelo referido dispositivo. Quanto a estas, o art. 37 nada dispõe. Todavia, considerando que o serviço foi prestado, é necessário proceder ao pagamento do fornecedor e isso se dá somente após procedimento de reconhecimento de dívida.

83. E ainda, entendemos que a responsabilidade pela conduta descrita na alínea “d” do item 4.1 deve ser afastada, pois não há comprovação no sentido de que as despesas realizadas (fornecimento de refeições para unidades de saúde) não consignavam crédito próprio.

84. Noutro sentido é a responsabilidade pela conduta descrita na alínea “c” do item 4.1 do relatório de ID 906384, que deve ser mantida.

85. Restou comprovado nos autos a realização de despesa sem o prévio empenho, em afronta ao disposto no arts. 60 e 61, da Lei n. 4.320/64, bem como a inexistência de qualquer contrato relativo aos períodos de fornecimento das refeições, nos processos nº 08.00172-00/2018, 08.00644-00/2018 e, 08.00018-00/2019, em desacordo com o art. 62, caput, da Lei 8.666/93.

86. Houve evidente falha no planejamento para a contratação por licitação dos serviços de fornecimento de alimentação. A prefeitura esperou o término do Contrato nº 193/PGM/2011, que ocorreu em 13.12.2017, reconheceu dívida pelos serviços realizados de 01.01.2018 a 15.04.2018, quando o Contrato Emergencial n. 024/2018 foi então homologado, esperou, novamente, o término do Contrato 024/2018 e reconheceu dívida pelo período de 01.01.2018 a 31.08.2018; 01 a 31.12.2018 e 01 a 31.01.2019, em afronta ao art. 37, *caput*, da Lei 4.320/64.

87. Portanto, conforme apontado na representação, restou comprovado que o senhor Orlando José de Souza Ramires realizou despesa sem a prévia emissão da nota de empenho e contrato, dando causa aos reconhecimentos de dívidas dos processos n. 08.00172-00/2018, 08.00644-00/2018 e 08.00018-00/2019, em descumprimento ao disposto nos arts. 60 e 61, da Lei 4.320/64 c/c art. 62, da Lei 8.666/93.

3. CONCLUSÃO

88. Encerrada a análise das defesas apresentadas, conclui-se pela permanência da seguinte irregularidade:

3.1. De responsabilidade de Orlando José de Souza Ramires, CPF n. 068.602.494-04, ex-Secretário Municipal da Saúde, por:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

a) haver autorizado a realização de despesas sem a prévia emissão da nota de empenho e contrato, formalizadas nos processos 08.00172-00/2018, 08.00644-00/2018 e 08.00018-00/2019, em descumprimento ao disposto nos arts. 60 e 61, da Lei 4.320/64 c/c art. 62, da Lei 8.666/93.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

89. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

4.1. Que no mérito, seja julgada **parcialmente procedente** a representação, ante a ocorrência das irregularidades indicadas na conclusão deste relatório;

4.2. **Seja aplicada** ao Sr. Orlando José de Souza Ramires, CPF n. 068.602.494-04, ex-Secretário Municipal da Saúde, a **sanção** prevista no art. 55, IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, pela irregularidade descrita na alínea “a”, do item 3.1 da conclusão deste relatório;

4.3. Que seja **afastada a responsabilidade** de Eliana Pasini, Secretária Municipal de Saúde, CPF n. 293.315.871-04; Marcus Vinicius de Oliveira Costa, ex-Secretário Municipal Adjunto de Saúde, CPF n. 751.989.242-53; Rafael Luz de Albuquerque, Diretor da Divisão de Cotação de Preços, CPF n. 002898242-81; Alberto Sena do Nascimento Júnior, Membro da Divisão de Cotação de Preços, CPF n. 677.967.022-72; Francisco Allan Bayma Rocha, Membro da Divisão de Cotação de Preços CPF n. 817.974.862-68.

Porto Velho, 30 de setembro de 2020.

Alexandre Henrique Marques Soares

Auditor de Controle Externo

Matrícula 496

SUPERVISIONADO:

Wesler Andres Pereira Neves

Auditor de Controle Externo

Matrícula 492

Rossana Denise Iuliano Alves

Auditora de Controle Externo – Matrícula 543

Coordenadora – Portaria 64/2020

Em, 30 de Setembro de 2020



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.

ROSSANA DENISE IULIANO ALVES
Mat. 543
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 8

Em, 30 de Setembro de 2020



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.

ALEXANDRE HENRIQUE MARQUES
SOARES
Mat. 496
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO