

TC 005.281/2013-0

Tomada de contas especial

Prefeitura Municipal de Santana/AP

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em obediência ao Acórdão 127/2013-TCU-Plenário, proferido no TC 022.205/2012-8 (apenso), concernente à auditoria realizada pela Secex-AP para análise da regularidade das aquisições diretas ou por meio de licitações, realizadas pelo Município de Santana/AP, com recursos do Sistema Único de Saúde (SUS).

2. A referida decisão determinou a realização de citações e audiências, decorrentes de irregularidades identificadas pela unidade técnica em pregões presenciais e em contratações por dispensa de licitação. Também foram ouvidas as empresas envolvidas nas licitações em que houve indícios de direcionamento.

3. Em resposta aos ofícios de citação, os responsáveis encaminharam defesas que foram examinadas pela Secex-AP por meio da instrução na peça 272, a qual propôs, em pareceres uniformes, julgar irregulares as contas dos Srs. José Antonio Nogueira de Sousa e Arinaldo Barbosa da Silva, condenando-os, solidariamente com a empresa I. A. Lima – EPP, ao pagamento de débito originário de superfaturamento na aquisição resultante do Pregão Presencial 007/2010, bem como aplicando-lhes multa. No caso dos Srs. Carlos Alberto Nery Matias e Francisco Américo da Silva, a sugestão é aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão da aquisição emergencial de insumos odontológicos sem que estivessem presentes os requisitos legais.

4. Em face da declaração indevida da revelia da empresa I. A. Lima – EPP, que apresentou a defesa na peça 212, sugeri, em manifestação anterior, o retorno do processo à Secex-AP para análise dos elementos juntados aos autos, notadamente quanto aos argumentos atinentes ao preço do sabão em pó.

5. Por meio do despacho na peça 276, Vossa Excelência determinou a adoção da medida cogitada por este MP de Contas, o que resultou na elaboração da instrução na peça 277, a qual rejeitou a defesa da empresa e manteve a proposta de mérito já elaborada.

6. Da minha parte, manifesto-me parcialmente de acordo com o entendimento construído pela unidade técnica.

7. Conforme análise inicial empreendida pela Secex-AP, a maioria das irregularidades acabou descaracterizada, especialmente em face dos argumentos relativos às peculiaridades do mercado em Santana/AP, bem como das dificuldades dos fornecedores em receberem pontualmente os pagamentos pelos produtos e serviços prestados, o que desmotiva a participação nas licitações.

8. Os responsáveis alegaram dificuldades na obtenção de cotações de preços, problemas para realização de pregão na forma eletrônica, haja vista a baixa qualidade do sinal de internet, e a existência de custos diferenciados dos produtos em decorrência de frete e impostos, por exemplo.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

9. De fato, o conjunto de elementos trazidos aos autos indica que os processos de aquisição realizados pela prefeitura não são tarefa simples e não podem, a grosso modo, ser comparados com as licitações feitas por outros municípios, tampouco terem suas pesquisas de preços baseadas somente no sítio do Comprasnet.

10. No que se refere às duas citações efetuadas, decorrentes de indícios de superfaturamento, a unidade técnica acatou as alegações de defesa relativas ao Pregão 34/2010. Por outro lado, rejeitou os argumentos relativos ao Pregão 7/2010, visto que, nesse caso, o parâmetro de preço foi a licitação realizada para aquisição dos mesmos produtos em 2009, que resultou em diferença de R\$ 306.689,72 efetivamente desembolsados pela prefeitura.

11. Confrontando-se a ata de realização do Pregão Presencial 039/2009 (peça 27, p. 153-154, do TC 022.205/2012-8, apenso) com a proposta da empresa I. A. Lima – EPP, única participante e vencedora do Pregão Presencial 007/2010 (peça 23, p. 122-123, do TC 022.205/2012-8), constata-se uma diferença de R\$ 346.690,80 no somatório dos 26 itens licitados.

12. Examinando-se mais detidamente as diferenças nos preços ofertados, chama a atenção o fato de apenas um produto a ser adquirido, no caso o sabão em pó, ser responsável por R\$ 296.640,00 a mais no superfaturamento identificado pela unidade técnica. Como se vê, caso os responsáveis pela licitação atentassem para tamanha diferença na aquisição dos 7.200 fardos de sabão em pó, e buscassem ao menos negociar com vistas a reduzir o valor de R\$ 71,00 por fardo e aproximá-lo dos R\$ 29,80 obtidos por ocasião da realização do Pregão Presencial 039/2009, a diferença entre os totais das duas licitações poderia cair drasticamente.

13. Não obstante o descuido observado, penso que o fato de apenas uma empresa ter participado do Pregão Presencial 007/2010, inexistindo, portanto, concorrência, aliado às demais peculiaridades já noticiadas neste parecer, pode ter levado a comissão de licitação a declinar da tentativa de negociação. Ademais, como registrou a unidade técnica, a diligência não logrou êxito em confirmar a ocorrência do direcionamento, visto que duas das três empresas participantes da cotação de preços não responderam ao Tribunal. A única a se manifestar foi a M. do S. Correa – ME, que confirmou a participação na cotação, negou qualquer envolvimento com as demais empresas ou com os membros da comissão de licitação, bem como esclareceu não ter participado do certame porque já havia sido considerado deserto anteriormente.

14. Outro fator que, a meu ver, mitiga a gravidade da falha refere-se à constatação de que os preços ofertados para o item sabão em pó na cotação de preços realizada se aproximaram bastante do constante da proposta vencedora, variando entre R\$ 69,50 e R\$ 72,50 (peça 23, p. 6-9, do TC 022.205/2012-8). Assim, ante a inexistência de discrepância considerável no valor, é aceitável que os responsáveis, tomando por base apenas a licitação em andamento, não apresentassem maiores questionamentos quanto ao valor do item.

15. Não obstante o apontamento da unidade técnica quanto à possibilidade de a empresa apresentar proposta de valor mais alto e posteriormente oferecer produto mais barato, considero que tal hipótese somente fundamentaria eventual condenação caso fosse possível comprovar que as marcas fornecidas no âmbito dos dois pregões eram as mesmas. Entretanto, as notas fiscais do fornecedor vencedor do Pregão 39/2009 não especificam a marca do sabão entregue (peça 27, p. 164-177, do TC 022.205/2012-8) e os documentos fiscais da I. A. Lima – EPP não constam dos autos, o que prejudica a análise mais precisa de eventual superfaturamento.

16. Além disso, as informações constantes da defesa da empresa citada indicam grande oscilação nos preços do sabão em pó, a depender exatamente da marca a ser adquirida,

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

fator que ganha grande importância na avaliação quanto à existência de prejuízo aos cofres públicos.

17. Feitas essas considerações, ante a impossibilidade de comparação mais precisa entre os preços das duas licitações e com os valores praticados no mercado à época do Pregão 7/2010, bem como em face das peculiaridades do mercado em que ocorreram os certames, entendo que não se afigura razoável imputar aos gestores da prefeitura e à empresa vencedora da licitação a obrigação de restituir valores aos cofres da União.

18. A outra irregularidade que ensejou proposta de penação de responsáveis foi a aquisição emergencial de material odontológico, sem preenchimento dos requisitos legais para tanto. Sobre o assunto, a documentação relativa ao Processo 5608/2010 foi juntada na peça 270 e se inicia com solicitação formulada pelo Coordenador de Assistência à Saúde para que fossem adquiridos, em caráter de urgência, insumos odontológicos para suprir necessidade momentânea das unidades de saúde do município. No mesmo expediente, há informação de que o processo de licitação tinha sido enviado à comissão de licitação, mas que ainda aguardava conclusão.

19. O processo foi instruído com justificativa para a contratação emergencial (peça 270, p. 36-37), pesquisa de preços (peça 270, p. 8-21) e parecer da procuradoria geral da prefeitura endossando a possibilidade de aquisição com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 (peça 270, p. 59-61).

20. Embora reconheça a necessidade de planejamento tempestivo das compras por parte do município, percebo, com base nos elementos constantes dos autos, que o objetivo da aquisição emergencial era viabilizar o funcionamento dos gabinetes odontológicos das ações de promoção à saúde bucal e impedir a descontinuidade no atendimento nas unidades de saúde, conforme consta do pedido que originou a contratação e do parecer jurídico que a embasou.

