PROCESSOS N.ºs: 951.652 (PROCESSO PRINCIPAL), 951.933 e 951.935 (APENSOS)

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

REPRESENTANTE: NILSON PACHECO DOS SANTOS (VEREADOR À CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO TIAGO – MG).

REPRESENTADO: MUNICÍPIO DE SÃO TIAGO

RESPONSÁVEL: SR. DENILSON SILVA REIS (EX-PREFEITO MUNICIPAL – LEGISLATURA 2009/2012)

ANO REFERÊNCIA: 2012

I – INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre REPRESENTAÇÃO ofertada por Nilson Pacheco dos Santos, Vereador à Câmara Municipal de São Tiago contra Denilson Silva Reis, ocupante do cargo de Prefeito Municipal na legislatura 2009/2012.

Cumpre salientar preliminarmente que por se tratar de matéria conexa, determinou o Sr. Cons. Relator que fossem apensadas à representação autuada sob o n.º **951.652**, as representações autuadas sob os n.ºs **951.933** e **951.935**.

Assim, no que concerne à representação n.º **951.933**, tem-se que, conforme salientado às fls. 01/02, foram constatadas no exercício de 2012, inúmeras notas de empenho relacionadas a despesas contraídas para pagamento de serviços de lavagem, aspiragem e lubrificação executados nos veículos da frota municipal. Estas despesas, que não foram precedidas de licitação, atingiram o valor de R\$ 8.700,00 (oito mil e setecentos reais), superando o limite máximo de dispensa previsto no inciso II do art. 24 da Lei n.º 8.666/93.

Na sequência, narrou o representante, à fl. 02, da representação autuada sob o n.º **951.935** que, ao examinar as contas do exercício de 2012, constatou a existência de inúmeros empenhos contraídos para o pagamento de serviços

executados por empreendedor individual no desenvolvimento dos projetos “**visa mobiliza**” e “**saúde direto do forno**”, salientando que as despesas contraídas não foram precedidas de licitação. O valor dessas despesas atingiu o montante de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), além, portanto, do limite da dispensa (art. 24, II, Lei n.º 8.666/93).

Na representação autuada sob o n.º **951.652**, o representante produziu inúmeras petições descrevendo separadamente as irregularidades detectadas no momento em que examinou as contas municipais referentes ao exercício de 2012. Nestas petições padronizadas alteraram-se somente os trechos em que foram narradas as irregularidades decorrentes da ação administrativa do representado quando ocupava a Chefia do Executivo municipal.

Dessa forma, o representante listando as irregularidades relativas à aquisição de bens e serviços reafirmou ter o representado descumprido a norma prescrita no artigo 24, II da Lei de Licitações uma vez que os valores pagos foram superiores ao limite mínimo exigível para a dispensa do procedimento licitatório.

Dentre tais despesas, contraídas no exercício financeiro de 2012, destacavam-se as seguintes:

1) Despesas relativas à compra de aventais, jalecos, calças, camisas, jaquetas de diversos fornecedores, conforme demonstram os documentos de fls. 09/58. Estas aquisições alcançaram o valor aproximado de R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais), conforme mencionou o representante, às fls. 01/02;

2) Compra de medicamentos para a Secretaria Municipal de Saúde conforme demonstravam os documentos de fls. 67/125. Estas despesas alcançaram o valor aproximado de R\$ 41.000,00 (quarenta e um mil reais), conforme salientado pelo autor da representação, à fl. 60;

3) Compra de equipamentos de informática tais como processadores, impressoras, roteadores, cabos de rede etc. adquiridos de diferentes fornecedores, conforme demonstram os documentos de fls. 135/245. Estas despesas alcançaram o valor aproximado de R\$ 13.000,00 (treze mil reais), conforme salientado pelo autor da representação, às fls. 126/127;

Continuando a narrativa dos fatos irregulares, o representante, à fl. 247, salientou que, também no exercício de 2012, constatou a existência de empenhos contraídos para o pagamento de internação de pacientes no Centro de Recuperação Álcool e Drogas Desafio Jovem Maanain, despesa que, segundo sua afirmação, não foi precedida de licitação. O somatório das notas de empenho representativas dos pagamentos efetuados àquela entidade privada atingiu o montante de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais), além, portanto, do valor previsto no inciso II do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 como limite financeiro máximo para hipóteses de dispensa do procedimento.

Cumprido salientar que o Núcleo de Triagem, assentou, à fl. 329, que a denúncia apresentada versava sobre matéria de competência do Tribunal de Contas (inciso I, § 1º do art. 301 da Resolução n.º 12/2008).

Em face disso, sugeriu a mencionada unidade técnica que fosse providenciada inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, operacional e patrimonial para verificação de possíveis irregularidades havidas no exercício de 2012.

O Gabinete da Presidência verificando o preenchimento dos requisitos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 301 c/c o art. 302 da Resolução n.º 102/08 determinou a autuação das petições e documentos encaminhados pelo agente político municipal como representação. A representação foi distribuída à relatoria do Sr. Cons. Gilberto Diniz que, em atendimento às disposições regimentais aplicáveis, determinou o envio dos autos a esta Coordenadoria para manifestação preliminar.

A unidade técnica no relatório de fls. 335/339 ao examinar preliminarmente os fatos denunciados, emitiu as seguintes conclusões:

1ª) Em relação aos autos de n.º 951.652 houve desrespeito à determinação do art. 24, II da Lei de Licitações na aquisição de aventais, jalecos, calças, camisas e jaquetas de diferentes fornecedores (Petição n.º 2884111 – fls. 01/04), na compra de medicamentos (Petição n.º 2884111 – fls. 59/62) e na aquisição de materiais de informática (Petição n.º 126/129). Com relação à compra de aparelhos de telefones *sem fio* e celulares, a unidade concluiu que tais itens não constituíam materiais de informática e como o valor de compra daqueles equipamentos não ultrapassou o teto da dispensa poderia ser efetuada sem licitação;

2ª) No tocante aos pagamentos realizados à instituição **Centro de Recuperação Álcool e Drogas Desafio Jovem Maanain** seria necessária a formalização de convênio entre a entidade e o Município, devendo o instrumento conter o nome das partes, o valor repassado, a periodicidade, a dotação orçamentária da despesa, as hipóteses de rescisão etc. Somente a partir disso se examinaria a obrigatoriedade, ou não, da licitação da despesa;

3ª) as despesas com serviços de lavagem, aspiragem e lubrificação de veículos municipais deveriam ser licitadas;

4ª) Na representação autuada sob o n.º **951.935**, especialmente no que concerne aos empenhos contraídos para o pagamento de serviços executados por empreendedor individual no desenvolvimento dos projetos “**visa mobiliza**” e “**saúde direto do forno**”, concluiu-se que o valor total de recursos liberados para execução daqueles programas não ultrapassou, separadamente, o limite previsto no inciso II do art. 24 da Lei n.º 8.666/93.

Sugeriu, a final, a unidade técnica, a citação do Prefeito Municipal para apresentação de defesa quanto aos mencionados apontamentos bem como quanto as questões eventualmente levantadas pelo Ministério Público de Contas.

Indo os autos ao Ministério Público de Contas este entendeu que seria desnecessário o aditamento das irregularidades apontadas na representação, devendo-se determinar a citação do jurisdicionado, em observância do contraditório e da ampla defesa.

Pelo despacho de fl. 342, determinou o Cons. Relator a citação do Sr. Denilson Silva Reis, Prefeito à época, para, no prazo regimental, apresentar alegações e/ou documentos pertinentes aos fatos apontados no relatório técnico, ratificados no parecer ministerial de fl. 341v.

O representado apresentou defesa às fls. 354/382 e encaminhou a documentação de fls. 387/777.

Na sequência retornaram estes autos a esta unidade técnica para manifestação meritória final.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Dos documentos encaminhados pelo representante – vols. I e II – fls. 01/327

Os documentos encaminhados, destacando-se especialmente as notas de empenho, os demonstrativos de pagamento e as respectivas notas fiscais dos bens e serviços cuja aquisição fora autorizada pelos responsáveis, são hábeis à demonstração da ocorrência das variadas situações de irregularidade descritas pelo representante nas inúmeras e repetitivas peças escritas constitutivas da representação cujo teor ora se examina.

Tem-se assim que a documentação encaminhada pelo representante dando conta da ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que teve conhecimento em virtude da função por ele ocupada preencheu os requisitos de admissibilidade, notadamente o inciso V do art. 301 do Regimento Interno, segundo o qual, o representante deverá obrigatoriamente indicar as provas que deseja produzir ou os indícios da existência do fato denunciado.

Constatada a legitimidade da representação encaminhada a este Tribunal, o passo seguinte é analisar a matéria de fundo.

II. 2 – Da manifestação defensiva – fls. 354/382:

O representado deduziu suas justificativas acerca dos apontamentos da unidade técnica subdividindo-as em tópicos relativos a cada produto ou serviço mencionado nas conclusões técnicas explicitadas às fls. 338v./339.

Abordando inicialmente a questão da aquisição de uniformes sustentou que os produtos adquiridos não constituíram objetos idênticos, visto que os jalecos, aventais, calças e camisas destinaram-se aos servidores que se ocupavam da coleta urbana. Eram equipamentos de proteção individual (EPI's) destinados à proteção de riscos suscetíveis de ameaçar a segurança e a saúde no ambiente de trabalho. Outros uniformes adquiridos eram comuns consistindo em camisas para grupos de idosos,

camisas e calças para os motoristas da Saúde, jaquetas e camisas do Programa Farmácia de Minas, camisas para membros do Conselho Tutelar. Dessa forma, não havia falar em soma de empenhos pois consistiam em objetos diferentes: equipamentos de proteção individual e uniformes comuns. Resta claro, afirmou, que os jalecos, aventais, calças e camisas confeccionados para a usina de reciclagem, para a limpeza e coleta de lixo seguiram as normatizações da NR6 sobre EPI's.

Assim, a alegação do denunciante de que, *"... somando-se os empenhos ficaria um total de R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais), não se reveste de veracidade, haja vista que tratam-se de objetos diferentes, devendo cada objeto ser tratado para efeito de contabilidade de forma apartada, (...). (...), resta claro que não houve tentativa de frustrar procedimento licitatório, uma vez que os materiais adquiridos, não possuem a mesma natureza."* (fl. 357)

Ressaltou, ainda, que a alegação de fracionamento da despesa com o intuito de dispensar a licitação causa repulsa, haja vista que, quando se fala de fracionamento deve-se considerar parcelas relativas ao mesmo objeto e não a objetos diferentes e tentar somar os objetos sob a alegação de possuírem idêntica natureza era situação absurda, sendo nítida a intenção do denunciante de forçar uma situação inexistente.

Quanto à aquisição de materiais de informática, o denunciado/representado reiterou a argumentação desenvolvida no parágrafo anterior, sustentando ponto de vista segundo o qual as despesas não se referiam ao mesmo objeto.

O denunciado/representado salientou, à fl. 360 de seu arrazoadado, o seguinte:

"O denunciante está tentando ludibriar esta Corte de Contas, para que os valores contratados sejam somados, no intuito que pareça que não houve o devido processo licitatório.

Contudo, como pode ser facilmente observado, trata-se de objetos tão diferentes que, mesmo que a administração quisesse reavaliar, em uma

mesma licitação, não seria possível realiza-la em só procedimento, senão vejamos:

Temos contração (sic) de materiais de consumo e de materiais permanentes o que por si só não se misturam, pois os permanentes são lançados no patrimônio do Município e os de consumo não. Querer somar software, com cabo de rede, computadores, ferramentas e telefones, e dizer que tudo isso pertence ao mesmo objeto é lamentável!

(...).

(...).

*Sobre a alegação do fracionamento de despesa com o intuito de dispensar a licitação, a assertiva é tão 'ABSURDA' que causa repulsa, haja vista que quando falamos de fracionamento, estamos falando de parcelas referentes ao MESMO OBJETO, no caso em questão **o denunciante quer SOMAR, os valores de objetos diferentes!** [destaques do defendente]*

Relativamente à aquisição de medicamentos, argumentou que a denúncia não correspondia à verdade dos fatos tendo em vista ter havido, de sua parte e do ex-secretário da área, cumprimento da legislação uma vez que, para tais aquisições, valeu-se o Município da espécie licitatória Pregão Presencial.

Conforme informou à fl. 361, o Município instaurou inúmeros pregões destinados à aquisição de medicamentos, citando-se os seguintes: Pregão Presencial n.º 23/2011 – Ata de Registro de Preços celebrada com a empresa HELP FARMA PRODUTOS FARMACÊUTICOS LTDA (fls. 387/412), Pregão Presencial n.º 21/2012 e Pregão Presencial n.º 35/2012. Outro ponto destacado pelo defendente foi a questão relacionada à aquisição de bloqueadores solares (docs. fls. 79/81 e 108/113) no valor de R\$ 2.724,00 que, conforme acentuou, foi incluída pelo denunciante no total das aquisições com medicamentos, o que não seria possível, visto que os bloqueadores foram utilizados como equipamentos de proteção individual entregues aos agentes comunitários de saúde, faxineiros, motoristas, agentes de combate a endemias e fiscais sanitários.

No que tange à aquisição de leite em pó para a Secretaria de Saúde (docs. fls. 102/105), o defendente afirmou que o produto foi distribuído às crianças que apresentavam carência nutricional. Justificando a aquisição de medicamentos, sustentou não ter havido irregularidade ou ilegalidade nos seus atos, haja vista se fundamentarem no atendimento do direito subjetivo público à saúde (art. 169, CR/88) e terem evitado a judicialização de litígios.

Assim, as aquisições de medicamentos observaram a urgência de cada caso em razão do iminente risco de vida dos pacientes.

O defendente/representado salientou que a hipótese de emergência possibilitava a dispensa de licitação que, no caso, se justificava para debelar e/ou minorar as consequências lesivas à coletividade, restando claro que não foi possível efetuar a prestação de serviços de uma só vez, haja vista que se tratava de situações imprevisíveis e de emergência, ficando demonstrado que a dispensa em razão do valor era válida, ainda que as parcelas somadas superassem o valor permitido para a dispensa.

Abordando no item 1.4 de seu arrazoado a questão relacionada aos pagamentos efetuados ao Centro de Recuperação Álcool e Drogas Desafio Jovem Maanain, que desenvolvia programas de recuperação de dependentes químicos, o defendente/representado sustentou que o denunciante não se ateu à verdade dos fatos.

Esclarecendo a situação, afirmou à fl. 369:

“Não há qualquer irregularidade ou ilegalidade nos seus atos, haja vista que foram fundamentados no direito subjetivo público à saúde. (...). Em virtude das diversas situações de urgência relatadas nas declarações dos pacientes em anexo, não haveria tempo hábil para a realização de um certame licitatório, para atendimentos, caso a caso, sendo que os mesmos não havia condições de serem previstos. Alguns eram solicitados pelo Conselho Tutelar, outros pela Polícia Militar e outros pela antiga juíza da Vara da Infância. A demora no atendimento de algumas situações poderia acarretar danos irreversíveis para os pacientes.

O Centro de Recuperação Álcool e Drogas Jovem Maanain, como pode ser observado pelos orçamentos em anexo, era a instituição com os menores valores, cabendo mencionar ainda, que dado o seu caráter assistencial e filantrópico, por não visar o lucro, por diversas vezes aceitou e internou munícipes de São Tiago, sem cobra qualquer valor financeiro.

Portanto, devido a esta necessidade de contratação em caráter emergencial e de cunho necessário para 'salvar a vida' desses pacientes em situação de risco, pois até de traficantes alguns desses pacientes foram retirados e encaminhados direto para a Clínica e hoje recuperados vivem uma vida normal. O Centro de Recuperação Álcool e Drogas Jovem Maanain foi a única Clínica que se prontificou em receber qualquer paciente em qualquer dia e hora, sendo sua cotação dos preços abaixo do preço de mercado (conforme orçamentos em anexo), além do trabalho gratuito que desenvolvia em alguns casos, ressaltando ainda que em alguns casos várias clínicas negavam aceitar o (sic) pacientes e esta os recebia."

Sustentou, ainda, não ter havido de sua parte o intuito de frustrar o procedimento licitatório, ou mesmo sua dispensa, pois sua única intenção foi garantir o direito à saúde e à vida, que, na situação, corriam riscos.

Finalizando sua exposição afirmou não ter havido possibilidade de efetuar a prestação de serviços de uma única vez visto se tratar de situações imprevisíveis e emergenciais, restando demonstrado que a dispensa em razão do valor era válida, ainda que as parcelas somadas superassem o valor permitido à dispensa do procedimento.

No que concerne aos serviços de lavagem, aspiragem e lubrificação dos veículos da frota municipal, sustentou que a execução de pequenas obras ou a prestação de simples serviços, eram medidas singelas que não iam de encontro a medidas solenes como a licitação.

Assim, não seria necessário realizar licitação para obras e serviços de pequeno valor visto que a dispensa de licitação residia no fato de ser o objeto simples e de pequeno valor. Segundo o denunciado esse seria o caso da presente denúncia

visto que, mesmo não sendo parcelas de um mesmo objeto, as somas dos empenhos relativos a tais serviços eram irrisórias em relação aos valores de dispensa.

Destacou, ainda, que a contratação dos serviços por dispensa de licitação proporcionou substancial economia para os cofres municipais em comparação com os valores licitados no ano anterior, sem falar na economia no deslocamento de veículos uma vez que não precisavam ser retirados da garagem. Nesse sentido, não havia falar em indevida contratação uma vez que: *“... tratam-se de objetos diferentes, a soma dos valores ultrapassaram valores irrisórios frente a substancial economia que trouxe aos cofres públicos.”* (fl. 375)

Prosseguindo em sua defesa, afirmou que o denunciante quis forçar uma situação inexistente uma vez que não houve, de sua parte, o intuito de frustrar o processo licitatório, ou mesmo dispensá-lo, visto que não se poderia falar em soma de objetos para efeito de licitação. Tratava-se de objetos diferentes – lavagem, aspiragem e lubrificação de veículos – e pretender somar os itens e afirmar que tudo faz parte do mesmo objeto era lamentável.

Dessa maneira, restou claro que não houve tentativa de frustrar o procedimento licitatório uma vez que os serviços realizados não possuíam a mesma natureza. O representado refutou, ainda, a alegação de fracionamento da despesa com intuito de se evitar a licitação ao argumento de que, no fracionamento, as parcelas seriam referentes ao mesmo objeto e, na situação sob exame, o denunciante quis somar valores de objetos diferentes!

Logo, resta claro que, na licitação fracionada, os objetos são idênticos, mas no caso da denúncia, os objetos eram totalmente diferentes e era absurdo tentar somar os objetos, sob a alegação de que seriam de mesma natureza.

No fim de sua manifestação o denunciado afirmou que sua conduta administrativa foi pautada totalmente na legalidade, ressaltando também que as contas relativas à sua gestão, nos exercícios de 2005 a 2012, foram auditadas e aprovadas por este Tribunal de Contas, o que evidenciava a idoneidade de sua gestão.

Na parte conclusiva de sua manifestação, o denunciado requereu o conhecimento de suas razões, o acolhimento de seus esclarecimentos e, se

persistissem as irregularidades, que fosse levada em consideração sua boa-fé, uma vez que sua conduta não configurou danos ao erário do Município de S. Tiago.

II. 2 – análise meritória

No que concerne à matéria de mérito deve-se salientar que a Administração Pública, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, condiciona-se à observância das normas gerais sobre licitações estabelecidas na Lei n.º 8.666/93. Nesta normativa incluem-se todas as operações que, contratadas com terceiros, impactem financeiramente o orçamento público, destacando-se as obras, os serviços, as compras, as alienações, as concessões, as permissões e locações.

Em casos dessa natureza, determina expressamente a norma legal que o respectivo ente federativo se valha, obrigatoriamente, do procedimento licitatório, ressalvadas as hipóteses excepcionais de dispensa e inexigibilidade; isso significa afirmar que as regras traçadas para o procedimento devem ser estritamente observadas tanto da parte da pessoa jurídica de direito público promotora do certame como da parte dos que, na condição de interessados, acorrem ao procedimento visando à contratação, fornecimento e prestação de serviços à Administração Pública.

Na representação ora examinada, o que se tem são algumas situações típicas em que incorrem os gestores públicos quando inobservam as diretrizes explicitadas no art. 2º da Lei de Licitações: dispensar licitação fora das hipóteses previstas em Lei e/ou realizar a fragmentação de despesa relativas ao mesmo objeto, caracterizando fuga de processo licitatório.

Inicialmente, analisando-se o item relacionado à aquisição de uniformes, tem-se que, salvo melhor juízo, assistiu razão ao denunciado quando argumentou que os produtos adquiridos não constituíam objetos idênticos. Realmente, não se pode misturar as situações à vista da especificidade de cada objeto, assim, não se deve equiparar uniformes comuns com uniformes desenvolvidos para utilização em

atividades profissionais executadas em ambiente de risco, como acontece normalmente com trabalhadores que se ocupam de atividades de coleta urbana de resíduos sólidos. Essa situação exige que seus executores realizem a atividade perigosa ou insalubre portando uniformes especiais, corretamente classificados na categoria dos equipamentos de proteção individual (EPI's), restando evidente que jalecos, aventais, calças e camisas confeccionados para utilização de trabalhadores que atuam, p. ex., em usinas de reciclagem, nas atividades de limpeza e coleta de lixo são uniformes especiais que, à evidência, se diferenciam completamente dos uniformes comuns, sobretudo quanto aos graus de resistência, a qualidade do material utilizado, a costura reforçada dos tecidos etc.

Assim, não é plausível utilizar a mesma medida para estabelecer padrões de comparação entre uniformes comuns, utilizados por profissionais que executam suas funções nos múltiplos setores administrativos de uma organização pública e uniformes especiais utilizados por trabalhadores que atuam em serviços que, em razão do ambiente e do tipo de atividade exercida, se classificam como perigosos ou insalubres.

Logo, assistiu razão ao denunciado quando salientou que eram comuns os uniformes para os grupos de idosos (camisas), para os motoristas da Saúde (camisas e calças), para os servidores do Programa Farmácia de Minas (jaquetas e camisas) para os membros do Conselho Tutelar (camisas) e, não se poderia aglutinar os dois tipos de uniforme sob o mesmo objeto pois as diferenças entre eles eram gritantes. Logo, em razão da inexistência de fracionamento das despesas à vista da diversidade de objetos, tem-se que a aquisição de uniformes, contrariamente ao afirmado à fl. 02, destes autos, não vulnerou a regra básica da Lei de Licitações segundo a qual as compras da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação.

Pelo exposto, deve-se desconsiderar este ponto da denúncia em razão de sua evidente improcedência.

Em relação ao item relativo aos insumos e produtos de informática, tem-se a considerar que a argumentação deduzida pelo representado/denunciado no sentido

de não se classificarem os produtos descritos nas notas de empenho acostadas às fls. 134/245 como equipamentos específicos de informática por não possuírem objetos idênticos é insuscetível a desconstituir a irregularidade trazida a lume no documento de fls. 126/129, visto que conforme análise procedida nas notas de empenho encaminhadas pelo representante, excetuando-se as despesas contraídas para aquisição de equipamentos de telefonia, que não são, à evidência, equipamentos e insumos de informática, todas as restantes despesas foram contraídas para a compra de equipamentos daquela natureza.

Como tais despesas, deduzidas aquelas indevidamente caracterizadas pelo denunciante como despesas com insumos de informática, atingiram o valor de R\$ 10.982,60 (dez mil, novecentos e oitenta e dois reais e sessenta centavos), presume-se ter ocorrido compras fragmentadas com a finalidade de obviar o procedimento licitatório. Desse modo, conclui-se ter havido da parte do representado inobservância das regras do art. 2º *caput* e do inciso II do art. 24 da Lei de Licitações, considerando-se procedente o fato descrito pelo representante às fls. 126/127 destes autos.

No que concerne à aquisição de medicamentos, o denunciado encaminhou documentação demonstrando que, nos exercícios de 2011 e 2012, foram instaurados diversos pregões com a finalidade de aquisição de medicamentos, no entanto, é correto salientar que no tocante à aquisição de medicamentos da empresa ANACLETA CAPUTO DOS SANTOS CANAAN E CIA. LTDA., o representado ordenou despesas relativas ao mencionado objeto, que, conforme documentos acostados pelo representante atingiram o valor de R\$ 29.538,76 (2012) concorrendo, em tese, à prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico tendo em vista que a despesa realizada ultrapassou o teto máximo exigível para dispensa de procedimento licitatório. Aquele valor seria admissível se a aquisição estivesse ancorada num anterior procedimento de Registro de Preços, formalmente materializado em instrumento escrito - Ata de Preços – subscrita por representantes legais com poderes para firmar contratos e assumir obrigações na qual figurasse como legítima adjudicatária a mencionada sociedade comercial.

No entanto, a par dessa situação, ao proceder-se o exame da documentação constitutiva da Ata de Registro de Preços n.º 040/2012 (fls. 640/682) constatou-se tão-só a presença de listagem de preços de medicamentos apresentada pela mencionada sociedade em razão de sua provável participação naquele procedimento. Esses documentos estavam desacompanhados do instrumento contratual indispensável a legitimar a despesa que, nesse caso, seria a Ata de Registro de Preços subscrita pelos representantes legais das entidades participantes do contrato de fornecimento.

O defendente/representado reiterou seu ponto de vista no sentido de o município ter se valido da técnica licitatória do Pregão Presencial na aquisição de medicamentos porém essa argumentação não se sustenta em relação à empresa ANACLETA CAPUTO DOS SANTOS CANAAN E CIA. LTDA. já que, como explicitado no parágrafo anterior, inexistem nestes autos a Ata de Registro de Preços, instrumento contratual indispensável à materialização da aquisição e fornecimento dos medicamentos pela empresa adjudicatária. Os únicos documentos existentes nos autos, as listagens de preços de fls. 669, 670, 673, 676, 678 e 681, somente evidenciaram o interesse daquela empresa em participar do Pregão. A mesma situação ocorreu em relação à ARP n.º 23/2011 (docs. às fls. 441/479) – onde constavam somente os instrumentos escritos, presumivelmente emanados da equipe do Pregão, sem qualquer indicação sobre qual seria a empresa adjudicatária do possível contrato de fornecimento. Esta mesma situação ocorreu, também, em relação à ARP n.º 021/2012 (fls. 549/568), na qual apesar de constar documentação indicando como adjudicatárias as empresas alimencionadas (listagem de fls. 549/563), não existia qualquer instrumento escrito, firmado pelos representantes legais do município e das empresas, destinado a formalizar a relação contratual de fornecimento dos medicamentos.

A par disso, tem-se a destacar que, em relação aos procedimentos listados a seguir constava o denominado “Termo de Registro de Preços”, instrumento escrito, formalizado, constando cláusulas que regulamentavam o fornecimento dos medicamentos, cumprindo salientar que nestes procedimentos as compras contratadas obedeceram às diretrizes legais:

1) ARP n.º 009/2011 (fls. 389/394) - adjudicatária – PROLIFARMA FARMACÊUTICA LTDA;

2) ARP n.º 008/2011 (fls.395/401) - adjudicatária – J ALMEIDA COMERCIAL LTDA;

3) ARP n.º 007/2011 (fls.403/407) - adjudicatária – HOSPFAR INDUSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA.;

4) ARP n.º 006/2011 (fls. 408/413) - adjudicatária – HELP FARMA PRODUTOS FARMACÊUTICOS LTDA.;

5) ARP n.º 004/2011 (fls. 414/418) - adjudicatária – EQUIPAR MÉDICO E HOSPITALAR LTDA.;

6) ARP n.º 003/2011 (fls.419/423) - adjudicatária – DROGAFONTE MEDICAMENTOS E MATERIAL HOSPITALAR LTDA.;

7) ARP n.º 002/2011 (fls. 424/429) - adjudicatária – COMERCIAL CIRÚRGICA RIOCLARENSE LTDA.;

8) ARP n.º 001/2011 (fls. 430/435) - adjudicatária – ALFALAGOS LTDA.;

9) ARP n.º 067/2012 (fls. 487/492) - adjudicatária – BH FARMA COMÉRCIO LTDA.;

10) ARP n.º 068/2012 (fls. 480/493) - adjudicatária – MEDWAY LOG COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA-ME.

11) ARP n.º 066/2012 (fls. 494/512) - adjudicatária – HOSPFAR INDUSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA.;

12) ARP n.º 065/2012 (fls. 513/519) - adjudicatária – HELP FARMA PRODUTOS FARMACÊUTICOS LTDA.;

13) ARP n.º 064/2012 (fls. 520/527) - adjudicatária – ALFALAGOS LTDA.;

14) ARP n.º 063/2012 (fls. 528/535) - adjudicatária – COMERCIAL CIRÚRGICA RIOCLARENSE LTDA.;

15) ARP n.º 062/2012 (fls.536/541) - adjudicatária – J ALMEIDA COMERCIAL LTDA.;

16) ARP n.º 061/2012 (fls. 542/548) - adjudicatária – PROLIFARMA FARMACÊUTICA LTDA.;

17) ARP n.º 094/2012 (fls.611/616) - adjudicatária – COMERCIAL CIRÚRGICA RIOCLARENSE LTDA.;

18) ARP n.º 093/2012 (fls.617/622) –adjudicatária – ALFALAGOS LTDA.;

19) ARP n.º 092/2012 (fls. 623/627) - adjudicatária – PROLIFARMA FARMACÊUTICA LTDA.;

20) ARP n.º 091/2012 (fls. 628/637) - adjudicatária – MEDWAY LOG COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA-ME.

É relevante salientar também que, em relação à aquisição de determinados produtos equiparados a medicamentos, como p. ex. soluções parenterais, assistiu razão ao denunciado ao argumentar que, em razão da natureza urgente da aquisição, permitia a Lei de Licitações, dispensar-se a licitação. Isso conduz à seguinte conclusão: a aquisição das soluções parenterais AMINOPED 0100 M/L DEXTROSE e AMINOPED 0050 M/L DEXTROSE destinadas ao atendimento de neonatos gêmeos internados no Hospital da Sta. Casa de Lavras (docs. fls. 114/125) pelo valor de R\$ 3.221,01, apresentada nos documentos que compuseram a representação como componente das despesas não licitadas com medicamentos, deve ser excluída para composição do saldo final das despesas com medicamentos não precedidas de licitação uma vez que tal despesa visava ao atendimento de situação emergencial que reclamava solução imediata e, exigir-se licitação em tais situações, ocasionaria comprometimento sério à vida do(s) beneficiário(s) em razão da urgência concreta e efetiva do atendimento.

A mesma conclusão se estende às situações nas quais o denunciado ordenou despesa com a finalidade de adquirir aquisição de leite em pó e bloqueadores (filtros) solares, pois, salvo melhor juízo, seria ilegítimo classificar tais despesas como gastos com medicamentos, devendo, dessa maneira, serem excluídas do saldo residual das despesas irregularmente contraídas pela omissão de instauração do procedimento licitatório e, como tais despesas não alcançaram o valor teto da dispensa, sua aquisição direta foi regular.

Assim, é legítimo reconhecer que, pelo exame das notas de empenho encaminhadas na representação, as despesas sem licitação com medicamentos atingiram o valor de R\$ 29.538,76.

Concluindo o exame deste subitem, tem-se a considerar que o fato de a aquisição dos bens, produtos e serviços mencionados nas inúmeras petições

encaminhadas pelo representante não ser, conforme evidenciou a documentação acostada, precedida de licitação induz à conclusão de ter havido, no exercício de 2012, fragmentação de despesas relativas ao mesmo objeto, caracterizando omissão do dever de licitar, conforme exigido pelo art. 2º da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

“As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.” [g.n.]

No que concerne aos pagamentos direcionados ao **Centro de Recuperação Álcool e Drogas Desafio Jovem Maanain**, que, conforme pontuou o representante, foram despesas não precedidas de licitação, deve-se ressaltar que, para assumir tais pagamentos, em princípio, não seria adequado cogitar-se de licitação, uma vez que são serviços complexos, especializados, específicos e incomuns. Em razão disso, deveria o Município, antes de transferir quaisquer recursos financeiros a entidades pretensamente especializadas em programas para recuperação de dependentes químicos, celebrar previamente convênios específicos compatíveis com seus objetivos institucionais.

Logo, salvo melhor juízo, somente a celebração de convênios entre o poder público municipal e a entidade prestadora ou autorização específica da lei orçamentária anual legitimaria a despesa pública realizada para pagamento de procedimentos terapêuticos destinados ao tratamento e recuperação social de dependentes químicos. Além disso, é importante salientar neste exame técnico preliminar a questão relacionada à destinação de recursos públicos para tratamento de dependentes químicos a comunidades terapêuticas de orientação religiosa, como parece ser a entidade a que foram direcionados os pagamentos.

Médicos, notadamente os filiados à Associação Brasileira de Psiquiatria, contestam a destinação de recursos públicos a comunidades terapêuticas confessionais, temendo que o direcionamento desses recursos a entidades dessa natureza possa comprometer a expansão da rede pública especializada, restringindo o número de leitos para internação em hospitais psiquiátricos.

Em artigo sobre o tema¹, a posição das autoridades médicas é no sentido de questionar, baseando-se em premissas científicas, a eficácia terapêutica dos tratamentos conduzidos por comunidades confessionais.

O trecho abaixo, extraído do artigo mencionado na nota de rodapé n.º 2, revela a inclinação das sociedades médicas em objetar a metodologia utilizada por tais comunidades.

Assim, tanto o Conselho Federal de Medicina quanto a Associação Brasileira de Psiquiatria:

“... consideram que as boas comunidades terapêuticas realizam efetivamente o acompanhamento, a assistência e a reinserção social dos dependentes, mas se ressentem do que consideram ser uma invasão da área médica. Isso porque muitas comunidades oferecem, em substituição ao tratamento médico, programa terapêutico cuja eficácia não é comprovada por evidências científicas. (...).(…). Embora reconheçam a validade do trabalho realizado pelas comunidades terapêuticas, os psiquiatras questionam, no entanto, a limitação do direito de ir e vir que elas impõem a seus internos. Eles apontam ainda a necessidade de avaliação médica antes e durante a internação.”

À vista dessas considerações, tem-se o pagamento de despesas decorrentes de serviços prestados por comunidades terapêuticas confessionais para tratamento de dependentes químicos quando efetuadas com recursos públicos do município somente pode se legitimar quando precedido de convênio celebrado entre o Município e a entidade, no qual sejam avaliados seus fins sociais, seus objetivos institucionais e sua idoneidade e seja, ainda, comprovada a compatibilidade dos preços que pratica em relação aos de mercado. Situação oposta, torna a despesa ilegítima e ilegal, sujeitando seu ordenador, à vista das irregularidades constatadas, à sanção prevista no inciso I do art. 315 do RITCE-MG.

---

¹ [Médicos contestam destinação de recursos públicos a comunidades terapêuticas controladas por religiosos.](https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/dependencia-quimica/sociedade-e-as-drogas/medicos-contestam-destinaao-de-recursos-publicos-a-comunidades-teraputicas-controladas-por-religiosos.aspx)

Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/dependencia-quimica/sociedade-e-as-drogas/medicos-contestam-destinaao-de-recursos-publicos-a-comunidades-teraputicas-controladas-por-religiosos.aspx>. Acesso em 01 ago. 2016.

No entanto, a título de informação cumpre salientar que o denunciado encaminhou aos autos inúmeras declarações firmadas por pessoas portadoras de dependência química atestando a eficácia do tratamento terapêutico a que foram submetidas na Associação “**Jovem Maanain**” (fls. 728/740). Encaminhou, também, a comunicação de fls. 742/744, subscrita por diretor daquela entidade dirigida ao órgão do Ministério Público de S. João del Rei, informando-lhe o nome, o tipo de dependência e o período de internação a que foram submetidos os internos enviados pelo Município de São Tiago na gestão do denunciado.

Finalmente, no que concerne aos serviços de lavagem, aspiragem e lubrificação dos veículos da frota municipal fato apresentado nos autos do processo n.º 951.933 (em apenso) cumpre salientar que, em que pese o denunciado sustentar que a contratação dos serviços por dispensa de licitação proporcionou substancial economia para os cofres municipais em comparação com os valores licitados no ano anterior, conforme a declaração subscrita pelo Controlador Geral, às fls. 746/747, a Lei de Licitações é bastante inflexível e taxativa quando descreve as situações em que pode ser dispensada a licitação e como no processo que ora se examina, o valor global anual dos serviços contratados, ultrapassou, ainda que em pequena margem (R\$ 8.700,00 – fl.40 dos autos de n.º 951.933) o mínimo autorizado para hipóteses de dispensa, a contratação tornou-se irregular.

A alegação de serem os objetos diferentes, circunstância que, em tese, admitiria, se o valor global da contratação dos serviços fosse de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do art. 23 da Lei de Licitações, a contratação direta dos serviços também não se sustenta visto que não seria possível dissociar as operações de lavagem e aspiração pois uma é prolongamento da outra - não seria razoável lavar-se um veículo sem que antes ele seja aspirado -, tudo isso faz parte do conjunto de operações de limpeza. Seria admissível a alegação do representado no que tange à diferença de objetos se fizesse referência à lubrificação dos veículos, serviço essencialmente distinto dos de lavagem e aspiração. Lubrificar é untar, engraxar, tornar escorregadio, a fim de diminuir o atrito e conseqüente desgaste entre duas superfícies que trabalham em contato íntimo, nada tendo a ver com lavagem e aspiração.

No entanto, a par dessa especificidade, o que se vê nos autos de n.º 951.933 (fls. 07/42), são documentos fiscais que contradizem a argumentação do representado, ora defendente, uma vez que tanto nas notas de empenho como nas notas fiscais emitidas em razão dos serviços prestados constam expressamente serviços de lavagem, aspiragem e lubrificação, tudo isso constituindo um único objeto.

O defendente, contraditoriamente, afirmou em sua defesa que não frustrou o procedimento licitatório tendo em vista que os objetos eram diferentes: lavagem, aspiragem e lubrificação de veículos e que, pretender somar os itens e afirmar que tudo faz parte do mesmo objeto era lamentável, entretanto, o que fica evidenciado pelo exame das notas de empenho e das notas fiscais de serviço é que, o denunciado ao ordenar a despesa não teve tal cautela pois aglutinou duas operações similares – lavagem/aspiragem – com uma terceira inassimilável – lubrificação, em um único objeto. Ele, ao contrário do que sustentou em sua defesa, realizou a *soma* de objetos incompatíveis e ordenou uma despesa global que ultrapassou o limite previsto no inciso II do artigo 24, da Lei de Licitações e ao não lançar mão de procedimento licitatório para legitimar a despesa, incorreu em prática de ato que frustrou os objetivos da licitação, notadamente a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Logo, conclui-se que para a contratação daqueles serviços era imprescindível ao gestor instaurar obrigatoriamente o procedimento licitatório do Pregão, pois somente nesta disputa se extrairia, após a oferta dos lances, o preço mais competitivo e, portanto, mais vantajoso para a Administração. Afirmar que a contratação direta dos serviços, como salientou o denunciado, proporcionou vantagens financeiras à Administração vai de encontro ao que obrigatoriamente determina a Lei de Licitações, pois somente no âmbito do procedimento licitatório pode-se obter a melhor proposta, caso contrário, seria a hipótese de revogar-se a legislação e autorizar aos gestores a que processem todas as contratações de bens e serviços na esfera pública diretamente. Isso seria inconcebível visto que as licitações, até por experiência histórica, possibilitam que a Administração obtenha maiores ganhos econômicos. Então, autorizar a contratação direta dispensando a licitação ao

argumento de aquela em contraponto com esta proporcionaria maior vantagem financeira ao município é argumento que não se pode acolher.

Em razão de tais considerações é que se tem por indevida a contratação direta para fornecimento de serviços à Administração na hipótese de o valor da prestação contratada atingir patamar financeiro superior àquele para o qual não se exigiria a instauração do procedimento.

III. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que, após o exame das alegações e documentos encaminhados pelo denunciado, não foram constatadas irregularidades em relação à aquisição de uniformes comuns e de segurança. No tocante à aquisição de medicamentos da empresa ANACLETA CAPUTO DOS SANTOS CANAAN E CIA. LTDA., o representado ordenou despesas relativas ao mencionado objeto, que, conforme documentos acostados pelo representante atingiram o valor de R\$ 29.538,76 (2012) concorrendo, em tese, à prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico tendo em vista que a despesa realizada ultrapassou o teto máximo exigível para dispensa de procedimento licitatório.

Os pagamentos direcionados ao **Centro de Recuperação Álcool e Drogas Desafio Jovem Maanain**, também se consideram irregulares, não pelo fato da ausência da licitação mas em razão da inexistência de convênio previamente celebrado entre o Município e a entidade privada. As despesas alcançaram o valor de R\$ 26.680,96, conforme a documentação encaminhada pelo denunciante.

Considera-se, ainda, irregular a despesa com o pagamento de serviços de lavagem, aspiragem e lubrificação de veículos em razão da inexistência de procedimento licitatório prévio para a contratação dos serviços.

À consideração superior.

2ª CFM, 31 de agosto de 2016.

Tarcisio Patricio F Junior
Analista de Controle Externo
TC 1851-9