



Processos: eTC-14254.989.20-5, eTC-16029.989.20-9 e eTC-15207.989.20-3
Contratante: Prefeitura Municipal de Louveira
Contratada: Instituto Sapiens Vita – Comércio de Instrumentos Médicos e Assessoria Clínica em Saúde Eireli
Assunto: Fornecimento de teste rápido para COVID-19

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

O processo em exame refere-se à **Dispensa de Licitação nº 09/2020** e ao decorrente **Contrato nº 019/2020**, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Louveira e o Instituto Sapiens Vita – Comércio de Instrumentos Médicos e Assessoria Clínica em Saúde Eireli, visando o fornecimento de testes rápidos para COVID-19. Em exame também o **Termo Aditivo nº 01** (eTC-16029.989.20-9), que prorrogou o prazo contratual por mais 20 (vinte) dias e definiu que a entrega do objeto passaria a ser realizada em duas parcelas, e o **Acompanhamento de Execução Contratual** (eTC-15207.989.20-3). Após a instrução da dispensa e do contrato, a Fiscalização registrou diversas falhas em seu relatório ((Evento 25.3 do eTC-14254.989.20-5):

- a) A ausência de Termo de Referência descumpriu o artigo 4º-E, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020 e pode ter impactado em relação à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- b) O preço da proposta comercial da contratada foi, s.m.j., incompatível com o preço praticado pela própria empresa em outras licitações, bem como com o preço de mercado do produto em licitações promovidas por outros órgãos, em descumprimento ao artigo 43, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93;
- c) Houve pagamentos em descumprimento ao regime ordinário da despesa, sem justificativas aceitáveis, em descumprimento ao artigo 62 da Lei





Federal nº 4.320/64 e do artigo 65, inciso II, alínea “c”, da Lei Federal nº 8.666/93;

d) O contrato não elencou as cláusulas financeiras, em descumprimento ao artigo 55, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93.

No que tange ao termo aditivo, a d. Fiscalização fez os seguintes apontamentos (*Evento 15.2 do eTC-16029.989.20-9*):

e) Os documentos de justificativa (*Arquivo 030, Evento 1*) e de autorização (*Arquivo 070, Evento 1*) para o aditamento não foram datados, trazendo prejuízo à fidedignidade dos documentos oficiais;

f) A prorrogação do prazo de entrega do objeto foi motivada por impossibilidade do fornecimento do produto da marca da proposta comercial da contratada, por fato previamente sabido;

g) O aditamento não promoveu reequilíbrio econômico-financeiro após a substituição da marca dos produtos da proposta comercial inicial da contratada, situação que pode ter gerado dano ao erário municipal;

h) A publicação do termo aditivo foi extemporânea e não houve publicação do termo aditivo no site de transparência municipal.

i) A Fiscalização opinou pela irregularidade da dispensa e contrato precedentes, motivo pelo qual, pelo princípio da acessoriedade, mesma sorte cabe ao termo aditivo ora examinado.

Por fim, quanto ao acompanhamento de execução, a d. Fiscalização destacou as seguintes ocorrências (*Evento 15.9 do eTC-15207.989.20-3*):

j) Participação de empresa incapaz de atender sua proposta comercial, em função de ter apresentado produto para o qual não havia viabilidade para importação;

k) Os testes rápidos entregues não foram os mesmos da proposta comercial da contratada e são de valor inferior, segundo pesquisas efetuadas, o que pode ter causado prejuízo ao erário;

l) Foi concedida, s.m.j., vantagem econômica à contratada, devido à entrega de produtos de valor inferior ao contratado, sem instrumento jurídico devido, com possível prejuízo à Administração Pública e em afronta ao artigo 65, inciso II, alínea d, da Lei Federal nº 8.666/93;





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas

eTC-14254.989.20-5
eTC-16029.989.20-9
eTC-15207.989.20-3
Fl. 3

m) A liquidação e o pagamento foram irregulares, haja vista o fornecimento de bens que não estavam na proposta comercial da contratada, em descumprimento ao artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64 e do artigo 65, inciso II, alínea “c”. da Lei Federal nº 8.666/93;

n) Foi descumprido o regime ordinário da despesa, sem justificativa aparente.

Diante disso, os responsáveis foram notificados para apresentarem as justificativas e os documentos de seu interesse, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme publicação no DOE de 07/07/2020 (*Evento 37.1 dos autos principais*). Em sua defesa, o Instituto alegou que seria apenas revendedor dos testes fabricados pela “Vytrra” e por isso o fornecimento do produto teria saído mais caro para o Município de Louveira (17%), quando comparado com outros Municípios que adquiriram os testes diretamente com a fabricante, sem inclusão de percentual de revenda, ou em quantidades maiores, causas que diminuem o custo unitário do objeto; e que por ser revendedor, depende da oferta do produto pela Vytrra e dos procedimentos burocráticos de importação para efetuar sua entrega, estando sujeita a atrasos, inclusive pela alta demanda mundial; por fim, concluiu que houve boa-fé na contratação, buscando afastar a alegação de superfaturamento contratual, e pleiteou pela regularidade da matéria (*Evento 67.2 dos autos principais*). Por sua vez, a Prefeitura Municipal alegou que decidiu antecipar a aquisição dos testes acolhendo às condições do mercado, em razão da urgência do cenário epidêmico, a fim de exercer a função de controle e com regime normativo que informa as funções públicas, em vez de impor inadvertidamente restrições de fornecimento do produto; que os Municípios usados para comparação adquiriram o produto por preço menor em decorrência da demanda e do prazo de entrega maiores; que não houve vinculação de marca, mas que o contratado adquiria testes apenas de uma fabricante (Vytrra); e que a contratação se mostrou mais vantajosa para a Administração Pública, de modo que a matéria deveria ser julgada regular (*Evento 69.1 dos autos principais*). Na sequência, os autos foram encaminhados ao *Parquet* de Contas para manifestação.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



É o breve relatório do que se reputa necessário.

Passo, então, ao pronunciamento de mérito.

Preliminarmente, constata-se o desenvolvimento válido e regular do processo, porquanto foi oportunizada a apresentação de justificativas aos responsáveis, de modo a resguardar a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. No mérito, observa-se que, apesar das justificativas acostadas aos autos, a boa ordem da matéria restou comprometida por vícios cometidos desde os atos iniciais da dispensa, relativos à ausência de termo de referência, bem como a uma contratação que teve como foco principal apenas o prazo de entrega do objeto, que no fim sequer foi honrado, como se verá adiante.

Observa-se que a Prefeitura Municipal buscou se precaver da propagação do COVID-19, realizando a aquisição de testes de forma antecipada em relação aos demais Municípios. Isso porque é sabido que quanto mais rápido forem adotadas medidas preventivas e corretivas, mais fácil se torna conter a contaminação pelo novo coronavírus. Apesar disso, vale dizer que a Administração Pública deverá sempre demonstrar planejamento, estratégia e responsabilidade ao realizar seus atos administrativos, principalmente em situações de emergência e urgência que colocam em risco a segurança e o bem-estar da coletividade, uma vez que más escolhas podem prejudicar toda a população local. Nesse sentido, entende-se que a verdadeira antecipação em situações especiais deveria ser voltada a agilizar o estudo sobre quais providências seriam mais assertivas para serem tomadas naquele momento e qual a forma mais precisa de fazê-las, pois de longe a compra dos testes sem referência e voltada apenas à entrega rápida do objeto se mostrou a melhor estratégia diante do eminente perigo ocasionado pelo vírus.

Observa-se que no caso em tela, o Município de Louveira privilegiou a empresa que prometia a entrega rápida do objeto, mesmo atuando com valor acima do praticado no mercado, e mesmo assim no fim não teve seu objetivo alcançado satisfatoriamente. Isso porque a proposta inicial não foi cumprida, em virtude da prorrogação do prazo contratual e da entrega fracionada do objeto, que invalidou a





agilidade e eficiência do ato, e a contratação ainda custou mais aos cofres públicos, em detrimento da economicidade e da vantajosidade da Administração Pública. Tais fatos somente reforçam a importância de um estudo prévio da situação, permitindo que se tenha referencial teórico suficiente sobre o objeto a ser adquirido, que inclui o conhecimento sobre os valores praticados, as condições de entrega, a diversidade de marcas e fornecedores, a possibilidade de adquirir produtos nacionais ao invés de importados e contratar diretamente fornecedores em vez de revendedores, além das demais variáveis do cenário. Pois é justamente a partir do equilíbrio desses fatores que se obtém a proposta mais vantajosa e não de apenas um deles em isolado, como foi feito no caso. O resultado dessa ação sem planejamento e com precipitação excessiva foi que durante a execução contratual o Município sofreu com o atraso na entrega dos testes e com o fornecimento de produtos de qualidade e preço inferiores, sem que fosse promovido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato após a substituição, conforme previsto no artigo 65, inciso II da Lei Federal nº 8.666/1993, situação que na visão deste *Parquet* gerou dano ao erário municipal.