21. Nesse sentido, considerando que foram seguidos os trâmites exigidos pela Lei de Licitações para a contratação por dispensa e tendo em vista que aguardar o término do processo licitatório regular poderia comprometer o atendimento odontológico à população, entendo que, excepcionalmente, deva ser afastada a penalização do Secretário Municipal de Saúde e do Coordenador Municipal de Licitações, pela prática dos atos que ensejaram a audiência.

22. No mérito, ante as ponderações acima, sugiro acolher a defesa da empresa I. A. Lima – EPP, julgando-se regulares com ressalvas suas contas e as dos demais responsáveis pelas irregularidades relativas ao Pregão 007/2010 e ao Processo 5608/2010. Além disso, sugiro a inclusão do julgamento pela regularidade das contas das empresas A. W. dos Santos Pereira – ME e Porto & Porto Ltda., ante a descaracterização do débito que motivou as citações.

23. Ante o exposto, com as vênias de estilo por dissentir parcialmente do encaminhamento sugerido, este membro do Ministério Público de Contas propõe:

I – excluir a responsabilidade da empresa I. A. Lima – EPP nestes autos;

II – acolher as alegações de defesa da Sra. Allynne Colares Távora Modesto, promovendo a exclusão de sua responsabilidade no presente processo em relação às aquisições realizadas por meio do Pregão 34/2010 e do Pregão 7/2010 (item I);

III – acolher as alegações de defesa do Sr. Arlinaldo Barbosa da Silva e das empresas A. W. dos Santos Pereira – ME e Porto & Porto Ltda., por se mostrarem suficientes para afastar o débito apurado nas aquisições referentes ao Pregão 34/2010, cuja conclusão aproveita em relação ao Sr. Carlos Alberto Nery Matias;

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

IV – acolher parcialmente as alegações de defesa dos Srs. José Antonio Nogueira de Sousa e Arlinaldo Barbosa da Silva, quanto ao débito apurado na aquisição objeto do Pregão 7/2010;

V – acolher as razões de justificativa e os esclarecimentos dos responsáveis em relação às irregularidades analisadas nos itens VI, VIII, IX e XI da instrução na peça 272;

VI – acolher parcialmente as razões de justificativa e os esclarecimentos dos responsáveis referentes às irregularidades de itens III, IV, V, VII e X da instrução na peça 272, sem prejuízo da expedição de recomendações à prefeitura municipal de Santana especificadas no item “IX” adiante discriminado;

VII – com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do RI/TCU, julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Carlos Alberto Nery Matias (CPF 037.390.902-00), Arlinaldo Barbosa da Silva (CPF 713.651.842-34), Francisco Américo da Silva (CPF 661.183.522-91), José Antonio Nogueira de Sousa (CPF 324.570.492-53) e I. A. Lima – EPP (CNPJ 34.933.986/0001-74), dando-lhes quitação;

VIII – com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do RI/TCU, julgar regulares as contas dos responsáveis A. W. dos Santos Pereira – ME e Porto & Porto Ltda., dando-lhes quitação plena;

IX – recomendar à prefeitura municipal de Santana/AP quanto aos seus atos de gestão financiados com recursos federais, que:

a) nas licitações para a aquisição de medicamentos, adote a adequada especificação desses produtos, com a completa descrição da dosagem, da forma farmacêutica, do princípio ativo, do volume e/ou peso e da nomenclatura do fármaco segundo a Denominação Comum Brasileira;

b) nas licitações para a aquisição de bens e serviços comuns, adote a modalidade de pregão presencial;

c) nas licitações, em quaisquer de suas modalidades, abstenha-se de exigir, nos respectivos editais, documentos para fins de comprovação de regularidade fiscal não previstos nos incisos II e III do art. 29 da Lei 8.666/1993 e na Lei 10.520/2002;

d) planeje adequadamente as suas aquisições/contratações, evitando o fracionamento de despesas e compatibilizando-as com a capacidade orçamentária do município, de sorte a permitir a obtenção de preços mais vantajosos nos certames.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador