

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 042.536/2021-9 [Apenso: TC 039.538/2020-6]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Manaus/AM

Responsáveis: A Chaves Coimbra (12.023.960/0001-56); Ana Virginia Vieira Fanali (517.065.712-91); André Luiz Monteiro Naice (817.461.722-15); Felipe Rodrigo Costa de Souza (934.298.352-91); Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt (001.201.787-61); Leis da Silva Batista (522.705.212-34); Maria de Nazaré Monteiro Normando (564.796.462-15); Paulo Jose Almeida de Souza (748.453.492-72)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AQUISIÇÃO PÚBLICA VOLTADA AO ENFRENTAMENTO DA COVID-19. COMPRA DE 'KITS MERENDA' PELO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM. RECURSOS DO PNAE. AUDIÊNCIAS E CITAÇÕES. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS REGULARES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Examina-se tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 2.064/2021-Plenário, para apurar suposto prejuízo decorrente de irregularidades na aquisição de gêneros alimentícios para composição de *kits* de merenda escolar destinados ao atendimento dos alunos da rede municipal de ensino de Manaus/AM.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), em pareceres uniformes (peças 119-121), examinou as respostas dos responsáveis às audiências e citações, na instrução de mérito reproduzida a seguir:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência do Acórdão 2.064/2021-TCU-Plenário (peça 3), proferido no âmbito do TC 039.538/2020-6, que havia sido autuado como representação para apurar possíveis irregularidades na aquisição de gêneros alimentícios para composição de 244.525 kits de merenda escolar, destinados ao atendimento dos alunos da rede municipal de ensino de Manaus/AM (peça 6 daqueles autos, p. 6 e 8-9).

2. O fornecimento ocorreu por meio do Contrato 21/2020, firmado por dispensa de licitação com a empresa A Chaves Coimbra, em 22/5/2020 (peça 8 do citado processo, p. 61-71), no valor de R\$ 11.492.675,00.

3. A entrega dos itens ocorreu até o dia 23/6/2020 e houve pagamentos durante o período de 23/7/2020 a 30/12/2020 (ordens bancárias na peça 29 do TC 039.538/2020-6, p. 309-312).

4. O exame de mérito do processo originário (peça 6) foi realizado por esta Unidade Técnica, em 19/7/2021, e concluiu pela conversão dos autos em tomada de contas especial, apontando prejuízos aos cofres públicos no importe de R\$ 2.897.621,25, decorrentes de sobrepreço praticado na contratação, propondo, ainda, a citação dos responsáveis e o deferimento do pedido de sustentação oral formulado pela empresa A Chaves Coimbra – EPP (peça 32, p. 33 do TC 039.538/2020-6).

5. A proposta da Selog foi acatada pelo Ministro-Relator, cujo voto foi condutor do Acórdão 2.064/2021-TCU-Plenário. As audiências e as citações estão elencadas na instrução realizada em 11/8/2022 (peça 9).

6. Cabe ressaltar, ainda, que o pedido de sustentação oral feito pela empresa A Chaves Coimbra – EPP foi deferido pela então Ministra Presidente Ana Arraes, por meio do despacho proferido em 27/8/2021 (peça 50 do TC 039.538/2020-6).

7. Regularmente notificados, os responsáveis encaminharam alegações de defesa e razões de justificativa, que foram juntadas ao presente processo, conforme exposto a seguir:

Responsável	Ofício de citação/audiência	Ciência	Defesa
Leís da Silva Batista (CPF 522.705.212-34)	Ofício 43534/2022-TCU/Seproc, de 16/8/2022 (peça 22)	25/8/2022 (peça 28)	9/9/2022 peças 58-69
Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt (CPF 001.201.787-61)	Ofício 43539/2022-TCU/Seproc, de 16/8/2022 (peça 21)	24/8/2022 (peça 26)	9/9/2022 peças 46-57
Felipe Rodrigo Costa de Souza (CPF 934.298.352-91)	Ofício 43541/2022-TCU/Seproc, de 16/8/2022 (peça 20)	(1)	15/9/2022 peças 81-94
André Luiz Monteiro Naice (CPF 817.461.722-15)	Ofício 43543/2022-TCU/Seproc, de 16/8/2022 (peça 19)	22/8/2022 (peça 27)	8/9/2022 peças 32-44
A Chaves Coimbra – EPP (CNPJ 12.023.960/0001-56)	Ofício 43544/2022-TCU/Seproc, de 16/8/2022 (peça 24)	(2)	12/9/2022 peças 73-75
Paulo José Almeida de Souza (CPF 748.453.492-72)	Ofício 43546/2022-TCU/Seproc, de 16/8/2022 (peça 23)	30/8/2022 (peça 31)	26/9/2022 peça 95
Ana Virginia Vieira Fanali (CPF 517.065.712-91)	Ofício 43547/2022-TCU/Seproc, de 16/8/2022 (peça 18)	12/9/2022 (peça 71)	26/9/2022 peça 96

(1) A notificação retornou em razão de endereço insuficiente, mas o responsável apresentou suas razões de justificativa, o que supre o procedimento, nos termos do art. 179, § 4º, do Regimento Interno/TCU; (2) Antes que fosse expedida sua notificação, a empresa apresentou suas alegações de defesa, o que, também, supre o procedimento, nos termos do art. 179, § 4º, do Regimento Interno/TCU.

8. Tendo em vista que os responsáveis **Felipe Rodrigo Costa de Souza** e **A Chaves Coimbra – EPP** apresentaram suas defesas antes do recebimento dos ofícios de comunicação da audiência e da citação, consideram-se regularmente notificados, nos termos do art. 179, § 4º, do Regimento Interno/TCU, tendo havido, assim, o cumprimento do exercício do contraditório dentro do prazo estabelecido nos arts. 202, II, e 250, IV, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 237 dessa mesma norma.

9. Constata-se, também, que **Leís da Silva Batista** e **Ana Virginia Vieira Fanali** apresentaram suas defesas dentro dos prazos regimentais.

10. O responsável **Paulo José Almeida de Souza** havia solicitado prorrogação de prazo no dia 14/9/2022, o qual foi deferido (peças 79-80). Por esse motivo, o seu término foi estendido até 29/9/2022 e sua defesa apresentada tempestivamente.

11. Em relação aos responsáveis **Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt** e **André Luiz Monteiro Naice**, suas defesas foram encaminhadas logo após o término do prazo estabelecido nas notificações, sem que houvesse pedido formal de sua prorrogação.

12. Não obstante, o fato de o processo ainda não ter sido submetido à apreciação das defesas ofertadas pelos demais responsáveis enseja a aplicação do princípio do formalismo moderado e, consequentemente, os elementos apresentados por todos os agentes serão examinados na presente instrução.

13. Dessa forma, passa-se a analisar os argumentos apresentados pelos defendentes.

EXAME TÉCNICO

14. Prescrição

14.1. As irregularidades que ensejaram as audiências e as citações realizadas referem-se às aquisições feitas por meio do Contrato 21/2020, firmado por dispensa de licitação, em 22/5/2020 (peça 8 do TC 039.538/2020-6, p. 61-71).

14.2. O fornecimento dos produtos ocorreu entre a data acima e o dia 23/6/2020 e os pagamentos foram realizados durante o período de 23/7/2020 a 30/12/2020 (ordens bancárias na peça 29 do TC 039.538/2020-6, p. 309-312).

14.3. A Secretaria do TCU no Estado do Amazonas (Sec-AM) constatou os fatos durante análise preliminar feita no dia 7/8/2020 (peça 177 do TC 016.867/2020-3). O citado processo havia sido autuado para fazer o acompanhamento das aquisições voltadas ao enfrentamento da Covid-19, com exceção daquelas efetuadas pelo Ministério da Saúde.

14.4. Portanto, os atos praticados são recentes e não se encontram prescritos, nos termos dos arts. 2º e 4º, IV, da Resolução - TCU 344/2022.

15. Planejamento das aquisições de gêneros alimentícios e dispensa de licitação

15.1. Em razão do possível planejamento inadequado das aquisições de gêneros alimentícios pela Semed, que teria levado indevidamente à dispensa de licitação, foram realizadas as seguintes audiências:

a) Leis da Silva Batista (CPF 522.705.212-34), então Diretor do Departamento de Suprimento e Logística da Secretaria Municipal de Educação, por demandar a dispensa indevida de licitação, conforme memorando 35/2020 (peça 6 do TC 039.538/2020-6, p. 3), emitido em abril/2020, uma vez que tentou justificar o procedimento como necessário ao enfrentamento à pandemia ocasionada pelo novo Corona Vírus – COVID-19, mas que, de fato, decorreu de falha no planejamento e da não priorização tempestiva das contratações realizadas pela Semed com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), em afronta aos arts. 2º e 24, IV, da Lei 8.666/1993 c/c os arts. 2º, § 1º, e 5º, § 1º, da Resolução FNDE 2/2020 e à jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.504/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas;

b) Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt (CPF 001.201.787-61), pois, como Secretária Municipal da Educação, não priorizou de maneira tempestiva as contratações de gêneros alimentícios para a merenda escolar, tendo ratificado a dispensa indevida de licitação, por meio de despacho proferido em 21/5/2020, sem que restasse justificada a previsão legal para tal modalidade, em afronta aos arts. 2º e 24, IV, da Lei 8.666/1993 c/c os arts. 2º, § 1º, e 5º, § 1º, da Resolução FNDE 2/2020 e à jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.504/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

c) Felipe Rodrigo Costa de Souza (CPF 934.298.352-91), uma vez que, como servidor da Assessoria Técnica da Secretária Municipal da Educação, emitiu o Parecer Jurídico 151.05.2020- ASSJUR/SEMED, em 15/5/2020, por meio do qual:

c.1) anuiu indevidamente com a tese da Administração de que o caráter emergencial estaria caracterizado em razão do 'aumento súbito da demanda ocasionada pela crise pandêmica do covid19', violando, assim, o disposto no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, quando, em verdade, o fato era decorrente da falha no planejamento e da não priorização tempestiva das contratações realizadas pela Semed com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); e

(...)

d) André Luiz Monteiro Naice (CPF 817.461.722-15), pois, como Assessor Técnico I da Secretária Municipal da Educação, manifestou concordância com o Parecer Jurídico 151.05.2020- ASSJUR/SEMED, por meio de despacho proferido no corpo desse documento, em 15/5/2020, razão pela qual também:

d.1) anuiu indevidamente com a tese da Administração de que o caráter emergencial estaria caracterizado em razão do 'aumento súbito da demanda ocasionada pela crise pandêmica do covid19', violando, assim, o disposto no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, quando, em verdade, o fato era decorrente da falha no planejamento e da não priorização tempestiva das contratações realizadas pela Semed com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae);

(...)

Argumentos do responsável Leis da Silva Batista:

15.2. O responsável apresentou, em síntese, os seguintes argumentos:

a) o planejamento para a aquisição e a distribuição de merenda escolar no exercício de 2020, que havia antes do período da pandemia da Covid-19, pode ser demonstrado com a evolução dos seguintes fatos:

a.1) para modernizar e melhor efetivar sua missão de ofertar uma educação básica de qualidade, a Semed havia contratado serviços de consultoria, por meio do Contrato 25/2017 (cópia na peça 59), firmado com o Instituto Águila de Gestão Ltda., cujo objeto consistia em rever todo o fluxograma de processos administrativos, sobretudo aqueles atinentes à Gestão da Alimentação Escolar; na ocasião, o defendente exercia a função de Diretor do Departamento de Suprimento e Logística (Deslog) e foi o gestor desse processo (peça 58, p. 3-4);

a.2) como resultado desse trabalho (relatório completo na peça 60, p. 41-209), foi elaborada a Matriz de Aquisição de Gêneros Alimentícios (peça 60, p. 210-252), que consolidou as quantidades de cada item da pauta de alimentos por modalidade de ensino (peça 58, p. 4);

a.3) com base nisso e nos ditames legais que regem a matéria, a Semed realizou todo o planejamento para aquisição de gêneros alimentícios, visando ao atendimento do ano letivo de 2020, por meio da elaboração do Termo de Referência Geral dos Gêneros Alimentícios, o que gerou a formalização do processo 2019/4114/4208/00172, e do Termo de Referência Geral dos Gêneros da Agricultura familiar, que culminou no Processo 2019/4114/4208/00186 (peça 58, p. 4);

a.4) posteriormente, houve integração da solicitação ao Plano de Suprimento e Logística da Prefeitura de Manaus (PLS) da Unidade Geral de Compras Manaus (UGCM), que é um órgão vinculado à Secretaria Municipal de Finanças (SemeF) e responsável por realizar o levantamento de demandas de aquisição de produtos e materiais de todas as secretarias da Prefeitura de Manaus e, também, encaminhar para Comissão Municipal de Licitação, o que garantiu a aprovação do cardápio da alimentação, com itens e quantidades de gêneros alimentícios propostos junto ao Conselho de Alimentação Escolar (peça 58, p. 4);

a.5) além disso, como parte do seu planejamento para executar a distribuição da merenda escolar no exercício de 2020, a Semed deu início aos processos administrativos anteriormente citados, em conjunto com o processo 2019/4114/4208/00169 (cópia na peça 62, p. 9-361), cujo intuito foi realizar procedimento licitatório, para aquisição de gêneros básicos destinados à merenda escolar nos exercícios de 2019 e 2020, uma vez que a Ata de Registro de Preços 26/2019, firmada em decorrência de licitação anterior (Pregão Eletrônico 68/2019), tinha vigência até abril de 2020 (peça 58, p. 5-6);

a.6) destaca-se, ainda, a realização do Pregão Eletrônico 63/2020, em 5/8/2020, que também visava ao fornecimento de gêneros alimentícios para atender ao cardápio da Merenda Escolar das Escolas da Rede Municipal de Ensino; o objeto foi dividido em duas partes, sendo que a primeira para itens congelados, refrigerados, hortifrúteis e proteínas, e a segunda para itens básicos; todos os preços obtidos correspondiam ao período pré-pandemia (peça 58, p. 6-7);

a.7) a análise da tramitação dos processos 2019/4114/4208/00169 e 2019/4114/4208/00172 (cópia na peça 62, p. 5-8) comprova que ambos foram formalizados em 8/8/2019 e 15/8/2019 e arquivados em 22/11/2019 e 22/10/2019, respectivamente, pois passaram a fazer parte do Plano de Logística e Suprimento da Prefeitura de Manaus, para que fossem licitados pela Comissão Municipal de Licitação (peça 58, p. 7); e

a.8) esses processos também demonstram que a Semed seguia com seu planejamento regular para a aquisição e a distribuição de merenda escolar no exercício de 2020 e, também, possuía estoques suficientes para fazer frente às necessidades nutricionais habituais dos seus alunos, até a conclusão das correspondentes licitações (peça 58, p. 7-8).

b) porém, em decorrência da pandemia, que teve início em março daquele ano no país, foram editados na ocasião os Decretos Municipais 4.780 e 4.787/2020 (cópia na peça 63), o primeiro declarando a situação emergencial na cidade de Manaus e o segundo, o estado de calamidade pública, cujo fato levou a Semed, por meio da Portaria 380/2020-SEMED/GS, a suspender as aulas da rede municipal de ensino e a instituir o 'Projeto Aula em Casa', a partir de 1º/4/2020 (peça 58, p. 8);

c) a suspensão das aulas presenciais perdurou ao longo de todo o ano de 2020, 'pulverizando qualquer planejamento realizado até então para aquele ano letivo', mas a Semed não se desobrigou de realizar a assistência alimentar para os alunos, considerando, ainda, que houve orientação (cópia de recomendações na peça 64) de órgãos de controle e da Defensoria Pública no mesmo sentido, tendo em vista, ainda, o fato de que muitas crianças se encontravam em situação de vulnerabilidade social e a merenda escolar era, muitas vezes, o seu único alimento saudável e nutritivo durante todo o dia (peça 58, p. 8-10);

d) a pandemia levou a Semed, portanto, a reorganizar o planejamento para os gastos com a alimentação escolar, haja vista a urgência para se realizar o isolamento social e atender às determinações que visavam a mitigar a contaminação viral; cabe ressaltar, também, o fato de que a cidade de Manaus teve um dos piores índices de disseminação do vírus SARS-COV-2 (peça 58, p. 9-10);

e) para mitigar o impacto da suspensão das aulas presenciais, a Semed criou os seguintes programas: 'Aula em Casa', 'Nossa Merenda' e 'Hora da Merenda' (peça 58, p. 10);

f) o programa 'Nossa Merenda' foi instituído pela Lei Municipal 2.595/2020 (cópia na peça 65, p. 3-4), para atender a cerca de 90 mil estudantes, e consistiu num auxílio mensal de segurança alimentar de R\$ 50,00

por aluno; também era uma das medidas emergenciais executadas para o enfrentamento da pandemia e tratava-se de um benefício similar àquele estabelecido pela Lei Municipal 1.402/2010, denominado de 'Bolsa Família Municipal Consorciada', que era destinado à transferência de renda mínima para famílias em situação de extrema pobreza (peça 58, p. 10-11);

g) com a edição da Lei 13.987/2020, que alterou a Lei 11.947/2009, houve autorização federal, em caráter excepcional, para a distribuição de gêneros alimentícios, adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) diretamente aos pais ou responsáveis pelos alunos, durante período de suspensão das aulas; ademais, o art. 14 da Lei 11.947/2009 permitia a dispensa de licitação para aquisição de gêneros oriundos da agricultura familiar (peça 58, p. 11-12 e 20);

h) dessa forma, a Semed elaborou, primeiramente, um projeto de distribuição de kits de gêneros alimentícios básicos, que já estavam acondicionados em seus estoques, aos alunos da rede municipal de ensino, o qual foi denominado de 'Projeto Hora da Merenda' e foi enviado para o Conselho de Alimentação Escolar para conhecimento e aprovação (peça 58, p. 12);

i) por meio desse projeto, foi elaborado inicialmente um plano-piloto, que teve, como escopo, a distribuição dos saldos em estoque dos gêneros alimentícios já existentes nas unidades de ensino municipal, cujo trabalho foi realizado por servidores municipais e voluntários; para ampliar o atendimento, foi editada posteriormente a Portaria 427/2020-SEMED/GS (cópia na peça 63, p. 7), que continha as regras que disciplinaram o processo de aquisição desses alimentos, o acondicionamento para distribuição, a forma de distribuição, as medidas para evitar a aglomeração de pessoas e, também, a comprovação de recebimento dos produtos pelos pais ou responsáveis (peça 58, p. 12-13);

j) assim, esse projeto teve como missão distribuir mais de 2.000 toneladas de alimentos do PNAE, que estavam em estoque na Central de Abastecimento e Logística da Semed e nas escolas municipais, além de vir a beneficiar, no total, mais de 242.000 alunos da rede municipal (peça 58, p. 13-15);

k) todo o planejamento do Programa Municipal de Alimentação, que é utilizado tradicionalmente, foi prejudicado com o período da pandemia, e, portanto, a escolha pela distribuição residencial de kits de alimentação não poderia seguir a forma usual, que considera a proporção per capita; exemplificativamente falando, o cálculo planejado de ingestão de arroz por aluno é de 240 g por mês, mas passou a ser de 1 kg pelo simples fato de que se trata de unidade mínima vendida comercialmente, o que influencia na composição de cada kit; dessa forma, os estoques (cópia de relatório com saldos de 31/12/2019 na peça 66) e os contratos da Semed, que poderiam compor cerca de 75 mil kits, esgotaram-se antes do atendimento a todos os estudantes, motivo pelo qual foi dada prioridade aos alunos das creches e dos centros de educação infantil (peça 58, p. 15-16);

l) a situação requeria do gestor tomada de decisão rápida, enquanto não fosse concluído o processo de licitação, que havia sido disparado tempestivamente pela Semed; o fato também foi levado a conhecimento do Comitê Emergencial da Covid-19, que incluía órgãos de controle envolvidos no processo, dentre os quais o FNDE, por meio da Sra. Sineide Neres (peça 58, p. 16);

m) foram analisadas na ocasião atas de registro de preços vigentes na cidade de Manaus, também, em outros entes da federação, que contivessem gêneros alimentícios para o prosseguimento do projeto, bem como avaliação do estágio em que os processos licitatórios se encontravam, restando constatado que, além de não haver atas com o quantitativo que era requerido, as licitações estavam atrasadas (tramitação dos processos na peça 67), em decorrência do novo regime de trabalho e do isolamento social imposto pela pandemia, que gerou novos desafios administrativos para a Comissão de Licitação do Município de Manaus, tais como atrasos na abertura da fase externa dos certames e defasagem nas planilhas de preços utilizadas como referência (peça 58, p. 16-17);

n) resta demonstrado que a Semed enviou tempestivamente seus pedidos de aquisição de gêneros alimentícios à Comissão Municipal de Licitação, mas que, por motivos alheios à sua vontade, os processos tiveram tramitação morosa, que perdurou ao longo de 2020, razão pela qual a espera pelas licitações, diante daquela situação excepcional, resultaria em prejuízos à alimentação dos alunos, cujo fato também foi reconhecido pelo Comitê Emergencial da Covid-19, o que fez surgir a necessidade de aquisição por dispensa de licitação, realizada no âmbito do processo 2020.18000.19112.0.005376 (peça 58, p. 17);

o) o processo acima mencionado seguiu todas as regras exigidas pela Lei 8.666/1993, principalmente no tocante às justificativas e à cotação dos preços junto a fornecedores habituais do município e, em se tratando de meio adequado, eficiente e efetivo para afastar o risco iminente de faltar merenda escolar, o

procedimento estava em conformidade com o Acórdão 27/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, segundo o qual a ‘situação emergencial (...) só se caracteriza se restar demonstrado que a contratação direta é o único meio adequado, necessário e efetivo de eliminar iminente risco de dano ou o comprometimento de segurança’ (peça 58, p. 17-18);

p) ademais, o subitem 4.1 do Manual de Perguntas Frequentes sobre a Execução do PNAE (apresenta link de acesso para esse documento na internet), do FNDE, não considera óbice a utilização da dispensa de licitação para aquisição de gêneros alimentícios durante a pandemia, desde que atendidas as regras dos arts. 24 e 26 da Lei 8.666/1993, inclusive quanto à escolha do fornecedor e à justificativa do preço (peça 58, 18-21);

q) a escolha do fornecedor ocorreu de maneira imparcial, considerando que a Divisão de Compra e Locação da Semed enviou solicitação de orçamento para várias empresas, ou seja, além do quantitativo mínimo de três fornecedores, que normalmente é adotado pelo ordenamento pátrio; contudo, foram obtidas apenas quatro cotações e, conforme demonstrado na pesquisa de preços (cópia na peça 68), a empresa A Chaves Coimbra - EPP apresentou a proposta mais vantajosa (peça 58, p. 21);

r) o processo de dispensa também contou com medidas adicionais adotadas pela gestora, visando a lisura e a transparência do procedimento, tal como a formação de um grupo de trabalho intersetorial para acompanhamento de todo o processo, o qual contaria com a participação de representantes de órgãos de controle do estado do Amazonas, que estavam desde o início avaliando a crise da merenda escolar e cobrando medidas do poder público (cópia de documentos correlatos na peça 69); entretanto, esses órgãos não quiseram compor tal colegiado, permanecendo apenas como unidades fiscalizadoras; em que pese o fato, não se pode afastar o reconhecimento de que a Semed objetivou dar mais transparência a todo o processo (peça 58, p. 21-22);

s) ressalte-se, ainda, que o convite para que esses órgãos compusessem o grupo de trabalho foi o evento final de uma cadeia de tratativas adotadas em face das recomendações que haviam dirigido à Semed, inclusive por meio da realização de diversas reuniões virtuais (peça 58, p. 22);

t) o procedimento adotado pela Semed também ressoa entendimento da 1ª Vara Federal de Teresópolis, ao julgar ação do referido município contra o FNDE (transcreve excerto no corpo da inicial), no sentido de que a verba federal pudesse ser utilizada para aquisição de cestas básicas, em substituição à merenda que era fornecida nas escolas (peça 58, p. 23);

u) dessa forma, a Semed não dispensou a licitação para aquisição dos kits de gêneros alimentícios pela simples existência de decreto municipal declarando situação emergencial, mas se baseando, também, em outros argumentos de fato e de direito (peça 58, p. 23-24);

v) trata-se de exigência muito gravosa cobrar do gestor um planejamento específico para aquele momento, em que havia nitidamente um motivo de força maior, que destruiu tudo que havia sido planejado pela sociedade para aquele ano (peça 58, p. 24);

w) cabe ressaltar, também, que nem a Semed nem as demais secretarias possuem subunidades para realizar procedimentos licitatórios próprios, motivo pelo qual todas as necessidades de compras são encaminhadas para a Comissão Municipal de Licitação, conforme estabelecido no Decreto Municipal 2.524/2013; neste contexto, o defendente somente poderia ser responsabilizado se tivesse deixado de enviar suas requisições àquela unidade que centraliza todas as compras e, portanto, não haveria que se falar em negligência ou falta de planejamento da sua parte, sob pena de violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que os atrasos nas licitações não ocorreram por qualquer ação desse agente (peça 58, p. 25-27); e

x) todas as entregas foram efetuadas nas unidades escolares, para onde os pais ou responsáveis pelos alunos se deslocavam para retirarem os kits, as cestas básicas e os cartões do programa ‘Nossa Merenda’; ademais, muitos servidores e gestores escolares foram acometidos pela Covid-19 na ocasião, o que também resultou em alguns óbitos dentre esses colaboradores (peça 58, p. 27).

Argumentos da responsável Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt:

15.3. Em suas razões de justificativa, a responsável Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt replica alegações similares àquelas apresentadas por Leis da Silva Batista, no tocante ao planejamento para aquisição de gêneros alimentícios pela Semed e a caracterização da dispensa de licitação, inclusive quanto à formalização dos processos 2019/4114/4208/00172 e 2019/4114/4208/00169 (alimentos em geral) e,

ainda, do 2019/4114/4208/00186 (alimentos da agricultura familiar), bem como posterior integração dessas demandas ao 'Plano de Suprimento e Logística da Prefeitura de Manaus'.

15.4. *Também menciona a existência da Ata de Registro de Preços 26/2019, que ainda tinha vigência em meados de 2020, assim como a realização do Pregão Eletrônico 63/2020, referente a gêneros alimentícios da agricultura familiar, o qual foi deflagrado em 28/5/2020.*

Argumentos do responsável Felipe Rodrigo Costa de Souza:

15.5. *Com relação à discussão sobre o planejamento para as aquisições de gêneros alimentícios pela Semed e a caracterização da dispensa de licitação (peça 81, p. 1-30), o defendente também tece argumentos similares àqueles apresentados pelos responsáveis **Leís da Silva Batista e Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt**, acrescentando somente que:*

a) conforme o Decreto 2.524/2013, todas as necessidades de compras da Semed devem ser encaminhadas à Comissão Municipal de Licitação, que é um órgão central de licitações do Município de Manaus, com atribuição de realizar e julgar todos os certames de interesse do Poder Executivo local, sem que haja autonomia para as demais unidades gestoras quanto à matéria (peça 81, p. 12);

b) os atrasos provocados pela pandemia na realização de certames licitatórios podem ser verificados também em certames do TCU, como nos Pregões Eletrônicos 13/2020, 40/2020, 42/2020 e 52/2020, nos quais o período decorrido do início da sua fase interna até a publicação dos respectivos editais se estendeu entre 375 e 665 dias, enquanto a licitação da Semed levou 534 dias (peça 81, p. 23-24); e

c) dessa forma, a espera pela finalização do certame da Semed resultaria em prejuízo à alimentação dos alunos, caracterizando o perigo da demora e, conseqüentemente, levando ao surgimento da necessidade de aquisição por meio de dispensa da licitação (peça 81, p. 24-25).

Argumentos do responsável André Luiz Monteiro Naice:

15.6. *Esse responsável apresenta (peça 32) alegações similares àquelas trazidas por **Felipe Rodrigo Costa de Souza** quanto ao planejamento para as aquisições de gêneros alimentícios pela Semed.*

Análise:

15.7. *Cumprir destacar, inicialmente, que, em razão da similaridade dos argumentos apresentados pelos responsáveis **Leís da Silva Batista, Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt, Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice**, o correspondente exame fará referência apenas à defesa ofertada pelo primeiro, quanto aos aspectos comuns, por motivo de economia processual.*

15.8. *Especificamente em relação a **Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice**, que trouxeram informações adicionais acerca do encaminhamento das demandas para a Comissão Municipal de Licitação e da urgência para a contratação direta, essa análise será feita de maneira complementar no presente tópico.*

15.9. *Com o intuito de demonstrar que existia adequado planejamento das contratações para a merenda escolar no período que antecedeu a pandemia da Covid-19, o responsável alegou (peça 58, p. 3-4), em suma, que todo o fluxo de processos administrativos da Semed havia sido revisto, em razão de consultoria (relatório na peça 60, p. 41-209) realizada pelo Instituto Águila de Gestão Ltda., por meio do Contrato 25/2017, cujos trabalhos levaram à elaboração de uma matriz para aquisição de gêneros alimentícios (peça 60, p. 210-252), com estabelecimento de quantidades de cada item da pauta de alimentos por modalidade de ensino, para o ano letivo de 2019.*

15.10. *Observa-se que o citado relatório apresenta uma visão geral da situação que havia em 2017 e, também, das medidas que se faziam necessárias para reformular esse fluxo de processos, as quais abrangiam os critérios de definição dos quantitativos de alimentos por aluno/modalidade de ensino, a aquisição desses itens, a sua logística de distribuição para as unidades escolares e a sua conservação.*

15.11. *Em decorrência desse trabalho, o responsável afirmou (peça 58, p. 4) que foram elaborados dois termos de referência para aquisição de gêneros alimentícios, um de caráter geral, que teria dado origem ao processo 2019/4114/4208/00172, e outro relacionado à agricultura familiar (não juntou cópia), resultando no processo 2019/4114/4208/00186.*

15.12. Cabe mencionar, neste ponto, que o processo 2019/4114/4208/00172 foi aberto em 15/8/2019 e a versão do Termo de Referência de caráter geral (cópia na peça 61, p. 225-271), que foi trazida aos autos por esse agente, foi elaborada no dia 11/12/2019, ocasião em que os autos já se encontravam arquivados, cujo fato ocorreu em 22/10/2019, conforme listagem da sua tramitação carregada pelo defendente (peça 62, p. 5-8).

15.13. Possivelmente, pode ter sido confeccionada para ser encaminhada à Unidade Geral de Compras Manaus (UGCM), a qual tinha ficado responsável por realizar o levantamento de demandas de aquisição de produtos e materiais de todas as secretarias da Prefeitura de Manaus, consoante citado pelo defendente (peça 58, p. 4).

15.14. No caso do processo 2019/4114/4208/00186, não trouxe aos autos o histórico da sua tramitação, nem cópia do correspondente Termo de Referência, o qual seria destinado à aquisição de gêneros da agricultura familiar.

15.15. Contudo, deve-se considerar que o Termo de Referência de caráter geral tem relação direta com o objeto do presente processo, enquanto o segundo se refere à aquisição de itens perecíveis, que não compuseram os kits que foram distribuídos aos pais e responsáveis dos alunos durante a pandemia.

15.16. Esse Termo de Referência se destinava à deflagração de um pregão eletrônico para registro de preços e, segundo as justificativas adotadas (peça 61, p. 227-228), visava ao atendimento de 245 mil alunos de quinhentas unidades escolares.

15.17. No tocante ao planejamento, há que se avaliar, ainda, os quantitativos existentes em estoques na ocasião, em conjunto com aqueles passíveis de aquisição no curto prazo.

15.18. Verifica-se que o responsável juntou aos autos cópia de um relatório (peça 66) com os saldos de gêneros alimentícios existentes nos estoques da Semed no dia 31/12/2019.

15.19. Alegou (peça 58, p. 5-6), também, que havia uma Ata de Registro de Preços (26/2019), firmada em decorrência do Pregão Eletrônico 68/2019, que possuía vigência até abril de 2020. Porém, não trouxe cópia dessa ata aos autos, nem informou os respectivos saldos que ainda eram passíveis de aquisição no final de 2019. Apenas juntou cópia de informações obtidas no Portal de Compras do Município de Manaus referentes à deflagração do citado certame, indicando que a sessão tinha sido prevista para 4/4/2019. Esse documento também apresenta os itens e os respectivos quantitativos licitados em abril de 2019 (peça 62, p. 382-384).

15.20. Cumpre destacar, ainda, que o responsável Felipe Rodrigo Costa de Souza menciona (peça 81, p. 8), em suas razões de justificativa, ter juntado cópia da Ata de Registro de Preços 26/2019, todavia não foi localizada dentre os documentos apresentados.

15.21. Em consulta ao mencionado Portal de Compras (<https://compras.manaus.am.gov.br>), verificou-se que a Ata de Registro de Preços 26/2019 teve vigência até 14/5/2020, porém, o sistema não possibilitou a obtenção de sua cópia.

15.22. A ausência dos saldos dessa Ata de Registro de Preços no final do ano de 2019 impossibilita estimar, com mais efetividade, os quantitativos totais que poderiam ser utilizados nos primeiros meses de 2020.

15.23. Contudo, a tabela abaixo apresenta os quantitativos dos itens existentes em estoque, juntamente com aqueles que se pretendia adquirir por meio da realização de um certame, correspondente ao Termo de Referência elaborado em 11/12/2019 (peça 61, p. 228-232), mencionado anteriormente:

Item	Especificação resumida	Unidade	Em estoque	A ser licitado	Total
1	Sal	Embalagem de 1 Kg	0	78.850	78.850
2	Arroz	Embalagem de 1 Kg	18.691	452.600	471.291
3	Açúcar	Embalagem de 1 Kg	2.000	640.350	642.350
4	Óleo de soja	Embalagem de 900 ml	0	111.500	111.500
5	Leite condensado	Embalagem de 395 g	5.148	92.000	97.148
6	Biscoito salgado cream cracker	Embalagem de 400 g	9.964	502.270	512.234

7	Pão massa fina	Kg	0	272.000	272.000
8	Farinha de mandioca	Embalagem de 1 Kg	10.100	82.400	92.500
9	Leite de coco	Embalagem de 500 ml	184	48.000	48.184
10	Creme de leite	Embalagem de 300 g	26	150.000	150.026
11	Mistura para mingau	Embalagem de 230 g	0	22.300	22.300
12	Farinha de tapioca ⁽¹⁾	Embalagem de 1 Kg	12.384	201.300	213.684
13	Milho branco	Embalagem de 500 g	3.740	114.300	118.040
14	Biscoito doce	Embalagem de 400 g	3.173	502.000	505.173
15	Macarrão tipo parafuso	Embalagem de 500 g	20.749	440.600	461.349
16	Extrato de tomate	Embalagem de 350 g	11.385	279.000	290.385
17	Farinha láctea	Embalagem de 400 g	0	90.300	90.300
18	Aveia	Embalagem de 200 g	0	32.300	32.300
19	Farinha de milho	Embalagem de 500 g	0	103.300	103.300
20	Feijão	Embalagem de 1 Kg	0	315.700	315.700
21	Leite	Embalagem de 400 g	0	879.996	879.996
22	Vinagre	Embalagem de 500 ml	9.506	104.000	113.506
23	Achocolatado	Embalagem de 400 g	17.560	189.500	207.060
	Café em pó ⁽²⁾	Embalagem de 250 g	1.750	0	1.750
	Leite em pó ⁽²⁾	Embalagem de 400 g	14.948	0	14.948
	Milho em flocos ⁽²⁾	Embalagem de 500 g	23.670	0	23.670

(1) A quantidade que havia em estoque era de 24.769 embalagens de 500 g e no termo de referência houve previsão de aquisição de embalagens de 1 Kg; e (2) Não foram previstos no termo de referência para aquisição no ano de 2020.

15.24. O fato indica que no final do ano de 2019, a Semed possuía gêneros alimentícios em estoque e, também, contava com possíveis saldos da Ata de Registro de Preços 26/2019, que ainda seriam passíveis de fornecimento em meados de 2020. Além disso, encontrava-se em curso procedimentos para a realização de novas licitações, o que, em princípio, poderia contribuir para a tese do responsável de que havia planejamento adequado para as aquisições desses alimentos.

15.25. Todavia, os defendentes não demonstraram nos autos os quantitativos ainda passíveis de aquisição por meio da Ata de Registro de Preços 26/2019. Considera-se, ainda, o fato de que se deve avaliar a condução dos processos administrativos referentes às licitações que seriam realizadas oportunamente.

15.26. Em relação ao processo 2019/4114/4208/00172, que corresponde à aquisição de alimentos em caráter geral e, portanto, ao Termo de Referência elaborado em 11/12/2019 (peça 61, p. 225-271), cabe destacar que o agente **não trouxe cópia de outros documentos** correspondentes ao seu objeto, apenas uma listagem da sua tramitação, que indica ter sido aberto em 15/8/2019 e arquivado no dia 22/10/2019.

15.27. No caso do processo 2019/4114/4208/00186, verifica-se que se relacionava ao Termo de Referência para aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, conforme mencionado anteriormente, portanto, sem relação direta com o objeto tratado nos presentes autos.

15.28. O defendente mencionou (peça 58, p. 5-7), ainda, um terceiro processo, no caso o 2019/4114/4208/00169 (cópia na peça 62, p. 9-361), que se destinava à aquisição de apenas alguns gêneros alimentícios, mais especificamente ovos, óleo de soja, pão de massa fina, charque, iogurte, farinha e feijão (relação dos itens na peça 62, p. 22-24), indicando que também iriam compor os kits a serem distribuídos aos pais e responsáveis dos alunos. Segundo a listagem da sua tramitação (peça 62, p. 5-7), foi aberto em 8/8/2019 e arquivado no dia 22/11/2019.

15.29. Cabe destacar que o Parecer Jurídico 590/2019-DJCML/PM (peça 62, p. 370-376), emitido em 7/11/2019 no bojo desse terceiro processo, **apontou diversas inconsistências no termo de referência** (peça 62, p. 16-32) e, também, **ausência de vários documentos** nos autos, razão pela qual considerou o procedimento inapto para deflagração de licitação.

15.30. Dentre as falhas apontadas no parecer jurídico, destacam-se:

- a) ausência de informação de repasse de recurso financeiro do PNAE;
- b) necessidade de adequação dos requisitos de qualificação técnica;
- c) ausência de elementos capazes de demonstrar que o cardápio inserto no anexo I do termo de referência atende às exigências do FNDE;

d) ausência do documento intitulado 'Responsabilidade Técnica', que deve ser emitido por um nutricionista, que também seria uma exigência do FNDE;

e) ausência de elementos que demonstrem o atendimento à exigência de que 30% dos recursos recebidos pela União devem ser direcionados para aquisição de gêneros da agricultura familiar; e

f) insuficiência na definição das obrigações da contratada no termo de referência.

15.31. Em resumo, três pontos fundamentais na conduta do defendente merecem ser destacados, porque apontam no sentido de que o planejamento das aquisições não ocorria de forma a atender tempestiva e efetivamente às necessidades da Semed, ainda que possa indicar ter havido atraso na centralização das demandas pela Unidade Geral de Compras Manaus (UGCM) e na realização do certame pela Comissão Municipal de Licitação.

15.32. Primeiro, o fato de não ter trazido elementos mais detalhados do processo 2019/4114/4208/00172 aos presentes autos, como forma de subsidiar sua defesa. Segundo, o Termo de Referência de caráter geral foi elaborado apenas em 11/12/2019, ou seja, com tempo exíguo para a realização de novo certame, ante a proximidade do início do ano letivo de 2020. Terceiro, a existência de diversas deficiências apontadas pelo Jurídico quanto ao processo 2019/4114/4208/00169, a ponto de o considerar inapto para possibilitar a deflagração do certame, e para as quais o defendente não demonstrou ter dado tratamento com a agilidade que se esperaria de um gestor médio.

15.33. Em decorrência, constata-se que o agente não obteve êxito em afastar sua responsabilização no tocante ao planejamento inadequado para as aquisições gêneros alimentícios pela Semed.

15.34. Quanto à continuidade dos procedimentos na ocasião, o defendente afirmou (peça 58, p. 7) que o arquivamento desses processos ocorreu porque passaram a fazer parte do Plano de Logística e Suprimento da Prefeitura de Manaus, para que fossem licitados pela Comissão Municipal de Licitação. Todavia, não demonstrou nem informou o momento em que novos procedimentos licitatórios tiveram início.

15.35. Sua alegação de que teria enviado tempestivamente tais demandas para a Comissão Municipal de Licitação, mas que, por motivos alheios à sua vontade, tiveram tramitação morosa, fazendo surgir a necessidade de aquisição por dispensa de licitação (peça 58, p. 17), não foi acatada na presente instrução, conforme mencionado anteriormente, uma vez que não havia tempo hábil para a realização de novos certames, ante a proximidade do início do ano letivo de 2020.

15.36. Observa-se que o defendente objetivou afastar de si e atribuir à Comissão Municipal de Licitação a responsabilidade pelo atraso na realização dos novos certames.

15.37. No caso específico do processo 2019/4114/4208/00172, pode-se verificar que a demanda passou a constituir novo processo (2020/11209/18988/00010) e resultou no Pregão Eletrônico 85/2020. O defendente trouxe aos autos cópia do edital e do termo de referência (peça 61, p. 90-113 e 122-136, respectivamente), o qual foi elaborado somente em 23/6/2020. Sua relação de itens e os correspondentes quantitativos (peça 61, p. 125-128) replicam o que constava na versão elaborada em dezembro de 2019 (peça 61, p. 228-232).

15.38. O fato demonstra que houve um interregno de seis meses entre a data da elaboração do Termo de Referência anterior (11/12/2019) e a confecção da versão levada a cabo no Pregão Eletrônico 85/2020, que foi finalizada somente em 23/6/2020.

15.39. Quanto ao Pregão Eletrônico 63/2020, que também foi mencionado em sua defesa (peça 58, p. 6-7), trouxe aos autos cópia do seu edital (peça 61, p. 14-29) e do termo de referência (peça 61, p. 33-49), que foi elaborado em 18/3/2020.

15.40. A relação dos itens (peça 61, p. 36-40) demonstra que se tratava de gêneros perecíveis, principalmente carne, peixe, legumes e frutas, não se relacionando, portanto, ao objeto do processo 2019/4114/4208/00172.

15.41. De fato, os Pregões Eletrônicos 63/2020 (referente a gêneros alimentícios da agricultura familiar) e 85/2020 (alimentos em caráter geral) somente foram deflagrados em 28/5/2020 e 24/2/2021, conforme consulta realizada ao Portal de Compras do Município de Manaus (peças 98-99).

15.42. Neste ponto, é razoável afirmar que a aquisição de gêneros alimentícios por dispensa de licitação, em maio de 2020, pode ter levado à necessidade de se postergar a realização do Pregão Eletrônico 85/2020, que ocorreu somente em fevereiro de 2021, o qual possuía objeto similar.

15.43. As alegações do defendente quanto ao impacto da pandemia da Covid-19 a partir de março de 2020 na educação municipal, que foram amplamente explicitadas em suas razões de justificativa (peça 58, p. 8-26) – principalmente quanto à suspensão das aulas presenciais e à instituição dos programas ‘Aula em Casa’, ‘Nossa Merenda’ e ‘Hora da Merenda’, com possível acompanhamento de representantes de órgãos de controle do estado do Amazonas, bem como ao critério de quantidade de alimento/aluno/mês – somente embasam a decisão adotada pela Semed de distribuição de kits diretamente aos pais e responsáveis dos alunos, mas não necessariamente justificariam a dispensa da licitação.

15.44. Deve-se considerar, neste ponto, que o defendente não demonstrou os saldos existentes nos estoques da Semed na ocasião em que foi adotada a decisão para a distribuição desses alimentos, mais especificamente a partir da suspensão das aulas em 1º/4/2020, bem como os quantitativos de itens da Ata de Registro de Preços 26/2019 que ainda eram passíveis de aquisição, conforme mencionado anteriormente.

15.45. Ademais, em decorrência da alteração do critério de quantidade de alimento/aluno/mês, em face da forma de aquisição e distribuição desses itens (por embalagens ou pesos específicos), eventuais ajustes nos quantitativos totais a serem adquiridos poderiam ser efetuados tempestivamente para a deflagração do novo certame, caso, de fato, houvesse saldo remanescente nos estoques e ainda na Ata de Registro de Preços 26/2019, que fosse suficiente para atender os alunos.

15.46. Ressalte-se que, apesar de o FNDE não ter vedado a utilização da dispensa de licitação para aquisição de gêneros alimentícios durante a pandemia, os requisitos previstos no art. 24 da Lei 8.666/1993 precisavam ser atendidos, o que não foi demonstrado pelos defendentes. Especificamente quanto à possibilidade de dispensa prevista no art. 14 da Lei 11.947/2009, esta se restringe a produtos oriundos da agricultura familiar, os quais não têm correspondência com aqueles adquiridos no âmbito do Contrato 21/2020.

15.47. Esses fatos indicam, ainda, que o atraso na realização do Pregão Eletrônico 85/2020, que teve seu Termo de Referência finalizado em 23/6/2020 e sua deflagração ocorrida em 24/2/2021, pode ter sido provocado em razão da aquisição dos produtos com a empresa A Chaves Coimbra, por dispensa de licitação, no mês de maio de 2020.

15.48. Por oportuno, deve-se mencionar, também, que a alegada tentativa frustrada de formar um grupo de trabalho intersetorial com órgãos de controle, para acompanhamento da dispensa de licitação, visando a dar maior transparência no procedimento (peça 51, p. 21-22), não supre a insuficiência na pesquisa de preços realizada, cujo tema, contudo, será abordado no tópico seguinte da presente análise.

15.49. Com relação à alegação dos responsáveis **Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice** de que os atrasos provocados pela pandemia na realização de certames licitatórios poderiam ser verificados também em certames do TCU, a exemplo dos Pregões Eletrônicos 13/2020, 40/2020, 42/2020 e 52/2020, cabe tecer algumas considerações.

15.50. Não se pode confundir a atuação das áreas administrativa e finalística do TCU, considerando, que a primeira se sujeita à fiscalização da segunda e, ainda, à unidade técnica de controle interno do Tribunal. Por esse motivo, em caso de alguma eventual irregularidade, o fato não representaria o posicionamento da Corte de Contas.

15.51. Em que pese esse fato, considera-se razoável prestar alguns esclarecimentos acerca dos mencionados certames, de forma a evitar eventuais alegações de análise rasa da matéria.

15.52. O Pregão Eletrônico 13/2020 foi conduzido no bojo do TC 023.647/2018-3 e teve como objeto a ‘contratação de serviço de manutenção em equipamentos de processamento de dados’ (edital na sua peça 41), que foi arrematado pela licitante vencedora, em sessão de 18/5/2020 (ata na sua peça 57), com o lance de R\$ 57.899,44.

15.53. Embora o processo tenha sido autuado em julho de 2018, a pretensão inicial seria a aquisição de novos servidores, conforme consta na prévia do termo de referência (cópia na sua peça 2). As tratativas que se estenderam até janeiro de 2020 visavam tal objeto, quando foi registrada a informação (cópia na sua

peça 15) de que tal aquisição não havia sido incluída no orçamento do Tribunal. Os trâmites seguintes levaram à contratação apenas dos serviços de manutenção, finalizada em maio do mesmo ano. Dessa forma, não se sustenta a alegação de que teria ocorrido atraso na realização do certame, em decorrência da pandemia.

15.54. O Pregão Eletrônico 40/2020 foi tratado no TC 023.644/2018-4 e teve como objeto o registro de preços para 'aquisição de bandejas para acondicionamento de fitas de mídia tipo LTO' (edital na sua peça 46), que foi arrematado, em sessão de 24/8/2020 (ata na sua peça 63), pelo valor global de R\$ 287.680,00.

15.55. Esse processo também foi autuado em julho de 2018, quando houve a designação da equipe responsável pela elaboração do termo de referência. Porém, os primeiros procedimentos vieram a ocorrer somente em maio de 2020, com o início das cotações de preços, constantes nas suas peças 2-8.

15.56. Considerando o interregno de dois anos, possivelmente em decorrência de esse objeto não ter sido priorizado pela Administração do Tribunal, e o fato de que a pandemia teve início no Brasil em março de 2020, ou seja, pouco antes da retomada dos procedimentos internos para a licitação, não se observa a existência de elementos que caracterizem atraso por esse motivo específico de calamidade pública, razão pela qual também não dá sustentação à tese desses defendentes.

15.57. Os procedimentos do Pregão Eletrônico 42/2020 ocorreram no TC 038.828/2018-9 e teve por objeto a 'contratação de serviços especializados para recuperação e pintura dos brises existentes, bem como instalação de linha de vida' em edifícios do Tribunal (edital na sua peça 65). Foi arrematado em sessão de 31/8/2020, pelo valor de R\$ 1.413.422,20 (ata na sua peça 79).

15.58. Esse processo foi autuado em novembro de 2018, mas em 17/4/2019 foi sobrestado pelo Secretário de Licitações, Contratos e Patrimônio (despacho na sua peça 35), para que se aguardasse a disponibilidade orçamentária. Foi retomado somente em junho de 2020, para elaboração da estimativa de preços, conforme consta nas suas peças 40-45).

15.59. Considerando que o lapso temporal, desde os trâmites iniciais em 2018 até junho de 2020, foi decorrente da falta de disponibilização orçamentária, também não se observa a existência de atraso em relação à pandemia iniciada em março de 2020.

15.60. Por fim, o processo TC 040.640/2019-1 tratou dos procedimentos referentes ao Pregão Eletrônico 52/2020, cujo objeto consistiu na 'contratação de serviços de TV por assinatura' (edital na sua peça 48), que foi arrematado em sessão de 14/10/2020, pelo valor de R\$ 23.325,60 (ata na sua peça 57).

15.61. Sua autuação ocorreu em 17/12/2019 e, inicialmente, tratou da realização de outro certame, no caso o Pregão Eletrônico 14/2020, com o mesmo objeto, que restou fracassado, conforme despacho do Secretário de Licitações, Contratos e Patrimônio, exarado em 30/4/2020 (cópia na sua peça 38).

15.62. Após cerca de dois meses, os trâmites foram retomados, com a realização de algumas modificações no termo de referência (cópia na sua peça 42). Em 14/8/2020, foi determinada a abertura de novo processo licitatório (despacho na sua peça 43), o que levou à deflagração do Pregão Eletrônico 52/2020.

15.63. Verifica-se, portanto, que também não houve atraso na realização do certame, em razão da pandemia iniciada em março de 2020, pois a licitação inicial ocorreu em abril daquele ano e restou fracassada, cujo fato levou à deflagração de novo pregão. Novamente, nota-se que a tese desses defendentes não se sustenta.

15.64. Dessa forma, pode-se concluir que a alegação dos responsáveis **Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice** de que esses quatro processos licitatórios do TCU teriam sofrido atrasos em decorrência da pandemia não se sustenta.

15.65. O exame da matéria demonstra que a urgência para a dispensa da licitação, que levou à celebração do Contrato 21/2020, com a empresa **A Chaves Coimbra**, em 22/5/2020, não surgiu em decorrência da pandemia, mas sim da falta de planejamento adequado para as aquisições de gêneros alimentícios no âmbito da Semed e da não priorização tempestiva das contratações realizadas com recursos do Pnae, considerando, ainda, a não demonstração nos presentes autos da existência de saldos em estoques da Semed, bem como dos quantitativos ainda passíveis de aquisição por meio da Ata de Registro de Preços

26/2019, que fossem suficientes para atender aos alunos durante o período necessário para a conclusão dos certames.

15.66. Em decorrência, não devem ser acolhidas as argumentações dos responsáveis **Leis da Silva Batista e Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt**.

15.67. Com relação aos agentes **Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice**, que haviam manifestado anuência à tese dos defendentes acima, de que o caráter emergencial estaria caracterizado em razão da pandemia da Covid-19, suas alegações também não devem ser acolhidas.

15.68. Porém, entende-se que o fato não deve ser considerado na dosimetria das sanções que possam vir a ser aplicadas a ambos pelo Tribunal, ao contrário dos responsáveis **Leis da Silva Batista e Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt**, uma vez que houve a urgência para a contratação, a qual, contudo, foi provocada por motivo diverso, ou seja, a falta de planejamento adequado das contratações de gêneros alimentícios pela Semed e a não priorização dessas aquisições com os recursos do Pnae.

16. Forma de seleção do fornecedor e pesquisa de preços

16.1. Com relação à discussão acerca da forma de seleção do fornecedor e da possível insuficiência na pesquisa de preços, foram realizadas as seguintes audiências:

c) Felipe Rodrigo Costa de Souza (CPF 934.298.352-91), uma vez que, como servidor da Assessoria Técnica da Secretária Municipal da Educação, emitiu o Parecer Jurídico 151.05.2020- ASSJUR/SEMED, em 15/5/2020, por meio do qual:

(...)

c.2) afirmou que a escolha do fornecedor teria ocorrido de forma imparcial, sob a alegação de que a Administração havia encaminhado cotações a várias empresas e obteve quatro orçamentos, motivo pelo qual restaria 'demonstrada a justificativa do preço', quando deveria ter alertado o órgão quanto à necessidade de realização de consulta a outras fontes, contrariando, assim, o disposto no art. 5º da IN-Seges-ME 73/2020, cuja norma é aplicável aos entes municipais, quando executarem recursos repassados voluntariamente pela União, consoante o disposto no seu art. 1º, § 2º, bem como a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.875/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e 2.901/2016-TCU-Plenário; 9.296/2017-TCU-1ª Câmara; e 10.531/2018-TCU-1ª Câmara, todos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

d) André Luiz Monteiro Naice (CPF 817.461.722-15), pois, como Assessor Técnico I da Secretária Municipal da Educação, manifestou concordância com o Parecer Jurídico 151.05.2020- ASSJUR/SEMED, por meio de despacho proferido no corpo desse documento, em 15/5/2020, razão pela qual também:

(...)

d.2) concordou com a afirmação de que a escolha do fornecedor teria ocorrido de forma imparcial, sob a alegação de que a Administração havia encaminhado cotações a várias empresas e obteve quatro orçamentos, motivo pelo qual restaria 'demonstrada a justificativa do preço', quando deveria ter alertado o órgão quanto à necessidade de realização de consulta a outras fontes, contrariando, assim, o disposto no art. 5º da IN-Seges-ME 73/2020, cuja norma é aplicável aos entes municipais, quando executarem recursos repassados voluntariamente pela União, consoante o disposto no seu art. 1º, § 2º, bem como a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.875/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e 2.901/2016-TCU-Plenário; 9.296/2017-TCU-1ª Câmara; e 10.531/2018-TCU-1ª Câmara, todos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Argumentos do responsável Felipe Rodrigo Costa de Souza:

16.2. Em suas razões de justificativa, o responsável apresenta, em síntese, os seguintes argumentos:

a) o art. 5º da Instrução Normativa - Seges/ME 73/2020 dispõe que a pesquisa de preços se dará na forma dos seus incisos I a IV, combinados ou não; portanto, esse dispositivo autoriza a utilização de apenas uma dessas possibilidades e, além disso, também foram observadas todas as exigências previstas no seu § 2º para a consulta aos fornecedores (peça 81, p. 30-33);

b) esse entendimento está em consonância com a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.157/2013, 1.565/2015 e 2.361/2009 (o defendente não identifica o Colegiado correspondente a esses julgados) e do Informativo de Licitações e Contratos 377 do TCU, os quais aceitam a pesquisa junto a outros fornecedores para justificar ou demonstrar a compatibilidade do preço contratado com aqueles praticados no mercado, considerando, ainda, que não existe obrigatoriedade de processo de seleção numa dispensa de licitação, mas sim de escolha justificada (peça 81, p. 33-34);

- c) a Semed enviou propostas a fornecedores contumazes de gêneros alimentícios para tal Secretaria Municipal, sendo selecionada a proposta da A Chaves Coimbra, que apresentou a melhor oferta; ademais, ainda que houvesse direcionamento para a escolha dessa empresa, o fato não constituiria irregularidade, uma vez que a contratação por dispensa de licitação exige a justificativa para a escolha e a compatibilidade do preço com o praticado no mercado, o que, de fato, ocorreu (peça 81, p. 34-35); e
- d) em recente consulta realizada em aquisições de outros entes públicos, considerando o período relacionado à ocasião da dispensa de licitação (meados de 2020), foi possível verificar que a média de valores praticados em outras atas de registro de preços era superior àqueles apurados pela Semed, o que denota que a realização da pesquisa apenas com fornecedores não representou nenhum prejuízo à Administração (peça 81, p. 36-38).

Argumentos do responsável André Luiz Monteiro Naice:

16.3. Esse responsável também apresenta (peça 32) alegações similares àquelas trazidas por Felipe Rodrigo Costa de Souza quanto à forma de seleção do fornecedor e à possibilidade de responsabilização do parecerista jurídico.

Análise:

16.4. Ressalte-se, inicialmente, que, em razão da similaridade dos argumentos apresentados por ambos os responsáveis, a análise desse tópico fará referência somente às alegações de Felipe Rodrigo Costa de Souza, por medida de economia processual.

16.5. Os responsáveis destacam jurisprudência do TCU que, em tese, acataria apenas a utilização de consultas a fornecedores como forma de justificar a compatibilidade dos preços com o mercado. Apesar de não identificarem os Colegiados que proferiram tais decisões, pode-se concluir, em face da similaridade da matéria, que se trata dos Acórdãos 1.157/2013-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, 2.361/2009-TCU-Plenário, cujo voto foi proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro, e 1.565/2015-TCU-Plenário, com voto condutor do Ministro Vital do Rêgo.

16.6. Cabe mencionar que o Acórdão 1.157/2013-TCU-Plenário foi proferido no bojo do TC 011.416/2010-6, autuado pelo Tribunal em decorrência de solicitação feita pelo Congresso Nacional, para que fossem apuradas eventuais irregularidades em obras realizadas por meio de um termo de compromisso, celebrado entre a Secretaria Nacional de Defesa Civil e o Governo do Estado do Piauí, com interveniência da Secretaria Estadual de Defesa Civil (SDC/PI).

16.7. No tocante aos preços praticados, o Ministro-Relator considerou em seu voto que os defendentes haviam demonstrado em suas defesas a sua compatibilidade com o mercado, destacando, neste ponto, o seguinte excerto da instrução da Unidade Técnica:

15. Ainda em relação aos preços praticados, são pertinentes os documentos apresentados pelos responsáveis, assim descritos na instrução da unidade técnica, sem que tenham sido impugnados, destaco:

‘10.3. Para demonstrar que os preços praticados nas planilhas orçamentárias apresentadas nos processos licitatórios em questão estavam compatíveis, à época, com os valores de mercados, traz avaliações realizadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí (DER/PI) e pela Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), tendo como parâmetro o Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e índices da Construção Civil (SINAPI) e o Sistema de Custos Rodoviários (SICRO II), além de parecer do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Piauí (CREA-PI)’

16.8. Verifica-se que não houve menção nesse julgado ao fato de que apenas consultas a fornecedores poderiam justificar a compatibilidade dos preços com o mercado, de forma a dar guarida à pretensão dos responsáveis no presente caso, mas sim que tal conclusão foi demonstrada naqueles autos, em sede de defesa.

16.9. O Acórdão 2.361/2009-TCU-Plenário resultou do julgamento do TC 018.433/2009-7, que trata de representação autuada para apurar supostas irregularidades em certame conduzido pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), cujo objeto era a contratação de serviços de organização e montagem da V Feira Internacional da Amazônia (Fiam 2009).

16.10. Ao apreciar a matéria, o Ministro-Relator (parágrafo 14 do seu voto) também não fez menção a fontes de pesquisa de preços que teriam sido utilizadas, apontando, apenas, a existência de incorreção

quanto ao método adotado para fixar os valores de referência, uma vez que o órgão havia apenas aplicado índice inflacionário sobre aqueles obtidos em licitação similar anterior. Portanto, esse julgado também não dá guarida à pretensão dos agentes no presente processo.

16.11. Contudo, cabe mencionar que o terceiro julgado que foi mencionado possui utilidade à defesa desses responsáveis.

16.12. Trata-se do Acórdão 1.565/2015-TCU-Plenário, que foi proferido no âmbito do TC 031.478/2011-5, o qual foi autuado para realização de auditoria no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com o objetivo de avaliar a conformidade de licitações e contratos decorrentes de convênios, celebrados com a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Faurgs), bem como aqueles firmados/executados diretamente pela sua superintendência situada no mesmo estado da federação. Esse julgado foi resultante da apreciação de pedidos de reexame interpostos por responsáveis que tiveram suas razões de justificativa rejeitadas pelo Tribunal.

16.13. Consta no voto do Ministro-Relator que havia entendimento no Tribunal de que a apresentação de cotações junto ao mercado era a forma preferencial de se justificar o preço em contratações por dispensa de licitação, devendo ser cotadas, no mínimo, três propostas válidas de empresas do ramo. Tal posicionamento corresponde ao alegado pelos defendentes.

16.14. No entanto, cumpre fazer uma breve síntese da evolução da jurisprudência do Tribunal a respeito do assunto, que buscou aprimorar a técnica desenvolvida para garantir a eficiência e assegurar o cumprimento dos princípios da Administração Pública.

16.15. O entendimento anterior considerava que a pesquisa de preços poderia ser feita apenas com cotações de, no mínimo, três fornecedores do ramo do objeto, a exemplo do Acórdão 3.026/2010-TCU-Plenário, com voto condutor do Ministro Raimundo Carreiro.

16.16. Porém, com o passar do tempo, esse entendimento foi se modificando, tanto que em 2013 o Tribunal proferiu novo julgado sobre a questão, no caso, o Acórdão 868/2013-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, dessa vez não mais especificando somente consulta a fornecedores do ramo, mas sim a uma cesta de preços, conforme o seguinte excerto do seu voto:

6. Para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado. A propósito, o Voto que conduziu o Acórdão 2170/2007-TCU-Plenário, citado no relatório de auditoria, indica exemplos de fontes de pesquisa de preço, in verbis:

‘Esse conjunto de preços ao qual me referi como ‘cesta de preços aceitáveis’ pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.’

16.17. Embora esse julgado tenha apontado a necessidade de consultar outras fontes de pesquisa, não indicou expressamente que seria irregular a utilização apenas de cotações junto a fornecedores, tanto que o Acórdão 1.565/2015-TCU-Plenário, citado pelo defendente, manteve o entendimento anterior.

16.18. Ainda na ocasião, foi proferido o Acórdão 2.943/2013-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, que trouxe mais uma evolução, no sentido de que a Administração deveria desconsiderar orçamentos, cujos preços estivessem fora da média do mercado, conforme consta no seu subitem 9.1.2.1:

9.1. determinar ao (...) que:

(...)

9.1.2. nas próximas licitações para contratação de serviço de buffet e locação de espaços para eventos:

9.1.2.1. deixe de considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, (...), de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado;

16.19. Com o intuito de disciplinar a metodologia para a pesquisa de preços, foi editada naquela época a Instrução Normativa - SLTI/MP 5/2014, cujo art. 2º elencou quatro fontes possíveis: Painel de Preços,

contratações similares de outros entes públicos, pesquisa publicada em mídia ou sítios eletrônicos especializados e pesquisa com os fornecedores.

16.20. Também definiu que poderiam ser utilizadas de forma combinada ou não, mas **devendo ser dada prioridade às duas primeiras opções** e, além disso, deveriam ser desconsiderados preços inexequíveis ou excessivamente elevados.

16.21. Contudo, nota-se que a avaliação para se considerar um preço inexequível ou excessivamente elevado ensejaria a obtenção de um quantitativo maior de orçamentos ou a comparação com outras fontes de pesquisa, não sendo razoável que apenas três cotações junto a fornecedores pudessem ser capazes de permitir tal julgamento.

16.22. Posteriormente, essa norma foi revogada pela Instrução Normativa - Seges/ME 73/2020, que manteve esses critérios, mas com algumas modificações nas metodologias.

16.23. Conforme consta nessas regras, devem ser priorizadas as consultas ao Painel de Preços e a contratações similares de outros entes públicos, destacando-se, ainda, o fato de que a cotação junto a fornecedores foi a última fonte elencada dentre as fontes indicadas.

16.24. Dessa forma, não seria mais recomendada a pesquisa de preços com base apenas em orçamentos com fornecedores do ramo do objeto, devendo-se priorizar a diversidade de fontes, para que se possa obter o preço mais próximo possível da realidade do mercado.

16.25. Na linha de entendimento de que outras fontes de pesquisa deveriam ser utilizadas para se estimar a licitação/contratação, seguiu a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.875/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e 2.901/2016-TCU-Plenário, 9.296/2017-TCU-1ª Câmara e 10.531/2018-TCU-1ª Câmara, todos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, os quais foram citados na fundamentação da audiência desses dois responsáveis.

16.26. Cabe mencionar, ainda, outros julgados do Tribunal que tratam os incisos I a IV do art. 2º, desse normativo como **ordem de preferência a ser seguida**, a exemplo dos Acórdãos 1.804/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman, e 2.907/2019-TCU-Plenário, com voto condutor do Ministro Weder de Oliveira, ambos proferidos antes da contratação firmada pela Semed.

16.27. Há que se destacar também que não deve prosperar a alegação do defendente (peça 81, p. 33-34) de que apenas a utilização de uma fonte para a pesquisa estaria em consonância com o Informativo de Licitações e Contratos 377 do TCU, pois esse Informativo cita (peça 100, p. 2) o Acórdão 2.186/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer. Em seu voto, destaca que, apesar de o representante ter alegado que a pesquisa de mercado tinha sido realizada sem o quantitativo mínimo de três cotações, houve elaboração de planilha de preço referencial para obras públicas (sistemas Sinapi e Sicro) e que, além disso, quatro empresas apresentaram propostas para a contratação, quando foram convocadas pela Administração.

16.28. Dessa forma, não tratou especificamente da possível utilização de uma única fonte de pesquisa, conforme a tese aventada pelo responsável.

16.29. Observa-se, portanto, que o Tribunal vem aprimorando sua jurisprudência no assunto e, atualmente, buscando garantir que as pesquisas de preços sejam conduzidas com uma técnica mais aperfeiçoada, com o intuito de evitar valores inexequíveis ou excessivamente elevados, que possam trazer prejuízos ao erário, para que permitam ser selecionadas propostas mais vantajosas para a Administração, consoante previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993. Importa ressaltar, que essa Corte de Contas já possuía tal entendimento por ocasião da contratação em análise.

16.30. Portanto, nenhum gestor deve tratar a ampliação da pesquisa de mercado, por meio de outras fontes, como mera obrigação formal, mas sim como objetivo de atender essencialmente ao interesse público, o que não ocorreu no caso concreto, em que se limitou a realizar apenas cotações junto a potenciais fornecedores.

16.31. O defendente alega (peça 81, p. 34-35), ainda, que foram enviadas propostas a fornecedores contumazes de gêneros alimentícios para a Semed.

16.32. Contudo, tanto a instrução pretérita (peça 9, p. 3-4, parágrafos 21-26) quanto aquela que propugnou pela conversão do processo originário na presente tomada de contas especial (peça 6, p. 15-16, parágrafos 58-68) demonstram que a empresa **A Chaves Coimbra** era o único fornecedor que se enquadraria nesse critério.

16.33. A Semed havia realizado cotações para a pesquisa de preços com quatro empresas, mas foi possível identificar nas análises acima mencionadas que apenas a empresa **A Chaves Coimbra** havia celebrado contratos de fornecimento de gêneros alimentícios para o Município de Manaus nos dois anos anteriores, sendo oito no ano de 2018 e dezoito em 2019, mas dez deles com valores entre R\$ 1 milhão e R\$ 9 milhões.

16.34. Com relação às outras três empresas consultadas, verificou-se que ocorreram contratações de valores pouco significativos ou com objeto diverso do pretendido na dispensa de licitação, conforme demonstrado a seguir:

a) a **MC Comercio e Representação Ltda.** havia participado de apenas duas licitações da Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno (Pregões Eletrônicos 68/2019 e 63/2020), mas sem vencer nenhum item, ao passo que outras doze licitantes, além da **A Chaves Coimbra**, sagraram-se vencedoras nesses certames, na maioria dos casos em valores que superaram a cifra de R\$ 1 milhão de reais cada uma; além disso, tinham sido firmado seis contratos para fornecer gêneros alimentícios a órgãos daquela municipalidade, entre 2018 e 2019, mas com valores abaixo de R\$ 26.000,00 cada um;

b) não havia comprovação de que a **EM de Souza e Cia. Ltda.** seria especializada no fornecimento de cestas básicas ou de que teria participado de alguma licitação do município; ademais, não chegou a ser contratada pelo ente municipal entre os anos de 2018 e 2019; e

c) a Semed havia mencionado, em sede de oitiva, que a **E S de Cruz Comércio** teria participado de uma licitação local, mas verificou-se que se tratava do Pregão Eletrônico 2/2019, da 21ª Companhia de Engenharia de Construção, sem que tivesse vencido qualquer um dos 439 itens do certame; foi verificado, ainda, que essa empresa tinha firmado apenas um contrato, cujo objeto era o fornecimento de 'papel higiênico' para a Semed, com valor de R\$ 601.200,00, relativo ao período de outubro de 2018 a dezembro de 2019.

16.35. Os defendentes não apresentaram contestação quanto a esses fatos, limitando-se apenas a alegar que todos se tratavam de fornecedores contumazes de gêneros alimentícios para a Semed, motivo pelo qual tal argumento também não deve prosperar, uma vez que não está embasado em elementos probatórios.

16.36. Ressalte-se, também, o fato de ter admitido (peça 81, p. 34-35) a possibilidade de ter havido eventual direcionamento para a contratação da empresa **A Chaves Coimbra**, aduzindo que isso não constituiria irregularidade, uma vez que a contratação por dispensa de licitação exigia a justificativa para a escolha e a compatibilidade do preço com o praticado no mercado.

16.37. Não se poderia considerar razoável que tal alegação pudesse se coadunar com o que se espera da conduta de um gestor médio de área técnica, porém, mais desarrazoado se torna quando vem de servidores que atuam como pareceristas jurídicos, uma vez que, em princípio, deteriam conhecimento mais amplo dessa outra esfera.

16.38. Neste sentido, não obtiveram êxito em demonstrar que não houve direcionamento da contratação para a empresa **A Chaves Coimbra** ou justificar que tal procedimento possuía amparo legal.

16.39. Os defendentes também alegaram (peça 81, p. 36-38) que a média de valores praticados em atas de registro de preços de outros entes públicos da mesma ocasião, ou seja, meados de 2020, era superior àqueles apurados pela Semed, cujo fato indicaria que a realização da pesquisa apenas com fornecedores não teria representado prejuízos à Administração.

16.40. No entanto, deve-se considerar que trazem informações somente sobre dois itens, açúcar cristal (valor médio pesquisado de R\$ 3,60 e contratado pela Semed de R\$ 2,75) e arroz branco, com valores médios pesquisados de R\$ 3,60/Kg e R\$ 4,31/Kg e contratados de R\$ 2,75 e R\$ 3,90, respectivamente).

16.41. Ademais, apesar de mencionarem que tal consulta se encontraria em anexo às razões de justificativa, não foi possível localizá-las nos autos e, também, não juntaram cópias das correspondentes atas de registro de preços. Por esses motivos, tal exame fica prejudicado.

16.42. Tendo em vista que a discussão acerca dos prejuízos causados pela contratação da empresa **A Chaves Coimbra** será tratada no tópico seguinte desta instrução, não cabe neste momento elastecer o exame dessa matéria.

16.43. Por fim, cabe trazer ao presente tópico a alegação dos responsáveis **Leís da Silva Batista e Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt** (peça 58, p. 21-22) de que teria havido tratativas frustradas de criação de um grupo de trabalho junto com órgãos de controle, para acompanhamento dos procedimentos destinados à dispensa de licitação, cujo intuito seria demonstrar que a Semed agia visando a dar transparência nas ações.

16.44. Ainda que tais medidas tenham sido adotadas na ocasião e o fato possa ser considerado plausível, não possuem dimensão suficiente para justificar a insuficiência na pesquisa de preços, mais especificamente quanto à ausência de consulta a outras fontes com o fito de demonstrar a compatibilidade dos orçamentos apresentados com os valores praticados no mercado, razão pela qual tal argumento não oferece utilidade à defesa dos responsáveis **Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice**.

16.45. Conclui-se, portanto, que os argumentos apresentados por esses dois responsáveis não são suficientes para justificar o posicionamento que adotaram no parecer jurídico, no sentido de que a forma utilizada pela Administração para a escolha do fornecedor teria ocorrido de maneira imparcial e com demonstração da 'justificativa do preço', quando deveriam ter alertado o órgão sobre a insuficiência da pesquisa de mercado e a necessidade de realização de consulta a outras fontes, razão pela qual não devem ser acolhidos.

17. Prejuízo ao erário

17.1. A alegada insuficiência na pesquisa de preços também possibilitou a apuração de possível prejuízo ao erário, o que levou à realização das seguintes citações:

a) A Chaves Coimbra – EPP (CNPJ 12.023.960/0001-56), em razão de ter praticado sobrepreço no importe de R\$ 2.897.621,25, decorrente da diferença entre os valores contratados por dispensa indevida de licitação e aqueles praticados no mercado;

b) Paulo José Almeida de Souza (CPF 748.453.492-72), pois, como servidor da Divisão de Compras e Locação da Secretaria Municipal de Educação, realizou pesquisa de preços insuficiente, sem que fossem consultadas outras fontes, além das propostas apresentadas pelas empresas convocadas, e sem que tivessem sido convocadas outras empresas que já forneciam gêneros alimentícios para a Semed, de forma a avaliar a compatibilidade dos valores com aqueles praticados no mercado; e

c) Ana Virginia Vieira Fanali (CPF 517.065.712-91), então Chefe da Divisão de Compras da Secretaria Municipal de Educação, uma vez que acatou a pesquisa de preços, feita de maneira insuficiente por servidor da sua unidade, sem que fossem consultadas outras fontes, além das propostas apresentadas pelas empresas convocadas, e sem que tivessem sido convocadas outras empresas que já forneciam gêneros alimentícios para a Semed, de forma a avaliar a compatibilidade dos valores com aqueles praticados no mercado, dando prosseguimento ao processo de contratação, com direcionamento para a empresa A Chaves Coimbra - EPP, com sobrepreço praticado no importe de R\$ 2.897.621,25;

Dispositivos violados: a) pesquisa de preços insuficiente: art. 5º da IN-Seges-ME 73/2020 e jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.875/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e 2.901/2016-TCU-Plenário; 9.296/2017-TCU-1ª Câmara; e 10.531/2018-TCU-1ª Câmara, todos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; b) sobrepreço na contratação: princípios da legalidade, da moralidade, da economicidade e dos que lhe são correlatos, conforme disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 c/c os arts. 37 e 70 da Constituição Federal; e c) direcionamento da contratação: seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/1993.

Débito:

Data	Valor	Motivo
22/5/2020	R\$ 2.897.621,25	Diferença entre os valores contratados por dispensa indevida de licitação e aqueles praticados no mercado.

Argumentos do responsável A Chaves Coimbra – EPP:

17.2. Com relação ao prejuízo apurado, a empresa apresenta, em suma, as seguintes alegações:

- a) o Contrato 21/2020 foi firmado em 22/5/2020, por dispensa de licitação, uma vez que na ocasião havia flagrante perigo de desassistência alimentar para um expressivo quantitativo de alunos assistidos pela Semed, tendo em vista que grande parte deles se encontram em situação de extrema pobreza, tal como apontado em recente estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), denominado 'Bem-Estar e Privações Múltiplas na Infância e na Adolescência no Brasil' (peça 73, p. 1-5);
- b) essa situação foi agravada pela pandemia da Covid-19, o que levou à necessidade de distribuição de gêneros alimentícios aos pais e responsáveis pelos estudantes, durante o ano de 2020, em caráter de urgência; ademais, houve na ocasião elevação substancial dos preços de alimentos, cujos produtos chegaram a faltar em alguns setores e regiões, conforme foi divulgado pela imprensa, a exemplo de matérias (reproduzidas na sua defesa) veiculadas pela CNN e pela agência Folhapress (peça 73, p. 5-6);
- c) as atas de registro de preços da Semed da época estavam sem saldo ou não possuíam saldo suficiente para fazer frente à política que viria a ser implementada, ou seja, a distribuição de kits de alimentos, considerando, ainda, que os quantitativos remanescentes nas escolas não podiam ser individualizados para cada estudante (peça 73, p. 7);
- d) na ocasião, a empresa A Chaves Coimbra recebeu solicitação de cotação de preços, por e-mail, e elaborou sua proposta, assim como ocorreu em outros processos de dispensa de licitação; ademais, não tinha conhecimento sobre outras empresas que estavam sendo consultadas, inclusive quanto aos valores ofertados (peça 73, p. 7);
- e) assim, não cabia à defendente realizar cotações com terceiros, mas apenas apresentar sua proposta com a correspondente documentação requerida, a fim de concorrer com igualdade de condições com outras empresas, motivo pelo qual a imputação de eventual direcionamento para a sua contratação não constitui conduta irregular capaz de sustentar a acusação de violação à competitividade ou aos dispositivos legais atinentes à matéria (peça 73, p. 8);
- f) não há elemento suficiente que evidencie qualquer irregularidade praticada pela defendente, considerando, ainda, a sua atuação humanitária ao se desdobrar em diligências para atender ao fornecimento justo de todos os alimentos contratados, dentro do cronograma estipulado e superando todos os problemas enfrentados pela cadeia dos gêneros alimentícios, diante dos entraves e bloqueios sanitários ocasionados pela pandemia, mesmo após o decreto de calamidade pública publicado pelo Governo Federal, em 18/3/2020, ou seja, poucos meses antes da celebração do contrato em discussão (peça 73, p. 8);
- g) o Pregão Eletrônico 17/2020 teve a sua proposta registrada em 16/1/2020, ou seja, antes do início da pandemia, ocasião em que os alimentos seguiam uma média retilínea de preços, mas a contratação ocorreu somente em 22/5/2020, quando já se vivenciava a crise de desabastecimento dos supermercados, motivo pelo qual é indevida a alegação de direcionamento da proposta da defendente (peça 73, p. 9-10);
- h) o fato de ter sido contratada emergencialmente e apresentado a melhor cotação demonstra que a proposta da empresa A Chaves Coimbra proporcionou inegável economia ao erário, não havendo que se falar em sobrepreço, o qual consistiria em adoção de valores expressivamente superiores àqueles praticados no mercado, conforme disposto no art. 6º, LVI, da Lei 14.133/2021 (peça 73, p. 10);
- i) cabe destacar, ainda, que não existe 'preço padrão' no mercado, de forma a estabelecer valores mínimo e máximo para a verificação da 'expressividade' daquele contratado; em caso análogo ao presente, o voto do Ministro Aroldo Cedraz no bojo do TC 025.813/2017-0 foi no sentido de se excluir a responsabilidade de empresas (peça 73, p. 10-12);
- j) qualquer preço que venha se sobrepor à pesquisa do órgão fiscalizador tende a ser considerado sobrepreço por ele, de maneira pouco cuidadosa, pois a métrica utilizada para a definição do 'preço de mercado' se torna um critério que não funciona com exatidão, muito menos nos tempos de pandemia (peça 73, p. 12);
- k) antes da promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o TCU criou uma espécie de regramento próprio para se atingir o 'preço de mercado', que é alcançado, em suma, por meio da aferição do 'preço médio' obtido na análise de, no mínimo, três orçamentos; porém, não raras vezes, deixa-se de verificar diversas variáveis, tais como o tempo, o local e o clima da região, ainda mais quando se trata de gênero alimentício (peça 73, p. 12);

l) a análise feita pela Selog não considerou os custos de embalagem, mão de obra e logística, que fizeram a composição do valor apresentado na proposta da empresa A Chaves Coimbra; ademais, durante a pandemia, essas despesas sofreram considerável alteração, de forma que os preços estimados não refletiam mais a realidade (peça 73, p. 12-14);

m) dessa forma, o fato de a proposta ter sido apresentada na ocasião da pandemia, aliado ao quantitativo de produtos adquiridos, as condicionantes logísticas que afetavam a sua entrega e o aumento ou a diminuição na demanda de determinados itens, representaram impacto nos valores ofertados, o que deve ser considerado pelo TCU (peça 73, p. 13-14);

n) a flutuação de preços durante a pandemia era frequente, com grande volatilidade, motivada pela variação da oferta e da demanda, bem como da queima de estoques, o que pode induzir a erro a fiscalização de contas (peça 73, p. 14);

o) houve ajuizamento de uma Ação Popular perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (processo 1009145-03.2020.4.01.3200), que contou com a participação do Ministério Público Federal, visando a discutir os mesmos fatos envolvidos nos presentes autos, na qual a defendente foi 'absolvida', o que indica ter havido equívoco por parte do TCU ao levar adiante a tese do sobrepreço, pois não considerou os custos relativos a embalagem, a mão de obra e a logística na apuração do valor de mercado (peça 73, p. 14-16);

p) a Sec/AM utilizou a data de 7/4/2020, como referência, para os valores relativos ao Pregão Eletrônico 17/2020, que foi o momento da sua adjudicação, com o objetivo de fazer comparação com a proposta da empresa A Chaves Coimbra, que foi contratada em 22/5/2020; contudo, não foi observado pela Unidade Técnica o fato de que a proposta da licitante vencedora daquele certame foi registrada bem antes, ou seja, em 16/1/2020, portanto, antes do início da pandemia, razão pela qual não refletiam a flutuação de preços verificada posteriormente; assim, as bases de cálculo para alegação de sobrepreço estão incompletas e não podem servir de parâmetro útil (peça 73, p. 16-17);

q) ademais, a Sec/AM também utilizou diversos preços relativos ao ano de 2019, como parâmetro de comparação, para suscitar o suposto sobrepreço, inclusive de itens fracassados – a exemplo do açúcar no âmbito do edital CEL 2/2020, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que aparece quatro vezes na lista média de preços do item 1 – e não considerou a integralidade dos itens da proposta da empresa contratada, mas tão somente os itens de característica perecível, o que não poderia ter ocorrido (peça 73, p. 19);

r) não obstante, a Sec/AM também considerou preços de outros estados da federação, dentre eles, Pernambuco, os quais possuem realidade logística (modal de transportes e acondicionamento, por exemplo) distinta da realidade de Manaus (peça 73, p. 19-21);

s) assim, a Sec/AM não analisou de 'forma crítica' os preços considerados em seu levantamento, conforme exigência do art. 1º, § 3º, da Resolução 18/2018 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os quais tinham fortes indícios de serem inexequíveis para a região e durante o período da pandemia (peça 73, p. 21);

t) além disso, algumas cotações feitas pela Sec/AM foram empreendidas em promoções-relâmpago, geralmente para atrair clientes, ou com validade próxima do vencimento, a exemplo de produtos vendidos pelo Mercantil Nova Era e pelo Atacadista Attack (apresenta cópia de nota fiscal e de ofertas de preços promocionais no corpo da sua defesa), pois o sistema de busca do Banco de Preços da Sefaz/AM se limita a exibir notas fiscais recentemente emitidas, o que leva equivocadamente os órgãos de controle a presumirem sobrepreço, razão pela qual os valores obtidos por meio desse banco de preços não representam parâmetros justos para efeitos de comparação (peça 73, p. 21-24);

u) aquisições de gêneros alimentícios realizadas antes da pandemia pelo TCU (Nota de Empenho 5/2019), pelo Ministério Público Federal (Pregão Eletrônico 4/2019) e pelo Ministério Público do Estado do Amazonas (certame não identificado) revelam preços praticados entre 20% e 38% acima daqueles adotados como paradigmas pela Sec/AM (peça 73, p. 24-27);

u.1) açúcar cristal – pacote de 1 Kg: TCU – R\$ 3,25; Ministério Público Federal – R\$ 2,83; e Ministério Público do Estado do Amazonas – R\$ 2,94; e Sec/AM – R\$ 2,36; e

u.2) leite integral em pó – R\$ 11,10 por embalagem de 400 g: Ministério Público Federal – R\$ 11,61; e Ministério Público do Estado do Amazonas – R\$ 11,10; e Sec/AM – R\$ 8,38.

v) os preços desses três órgãos também se encontram acima daqueles adquiridos pela Semed com a empresa A Chaves Coimbra, que foram de R\$ 2,75 para o açúcar cristal e R\$ 9,80 para o leite em pó integral (peça 73, p. 26).

Argumentos do responsável Paulo José Almeida de Souza:

17.3. Em suas alegações de defesa, esse responsável apresenta, em síntese, as seguintes alegações:

- a) em regra geral, quando planeja solicitar a aquisição de algum produto, cabe ao demandante a responsabilidade pela descrição do objeto e catalogação do ID no Sistema Compras Manaus, o qual definirá os parâmetros/paradigmas tanto do seu detalhamento quanto do preço (peça 95, p. 3);
- b) no caso concreto, o setor demandante era o Departamento de Suprimento e Logística, que catalogou todos os produtos em um único kit (reproduz tela do sistema com a sua descrição no corpo da sua defesa), não cabendo a esse defendente fazer julgamento ou questionamentos quanto à elaboração do Termo de Referência ou ao seu detalhamento, uma vez que não detém conhecimento das peculiaridades da área (peça 95, p. 3);
- c) dessa forma, a catalogação do objeto em um único kit limitou a pesquisa de preços, pois todos os procedimentos a partir de então seguiriam essa descrição, inclusive para a sua inclusão no Sistema de Compras de Manaus e a emissão da Nota de Empenho (também reproduz tela desse sistema e da emissão da Nota de Empenho no corpo da sua defesa), motivo pelo qual o documento de pedido de cotação para os kits foi enviado aos fornecedores, mas com solicitação de detalhamento de preços por item e com a indicação de que deveriam ser entregues em sacos transparentes com o logo do Município de Manaus (peça 95, p. 4-5);
- d) considerando que os fornecedores não tinham conhecimento do teor do Termo de Referência, o pedido de detalhamento de preços possibilitou identificar os valores por item apresentados pela empresa que veio a ser contratada, cujo fato evidencia a busca pela maior transparência nos valores apresentados nas propostas recebidas e, também, a boa-fé do defendente no procedimento da cotação (peça 95, p. 5);
- e) foi priorizada a pesquisa com fornecedores locais, pois se verificou que consultas a outras fontes, com a adoção do parâmetro de item isolado, não trariam preços confiáveis, uma vez que cada produto localizado em Atas de Registro de Preços de outros entes públicos teria valores e empresas diferentes, todas elas com vantagens e desvantagens distintas para negociação com seus próprios fornecedores (peça 95, p. 5);
- f) neste contexto, o atendimento aos critérios elencados no art. 73 da IN - Seges/ME 73/2020 não representaria a melhor metodologia para a pesquisa de preços, tendo em vista, ainda, a impossibilidade de se aferir custos complementares dos kits, tais como de embalagem e mão de obra; além disso, o período de abrangência de um ano para essas fontes também não demonstraria os preços reais, uma vez que a contratação estava ocorrendo durante a pandemia, que era um ambiente de muitas incertezas (peça 95, p. 5);
- g) em razão da pandemia, os fornecedores em todo o país não tiveram como manter os preços registrados anteriormente, dada a volatilidade desses valores, provocada principalmente pela suspensão de atividades não essenciais da economia e pelo aumento súbito da cotação do dólar, que passou de R\$ 4,72 para R\$ 5,82 em apenas dois meses, ou seja, entre os dias 11/3/2020 e 11/5/2020 (peça 95, p. 5);
- h) por esses motivos, o defendente seguiu o procedimento amplamente difundido nos órgãos públicos, conforme orientação dada pelo Acórdão 1.842/2017-TCU-Plenário, com voto condutor do Ministro Vital do Rêgo, que era de solicitar cotação de preços para um mínimo de três fornecedores, sendo que foram enviadas mensagens de e-mail para cinco empresas (peça 95, p. 6);
- i) assim, fica demonstrado que cabia a esse defendente somente enviar o pedido de cotação e organizar os valores na planilha comparativa de preços, motivo pelo qual não pode ser responsabilizado por algo que não fez, visto que os preços apresentados são de responsabilidade dos fornecedores, o que afasta a tese de irregularidade ou má-fé na sua conduta (peça 95, p. 6-7);
- j) com relação ao questionamento acerca da ausência de consulta a outras fontes de pesquisa, a conduta do defendente estava em consonância com a interpretação literal do art. 5º da IN - Seges/ME 73/2020, segundo o qual a pesquisa deve ocorrer de forma combinada ou não entre as possibilidades elencadas nos seus incisos I a IV; por esse motivo, a utilização de apenas uma ou algumas dessas fontes mostra-se suficiente para atendimento a esse dispositivo (peça 95, p. 7-8);

k) tendo em vista que a fonte adotada foi a pesquisa junto aos fornecedores, houve atendimento, também, a todas as exigências constantes no § 2º do mesmo dispositivo (peça 95, p. 8);

l) ademais, o método utilizado reflete a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.157/2013, 1.565/2015 e 2.361/2009 (o defendente também não identifica o Colegiado correspondente a esses julgados) e do Informativo de Licitações e Contratos 377 do TCU, pois aceitam a pesquisa junto a outros fornecedores para justificar ou demonstrar a compatibilidade do preço contratado com aquele praticado no mercado; ademais, não existe obrigatoriedade de processo de seleção numa dispensa de licitação, mas sim de escolha justificada, o que impende concluir que a 'legislação não obsta o direcionamento da contratação', o qual 'diverge do direcionamento ilícito em procedimento licitatório' (peça 95, p. 8-10);

m) apesar desse permissivo legal, a Semed enviou solicitações de orçamento a fornecedores contumazes do município, com o intuito de obter a proposta mais vantajosa, o que se materializou com a oferta da empresa A Chaves Coimbra; deve-se considerar, também, que algumas empresas declinaram de participar do processo, como, por exemplo, a Doce Cristal Comércio de Produtos Alimentícios Ltda. (CNPJ 11.428.962/0001-62), a TL Comércio de Produtos Alimentícios Eireli (CNPJ 18.843.338/0001-70), Disgal Distribuidora de Gêneros Alimentícios da Amazônia Ltda. EPP (CNPJ 04.449.757/0001-18), L G Furtado-ME (CNPJ 23.917.074/0001-92); contudo, tais negativas não foram levadas para o processo administrativo, uma vez que a Semed apenas juntou as propostas de empresas que manifestaram interesse (peça 95, p. 10-14);

n) para melhor instruir a defesa e demonstrar a regularidade do valor contratado, foi realizada pesquisa com base em aquisições e contratações similares de outros entes públicos (apresenta tabelas com as consultas realizadas), conforme previsto no art. 5º, II, da Instrução Normativa - Seges/ME 73/2020, o que possibilita observar que a média praticada nas atas de registro de preços desses órgãos é superior ao que foi contratado pela Semed, cujo fato demonstra não ter havido prejuízo para a Administração; ademais, tais atas não possuíam quantitativos almejados pela Secretaria Municipal de Educação e não estavam no formato desejado pelo setor demandante, que consistia em kit embalado e logomarca (peça 95, p. 14-18); e

o) logo após tomar conhecimento da ação popular, a Semed realizou cotação de preço em supermercados da cidade, para efeito de comparação dos valores com aqueles que estavam sendo contratados (reproduz os dados obtidos em uma tabela), muito embora não fosse a melhor metodologia para o caso, o que indicou não haver disparidades e possibilitou a continuidade da contratação (peça 95, p. 18-19).

Argumentos do responsável Ana Virginia Vieira Fanali:

17.4. Em suas alegações de defesa (peça 96), a responsável apresenta argumentos similares àqueles trazidos por **Paulo José Almeida de Souza**, acrescentando apenas que lhe coube somente analisar a planilha comparativa de preços com as cotações encaminhadas pelos fornecedores, não sendo responsável pelos valores apresentados pelas empresas (peça 96, p. 7).

Análise:

17.5. Antes de se adentrar ao exame da matéria, cumpre ressaltar que, em face da similaridade dos argumentos apresentados pelos responsáveis **Paulo José Almeida de Souza** e **Ana Virginia Vieira Fanali**, a análise do presente tópico fará referência somente às alegações do primeiro, por medida de economia processual.

17.6. Quanto aos argumentos apresentados, deve-se destacar, inicialmente, que a discussão acerca do cenário existente na época da contratação, inclusive quanto à pandemia da Covid-19, que teve início em março de 2020 no país, conforme mencionado pela empresa **A Chaves Coimbra** (peça 73, p. 1-7), foi analisada ao longo da presente instrução, restando demonstrado que houve falta de planejamento adequado para a aquisição de gêneros alimentícios pela Semed.

17.7. Também foi superada a discussão acerca da necessidade de se consultar outras fontes para a pesquisa de preços, além de cotações junto a fornecedores locais, consoante replicado, em parte, pelos defendentes **Paulo José Almeida de Souza** e **Ana Virginia Vieira Fanali** (peça 95, p. 5-10), cujo exame foi realizado no tópico anterior, o qual revelou não terem sido atendidos os critérios definidos no art. 5º da Instrução Normativa - Seges/ME 73/2020, consoante jurisprudência do TCU.

17.8. Neste ponto, a dificuldade aventada por esses dois agentes (peça 95, p. 5) foi de que a consulta a Atas de Registro de Preços de outros entes públicos não se afigurava como a melhor metodologia para a pesquisa de mercado, ante a diversidade de empresas e de valores ofertados e as vantagens e desvantagens distintas para negociação com seus próprios fornecedores, além de que havia impossibilidade de se aferir custos complementares dos kits, tais como embalagem e mão de obra, tendo em vista, ainda, que o período de abrangência de um ano não correspondia ao cenário vivido no país durante a pandemia.

17.9. De fato, a consulta feita a contratações de outros entes públicos traria naturalmente variedade de fornecedores e valores relativamente distintos, porém, ao contrário do sustentado por esses responsáveis, contribuiria para se obter uma visão mais ampla do mercado, de forma a se obter preços referenciais para a dispensa de licitação, ainda que não se apurasse por meio de outras fontes os custos complementares para composição dos kits.

17.10. No tocante ao período de abrangência, não havia óbice para que a Administração utilizasse, como referência, aquisições mais recentes na ocasião, justificando o fato com a pandemia que já havia iniciado, tal como realizado pela Sec-AM junto ao Banco de Preços da Sefaz/AM (peça 12 do TC 039.538/2020-6), pois a maior parte das cotações obtidas por essa Unidade Técnica foi referente ao período de janeiro a maio de 2020, conforme será demonstrado mais adiante nesta instrução.

17.11. Quanto à alegação (peça 95, p. 3-5) de que o cadastramento do objeto no Sistema Compras Manaus, por meio de kit, que era responsabilidade do demandante, teria limitado a pesquisa de preços, também não pode ser acatada, uma vez que o fato não impediria a obtenção de informações de maneira fragmentada por item, mediante consultas via internet, seja ao sítio do Painel de Preços, de mídias especializadas ou de outros órgãos, não se atendo apenas a cotações junto aos fornecedores.

17.12. Dessa forma, não se pode acatar o argumento desses agentes, assim como dos responsáveis **Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice**, conforme exame feito no tópico anterior desta instrução, de que a pesquisa realizada apenas junto aos fornecedores seria suficiente, pois, de fato, revelou-se ter sido afrontado o disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Seges/ME 73/2020, bem como à jurisprudência do TCU mencionada anteriormente, oportunidade em que se demonstrou a evolução do entendimento havido no Tribunal, inclusive no tocante aos julgados replicados por **Paulo José Almeida de Souza e Ana Virginia Vieira Fanali**.

17.13. Observe-se, ainda, que ambos também defendem (peça 95, p. 8-10) a tese de que a legislação não obsta o direcionamento da contratação, pois bastaria apenas a justificativa da escolha e a compatibilidade dos valores com o mercado.

17.14. A empresa também alega (peça 73, p. 8 e 10) que apenas atendeu à solicitação de cotação de preços feita pela Samed, apresentando a melhor proposta, sem que tivesse conhecimento da existência de outras empresas que também participariam do procedimento e dos respectivos valores ofertados, e, assim, o eventual direcionamento da contratação não constituiria irregularidade na sua conduta.

17.15. Todavia, conforme também demonstrado anteriormente, a empresa **A Chaves Coimbra** foi a única fornecedora habitual de gêneros alimentícios consultada na cotação de preços, cujo fato já bastaria para não se afigurar plausível a justificativa adotada para a sua escolha.

17.16. É imperioso destacar, ainda, que, além de ter sido favorecida com a celebração do contrato, auferiu indevidamente resultado financeiro, que foi obtido por meio do sobrepreço praticado no fornecimento, causando prejuízo à Administração, conforme será exaustivamente demonstrado mais adiante na presente instrução, motivo pelo qual esses argumentos também não devem ser acolhidos.

17.17. As alegações de **Paulo José Almeida de Souza** de que lhe cabia apenas enviar o pedido de cotação e organizar os valores na planilha comparativa de preços e **Ana Virginia Vieira Fanali** de que somente foi responsável pela análise dessas informações, razão pela qual não poderiam ser responsabilizados pelos preços apresentados pelos fornecedores (peças 95, p. 6-7; e 96, p. 7), também não podem ser acatadas.

17.18. Tal assertiva decorre do fato de que a realização da pesquisa de mercado exigia o atendimento a preceitos legais e normativos, restando demonstrado na presente instrução que houve violação aos critérios estabelecidos no art. 5º da IN-Seges-ME 73/2020 e à jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.875/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, 2.901/2016-TCU-Plenário,

relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, e 9.296/2017-TCU-1ª Câmara e 10.531/2018-TCU-1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

17.19. Os defendentes **Paulo José Almeida de Souza e Ana Virginia Vieira Fanali** também argumentam (peça 95, p. 5) que o período de abrangência de um ano, para ser utilizado nas consultas às fontes elencadas no art. 73 da IN - Seges/ME 73/2020, não demonstraria os preços reais, uma vez que a contratação estava ocorrendo durante a pandemia, quando houve alta volatilidade dos preços. Neste ponto, deixam implícito possível inconformismo com a pesquisa realizada pela Sec-AM.

17.20. Porém, conforme mencionado anteriormente, a maior parte das cotações obtidas por aquela Unidade Técnica foi referente ao período de janeiro a maio de 2020, ou seja, houve priorização ao período próximo à então pretensa dispensa de licitação, o que afasta, portanto, a insinuação de que não se estaria considerando preços dentro do cenário da pandemia.

17.21. O argumento desses dois defendentes de que a pesquisa da Sec-AM não teria considerado os custos complementares dos kits também não merece guarida, uma vez que se encontram **insertos no cálculo do sobrepreço efetuado por aquela Unidade Técnica, considerando os mesmos valores cotados pela empresa A Chaves Coimbra em sua proposta**, conforme se observa na tabela constante na instrução preliminar do processo originário desta tomada de contas especial (peça 14, p. 10).

17.22. Ambos alegam (peça 95, p. 14-18), ainda, ter efetuado recente pesquisa de mercado, desta vez em aquisições e contratações similares de outros entes públicos, conforme previsto no art. 5º, II, da Instrução Normativa - Seges/ME 73/2020, cujo objetivo seria de demonstrar que a média praticada nas atas de registro de preços desses órgãos seria superior ao que foi contratado pela Semed. Porém, apenas apresentaram tabelas com as consultas realizadas em dezesseis pregões eletrônicos, sem terem trazido aos autos os correspondentes documentos.

17.23. Em que pese o fato, esta Unidade Técnica buscou cópia das atas das sessões desses certames junto ao Portal de Compras do Governo Federal, em observância aos princípios do formalismo moderado e da verdade real, as quais foram carreadas aos autos nas peças 101-116.

17.24. O quadro abaixo apresenta todos os certames que foram indicados por esses agentes:

Órgão	UASG	Pregão	Sessão	Peça
Inst. Fed. de Educação, Ciência e Tec. Baiano - Campus Gov. Mangabeira ⁽¹⁾	154618	1/2020	24/1/2020	101
Inst. Fed. de Educação, Ciência e Tec. do Amazonas - Campus Tefé ⁽²⁾	155440	1/2020	23/3/2020	102
Grupamento de Apoio de Porto Velho - Comando da Aeronáutica ⁽²⁾	120641	8/2020	27/4/2020	103
Dist. Sanit. Especial Indígena de Tapajós - Fundação Nacional de Saúde ⁽³⁾	257045	1/2020	27/1/2020	104
Hospital Universitário - Universidade Federal de Santa Catarina ⁽²⁾	150232	167/2019	19/7/2019	105
Dep. de Adm. Interna da Sec. de Org. Institucional - Ministério da Defesa ⁽²⁾	110404	46/2019	13/12/2019	106
53º Batalhão de Inf. de Selva da 23ª Brigada - Com. Militar da Amazônia ⁽²⁾	160167	9/2019	6/2/2020	107
Coordenação Regional Purus da Fundação Nacional do Índio ⁽¹⁾	194048	8/2019	21/11/2019	108
Dist. Sanit. Especial Indígena de Tapajós - Fundação Nacional de Saúde ⁽³⁾	257045	4/2020	16/3/2020	109
Coordenação Regional de Palmas da Fundação Nacional do Índio ⁽²⁾	194033	1/2020	4/3/2020	110
Inst. Fed. de Educação, Ciência e Tec. de Rondônia - Campus Cacoal ⁽²⁾	158533	1/2020	11/2/2020	111
Hospital Universitário Julio Maria Bandeira de Mello	155912	17/2019	27/12/2019	112
Inst. Fed. de Educação, Ciência e Tec. de Rondônia - Campus Cacoal ⁽²⁾	158533	3/2020	20/4/2020	113

<i>Sec. de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República⁽²⁾</i>	110001	44/2019	17/1/2020	114
<i>Inst. Fed. de Educação Ciência e Tec. da Paraíba - Campus Souza⁽²⁾</i>	158279	1/2020	20/3/2020	115
<i>38º Batalhão de Inf. da 1ª Div. de Exército – Com. Militar do Leste⁽²⁾</i>	160093	6/2020	14/4/2020	116

(1) Ausência de competitividade; (2) Participação exclusiva de micro e pequenas empresas; e (3) Participação exclusiva de micro e pequenas empresas e fixação de intervalo elevado entre lances.

17.25. Conforme indicado na tabela acima, observa-se que, dos **dezesseis certames** adotados pelos defendentes para sua pesquisa de preços, **treze tiveram destinação à participação exclusiva** para micro e pequenas empresas.

17.26. Ao se afastar a participação daquelas de maior porte, essas licitações levam a resultado que não reflete o conjunto do mercado, mas apenas um segmento específico, que é beneficiário do tratamento diferenciado instituído pelos arts. 47 e 48, I, da Lei Complementar 123/2006.

17.27. Dessa forma, embora não haja óbice legal para sua utilização em pesquisas de mercado, a ausência de outros referenciais de preços pode comprometer os resultados apurados e, assim, não devem ser consideradas de maneira isolada.

17.28. Ademais, cumpre ressaltar que dois desses certames foram realizados pelo Distrito Sanitário Especial Indígena de Tapajós - Fundação Nacional de Saúde (Pregões Eletrônicos 1/2020 e 4/2020 – peças 104 e 109), nos quais foram **fixados valores proporcionalmente elevados para intervalo mínimo entre lances**, de R\$ 2,00 e R\$ 3,00, tendo em vista que os preços unitários da maior parte dos itens foram estimados em até R\$ 10,00.

17.29. Esse fato ensejaria que as licitantes reduzissem substancialmente os preços inicialmente propostos para fazerem uma única oferta adicional na etapa de lances. Como resultado, observa-se nas atas das sessões a ausência de competitividade em todos os seus itens, o que indica possíveis prejuízos para a Administração, ensejando a necessidade de **autuação de representação por parte desta Unidade Técnica** para tratar especificamente desses casos (Pregões Eletrônicos 1/2020 e 4/2020 do Dsei-Tapajós) e, também, de eventuais outros certames que venham a ser identificados por esta Unidade Técnica.

17.30. Não obstante tais fatos, observa-se, ainda, que, dos outros três certames, também houve ausência de competitividade em dois deles, mais especificamente nos itens correspondentes aos da contratação da Samed, o que será demonstrado mais adiante neste tópico da instrução. Trata-se dos Pregões Eletrônicos 1/2020, realizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano - Campus Gov. Mangabeira, e 8/2019, da Coordenação Regional Purus da então Fundação Nacional do Índio.

17.31. Em suma, portanto, constata-se que apenas um deles resultou de licitação mais ampla e com competitividade na disputa de preços, no caso, o Pregão Eletrônico 17/2019, realizado pelo Hospital Universitário Julio Maria Bandeira de Mello.

17.32. Cumpre ressaltar que a **avaliação qualitativa da utilização de referenciais de preços para a pesquisa de mercado** consiste em exigência disposta no art. 6º, §§ 2º e 3º, da Instrução Normativa - Seges/MP 73/2020, uma vez que o gestor não deve incluir valores inexecutáveis, inconsistentes ou excessivamente elevados e, além disso, **deve fazer análise crítica dos valores coletados**, principalmente, quando for observada grande variação nos resultados obtidos.

17.33. Todavia, não foi o que se observou na pesquisa apresentada por esses defendentes, conforme se observará a seguir, mediante análise efetuada para cada um dos oito itens que compuseram os kits de gêneros alimentícios, que foram adquiridos pela Samed junto a empresa **A Chaves Coimbra**, com as correspondentes considerações sobre esses certames.

17.34. Os valores de aquisição desses itens, em comparação com as pesquisas realizadas pela Sec-AM e pelos defendentes estão dispostos na tabela abaixo:

Item	Unidade	Aquisição ⁽¹⁾	Sec-AM ⁽²⁾	Defendentes ⁽³⁾
Açúcar cristal	Pacote de 1 Kg	R\$ 2,75	R\$ 2,36	3,60
Arroz tipo I	Pacote de 1 Kg	R\$ 3,90	R\$ 2,51	4,31

Biscoito salgado	Pacote de 400 g	R\$ 3,99	R\$ 2,38	4,44
Feijão carioca tipo I	Pacote de 1 Kg	R\$ 8,00	R\$ 4,99	8,43
Macarrão espaguete	Pacote de 500 g	R\$ 2,85	R\$ 1,83	3,66
Achocolatado em pó	Embalagem de 400 g	R\$ 4,00	R\$ 2,51	6,33
Leite em pó integral	Embalagem de 400 g	R\$ 9,80	R\$ 8,38	11,24
Óleo de soja	Embalagem de 900 ml	R\$ 4,90	R\$ 4,62	5,05

(1) os valores de aquisição estão demonstrados pela empresa contratada na peça 8, p. 75 do TC 039.538/2020 6, em apenso; (2) a pesquisa Sec-AM embasou a presente tomada de contas especial e consta nas peças 12 e 14, p. 10, do TC 039.538/2020-6, em apenso; e (3) preço médio apresentado na pesquisa pelos dependentes – peça 96, p. 15-18.

17.35. Para o item ‘açúcar cristal’, os dependentes indicaram sete propostas de licitantes vencedoras nos seguintes certames:

UASG	Pregão	Item	Qde.	Fornecedor	Valor
154618	1/2020	1 (peça 101, p. 9)	500	Periperi Exp. Com. Alim. Ltda.	2,74
155440	1/2020	3 (peça 102, p. 16)	2.302	J G Com. de Prod. Alim. Eireli	2,64
120641	8/2020	15 (peça 103, p. 38)	400	R e V Ind. e Com. de Mat. e Serv.	5,24
		4 (peça 104, p. 30)	1.440	E. da S. F. Luz	3,90
257045	1/2020	39 (peça 104, p. 49)	1.200	M N Alimentos & Serviços Ltda.	3,39
		74 (peça 104, p. 67)	1.200	Milton Batista da Mota	3,39
		109 (peça 104, p. 81)	888	S O Cordeiro de Souza Ltda.	3,93
Valor médio					3,60

17.36. No primeiro (peça 101, p. 9), a empresa vencedora do item 1 foi a única que participou da disputa, apresentando proposta que replicou o valor estimado e não ofertou lances adicionais, o que demonstra ausência de competitividade.

17.37. O segundo e o terceiro certames (peças 102 e 103) foram destinados à disputa exclusiva de micro e pequenas empresas.

17.38. Já no que concerne ao quarto pregão (peça 104, p. 30, 49, 67 e 81), realizado pelo Distrito Sanitário Especial Indígena de Tapajós - Fundação Nacional de Saúde, os valores finais (entre R\$ 3,39 e R\$ 3,90) ficaram acima do contratado pela Semed (R\$ 2,75). Todavia, além de ter sido restrito para a participação de micro e pequenas empresas, houve fixação de **intervalo mínimo entre lances de R\$ 2,00 para todos os 144 itens licitados**, cujo fato pode ter levado as licitantes a não realizarem ofertas adicionais na etapa de lances.

17.39. Considerando apenas os itens 4, 39, 74 e 109, que correspondem ao objeto contratado pela Semed, o valor estimado de R\$ 3,93 pode ter inviabilizado a competição, pois as duas únicas licitantes que participaram da disputa deveriam reduzir suas ofertas em 51% e 59%, em relação às propostas inicialmente apresentadas, para realizarem novos lances.

17.40. Para o item ‘arroz branco tipo 1’, os dependentes indicaram oito propostas de licitantes vencedoras dos seguintes certames:

UASG	Pregão	Item	Qde.	Fornecedor	Valor
150232	167/2019	4 (peça 105, p. 7)	1.320	Valdir Guilherme Dutra	6,49
120641	8/2020	7 (peça 103, p. 22)	400	R e V Ind. e Com. de Mat. e Serv.	4,53
		1 (peça 104, p. 28)	4.800	E. da S. F. Luz	3,85
		36 (peça 104, p. 48)	2.235	M N Alimentos & Serviços Ltda.	3,49
257045	1/2020	71 (peça 104, p. 66)	6.720	Milton Batista da Mota	3,49
		106 (peça 104, p. 80)	1.680	S O Cordeiro de Souza Ltda.	3,89
110404	46/2019	41 (peça 106, p. 130)	192	Uedama Com. Prod. Alim. Ltda.	3,89
160167	9/2019	318 (peça 107, p. 399)	2.000	Rafael de Alcantara	4,84
Valor médio					4,31

- 17.41. Todos os cinco pregões foram destinados à participação exclusiva de micro e pequenas empresas.
- 17.42. No caso do terceiro certame (peça 104), trata-se do mesmo pregão realizado pelo Distrito Sanitário Especial Indígena de Tapajós - Fundação Nacional de Saúde, que foi citado no tópico anterior, em que, além de a participação ter ficado restrita às micro e pequenas empresas, o órgão estabeleceu **intervalo mínimo entre lances de R\$ 2,00 para todos os 144 itens licitados**.
- 17.43. Considerando o valor estimado de R\$ 3,89 para os seus quatro itens correspondentes ao 'arroz branco tipo 1', o fato pode ter inviabilizado a competição, pois as licitantes que participaram da disputa (no máximo duas por item) deveriam reduzir suas ofertas entre 52% e 57%, em relação às propostas inicialmente apresentadas, para realizarem novos lances e, como resultado, todas deixaram de oferecer novos valores nessa etapa.
- 17.44. Ademais, cabe ressaltar, por oportuno, o fato de que consta na pesquisa da Sec-AM (peça 12, p. 3, do TC 039.538-2020-6) que a empresa **A Chaves Coimbra** havia fornecido esse mesmo produto pelo valor de R\$ 2,75 no âmbito do Pregão Eletrônico 17/2020, cujo objeto foi adjudicado em 7/4/2020, ou seja cerca de 30% abaixo do preço de sua contratação pela Semed.
- 17.45. Neste ponto, cabe mencionar que a alegação dessa empresa (peça 73, p. 16-17) de que a Sec-AM teria considerado a data da adjudicação (7/4/2020) e não aquela da sua proposta (16/1/2020) nesse certame, portanto, antes do início da pandemia, não altera o objetivo da sua citação e não afasta o débito apurado, uma vez que esse valor foi apenas um dos 23 coletados por aquela Unidade Técnica na pesquisa que embasou a presente tomada de contas especial, oportunidade em que constatou preço médio de R\$ 2,51.
- 17.46. Para o item 'biscoito salgado', os defendentes indicaram oito propostas de licitantes vencedoras nos seguintes certames:

UASG	Pregão	Item	Qde.	Fornecedor	Valor
194048	8/2019	9 (peça 108, p. 51)	300	RSL Com. Var. e Serv.	4,75
		60 (peça 108, p. 87)	700	RSL Com. Var. e Serv.	3,74
		111 (peça 108, p. 123)	700	RSL Com. Var. e Serv.	4,49
		162 (peça 108, p. 158)	1.400	RSL Com. Var. e Serv.	4,25
		213 (peça 108, p. 187)	1.800	RSL Com. Var. e Serv.	5,84
257045	4/2020	12 (peça 109, p. 27)	330	Milton Batista da Mota	4,50
194033	1/2020	3 (peça 110, p. 13)	2.000	W V B Vargas	4,00
158533	1/2020	58 (peça 111, p. 48)	100	RR de Souza & Cia Ltda.	3,92
Valor médio					4,44

- 17.47. Com relação ao primeiro certame (peça 108, p. 51, 87, 123, 158 e 187), a RSL Comercio Varejista e Serviços se sagrou vencedora dos cinco itens (peça 108, p. 51, 87, 123, 158 e 187) relativos ao biscoito salgado.
- 17.48. Todavia, observa-se a ausência de competitividade na licitação, pois os itens 9, 60, 111 e 213 foram disputados por apenas duas licitantes e o item 162 somente pela RSL. Ademais, essa empresa se sagrou vencedora replicando em suas propostas os valores estimados, com pequena redução em quatro desses itens, quando fez uma única oferta na etapa de lances.
- 17.49. O segundo certame foi realizado pelo Distrito Sanitário Especial Indígena de Tapajós - Fundação Nacional de Saúde (peça 109) e, assim como ocorreu no Pregão Eletrônico 1/2020, citado nos dois subtópicos anteriores, a licitação foi destinada à participação exclusiva de micro e pequenas empresas e houve fixação de intervalo mínimo que pode ter inviabilizado a competição, desta vez estabelecido em R\$ 3,00 para todos os itens. Neste caso, a licitante que se sagrou vencedora para o item 12 (peça 109, p. 27) teria que reduzir sua oferta inicial entre 51% e 80% para realizar um único lance adicional.
- 17.50. Assim, apesar de quatro empresas terem apresentado propostas, nenhuma fez ofertas na etapa de lances.
- 17.51. Quanto ao terceiro certame, o seu item 3 (peça 110, p. 13) integra um grupo que foi destinado à participação exclusiva de micro e pequenas empresas. Esse caráter restritivo também ocorreu em todos os itens do quarto pregão (peça 111) indicado pelos defendentes.

17.52. Para o item 'feijão carioca tipo 1', os defendentes indicaram dez propostas de licitantes vencedoras nos seguintes certames:

UASG	Pregão	Item	Qde.	Fornecedor	Valor
160167	9/2019	319 (peça 107, p. 400)	1.000	Rafael de Alcantara	8,97
		3 (peça 104, p. 29)	700	E. da S. F. Luz	8,60
257045	1/2020	38 (peça 104, p. 49)	504	M N Alimentos & Serviços Ltda.	6,99
		73 (peça 104, p. 67)	1.080	Milton Batista da Mota	6,99
		108 (peça 104, p. 81)	396	S O Cordeiro de Souza Ltda.	4,98
		25 (peça 108, p. 62)	50	RSL Com. Var. e Serv.	9,65
		76 (peça 108, p. 98)	275	RSL Com. Var. e Serv.	9,50
194048	8/2019	127 (peça 108, p. 134)	275	RSL Com. Var. e Serv.	8,49
		178 (peça 108, p. 167)	450	RSL Com. Var. e Serv.	8,30
		229 (peça 108, p. 198)	1.200	RSL Com. Var. e Serv.	11,79
Valor médio					8,43

17.53. Os dois primeiros certames (peças 104 e 107) foram destinados à participação exclusiva de micro e pequenas empresas, conforme mencionado anteriormente nesta instrução.

17.54. Com relação ao terceiro pregão, a RSL Comercio Varejista e Serviços se sagrou vencedora dos cinco itens (peça 108, p. 62, 98, 134, 167 e 198), tal como havia ocorrido com aqueles referentes ao biscoito salgado, examinado no subtópico anterior.

17.55. Novamente se observa a ausência de competitividade, pois os itens 25, 76, 127 e 229 foram disputados por apenas duas licitantes e o item 178 somente pela RSL, empresa que replicou em suas propostas os valores estimados e somente no quinto item fez um lance adicional, reduzindo sua oferta em R\$ 0,02.

17.56. Para o item 'macarrão espagete', os defendentes indicaram cinco propostas de licitantes vencedoras nos seguintes certames:

UASG	Pregão	Item	Qde.	Fornecedor	Valor
155912	17/2019	150 (peça 112, p. 24)	1.200	Thiago Gomes Barbosa Comercio	2,45
		151 (peça 112, p. 25)	50	Thiago Gomes Barbosa Comercio	5,10
257045	4/2020	5 (peça 109, p. 21)	198	Milton Batista da Mota	3,50
158533	3/2020	17 (peça 113, p. 14)	300	Imeissen Comercio e Serviços Eireli	3,49
120641	8/2020	22 (peça 103, p. 53)	320	R e V Ind. e Com. de Mat. e Serv.	3,78
Valor médio					3,66

17.57. Com relação ao primeiro certame, os defendentes fazem referência a dois itens, com valores significativamente distintos. O item 150 consiste no macarrão comum, enquanto o item 151 ao integral, conforme descrito na ata da sessão (peça 112, p. 24-25). Dessa forma, somente o primeiro corresponde ao produto adquirido pela Semed, conforme descrito no termo de referência da contratação (peça 6, p. 8, do TC 039.538/2020-6).

17.58. O valor apresentado para o item 150 foi de R\$ 2,45, portanto, inferior àquele contratado pela Semed de R\$ 2,85.

17.59. Consoante mencionado anteriormente, o segundo certame foi realizado pelo Distrito Sanitário Especial Indígena de Tapajós - Fundação Nacional de Saúde (peça 109) e, assim como ocorreu no Pregão Eletrônico 1/2020, a licitação foi destinada à participação exclusiva de micro e pequenas empresas e houve fixação de intervalo mínimo que pode ter inviabilizado a competição, desta vez estabelecido em R\$ 3,00 para todos os itens.

17.60. Em decorrência, nenhuma das quatro licitantes que ofertaram propostas fez ofertas na etapa de lances e, além disso, a licitante que se sagrou vencedora para o item 5 (peça 109, p. 21) teria que ter reduzido sua oferta inicial em 94% para realizar um único lance adicional.

17.61. O terceiro e o quarto certames (peças 103 e 113) foram destinados à participação exclusiva de micro e pequenas empresas.

17.62. Ressalte-se, ainda, o fato de que consta na pesquisa da Sec-AM (peça 12, p. 6, do TC 039.538-2020-6) que a empresa **A Chaves Coimbra** havia fornecido esse mesmo produto pelo valor de R\$ 1,66 no âmbito do Pregão Eletrônico 62/2020, cujo objeto foi adjudicado em 14/4/2020.

17.63. Para o item 'achocolatado em pó', os defendentes indicaram onze propostas de licitantes vencedoras nos seguintes certames:

UASG	Pregão	Item	Qde.	Fornecedor	Valor
120641	8/2020	1 (peça 103, p. 10)	80	R e V Ind. e Com. de Mat. e Serv.	7,20
110001	44/2019	2 (peça 114, p. 13)	50	Uedama Com. Prod. Alim. Ltda.	5,36
158279	1/2020	2 (peça 115, p. 19)	590	Thiago Gomes Barbosa Comercio	4,30
155440	1/2020	2 (peça 102, p. 12)	2.124	J G Comercio de Produtos Alimenticios Eireli	4,28
150232	167/2019	1 (peça 105, p. 4)	250	DMG Distribuidora de Alimentos Ltda.	5,32
158533	1/2020	44 (peça 111, p. 41)	150	SM Pantanal Representações e Serviços Eireli	7,56
194048	8/2019	5 (peça 108, p. 48)	50	RSL Comercio Varejista e Serviços	8,50
		56 (peça 108, p. 84)	110	RSL Comercio Varejista e Serviços	6,75
		107 (peça 108, p. 120)	110	RSL Comercio Varejista e Serviços	5,89
		158 (peça 108, p. 156)	180	RSL Comercio Varejista e Serviços	7,12
		209 (peça 108, p. 184)	600	RSL Comercio Varejista e Serviços	7,40
Valor médio					6,33

17.64. Os seis primeiros certames (peças 102, 103, 105, 111, 114 e 115) foram destinados à participação exclusiva de micro e pequenas empresas.

17.65. Em relação ao sétimo certame, pode-se observar ausência de competitividade, assim como ocorrido em outros itens dessa licitação, conforme demonstrado nesta instrução.

17.66. Os itens 5, 56, 107 e 209 foram disputados por apenas duas licitantes e o item 158 somente pela RSL (peça 108, p. 48, 84, 120, 156 e 184), a qual replicou em suas propostas os valores estimados e somente nos itens 158 e 209 fez um lance adicional, reduzindo sua oferta em R\$ 0,02 e R\$ 0,01, respectivamente.

17.67. Para o item 'leite em pó integral', os defendentes indicaram oito propostas de licitantes vencedoras nos seguintes certames:

UASG	Pregão	Item	Qde.	Fornecedor	Valor
110404	46/2019	3 (peça 106, p. 45)	264	Uedama Com. Prod. Alim. Ltda.	10,81
257045	4/2020	9 (peça 109, p. 24)	198	Milton Batista da Mota	13,00
160093	6/2020	233 (peça 116, p. 410)	200	Licita Web Comercio Eireli	10,00
194048	8/2019	33 (peça 108, p. 68)	130	RSL Comercio Varejista e Serviços	9,99
		84 (peça 108, p.104)	325	RSL Comercio Varejista e Serviços	10,49
		135 (peça 108, p. 140)	325	RSL Comercio Varejista e Serviços	10,43
		186 (peça 108, p. 171)	520	RSL Comercio Varejista e Serviços	10,35
		237 (peça 108, p. 203)	2.000	RSL Comercio Varejista e Serviços	14,87
Valor médio					11,24

17.68. Os três primeiros certames (peças 106, 109 e 116) foram destinados à participação exclusiva de micro e pequenas empresas.

17.69. Com relação ao segundo certame, também já foi mencionado nesta instrução que a fixação de intervalo mínimo entre lances de R\$ 3,00, para todos os itens, pode ter inviabilizado a competição. Especificamente sobre o seu item 9 (peça 109, p. 24), as licitantes somente apresentaram propostas. Caso a empresa que se sagrou vencedora quisesse realizar uma única oferta adicional na etapa de lances, teria que reduzir seu preço, no mínimo, em 23%.

17.70. Quanto ao quarto certame, que também já foi abordado na presente análise, observa-se ausência de competitividade nos itens 33, 84, 135, 186 e 237 (peça 108, p. 68, 104, 140, 171 e 203), assim como ocorreu em demais itens correspondentes ao objeto contratado pela Semed.

17.71. Neste caso, os itens 33, 84, 135 e 237 foram disputados somente por duas licitantes e o item 186 apenas pela RSL, a qual replicou em suas propostas os valores estimados. Nos três primeiros itens mencionados, fez um único lance adicional, reduzindo em poucos centavos as suas ofertas. Portanto, verifica-se que os preços obtidos também tenderam a não refletir a média do mercado.

17.72. Para o item 'óleo de soja', os defendentes indicaram sete propostas de licitantes vencedoras nos seguintes certames:

UASG	Pregão	Item	Qde.	Fornecedor	Valor
257045	4/2020	7 (peça 109, p. 23)	20	Milton Batista da Mota	4,70
194033	1/2020	23 (peça 110, p. 26)	800	W V B Vargas	4,96
194048	8/2019	42 (peça 108, p. 74)	100	RSL Comercio Varejista e Serviços	4,74
		93 (peça 108, p. 110)	300	RSL Comercio Varejista e Serviços	4,74
		144 (peça 108, p. 147)	300	RSL Comercio Varejista e Serviços	4,94
		195 (peça 108, p. 176)	500	RSL Comercio Varejista e Serviços	4,30
		246 (peça 108, p. 209)	700	RSL Comercio Varejista e Serviços	6,98
Valor médio					5,05

17.73. Os dois primeiros certames (peça 109 e 110) foram destinados à participação exclusiva de micro e pequenas empresas.

17.74. Ademais, cabe ressaltar novamente que no primeiro certame houve a fixação de intervalo mínimo entre lances de R\$ 3,00, para todos os itens, o que pode ter inviabilizado a competição. No caso específico do seu item 7 (peça 109, p. 24), as quatro licitantes apenas apresentaram propostas, sem lances adicionais, pois o fato exigiria uma redução de preço entre 61% e 62% nos preços ofertados.

17.75. Com relação ao terceiro certame, fato que já foi examinado algumas vezes nesta instrução, também houve ausência de competitividade nos itens 42, 93, 84, 135, 186 e 237 (peça 108, p. 74, 110, 147, 176 e 209), assim como ocorreu em demais itens correspondentes ao objeto contratado pela Semed.

17.76. Os itens 42, 93, 144 e 246 foram disputados somente por duas licitantes e o item 195 apenas pela RSL, a qual replicou em suas propostas os valores estimados. Nos quatro primeiros itens mencionados, fez um único lance adicional, reduzindo suas ofertas em R\$ 0,01.

17.77. Portanto, tendo em vista as considerações feitas para cada um dos oito itens que integraram os kits de gêneros alimentícios e a necessidade de se fazer análise crítica dos preços coletados, em obediência ao disposto no art. 6º, § 2º e 3º, da Instrução Normativa - Seges/ME 73/2020, resta demonstrado que os dezesseis certames utilizados pelos defendentes para a pesquisa de preços, que constam em suas alegações de defesa, foram, em quase sua totalidade, destinados à participação exclusiva de micro e pequenas empresas, cujos preços obtidos podem refletir apenas um segmento do mercado, mas não o seu conjunto, e, além disso, observa-se ter havido ausência de competitividade em quatro licitações.

17.78. Essas constatações revelam a insuficiência da pesquisa apresentada pelos defendentes, em suas alegações de defesa, a qual não pode ser considerada para afastar aquela realizada pela Sec-AM (peças 12 e 14, p. 10, do TC 039.538/2020 6, em apenso).

17.79. Cabe destacar, novamente, que a pesquisa da Sec-AM teve por base preços de diversas fontes, obtidos por meio de consulta ao Banco de Preços da Sefaz/AM e a mercados locais, com exceção de dois itens, para os quais foram utilizados os valores apresentados na ação popular, que tramita perante a 3ª Vara Federal de Manaus/AM (processo 1009145-03.2020.4.01.3200), ou seja, consulta no sistema Busca Preço da Sefaz/AM e em aquisições junto ao Mercantil Nova Era e Supermercados DB.

17.80. Não se pode esquecer, ainda, que essa pesquisa da Sec-AM abrangeu não apenas os valores de aquisição desses oito itens, mas também os **custos adicionais de embalagem, mão de obra, logística, impostos e lucro** da contratada **A Chaves Coimbra**, considerando os **mesmos valores e percentuais consignados na sua proposta de preços**, ao contrário do argumentado por essa empresa (peça 73, p. 12-14), em suas alegações de defesa, fato também exposto anteriormente neste tópico.

17.81. Também se observa a inclusão desses custos complementares no cálculo do sobrepreço, que foi feito na instrução inicial do processo originário desta tomada de contas especial (peça 14, p. 10, do TC 039.538/2020-6, em apenso).

17.82. Os responsáveis **Paulo José Almeida de Souza e Ana Virginia Vieira Fanali** alegam (peça 95, p. 18-19) que, logo após tomarem conhecimento da mencionada ação popular, a Semed realizou cotação de preços em supermercados da cidade e, ao fazer comparação com aqueles que estavam sendo adquiridos, teriam constatado não haver disparidades, o que possibilitou a continuidade da contratação.

17.83. Apresentam, ainda, uma tabela que indica os seguintes valores para o conjunto de oito itens que compuseram o kit de gêneros alimentícios: Mercantil Nova Era (R\$ 39,33), Supermercado DB (R\$ 39,28), Carrefour (R\$ 40,62) e Assaí (R\$ 40,37), sem considerarem os custos complementares de embalagem, mão de obra, logística, tributos e lucro, cujos montantes seriam compatíveis com os preços contratados pela Semed (R\$ 40,19).

17.84. Cabe destacar, neste ponto, que essa argumentação havia sido objeto de resposta de oitiva do órgão e foi analisada na instrução (peça 6, p. 10 e 13) que propôs a conversão do processo originário na presente tomada de contas especial.

17.85. Na ocasião, a antiga Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) destacou que tais valores não podiam ser considerados de maneira isolada, pois refletiam apenas o comércio varejista.

17.86. De fato, a venda no varejo tende a ter preços mais elevados do que no atacado, tanto em decorrência dos custos/tributos/lucros do comerciante final quanto do ganho de escala que se obtém na aquisição de quantitativos maiores de itens diretamente de um atacadista.

17.87. Por essa razão, tais valores não podem ser utilizados isoladamente, ou seja, sem outros referenciais de preços, e, assim, a análise pretérita não merece reparo, não devendo ser acolhida essa argumentação dos defendentes.

17.88. As alegações da empresa **A Chaves Coimbra** acerca da suposta caracterização de urgência da contratação (peça 73, p. 1-7), em razão da pandemia da Covid-19, e do esforço que teria empenhado para fornecer os kits de alimentação não têm relação direta com o objeto da sua citação, a qual trata especificamente do sobrepreço que foi apontado na contratação.

17.89. Embora sua pretensão seja a de apontar que a situação teria provocado escassez de produtos e elevação dos preços no mercado, sua tese não poderia prescindir de elementos probatórios, os quais não foram trazidos aos autos pela empresa e, no caso dos demais defendentes, restou demonstrado que as informações apresentadas não foram suficientes para que obtivessem êxito em afastar os prejuízos apurados.

17.90. Ademais, a empresa também não traz aos autos cópias das notas fiscais da aquisição dos produtos que forneceu para a Semed, considerando que apenas atua na revenda das mercadorias. Caso o seu custo de aquisição fosse, de fato, elevado, o procedimento poderia, em tese, contribuir para o seu objetivo de justificar os preços contratados, o que não ocorreu.

17.91. Não obstante, deve-se ressaltar que a discussão acerca da dispensa da licitação foi examinada nesta etapa processual, mais especificamente no tópico relacionado ao planejamento das aquisições de gêneros alimentícios pela Semed, oportunidade em que se constatou ter sido inadequado, uma vez que os defendentes não afastaram as irregularidades que lhes haviam sido imputadas.

17.92. Essa defendente também destaca (peça 73, p. 10-12) o fato de inexistir um 'preço padrão' no mercado, de forma a balizar cálculo para o sobrepreço e que muitas vezes se deixa de verificar diversas variáveis, tais como o tempo, o local e o clima da região, além da flutuação de preços provocada pela pandemia, ainda mais quando se trata de gênero alimentício e, além disso, em caso análogo, o voto do Ministro Relator no bojo do TC 025.813/2017-0 teria sido no sentido de se excluir a responsabilidade das empresas.

17.93. Naturalmente, o mercado não pratica 'preço padrão', dada a diversidade de empresas/fornecedores, cada uma com as suas peculiaridades e gestões administrativas, tendo em vista, ainda, as variáveis que, em geral, impactam nos custos dos produtos.

17.94. A Sec-AM não buscou apurar um 'preço padrão', mas sim uma média dos valores praticados no mercado, de forma a identificar e mensurar o sobrepreço que restou identificado nas aquisições feitas pela Semed.

- 17.95. *Caberia aos responsáveis contestar a metodologia utilizada e os preços apurados que compuseram a pesquisa, com alegações acompanhadas de suficientes elementos probatórios, o que não ocorreu.*
- 17.96. *Deve-se considerar, ainda, que a empresa se insurge contra o sobrepreço apurado pela Sec-AM, mas apenas de forma genérica, sem adentrar especificamente ao cálculo efetuado por aquela Unidade Técnica e sem apresentar elementos probatórios para justificar os preços que praticou nessa contratação, a exemplo de notas fiscais da sua aquisição dos gêneros que compuseram os kits de alimentação, conforme mencionado anteriormente, uma vez que atuava na intermediação do fornecimento.*
- 17.97. *Notadamente quanto ao TC 025.813/2017-0, cujo processo foi mencionado pela empresa como caso análogo e no qual o voto do Ministro Relator teria excluído a responsabilização das empresas, verifica-se que foi autuado em razão de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo em vista irregularidades em repasses de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a um ente municipal.*
- 17.98. *O mérito daquele processo foi apreciado por meio do Acórdão 12.439/2021-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, que considerou regulares com ressalvas as contas dos responsáveis.*
- 17.99. *Segundo o voto condutor (parágrafos 10-11), o cálculo do sobrepreço não teria considerado os custos associados ao fornecimento de gêneros alimentícios às escolas, sobretudo em relação ao armazenamento, acondicionamento, distribuição e transporte dos produtos, além de que o preço obtido teria refletido muito mais a realidade local do que o mercado nacional ou estadual.*
- 17.100. *Ao contrário do alegado pela empresa, o caso apresentado difere daquele que está em exame no presente processo, pois no cálculo do sobrepreço realizado pela Sec-AM foram considerados todos os custos complementares, adotando-se os mesmos valores constantes na proposta da **A Chaves Coimbra**, que foi contratada pela Semed, conforme exaustivamente demonstrado na presente instrução.*
- 17.101. *Não obstante a inclusão desses custos adicionais no cálculo do sobrepreço, a pesquisa feita pela Sec-AM teve por base o período próximo à contratação efetuada, e, ainda, o estado do Amazonas – cuja capital abriga mais da metade da sua população, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2021, que pode ser verificada no seu sítio na internet.*
- 17.102. *Dessa forma, não há como esse julgado socorrer a tese defendida pela empresa.*
- 17.103. *Com o intuito de indicar possível equívoco do TCU em apontar sobrepreço na contratação, a empresa alega (peça 73, p. 14-16) que foi ‘absolvida’ na Ação Popular ajuizada perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (processo 1009145-03.2020.4.01.3200), cujo objeto teria tratado dos mesmos fatos envolvidos nos presentes autos.*
- 17.104. *No tocante a essa ação popular, cabe destacar que a Sec-AM utilizou alguns dados da pesquisa de mercado feita pelo seu autor, para o cálculo do sobrepreço, mais especificamente para apenas dois dos oito itens que compuseram os kits de alimentação, porque não havia encontrado resultados para os itens ‘feijão carioca’ e ‘óleo de soja’ na consulta ao Banco de Preços da Sefaz/AM, conforme se observa na instrução preliminar do TC 039.538/2020-6 (peça 14, p. 8-10, parágrafos 47-55).*
- 17.105. *O autor da referida ação popular apontava sobrepreço na aquisição dos kits de alimentação, contudo não havia considerado os custos complementares, principalmente de embalagem, transporte e entrega dos produtos. Justamente por esse motivo, o processo foi julgado improcedente na primeira instância (cópia da sentença na peça 38 do TC 039.538/2020-6).*
- 17.106. *Contudo, ressalte-se novamente que, ao contrário do alegado pela empresa, a Sec-AM acrescentou no cálculo do sobrepreço os mesmos valores dos custos complementares adotados pela empresa na sua proposta encaminhada para a Semed.*
- 17.107. *Dessa forma, o equívoco não foi cometido pelo Tribunal, mas sim pela defendente, ao desconsiderar que replicou em suas alegações de defesa o mesmo argumento levado aos autos do processo originário, em sede de sua oitiva, o qual foi afastado durante sua análise na instrução que propôs sua conversão na presente tomada de contas especial (peça 6, p. 11-12, parágrafos 35-40).*
- 17.108. *A empresa também aponta (peça 73, p. 19-24) que a Sec-AM teria utilizado indevidamente, em sua pesquisa preços, contratações referentes ao ano de 2019, inclusive de itens fracassados, como no caso do*

edital CEL 2/2020, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que teria aparecido quatro vezes na lista média de preços do item 'açúcar cristal', além de aquisições ocorridas em outros estados da federação, dentre eles Pernambuco, e, ainda, de produtos vendidos por mercados locais em promoções-relâmpago.

17.109. Cabe ressaltar novamente que a Sec-AM apurou valores de contratações e de cotações/notas fiscais eletrônicas para seis itens que compuseram os kits de alimentação, por meio de consulta ao Banco de Preços da Sefaz/AM (peça 12 do TC 039.538/2020-6).

17.110. Todas as contratações consideradas nessa pesquisa referem-se a adjudicações concretizadas entre janeiro e abril de 2020, portanto, em período próximo à celebração do contrato entre a Semed e a empresa **A Chaves Coimbra**, com maior concentração no segundo bimestre do ano. Para as cotações/notas fiscais eletrônicas, o período considerado foi de setembro de 2019 a maio de 2020.

17.111. Para o 'açúcar cristal', foram obtidos 27 preços de contratações e nove de cotações/notas fiscais eletrônicas, o que resulta em 36 fontes de informações, das quais apenas cinco foram de setembro de 2019 e as restantes a partir de fevereiro de 2020 (peça 12, p. 1-2, do TC 039.538/2020-6).

17.112. No caso do 'arroz tipo 1', constam quinze contratações e oito cotações/notas fiscais eletrônicas, ou seja, 23 fontes de informações, das quais somente cinco foram de setembro de 2019 e as restantes a partir de janeiro de 2020 (peça 12, p. 3, do TC 039.538/2020-6).

17.113. Quanto ao 'biscoito salgado', não foram encontradas contratações, sendo consideradas cinco cotações/notas fiscais eletrônicas, uma delas de abril e as quatro restantes de maio de 2020 (peça 12, p. 4, do TC 039.538/2020-6).

17.114. Em relação ao 'macarrão espaguete', a pesquisa apresenta preços de dez contratações de abril de 2020 e cinco cotações/notas fiscais eletrônicas de novembro de 2019, o que resulta em quinze fontes de informações (peça 12, p. 6, do TC 039.538/2020-6).

17.115. No que concerne ao 'achocolatado em pó', a Sec-AM obteve valores referentes a sete contratações de abril de 2020 e oito de cotações/notas fiscais eletrônicas, sendo cinco de setembro de 2019 e três de maio de 2020, com um total de quinze fontes de informações (peça 12, p. 7, do TC 039.538/2020-6).

17.116. Por fim, para o 'leite integral em pó', foram considerados dezenove preços de contratações e seis de cotações/notas fiscais eletrônicas, resultando em 25 fontes de informações, das quais somente quatro são de setembro de 2019 (peça 12, p. 8-9, do TC 039.538/2020-6).

17.117. Conforme mencionado anteriormente, para os itens 'feijão carioca tipo 1' e 'óleo de soja', a Sec-AM levou em consideração as pesquisas feitas pelo autor da ação popular, as quais não foram diretamente contestadas pelos responsáveis, que se limitaram a se apoiar na sentença de mérito de tal processo.

17.118. Especificamente quanto à alegação da empresa (peça 73, p. 19) de se ter utilizado valores de quatro itens fracassados do edital CEL 2/2020, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, cabe destacar que a defendente não apresentou elementos probatórios para esse caso. Tampouco foi possível obter cópia da ata da sessão desse certame ou outras informações adicionais no sítio do citado órgão (https://www.amazonas.am.gov.br/orgaos_entidades/secretaria-de-estado-do-meio-ambiente-sema).

17.119. Contudo, verifica-se que na pesquisa da Sec-AM constam na verdade três valores (R\$ 2,71, R\$ 2,72 e R\$ 2,74) e, ainda que tivesse obtido êxito em demonstrar o fato, a sua exclusão do cálculo para a pesquisa do 'açúcar cristal' teria impacto insignificante, ou seja, de apenas 1,7% no valor médio apurado, que passaria de R\$ 2,36 para R\$ 2,32.

17.120. No tocante à sua alegação (peça 73, p. 19-21) de que a Sec-AM teria considerado preços de outros estados da federação, há que se ressaltar que a pesquisa para seis dos oito itens foi realizada exclusivamente junto ao Banco de Preços da Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas (Sefaz/AM), que traz valores praticados exclusivamente nessa unidade da federação.

17.121. Com relação aos itens 'feijão carioca tipo 1' e 'óleo de soja', que se considerou os valores da pesquisa que consta na ação popular, as fontes utilizadas foram o sistema de 'Busca Preço', também da Sefaz/AM, que também traz valores praticados exclusivamente nessa unidade da federação, e os mercados Mercantil Nova Era e DB, ambos situados na cidade de Manaus.