Demais disso, entende-se que a alta demanda de testes não serve de argumento para justificar o atraso na entrega do objeto, uma vez que a pandemia é justamente a causa que motivou a produção e a aquisição dos testes e não uma consequência que impacta seu fornecimento. Portanto, o Instituto como revendedor do produto deveria se adiantar em saber a real quantidade de produtos disponibilizados pela fornecedora e estimar, com assertividade e precisão, o prazo de importação e envio destes, considerando todos os procedimentos e fatores que impactam na efetiva entrega do objeto antes de realizar a proposta à Administração Pública, sob pena de ser desclassificado pelo artigo 43, inciso IV da Lei de Licitações. Isso porque, de fato, a celeridade realmente é muito importante neste momento, mas quando o objeto é mal planejado e executado resulta no total prejuízo desse preceito, juntamente com a violação à legalidade, à moralidade e à eficiência dos atos, tudo isso em virtude de propostas desconformes ou incompatíveis com a realidade. Há de se entender que os princípios e regras da Administração Pública foram estabelecidos para trazer segurança para a relação e não entaves, de forma que a desobediência a eles só poderá ser admitida quando





demonstrada a real razão e vantagem nisso. Do contrário, tal violação só gerará atos mal direcionados e executados que trarão prejuízos finais maiores, muitas vezes irreversíveis, para todos os envolvidos, em especial para a população diretamente interessada e para os recursos públicos como um todo.

Por fim, cabe destacar que o contrato não elencou as cláusulas financeiras, em descumprimento ao artigo 55, inciso III, da Lei de Licitações; que houve pagamentos em descumprimento ao regime ordinário da despesa, sem justificativas aceitáveis, em descumprimento ao artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64 e do artigo 65, inciso II, alínea “c”, da Lei de Licitações; que os documentos de justificativa e de autorização para o aditamento não foram datados, em prejuízo à fidedignidade dos documentos oficiais; e que a publicação do termo aditivo foi extemporânea e não constou no site de transparência municipal. Portanto, diante disso não há como acolher à afirmação dos interessados de que a matéria se encontra em boa ordem, uma vez que ela apresenta falhas graves do início ao fim, incluindo a matéria principal, o aditamento e a execução contratual. Não obstante, cabe tecer algumas considerações a respeito da acessoriedade para esclarecer, definitivamente, a proposta pela irregularidade de todos os processos em exame.

O princípio da acessoriedade é contundente ao estabelecer que o acessório segue a sorte do principal. Ainda que o principal não tenha sido julgado por esta Egrégia Corte de Contas, nunca é demais lembrar que esta é posição pacificada nesta Egrégia Corte de Contas. Neste sentido, imperioso repisar o argumento trazido no voto da Exma. Sra. Auditora Sílvia Monteiro que, em sua sentença, citou trecho da decisão exarada no TC-26919/026/07, julgado irregular, com base nas argumentações abaixo:

“A irregularidade da licitação e do contrato decorre da ilegalidade sempre presente nos atos praticados e não da época em que foram reprovados por esta Corte. Essa reprovação não constituiu a ilegalidade, apenas a declarou. Ademais, não é de boa lógica considerar legal a prorrogação ou ampliação de irregularidade consagrada em contrato” (grifos nossos)





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC-14254.989.20-5
eTC-16029.989.20-9
eTC-15207.989.20-3
Fl. 7

Desta forma, o princípio da acessoriedade é aplicável ao presente caso, não podendo ser evocados os princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da continuidade do serviço com o fim de afastar a aplicação do primeiro. Contudo, para invalidar qualquer tentativa de afastamento do princípio da acessoriedade do julgamento do aditivo por parte dos interessados, cumpre destacar que os motivos apresentados para celebração do aditivo (alta demanda e demora na importação) não foram capazes de justificar a prorrogação contratual, o atraso na entrega do objeto e a substituição do produto, pois, como já explanado anteriormente, tais argumentos somente denotam a falta de planejamento e estudo prévio sobre a matéria, bem como de atenção no momento da escolha da contratação.

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas que esta subscreve, opina pela **IRREGULARIDADE** da **Dispensa de Licitação nº 09/2020**, do **Contrato nº 019/2020**, do **Termo Aditivo nº 01** e do **Acompanhamento de Execução Contratual**, celebrados entre a Prefeitura Municipal de Louveira e o Instituto Sapiens Vita – Comércio de Instrumentos Médicos e Assessoria Clínica em Saúde Eireli, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É o parecer que cumpre ofertar como custos legis.

São Paulo, 31 de julho de 2020.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/LSO



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcAcq