



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO** 2.532/2014  
**SUBCATEGORIA** Fiscalização de atos e contratos  
**JURISDICIONADO** Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé  
**RESPONSÁVEIS** Gislaine Clemente (CPF n. 298.853.638-40);  
Evandro Bucioli (CPF n. 560.245.761-53);  
Vera Lúcia Quadros (CPF n. 191.418.232-49);  
Francisco de Assis Fernandes (CPF n. 302.345.904-59).  
**RELATOR** Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (em substituição ao  
Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello)  
**SESSÃO** 20ª Sessão Plenária, de 9 de novembro de 2017.

FISCALIZAÇÃO DE ATOS. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO GUAPORÉ. LICITAÇÃO DESPIDA DAS FORMALIDADES EXIGÍVEIS. ILEGALIDADE DO ATO. MULTA.

1. Confirmada a ilegalidade dos procedimentos que não atenderam a ditames legais quanto à elaboração de pesquisa de preços, à estimativa de quantidades e ao uso motivado do pregão na forma presencial, deve-se aplicar aos responsáveis multa compatível com a natureza dos ilícitos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de fiscalização constituída a partir de comunicado de irregularidade relacionado à licitação deflagrada pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé, para adquirir medicamentos e materiais hospitalares, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS, em substituição ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, por unanimidade de votos, em:

I – Considerar ilegais os atos de gestão objetos desta fiscalização, operados no Município de São Francisco do Guaporé sob a responsabilidade de Gislaine Clemente, Evandro Bucioli, Francisco de Assis Fernandes e Vera Lúcia Quadros, Prefeita, Pregoeiro, Advogado e Secretária de Saúde, respectivamente, a saber:

a) descumprimento ao art. 40, § 2º, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, pela ausência de pesquisa de preço e/ou de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários nos processos licitatórios 2239/2013 e 721/2014;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

b) descumprimento ao art. 15, § 7º, II, da Lei Federal n. 8.666/93, pela ausência de estudos técnicos para abalizar a definição dos itens e das quantidades solicitados nos processos licitatórios 2239/2013 e 721/2014;

c) descumprimento ao art. 3º, § 1º, I, da Lei Federal n. 8.666/1993 e aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da ampla competitividade, pelo uso do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, sem apresentar as justificativas devidas;

II – Multar, individualmente, Gislaine Clemente, Evandro Bucioli, Francisco de Assis Fernandes e Vera Lúcia Quadros, com fundamento no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c art. 103, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em R\$1.620,00 por cada irregularidade descrita no item I, “a”, “b” e “c”, totalizando R\$ 4.860,00 por cada responsável;

III – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para o recolhimento ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia das multas consignadas no item II deste Acórdão;

IV – Determinar que, havendo o trânsito em julgado sem recolhimento das multas consignadas no item II deste Acórdão, seja iniciada a cobrança judicial, nos termos do art. 27, II, e art. 56 da Lei Complementar n. 154/96, c/c art. 36, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas e art. 3º, III, da Lei Complementar 194/1997, hipótese em que o processo haverá de permanecer temporariamente arquivado no Departamento de Acompanhamento de Decisões (DEAD) até a satisfação final dos créditos;

V – Dar ciência aos responsáveis por meio de publicação da decisão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do art. 22, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, alterado pela Lei Complementar n. 749/2013, segundo o qual a citação, a audiência, a comunicação de diligência ou a notificação far-se-á pela publicação da decisão colegiada ou singular no DOeTCE, a partir do que se inicia o prazo para interposição de recursos, pedido de reexame e recolhimento da dívida. Informar, ainda, que o inteiro teor da decisão estará disponível no sítio eletrônico deste Tribunal ([www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br));

VI – Intimar o Ministério Público de Contas, mediante ofício;

VII – Atendidas todas as exigências contidas neste Acórdão, arquivar os autos.



Proc.: 02532/14

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, BENEDITO ANTÔNIO ALVES, o Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (Relator); o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho, quinta-feira, 9 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)  
OMAR PIRES DIAS  
Conselheiro-Substituto Relator  
Mat. 468

(assinado eletronicamente)  
EDILSON DE SOUSA SILVA  
Conselheiro Presidente  
Mat. 299



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

<b>PROCESSO</b>	2.532/2014
<b>SUBCATEGORIA</b>	Fiscalização de atos e contratos
<b>JURISDICIONADO</b>	Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé
<b>RESPONSÁVEIS</b>	Gislaine Clemente (CPF n. 298.853.638-40); Evandro Bucioi (CPF n. 560.245.761-53); Vera Lúcia Quadros (CPF n. 191.418.232-49); Francisco de Assis Fernandes (CPF n. 302.345.904-59).
<b>ADVOGADO</b>	Não há advogados.
<b>RELATOR</b>	Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (em substituição ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello)
<b>SESSÃO</b>	20ª Sessão Plenária, de 09 de novembro de 2017.

## RELATÓRIO

01. Trata-se de fiscalização constituída a partir de comunicado de irregularidade relacionado a licitação deflagrada pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé, para adquirir medicamentos e materiais hospitalares. Diante da precisa narrativa da Unidade Técnica acerca dos principais fatos havidos no curso da instrução processual, adoto sua manifestação como parte integrante deste relatório, passando a transcrevê-la:

Conforme consta nos autos às fls. 2/3, foi encaminhado pelo Gabinete da Ouvidoria o Memorando nº68/2014/GOUV, ao Conselheiro Edílson de Sousa Silva, com informações acerca de possíveis irregularidades à Ata de Registro de Preços do Pregão nº 43/2014, para que tomasse as providências que julgasse necessárias.

A principal irregularidade citada na manifestação trata da utilização do instituto conhecido como “carona”, que ocorre quando órgão não participante dos procedimentos iniciais da licitação utiliza a Ata de Registro de Preços mediante prévia consulta ao órgão gerenciador da Ata.

Visto isso, em 16.05.2014, o Conselheiro Relator, com o objetivo de elucidar os fatos com maior celeridade, e considerando a gravidade dos fatos noticiados e os indícios de possível ilegalidade, antes de submeter à apuração do Controle Externo, determinou [fl. 14]:

1 – Que o Prefeito Municipal de São Francisco do Guaporé se manifeste acerca dos fatos noticiados e encaminhe cópia integral dos processos administrativos n.s 1740/2013; 2239/2013 e 721/2014;

2 – Que o Prefeito Municipal informe sobre a formalização ou não da carona à Ata de Registro de Preços n. 43/2014/SEMUSA, encaminhando, em caso positivo, cópia integral dos respectivos autos;

3 – Dê-se conhecimento deste despacho e da respectiva notícia de irregularidade ao Conselheiro Relator das contas do Município de Novo Horizonte do Oeste, exercício de 2014.

Em cumprimento a tal decisão, foram expedidos os ofícios nº 177 e 178/GC/ESS/14 (fls. 15/16), respectivamente, à senhora Gislaine Clemente e ao senhor Francisco Alves Gonçalves Neto, para que, no prazo de 15 dias, adotassem as medidas pertinentes.

Na data de 06.06.2014, o Sr. Francisco Gonçalves Neto, Prefeito do Município de Costa Marques, protocolou sua manifestação sob o nº 07445/2014, à fl. 21, informando que não aderiu à Ata de Registro de Preços citada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

A Senhora Gislaine Clemente, Prefeita do Município de São Francisco do Guaporé, no dia 03.07.2014, apresentou os documentos pertinentes ao caso, sob o nº 08570/2014, às fls. 22/793. Às fls. 23/24, encontra-se o Relatório de razões e esclarecimento, onde alega que desconhece tal fato, e que apenas o Poder Executivo de novo Horizonte do Oeste solicitou a adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão n. 43/14, sendo que após ter sido oficiada a administração todos os pedidos de adesão carona foram indeferidos.

Ademais, o Conselheiro Relator determinou na data de 9.07.2014 a autuação da presente documentação, e posterior remessa à Secretaria Geral de Controle Externo para a devida análise, e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

Com o intuito de apurar os fatos noticiados, foi elaborado o Relatório de Análise Técnica, em 08.09.2014, às fls. 796/802, tendo sido concluído o seguinte:

De responsabilidade a Senhora GISLAINE CLEMENTE, Prefeita Municipal, em solidariedade com o Senhor EVANDRO BUCIOLI, Pregoeiro Oficial do município:

4.1. Descumprimento do art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c art.3º, caput, da Lei 8.666/93, c/c art. 4º, I da Lei 10.520/02, por não ter dado a devida publicidade ao edital do pregão presencial n. 43/2014 (item 3.3 deste relatório);

De responsabilidade da Senhora GISLAINE CLEMENTE, Prefeita Municipal, em solidariedade com EVANDRO BUCIOLI, Pregoeiro Oficial, FRANCISCO DE ASSIS FERNANDES, Advogado do Município e VERA LÚCIA QUADROS, Secretária Municipal de Saúde:

4.2. Descumprimento do art.40, §2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, pela ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários nos autos dos processos ns. 2239/2013 e 721/2014(item 3.4 deste relatório);

4.3. Descumprimento do art. 15, § 7º, II da Lei Federal nº 8.666/93, pela inexistência de estimativa adequada dos itens e quantitativos solicitados nos processos ns. 2239/2013 e 721/2014(item 3.4 deste relatório);

De responsabilidade da Senhora GISLAINE CLEMENTE, Prefeita Municipal:

4.4. Ofensa ao art. 55, V e §1º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, por ter deixado de dar cumprimento à determinação contida no Ofício n.177/GC/ESS/14, pois deveria remeter a cópia integral dos autos municipais n. 721/14, sendo que o fez de maneira incompleta, mesmo estando ciente de que o referido feito possuía mais laudas do que aquelas enviadas (item 3.4 deste relatório).

Ato seguinte, os autos foram submetidos à apreciação do Conselheiro Relator, que em 25.09.2014, emitiu a Decisão nº 215/2014/GCESS (fls. 805/808), corroborando com o entendimento do Corpo Técnico, contudo, constatou que o corpo instrutivo deveria elencar como irregularidade o procedimento licitatório na modalidade pregão presencial, ao invés de pregão eletrônico, e logo, acrescentou tal fato nas irregularidades, dispondo, conclusivamente, pela notificação dos responsáveis quanto ao seguinte:

I) Gislaine Clemente solidariamente com Evandro Bucioli, na qualidade de Prefeita Municipal e Pregoeiro, respectivamente, pela infringência ao caput do artigo 37 da Constituição Federal, c/c o caput do artigo 3º da Lei Federal 8.666/93 e inciso I do artigo 4º da Lei Federal 10.520/02, por não ter dado a devida publicidade ao edital do pregão presencial 43/2014, conforme relato do item 3.3 do relatório técnico;

II) Gislaine Clemente solidariamente com Evandro Bucioli, Francisco de Assis Fernandes e Vera Lúcia Quadros, na qualidade de Prefeita Municipal, Pregoeiro, Advogado do Município e Secretária Municipal de Saúde, respectivamente, por:

a) infringência ao inciso II, do §2º do artigo 40 da Lei Federal 8.666/93 ante a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários nos processos licitatórios 2239/2013 e 721/2014, conforme relato do item 3.4 do relatório técnico;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

b) infringência ao inciso II, do §7º do artigo 15 da Lei Federal 8.666/93, ante a ausência da estimativa adequada dos itens e quantitativos solicitados nos processos licitatórios 2239/2013 e 721/2014, conforme relato do item 3.4 do relatório técnico;  
c) infringência ao inciso I, do §1º, do artigo 3º da Lei Federal n. 8.666/93, bem assim contra os princípios da razoabilidade, da eficiência e da ampla competitividade, pelo uso do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, sem apresentar as justificativas devidas;

III) Gislaine Clemente, na qualidade de Prefeita Municipal, pela infringência ao inciso V e §1º do artigo 55 da Lei Complementar Estadual 154/96, por deixar de atender determinação da Corte de Contas ao não encaminhar cópia integral do processo administrativo 721/14.

Em cumprimento à decisão supra, foram encaminhados os Mandados de Audiência nº 592, 593, 594 e 595/2014/DP-SPJ (fls 815/818), respectivamente, às senhoras Gislaine Clemente e Vera Lúcia Quadros e aos senhores Evandro Buciolí e Francisco de Assis Fernandes, para que no prazo de 15 (quinze) dias apresentassem manifestação acerca das infringências atribuídas. [...]

Em resposta aos mandados de audiência acima elencados, todos os jurisdicionados apresentaram defesa, sendo de forma conjunta, no documento elaborado dia 03.11.2014, protocolado sob o nº 14356/2014 (fls. 820/825).

02. Em competente análise, a Unidade Técnica acolheu as razões de justificativas quanto à insuficiente publicidade do instrumento convocatório do pregão presencial n. 34/14 e à remessa incompleta de documentos. Por outro lado, rejeitou as defesas quanto às demais falhas, concluindo pela ilegalidade dos atos e pela cominação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996.

03. O *Parquet* de Contas divergiu do entendimento técnico quanto à existência de responsabilidade do pregoeiro e do parecerista jurídico pela ausência de pesquisa de preço e de estimativa das quantidades. Por entender ausente nexos de causalidade, o *Parquet* de Contas igualmente opinou pela exclusão do parecerista jurídico do rol de responsáveis pela utilização injustificada do pregão presencial em detrimento da forma eletrônica.

04. Feitas estas ressalvas quanto às responsabilidades, partindo para o exame do mérito das irregularidades, o Ministério Público de Contas convergiu integralmente com o parecer técnico, rejeitando as defesas apresentadas.

05. De toda sorte, divergiu da Unidade Técnica quanto à aplicação de multa, por entender que se tratar de falhas formais e não ter sido comprovado dano causado pela ausência de pesquisa de preços e de estimativas de quantidades. Quanto ao uso do pregão presencial, ponderou que a multa deveria ser afastada por se tratar de município de pequeno porte, o que tornaria verossímeis as alegadas dificuldades de infraestrutura técnica e operacional.

06. Assim vieram-me os autos para deliberação.

07. É o relatório.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**VOTO**

**CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS**

01. Inicialmente, cumpre consignar que Unidade Técnica e Ministério Público de Contas convergem quanto à elisão das irregularidades relativas à insuficiência dos meios para a divulgação do instrumento convocatório relativo ao pregão presencial n. 34/2014 e à sonegação ou entrega incompleta de documentos requisitados por este Tribunal de Contas – com o que esta relatoria corrobora, em vista do acervo produzido nos autos.

02. Igualmente, Unidade Técnica e Ministério de Público de Contas convergem quanto à manutenção das irregularidades relativas à ausência de critérios técnicos para definir os preços e as quantidades na carta convite n. 26/2013 e no pregão presencial n. 34/2014; e de justo motivo para se lançar mão do pregão presencial em detrimento do eletrônico. Concorde-se que as defesas não tiveram êxito em suprir as omissões dos processos administrativos.

03. Há, entretanto, divergência entre a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas quanto aos responsáveis por estas falhas e à adequação ou não da aplicação de sanção, razão pela qual algumas considerações se fazem necessárias.

Ausência de critérios técnicos para definição dos preços e das quantidades

04. É imperativo rememorar, ainda que rapidamente, que os autos tiveram início a partir de comunicado de irregularidade indicando que empresa vencedora no pregão presencial n. 34/2014 estaria percorrendo municípios deste Estado de Rondônia com o intuito de “angariar caronas” para o registro de preços formado (cujo objeto era a aquisição de medicamentos e material hospitalar, estimado em R\$ 2.999.516,14).

05. Consta dos autos informação prestada pela municipalidade no sentido de que, a partir do momento em que tomou ciência dos fatos em tese irregulares, passou a indeferir os pedidos de adesão a seu registro de preços. Com efeito, a instrução processual não registrou que tenham sido efetivadas as suscitadas adesões abusivas e ilegais ao registro de preços formado a partir do pregão presencial n. 34/2014.

06. De toda maneira, faz-se imperativo avaliar que, mesmo a autuação célere desta fiscalização e o tempestivo pedido de informações por parte deste Tribunal de Contas tendo servido para inibir possíveis e eventuais ilícitos, a instrução processual também elucidou práticas irregulares que expuseram a administração pública ao risco potencial de se materializar a falha narrada no comunicado de irregularidade.

07. A questão é de simples compreensão. Nos termos dos Pareceres Prévios ns. 59/2010 e 7/2014, foram limitadas as aquisições adicionais (caronas) a determinados percentuais dos quantitativos previstos nos registros de preços. Um superdimensionamento das quantidades, a depender do caso concreto, pode caracterizar mecanismo propício para aumentar o número de adesões e majorar o lucro da contratada, em afronta à regra da licitação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

08. No caso dos autos, conforme se abstrai do parecer técnico preliminar, tem-se a evidência de que a municipalidade deflagrou 03 processos administrativos para aquisição de medicamentos e material hospitalar no período de 2013/2014: o primeiro foi anulado; o segundo (carta convite n. 26/2013) com a estimativa de R\$ 49 mil; e o terceiro (pregão presencial n. 34/2014) foi deflagrado com estimativa de aquisição de quase R\$ 3 milhões:

Foram abertos três processos administrativos para aquisição de medicamentos pelo ente no período de 2013/2014, a saber, ns°. 1740/2013, 2239/2013 e 721/2014. No primeiro, a licitação teve de ser anulada por vício na publicação do certame. Já o processo n. 2239/13 foi licitado na modalidade convite, do qual sagrou-se vencedora a empresa Ortomed, lhe tendo sido adjudicado o objeto e pago integralmente o valor de R\$ 48.871,20. O último processo, de n. 721/14, foi licitado na modalidade Pregão, forma presencial, para formação de registro de preços, e o último documento referente a esses autos é o Parecer Jurídico aprovando a licitação, acompanhado da homologação pela Prefeita.

De plano, constatamos uma grave irregularidade, pois em nenhum desses processos consta que foi realizada a pesquisa prévia de preços. Os projetos básicos, elaborados pela Senhora Vera Lúcia Quadros, Secretária Municipal de Saúde, foram acompanhados apenas de uma listagem dos itens a serem adquiridos, com o respectivo quantitativo e valores unitários e totais. Entretanto, desconhecemos como a Administração balizou tais orçamentos, pois, como informado, não foram feitas cotações.

[...] Outro ponto a chamar atenção é o fato de que nos dois primeiros processos administrativos, de ns. 1740/2013 e 2239/2013, foram solicitados 96 itens, com valor estimado de R\$ 49.303,00 (Quarenta e nove mil, trezentos e três reais), porém sem indicação de qual o período de consumo. Já no Processo Administrativo nº 721/2014, Pregão para formação de registro de preços, a quantidade de itens saltou para 580, para atender à demanda do município no período de 9 meses, com valor estimado de R\$ 2.999.516,14 (dois milhões, novecentos e noventa e nove mil, quinhentos e dezesseis reais e quatorze centavos).

Acontece que em nenhum dos processos, nem naquele destinado à formação do registro de preços, o Projeto Básico foi precedido de estudo que avaliasse a real necessidade de consumo do Município, que considerasse variáveis tais como o consumo histórico, a situação local de saúde, o nível de acesso da população aos medicamentos e/ou o perfil de doenças dos usuários. Portanto, não há como avaliar se os quantitativos solicitados, notadamente aqueles do Pregão Presencial nº 43/2014, demonstram a real necessidade do Município. A ausência de estimativa adequada pode levar o município a contratar despesa que não atenda à necessidade da população, com conseqüente desperdício de recursos públicos.

[...] Rematando o tema, há que se convir que, para se realizar licitação para aquisição de itens num prazo de 9 meses, com valor estimado em torno de três milhões – o que é uma quantia considerável para os padrões do Município –, ainda que o certame vise à formação de registro de preços, a necessidade de consumo merece ser cuidadosamente estimada pela Administração, a fim de evitar afronta a princípios basilares aplicados às compras públicas governamentais.

09. Em que pese nenhum dos processos ter contado com estudo técnico para balizar as quantidades lançadas nos projetos básicos (de autoria da Secretária de Saúde), não sendo assim justificadas as aquisições em face das reais demandas da administração pública, a omissão ilícita não gerou o impositivo juízo de criticidade por parte do pregoeiro, do parecerista jurídico e da autoridade que homologou o certame.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

10. O mesmo se diga em relação aos preços lançados no edital, em relação aos quais não consta pesquisa de preços por cotações ou outros parâmetros capazes de certificar que eram efetivamente compatíveis com a realidade do mercado. A aludida omissão vista no projeto básico também passou ao largo do controle subsequente que, a toda evidência, era atribuição do pregoeiro, do parecerista jurídico e da autoridade que homologou o certame.

11. Com efeito, trata-se de falhas de natureza formal, na medida em que a instrução não chegou a apreciar se os fatos irregulares causaram prejuízo ao erário. Porém, em divergência do parecer ministerial, esta relatoria entende que tais práticas ilegais devem ser repreendidas, por gerarem **risco potencial** de sujeitar a administração pública a **erro e fraude** (a **exemplo** daquela noticiada no comunicado de irregularidade, tempestivamente inibida).

12. Portanto, corroborando a manifestação técnica, tem-se que as condutas ilegais atraem a hipótese da **multa** prevista no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, que, por seu caráter repressivo/pedagógico, deve se manter dentro do **mínimo legal**. Assim, por convergir integralmente com o parecer técnico conclusivo quanto à rejeição das razões de justificativas, neste quadrante, adoto sua manifestação como razão de decidir:

II) Gislaine Clemente solidariamente com Evandro Buciola, Francisco de Assis Fernandes e Vera Lúcia Quadros, na qualidade de Prefeita Municipal, Pregoeiro, Advogado do Município e Secretária Municipal de Saúde, respectivamente, por:

3.2.1 Item II, letra "a", da Decisão n° 215/2015/GCESS

a) infringência ao inciso II, do §2º do artigo 40 da Lei Federal 8.666/93 ante a ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários nos processos licitatórios 2239/2013 e 721/2014, conforme relato do item 3.4 do relatório técnico;

Síntese das Justificativas

A defesa pertinente a essa irregularidade, assim se apresenta, *ipsis litteris*:

O memorando n° 068/2014/GOUV, correspondência que originou a análise por parte deste Tribunal junto a sua Ouvidoria, cita o valor global registrado pela administração, no entanto o edital é claro em relação a não obrigatoriedade de aquisição dos produtos registrados conforme item 2.2 do edital da licitação.

O item 2.2 do edital do pregão presencial n° 43/2014 assim estabelece: O município de São Francisco do Guaporé/RO não se obriga a adquirir os itens relacionados dos licitantes vencedores, nem nas quantidades indicadas nos Anexos (planilhas Quantitativos), podendo até realizar licitação específica para aquisição de um ou de mais itens, hipótese em que, em igualdade de condições, o beneficiário do registro terá preferência, nos termos do art. 15, § 4º, da Lei Federal 8.666/1993.

Douto Relator, restou comprovado que os valores constantes na ata de registro de preços não são de uma compra global de medicamentos tão somente um registro de preços para eventual (possível) aquisição a necessidade e disponibilidade orçamentária/financeira.

Através do saldo da dotação orçamentária, o Departamento de Contabilidade informou sim o orçamento estimado, e o quantitativo de preços unitários estão bem assentados no pedido inicial da Secretaria Municipal de Saúde e fixados na ata de registro de preços.

Assim, sendo os defendentes Gislaine Clemente, Prefeita Municipal, Evandro Buciola, Pregoeiro Oficial, Francisco de Assis Fernandes, Advogado do Município e Vera Lúcia Quadros, Secretária Municipal de Saúde, requerem a desconsideração desta imputação de responsabilidade, dada as justificativas aqui apresentadas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Análise das justificativas

A jurisdicionada apenas reiterou o que já tinha abordado em justificativas preliminarmente elaboradas, sendo que seus argumentos já foram abordados e considerados não procedentes no relatório técnico.

Nos processos municipais em questão, constam listagens, indicando itens, quantidade, e valores unitários e totais. Porém, isso não pode ser válido como orçamento estimado e quantitativo de preços unitários, devido à impossibilidade de identificar como se chegou a esses valores.

Para fazer o orçamento, primeiramente deve ser elaborada uma pesquisa de mercado, elencando os valores de cada item, e posteriormente, uma média desses - isso precedido das estimativas prévias com critérios técnicos, tais como o consumo histórico do Município, a situação local de saúde, a acessibilidade aos medicamentos pela população e/ou o perfil de doenças dos usuários.

Quanto à não obrigatoriedade em adquirir os itens relacionados dos licitantes vencedores, o Corpo Técnico já contestou tal justificativa, afirmando que o fato não exime a responsabilidade da Administração de definir os itens e as quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, devendo tal estimativa ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação, isto, de acordo com o art. 15, §7º, II, da Lei Federal n. 8.666/93, e a própria legislação local.

Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, persiste a infringência.

3.2.2 Item II, letra "b", da Decisão nº 215/2014/GCESS

b) infringência ao inciso II, do §7º do artigo 15 da Lei Federal 8.666/93, ante a ausência da estimativa adequada dos itens e quantitativos solicitados nos processos licitatórios 2239/2013 e 721/2014, conforme relato do item 3.4 do relatório técnico;

Síntese das Justificativas

Nesses termos, se apresenta a defesa:

Quanto a este item de infringência quanto a grande demanda do registro de itens de uso hospitalar que constam na ata como soro fisiológico. A Secretaria Municipal de Saúde esclarece que está adquirindo soro fisiológico apenas para atendimento dos ambulatórios do Posto de Saúde Urbano, dos Postos dos PSF'S Rurais, dos Postos de Saúde dos Distritos Ribeirinhos e dos Ambulatórios do Programa Saúde Bucal. Ora, é sabido que as internações são de responsabilidade do Hospital Regional do Estado, porém há demanda de soro para curativos e procedimentos nas Unidades de Saúde do Município.

A ata de registro de preços celebrado entre o Município e as quatro empresas detentoras das melhores propostas passou a ter validade para o empenho em data de 31/03/2014 e até o presente momento toda quantidade registrada ainda não foi empenhada. A aquisição dos medicamentos fora tão somente as descritas nos empenhos. Os pedidos e consequente empenhamento é que indica a real necessidade bem como o consumo, dentro das condições contratuais. Portanto, a estimativa adequada dos itens e quantitativos nasce das necessidades das coordenações das unidades de saúde.

Nesses termos, requer-se a desconsideração da presente infringência, tendo em vista existir sim estimativa adequada dos itens e quantitativos, pois estes nascem nas Unidades da Secretaria Municipal de Saúde.

Análise das justificativas

A jurisdicionada explanou apenas o que já tinha dito em defesa elaborada anteriormente, sendo que seus argumentos já foram invalidados no relatório técnico.

Tal infringência refere-se à não apresentação da quantidade estimada de itens que seriam utilizados, e em qual período. Para isso, como já explicitado no Relatório técnico, no processo deveria constar um Projeto Básico, a partir de uma breve análise da real necessidade de tais itens, e da quantidade aproximada destes, baseando-se no



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

consumo histórico do Município, situação local de saúde, acessibilidade aos medicamentos pela população e/ou o perfil de doenças dos usuários.

Os pedidos não são suficientes para indicar a real necessidade bem como o consumo. Devem vir acompanhados das justificativas que levaram a eles, pois caso contrário, pode acarretar despesas desnecessárias, causando prejuízos aos cofres públicos.

A jurisdicionada nada acrescentou em sua defesa, e nos processos em questão constam relatórios informando itens, quantidade e valor, sendo impossível identificar a qual período se destinam, se os valores são realmente devidos, e se há necessidade do quantitativo de itens solicitados.

Quanto à afirmação da senhora Gislaíne Clemente, de que itens de uso hospitalar, como soro fisiológico, seriam destinados apenas para atendimento de ambulatórios de unidades de saúde do município, o Corpo Técnico já contradisse tal assertiva, explicando que em análise dos documentos acostados, não é possível identificar a necessidade de consumo das unidades, visto que não houve nenhum estudo que comprovasse essa necessidade de aquisição, que seria baseado a partir do projeto básico, baseado no consumo histórico por unidade de saúde.

Proposta de encaminhamento

Portanto, persiste a infringência.

Uso injustificado do pregão presencial em detrimento do eletrônico

13. O uso injustificado do pregão presencial em detrimento da forma eletrônica foi apontamento que constou do relatório técnico preliminar, porém somente foi incluído entre o rol de achados por deliberação da relatoria que me antecedeu.

14. Neste ponto, cumpre avaliar que a jurisprudência deste Tribunal de Contas tem mitigado a presente irregularidade quando a situação concreta do ente licitante faz com que se tornem verossímeis alegações de falta de estrutura técnica e operacional para operar certames na forma eletrônica, mais especialmente nos certames há muito realizados, no âmbito de municipalidades de pequeno porte populacional e que se encontram em localidade afastada do eixo mais desenvolvido da BR-364 e, portanto, são, em tese, menos desenvolvidas.

15. Apreciando o caso concreto, as razões de justificativa vêm acompanhadas de documentos indicativos de que a municipalidade, até 04/11/2013, possuía dificuldades com a contratação de serviços de telefonia fixa e fornecimento de *link* de internet. Segundo consta, a empresa Oi S/A teria sido contratada para a prestação de tais serviços, mas não teria adimplido o contrato e não teria fornecido os bens necessários à melhoria da rede informatizada.

16. O pregão presencial n. 34/2014 foi deflagrado em 10/03/2014, pouco mais de quatro meses depois da aludida situação, o que poderia tornar plausíveis as alegações dos responsáveis de que o mandamento da eficiência – no que diz com o uso preferencial do pregão eletrônico – não fora levado a efeito por dificuldades técnico-operacionais. Porém, consta que em janeiro e maio de 2014 a municipalidade deflagrou quatro certames na forma eletrônica.

17. Desta maneira, por não haver sido demonstrado nas razões de justificativas que a municipalidade permaneceu sem os aludidos serviços de rede no intervalo entre 04/11/2013 e 10/03/2014 (data de deflagração do certame), esta relatoria entende que este caso se distingue



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

sobremaneira dos precedentes em que este Tribunal de Contas reconheceu estar presente causa excludente da ilicitude quanto ao uso injustificado pregão presencial.

18. Em verdade, aplica-se aqui o mesmo entendimento que esta relatoria firmou por ocasião da análise e julgamento do processo n. 4.058/2014, cuja ementa é a seguinte:

ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PREFEITURA MUNICIPAL DE COSTA MARQUES. UTILIZAÇÃO DE PREGÃO PRESENCIAL SEM JUSTIFICATIVA OU COM JUSTIFICATIVA INADEQUADA. APURADA TRANSGRESSÃO A NORMA LEGAL OU REGULAMENTAR DE NATUREZA CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA, OPERACIONAL E PATRIMONIAL. APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA.

1. A utilização do pregão eletrônico não se configura ato discricionário, ao contrário, trata-se de mecanismo pelo qual é possível a obtenção de melhor proposta, e denota fiel cumprimento dos princípios constitucionais da moralidade e eficiência, e também observância aos princípios da transparência e economicidade na atuação administrativa, haja vista que qualquer interessado em contratar com a Administração tem acesso, via internet, a todos os procedimentos licitatórios realizados pela Administração Pública.

2. Verificando-se que nos exercícios de 2013 e 2014 a Administração Municipal utilizou-se da modalidade pregão presencial em detrimento da forma eletrônica, sem justificativa, ou com justificativa inadequada, devem os responsáveis ser penalizados pela irregularidade.

19. Assim, divergindo do parecer ministerial, deve ser aplicada reprimenda aos responsáveis, entre os quais inclui-se a Secretária de Saúde, Vera Lúcia Quadros (pois a definição da modalidade de licitação constou do projeto básico por ela elaborado); bem como o pregoeiro, o parecerista jurídico e a autoridade que homologou o certame (por suas atribuições funcionais de fiscalizar a legalidade de atos preteritamente praticados no processo, especialmente em face de ilegalidade capaz de restringir o caráter competitivo da licitação de grande vulto).

20. Portanto, corroborando a manifestação técnica, tem-se que as condutas ilegais atraem a hipótese da **multa** prevista no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, que, por seu caráter repressivo/pedagógico, deve se manter dentro do **mínimo legal**. Assim, por convergir integralmente com o parecer técnico conclusivo quanto à rejeição das razões de justificativas, neste quadrante, adoto sua manifestação como razão de decidir:

3.2.3 Item II, letra “c”, da Decisão nº 215/2014/GCESS

c) infringência ao inciso I, do §1º, do artigo 3º da Lei Federal n. 8.666/93, bem assim contra os princípios da razoabilidade, da eficiência e da ampla competitividade, pelo uso do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, sem apresentar as justificativas devidas;

Síntese das Justificativas

Acerca da forma eletrônica para a realização de pregão, os jurisdicionados expressam a concordância quanto à vantagem da utilização do pregão eletrônico para administração, todavia, alegam a impossibilidade de utilizar de tal meio para os procedimentos licitatórios.

Assim diz a justificativa, *in verbis*:

Em relação a forma eletrônica para a realização de pregão, é notório de que o pregão eletrônico é vantajoso para administração, porém é o presente para encaminhar em



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

anexo cópia do termo de inexigibilidade onde a prefeitura contratou o Data Center e com um conjunto de recursos computacionais para criar servidores dedicados sem a necessidade de estrutura física na Prefeitura e aquisição de Link de internet IP bento com velocidade 1MB, para cada Secretaria. No entanto a empresa Oi S/A não cumpriu o contrato e nunca instalou equipamentos e não forneceu a internet referente ao processo nº 911/2013. Informamos ainda, que o link atual de internet não está sendo suficiente para efetuar os pregoes na modalidade eletrônica e a Oi S/A atualmente não disponibiliza para região internet mais veloz e com link estável.

Em conclusão, alegam que procederam à licitação de forma honesta, e que está sendo empenhado e adquirido apenas o necessário para atender à população dentro da disponibilidade econômica e financeira do Município e da demanda atual. Afirmam que mantêm o compromisso com a ética e transparência no trato com a coisa pública e em atendimento aos princípios constitucionais voltados à Administração Pública.

**Análise das justificativas**

Foi apresentado o memorando 185/2013/SEMAD, de 4 de novembro de 2013, que trata da inexistência da execução da prestação do fornecimento de link de internet proposta pela Oi S/A. Contudo, a partir disso não é possível atestar a alegada impossibilidade da utilização do pregão eletrônico.

Não foi apresentado nenhum documento que comprove a impossibilidade do acesso a recursos de tecnologia da informação, apenas que o serviço de internet não é distribuído pela Oi S/A. A jurisdicionada alega que o link atual não é suficiente para efetuar os pregões na forma eletrônica, porém, não há a devida comprovação do fato.

Apesar da jurisdicionada afirmar a inviabilidade técnica, esta Unidade verificou, no próprio site oficial da Prefeitura de São Francisco do Guaporé, que a Administração, à época da formalização dos pregões presenciais nºs 30/13 e 43/14, formalizou 4 (quatro) procedimentos na forma eletrônica, a saber, o edital de pregão eletrônico nº 001/2014, processo nº 026/PMSFG/2014, em janeiro/14, e em maio/14 os editais de pregão eletrônico nºs 004, 005 e 007/2014.

**Proposta de encaminhamento**

Portanto, persiste a infringência.

**3.3. Item III da Decisão nº 215/2014/GCESS.**

III) Gislaíne Clemente, na qualidade de Prefeita Municipal, pela infringência ao inciso V e §1º do artigo 55 da Lei Complementar Estadual 154/96, por deixar de atender determinação da Corte de Contas ao não encaminhar cópia integral do processo administrativo 721/14.

**Síntese das Justificativas**

A jurisdicionada explana que a imputação dessa impropriedade lhe causou espanto, pois determinou ao seu Gabinete a extração da cópia integral dos autos do processo em questão, logo que tomou conhecimento do ofício n.177/GC/ESS/14. Alega que não tinha conhecimento da não integralidade das cópias.

Defende-se, arguindo que não agiu de má fé ou com dolo no envio de cópia incompleta, indagando sobre a ocorrência de extravio ou imperícia durante a extração das cópias, pois nunca teria a intenção de induzir a Corte de Contas ao erro.

Assim, solicita a desconsideração da irregularidade apontada, reiterando o reenvio das cópias dos autos n. 721/2014.

Acerca do Relatório Técnico, quanto à informação que o Município de São Francisco oferece “carona” a outros Municípios em sua ata de registro de preços, a senhora reitera a afirmação do não conhecimento do fato, e que apenas o Município de Novo Horizonte aderiu a ata de registro de preços. Apresentou o parecer prévio nº 7/2014, referente ao processo nº 473/2014, que aborda sobre o tema, estabelecendo as regras da chamada “carona”. A partir da leitura deste, a gestora assegura que o município de São Francisco nenhuma irregularidade cometeu quanto ao manuseio do instituto da “carona”.

**Análise das justificativas**





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

O processo n. 721/14 foi enviado integralmente, conforme documentos juntados às fls. 833/1395 dos autos.

Proposta de encaminhamento  
Elidir a impropriedade.

01. Pelo exposto, convergindo integralmente com o parecer da Unidade Técnica, mas divergindo do parecer do Ministério Público de Contas quanto ao rol de responsáveis e à aplicação de multa, com fundamento no art. 121, IX, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, submeto à deliberação deste Tribunal Pleno o seguinte voto:

I – Considerar ilegais os atos de gestão objetos desta fiscalização, operados no Município de São Francisco do Guaporé sob a responsabilidade de Gislaine Clemente, Evandro Bucioli, Francisco de Assis Fernandes e Vera Lúcia Quadros, enquanto Prefeita, Pregoeiro, Advogado e Secretária de Saúde, respectivamente, a saber:

a) descumprimento ao art. 40, § 2º, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, pela ausência de pesquisa de preço e/ou de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários nos processos licitatórios 2239/2013 e 721/2014;

b) descumprimento ao art. 15, § 7º, II, da Lei Federal n. 8.666/93, pela ausência de estudos técnicos para abalzar a definição dos itens e das quantidades solicitados nos processos licitatórios 2239/2013 e 721/2014;

c) descumprimento ao art. 3º, § 1º, I, da Lei Federal n. 8.666/1993 e aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da ampla competitividade, pelo uso do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, sem apresentar as justificativas devidas;

II – Multar, individualmente, Gislaine Clemente, Evandro Bucioli, Francisco de Assis Fernandes e Vera Lúcia Quadros, com fundamento no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c art. 103, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em R\$ 1.620,00 por cada irregularidade descrita no item I, “a”, “b” e “c”, totalizando R\$ 4.860,00 por cada responsável;

III – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação desta decisão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para o recolhimento ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia das multas consignadas no item II desta decisão;

IV – Determinar que, havendo o trânsito em julgado sem recolhimento das multas consignadas no item II desta decisão, seja iniciada a cobrança judicial, nos termos do art. 27, II, e art. 56 da Lei Complementar n. 154/96, c/c art. 36, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas e art. 3º, III, da Lei Complementar 194/1997, hipótese em que o processo haverá de permanecer temporariamente arquivado no Departamento de Acompanhamento de Decisões (DEAD) até a satisfação final dos créditos;

V – Dar ciência aos responsáveis por meio de publicação da decisão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do art. 22, IV, da Lei





Proc.: 02532/14

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Complementar n. 154/1996, alterado pela Lei Complementar n. 749/2013, segundo o qual a citação, a audiência, a comunicação de diligência ou a notificação far-se-á pela publicação da decisão colegiada ou singular no DOeTCE, a partir do que se inicia o prazo para interposição de recursos, pedido de reexame e recolhimento da dívida. Informar, ainda, que o inteiro teor da decisão estará disponível no sítio eletrônico deste Tribunal ([www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br));

VI – Intimar o Ministério Público de Contas, mediante ofício;

VII – Atendidas todas as exigências contidas nesta Decisão, arquivar os autos.

Em 9 de Novembro de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA  
PRESIDENTE



OMAR PIRES DIAS  
CONSELHEIRO SUBSTITUTO