- 17.122. Em decorrência, não merece acolhida a alegação de que se teria utilizado contratações de outras unidades da federação para a elaboração da pesquisa de preços.
- 17.123. A empresa também argumenta (peça 73, p. 21-24) que a Sec-AM teria considerado valores praticados em promoções-relâmpago de supermercados e aponta preços que foram utilizados na pesquisa da ação popular, fazendo referência aos itens 'açúcar cristal', 'macarrão espagete' e 'óleo de soja'.
- 17.124. Todavia, para os dois primeiros itens, a Sec-AM utilizou, como fonte de informações, preços obtidos junto ao Banco de Preços da Sefaz/AM e não da citada ação popular.
- 17.125. Apenas para o 'óleo de soja' é que se considerou os valores da pesquisa dessa ação popular, uma vez que não foram obtidas informações no sistema acima mencionado. Ademais, o único caso relacionado a esse item, que foi apontado pela empresa, seria o do Mercantil Nova Era, mas a defendente apenas reproduz no corpo da sua defesa suposto panfleto promocional e, ainda, não considera o fato de que a ação popular também apresenta outros valores apurados junto ao sistema Busca Preço da Sefaz/AM.
- 17.126. Portanto, pode-se concluir que, em suma, a pesquisa elaborada pela Sec-AM foi bastante ampla e priorizou preços referentes a período próximo às tratativas para a dispensa de licitação da Semed e efetivação da contratação da empresa **A Chaves Coimbra**, razão pela qual esses questionamentos da empresa não podem prosperar.
- 17.127. A empresa também aponta (peça 73, p. 24-27) que o TCU, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado do Amazonas (MPE/AM) teriam realizado certames durante o ano de 2019, obtendo-se valores para os itens 'açúcar cristal' e 'leite integral em pó' acima daqueles que havia fornecido para a Semed.
- 17.128. Ressalte-se que a empresa não junta cópia de documentos referentes a essas contratações, apenas indica os links de acesso no corpo da sua defesa (peça 73, p. 26), os quais resultam em erro quando são clicados.
- 17.129. Não obstante o fato, foi possível identificar a aquisição feita pelo TCU e o pregão do MPF, mas não a suposta licitação do MPE/AM, nem mesmo em consulta ao sítio desse órgão na internet (www.mpam.mp.br).
- 17.130. Quanto ao TCU, a Nota de Empenho indicada pela **A Chaves Coimbra** refere-se a uma contratação emergencial para aquisições de diversos produtos de limpeza e gêneros alimentícios, cujo fato ocorreu em razão de descumprimento contratual da empresa contratada pelo Tribunal, para atender a Sec-RN, conforme consta na peça 8 do processo administrativo TC 036.719/2019-6.
- 17.131. A aquisição ocorreu junto a mercado varejista da cidade de Natal/RN, em 25/10/2019, e teve o montante de R\$ 3.303,10, conforme Nota Fiscal Eletrônica 82954 (peça 117), emitida pelo Atacadão da Limpeza Comercio Ltda. O item 'açúcar cristal' foi apenas um dos 29 produtos adquiridos e teve o quantitativo de apenas 30 Kg, com valor unitário de R\$ 3,25.
- 17.132. Considerando que se trata de aquisição no varejo, com quantitativo muito pequeno, e, portanto, sem ganho de escala, não se pode considerar razoável para justificar o preço de fornecimento adotado pela defendente para Semed, principalmente pelo fato de que foram entregues 244.525 Kg desse produto, para integrar cada um dos kits de alimentos contratados.
- 17.133. Já em relação ao Pregão Eletrônico 4/2019 do Ministério Público Federal, em que aponta valores de R\$ 2,83 para o 'açúcar cristal' e R\$ 11,61 para o 'leite integral em pó', a ata da sua sessão foi acostada aos autos na peça 118.
- 17.134. Verifica-se que a licitação foi destinada à participação exclusiva de micro e pequenas empresas, motivo pelo qual os preços obtidos refletem apenas um segmento do mercado e, assim, sua utilização de maneira isolada não pode ser capaz de afastar o sobrepreço apurado pela Sec-AM.
- 17.135. Dessa forma, a tese da defendente de que, seguindo o entendimento da Sec-AM, também teria havido sobrepreço nessas aquisições não pode ser acolhida.

17.136. Considerando todo o exposto, conclui-se que os defendentes não obtiveram êxito em afastar as irregularidades que lhes foram imputadas, inclusive quanto ao débito apurado de R\$ 2.897.621,25, razão pela qual suas argumentações não devem ser acolhidas.

18. Boa-fé dos responsáveis

Argumentos do responsável Leís da Silva Batista:

18.1. Esse defendente não apresentou argumentos específicos para demonstrar eventual boa-fé na sua conduta, deixando essa intenção apenas de forma intrínseca na sua defesa.

18.2. Ao final, requer seja reconhecida a legalidade da decisão de aquisição dos kits de merenda por meio de dispensa de licitação, afastando-se a alegação de suposta ausência de seu planejamento (peça 58, p. 27-28).

Argumentos da responsável Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt:

18.3. Essa defendente apresenta, em síntese, as seguintes alegações acerca da sua conduta:

a) o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, com redação dada pela Lei 13.655/2018, estabelece a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público apenas pelos atos praticados com dolo ou erro grosseiro (peça 46, p. 27);

b) posteriormente, foi editado o Decreto 9.830/2019, cujo art. 12 veio a sanar dúvidas acerca da definição do alcance do denominado 'erro grosseiro', o que resultou em uma atenuação maior do que a entendida anteriormente, quanto à responsabilização do gestor por atos cometidos durante a gestão, uma vez que tornou imprescindível a existência de algo mais contundente e relevante do que a mera ocorrência de culpa (peça 46, p. 27-28);

c) a modificação trazida por essas normas levou ao reconhecimento da falibilidade humana, pois afastou possibilidade de responsabilização do gestor por culpa simples e passou a exigir a demonstração inequívoca da ocorrência de erros teratológicos ou com grau de negligência elevado para a aplicação de punições a superiores hierárquicos, em razão da prática de atos irregulares por seus subordinados (peça 46, p. 29);

d) trata-se de situação evidenciada no caso concreto, pois a defendente era responsável pela Semed, não sendo razoável exigir-lhe que detivesse pleno controle de todos os atos praticados, inclusive quanto àqueles que nem faziam parte da sua alçada, pois a responsabilidade pela tramitação dos processos licitatórios havia sido transferida para a Comissão Municipal de Licitação (peça 46, p. 29);

e) dessa forma, essa agente somente poderia ser responsabilizada caso não tivesse encaminhado à citada Comissão as requisições que visavam à aquisição de gêneros alimentícios por meio de processo licitatório, o que não ocorreu, motivo pelo qual não há que se falar em negligência ou falta de planejamento da sua parte (peça 46, p. 29-30);

f) há que se considerar, ainda, que todas as suas decisões relativas à dispensa de licitação foram tomadas com base nas análises técnicas, que haviam pugnado pela regularidade do procedimento, não se configurando, assim, o dolo ou o erro grosseiro, à luz do art. 12, § 6º, do Decreto 9.830/2019 (peça 46, p. 30); e

g) por fim, requer seja reconhecida a legalidade da dispensa de licitação, que ocorreu diante do cenário excepcional imposto pela pandemia, afastando-se qualquer alegação de suposta ausência de planejamento (peça 46, p. 31).

Argumentos do responsável Felipe Rodrigo Costa de Souza:

18.4. Esse agente apresenta, em síntese, os seguintes argumentos acerca da sua conduta:

a) ao advogado parecerista é garantida a regra da imunidade relativa por seus atos profissionais, cuja responsabilidade fica restrita aos casos de erro inescusável, dolo ou má-fé, conforme disposto no art. 133 da Constituição Federal (peça 81, p. 38);

b) atualmente, a impossibilidade de responsabilização do advogado parecerista por sua atividade consultiva na emissão de pareceres administrativos, salvo nos casos de erro grosseiro ou dolo, está sedimentada na doutrina e na jurisprudência, a exemplo do julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do Mandado de Segurança 24.073, relatado pelo Ministro Carlos Velloso (peça 81, p. 38-40);

c) o parecer jurídico emitido pelo advogado no desempenho de sua função pública, em regra, não é ato administrativo, mas tão somente opinião técnico-jurídica, emitida pelo operador do Direito, que orientou o administrador na tomada da decisão e, portanto, trata-se de opinião não vinculante, a qual o administrador não estava adstrito, não podendo o parecerista ser responsabilizado solidariamente com este, conforme prevê o art. 2º, § 3º, do Estatuto da OAB (peça 81, p. 40);

d) esse posicionamento também encontra eco em outros julgados pelo STF, mais especificamente no âmbito do AgReg no HC 155.020 e no MS 35.196/DF, e, ainda, pelo TCU, conforme Acórdão 13.375/2020-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler (peça 81, p. 40-41);

e) a citada jurisprudência é fortalecida pela edição da Lei 13.655/2018, que incluiu no Decreto-Lei 4.657/1942 disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, o qual em seu art. 28 previu a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público apenas pelos atos praticados com 'dolo' ou 'erro grosseiro'; ademais, a definição mais clara do alcance da expressão 'erro grosseiro' veio com a edição do Decreto 9.830/2019, mais precisamente em seu art. 12 (peça 81, p. 41-42);

f) visando a conferir maior segurança jurídica aos advogados pareceristas, o Conselho Federal da OAB encaminhou ao STF, em março de 2022, proposta de edição de Súmula Vinculante, com a seguinte redação: 'viola a Constituição Federal a imputação de responsabilidade ao advogado pela emissão de parecer ou opinião jurídica, sem demonstração de circunstâncias concretas que o vinculem subjetivamente ao propósito ilícito' (peça 81, p. 42-43);

g) a imputação de sanção ao presente parecerista é meio bastante gravoso e rígido, pois este havia se convencido de que o 'aumento do quantitativo necessário para fazer frente à nova demanda de gêneros alimentícios se deu pela mudança do modus operandi da distribuição da merenda escolar aos alunos, ocasionada pela crise pandêmica do coronavírus', ou seja, da distribuição em escala de massa no ambiente escolar para a oferta de kits de merenda na residência dos estudantes, uma vez que se baseou em justificativas apresentadas pela área técnica, além de que a pesquisa de preços a IN - Seges/ME 73/2020 não obrigava consulta a outras fontes, apenas permitia que fossem utilizadas de forma combinada ou não (peça 81, p. 43-44);

h) o parecer jurídico emitido pela Semed tem caráter prévio, consultivo e de compliance e ocorre antes do envio à Procuradoria-Geral do Município de Manaus, a qual, por meio do Despacho exarado em 20/5/2020 (reproduzido na sua defesa), pugnou pela possibilidade jurídica da contratação por meio da dispensa de licitação (peça 81, p. 44-48);

i) dessa forma, cabia ao defendente apenas a análise do cumprimento dos requisitos mínimos para a dispensa de licitação, os quais foram todos apresentados no bojo dos autos do processo de contratação, quando demonstrada a situação de calamidade, por todos os atos administrativos publicados, e feita a justificativa para a aquisição de gêneros alimentícios, com a apresentação das cotações e a escolha do fornecedor (peça 81, p. 49); e

j) por fim, requer o reconhecimento da regularidade da sua conduta, bem como do teor do Parecer Jurídico 151.05.2020-ASSJUR/SEMED (peça 81, p. 50-51).

Argumentos do responsável André Luiz Monteiro Naice:

18.5. Esse defendente replica integralmente os argumentos apresentados por **Felipe Rodrigo Costa de Souza** e, ao final, requer o reconhecimento da regularidade da conduta (peça 32, p. 38).

Argumentos do responsável Paulo José Almeida de Souza:

18.6. Esse defendente não apresentou argumentos específicos para demonstrar eventual boa-fé na sua conduta, deixando a intenção apenas de forma intrínseca na sua defesa.

18.7. Por fim, pleiteia que seja reconhecida a ausência de irregularidade na pesquisa de preços realizada e pugna pelo julgamento pela regularidade da sua conduta, com o afastamento de qualquer penalidade, bem como da presente prestação de contas (peça 95, p. 19).

Argumentos da responsável Ana Virginia Vieira Fanali:

18.8. Essa defendente também não apresentou argumentos específicos para demonstrar eventual boa-fé na sua conduta, deixando a intenção apenas de forma intrínseca na sua defesa.

18.9. Ao final, requer o acolhimento das suas alegações de defesa e o julgamento pela regularidade da sua prestação de contas (peça 96, p. 19).

Argumentos da responsável A Chaves Coimbra – EPP:

18.10. A empresa não apresentou argumentos específicos para demonstrar eventual boa-fé na sua conduta, apenas alegando (peça 73, p. 30-31) que, com base na inexistência de má-fé, o TCU tem deixado de aplicar penalidades, a exemplo do Acórdão 5.013/2010-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

18.11. Por fim, requer a oitiva pessoal dos responsáveis e de eventuais testemunhas e a sustentação oral da defendente e, no mérito, o reconhecimento da sua boa-fé e da inexistência de prejuízos ao erário, bem como a sua exclusão do presente processo ou, se o caso, o julgamento pela regularidade das contas, inclusive com a possibilidade de aplicação de alguma medida pedagógica aos gestores, mas sem caráter punitivo (peça 73, p. 31-33).

Análise:

18.12. Com relação ao responsável **Leís da Silva Batista**, que era o Diretor do Departamento de Suprimento e Logística da Semed, constata-se que houve erro grosseiro nos procedimentos referentes ao planejamento das aquisições de produtos, em razão de ter havido a remessa das demandas para a Comissão Municipal de Licitação somente no final de 2019 e, portanto, próximo do início do ano letivo subsequente, sem que houvesse estoque suficiente de gêneros alimentícios para atender aos alunos durante o período necessário para a conclusão dos certames.

18.13. O fato foi essencial para a caracterização indevida de situação emergencial, que o levou a demandar a aquisição dos kits de alimentação por dispensa de licitação, conforme memorando 35/2020 (peça 6 do TC 039.538/2020-6, p. 3), emitido em abril/2020, tentando justificar o procedimento como necessário ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, configurando, assim, ato de gestão antieconômico, motivo pelo qual não se observa boa-fé na sua conduta.

18.14. Quanto à defendente **Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt**, que era a Secretária Municipal da Educação à época, o planejamento das aquisições de gêneros alimentícios deveria requerer atenção especial da sua unidade, justamente por se tratar de merenda escolar para os alunos da rede pública, o que difere de outras contratações de caráter mais operacional/administrativo, conforme equiparação pretendida em sua defesa (peça 46, p. 29).

18.15. Segundo o relatório 'Situação Mundial da Infância 2019: Crianças, alimentação e nutrição' (The State of the World's Children 2019: Children, food and nutrition) do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), disponível em inglês no endereço <https://www.unicef.org/reports/state-of-worlds-children-2019>, uma em cada três crianças no mundo, com menos de cinco anos, está desnutrida ou com sobrepeso e duas em cada três, entre seis meses e dois anos de idade, não recebem alimentos necessários para sustentar o crescimento adequado de seu corpo e o seu desenvolvimento cerebral, deixando-as sujeitas a dificuldades de aprendizagem, baixa imunidade, aumento de infecções e, em muitos casos, levando-as a óbito.

18.16. Portanto, dada a essencialidade do planejamento para aquisição de gêneros alimentícios, visando ao atendimento dos alunos da rede básica de ensino, a sua responsabilidade não poderia ficar relegada apenas a subordinados, mas sim, exigindo dessa agente um acompanhamento constante dos procedimentos, ainda que não fosse diretamente a sua executora.

18.17. Há que se considerar, ainda, que deixou subtendido ao longo das suas razões de justificativa que somente teria se dado conta da situação quando se deparou com os trâmites do processo de dispensa de licitação, tendo ratificado tal procedimento, por meio de despacho (peça 8, p. 53 do TC 039.538/2020-6), proferido em 21/5/2020.

18.18. Dessa forma, o grau elevado da sua negligência é capaz de caracterizar o 'erro grosseiro' na sua conduta, conforme previsto no art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, configurando, assim, ato de gestão antieconômico, razão pela qual também não se observa boa-fé na sua conduta.

18.19. Quanto aos responsáveis **Felipe Rodrigo Costa de Souza**, que emitiu o Parecer Jurídico 151.05.2020-ASSJUR/SEMED (peça 8 do TC 039.538/2020-6, p. 21-33), em 15/5/2020, e **André Luiz**

Monteiro Naice, que manifestou concordância com o teor citado documento, por meio de despacho proferido, em 15/5/2020, cabe destacar que a possibilidade de responsabilização do parecerista jurídico também pode decorrer de ‘erro grosseiro’, tal como indicado na suas razões de justificativa, quando pretendia afastar a sua caracterização.

18.20. A jurisprudência do Tribunal é pacífica pela possibilidade de responsabilização do parecerista jurídico, a exemplo dos Acórdãos 825/2014 (Min. Rel. Ana Arraes), 1.151/2015 (Min. Rel. Ana Arraes), 434/2016 (Min. Rel. Bruno Dantas), 51/2018 (Min. Rel. Augusto Sherman) e 579/2023 (Min. Rel. Vital do Rêgo), todos do Plenário do TCU.

18.21. De forma geral, a atuação do parecerista jurídico deve ser pautada pela observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos na Constituição Federal. Assim, deve ser avaliado se o agente atuou com a diligência e o cuidado necessários ao analisar a questão jurídica envolvida na decisão do gestor público.

18.22. No caso concreto, esses defendentes haviam manifestado indevidamente anuência à tese dos responsáveis **Leís da Silva Batista** e **Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt**, de que o caráter emergencial estaria caracterizado em razão da pandemia da Covid-19, quando, em verdade, tal situação decorreu do planejamento inadequado das aquisições de gêneros alimentícios pela Semed e da não priorização dessas aquisições com os recursos do Pnae.

18.23. Assim, embora a conduta dos responsáveis **Felipe Rodrigo Costa de Souza** e **André Luiz Monteiro Naice** tenha sido equivocada neste aspecto, o fato não deve ser considerado na dosimetria das sanções que possam vir a ser aplicadas pelo Tribunal, pois a urgência para a contratação restou, de fato, caracterizada, ainda que indevidamente provocada por motivo diverso.

18.24. Não obstante o fato acima, o mesmo entendimento não pode ser aplicado em relação à anuência dada à forma utilizada pela Administração para a escolha do fornecedor, uma vez que restou configurado o direcionamento da contratação para a empresa **A Chaves Coimbra**, sem ‘justificativa do preço’, quando deveriam ter alertado o órgão sobre a insuficiência da pesquisa de mercado e a necessidade de realização de consulta a outras fontes, conforme critérios estabelecidos no art. 5º da Instrução Normativa - Seges/ME 73/2020, o que configura, portanto, ‘erro grosseiro’ e, conseqüentemente, ato praticado com grave infração à norma legal, não se observando, portanto, boa-fé na sua conduta.

18.25. Em relação aos responsáveis **Paulo José Almeida de Souza**, que era servidor da Divisão de Compras e Locação da Semed e realizou pesquisa de preços insuficiente, sem que fossem consultadas outras fontes, além das cotações junto a fornecedores, e **Ana Virginia Vieira Fanali**, que era Chefe da Divisão de Compras da Semed e anuiu com essa pesquisa de mercado, restou revelado que agiram de maneira dolosa ao direcionarem a contratação para a empresa **A Chaves Coimbra**, com sobrepreço, o que resultou em prejuízo aos cofres públicos de R\$ 2.897.621,25 na ocasião, não havendo, portanto, que se falar em boa-fé na sua conduta.

18.26. Por fim, foi possível constatar ao longo da presente instrução que a empresa **A Chaves Coimbra** foi indevidamente beneficiada com o direcionamento da contratação, provocada pelos dois agentes acima, tendo apresentado à Administração proposta com sobrepreço de R\$ 2.897.621,25, em comparação aos valores praticados no mercado, o que configura seu enriquecimento ilícito e, portanto, má-fé na sua conduta.

18.27. Cabe mencionar que o julgado apontado por essa defendente, Acórdão 5.013/2010-TCU-1ª Câmara, tratou de caso em que não se constatou ter havido má-fé, direcionamento da contratação ou dano erário provocado pela responsável, levando, assim, a não aplicação de sanção à empresa.

18.28. Nota-se, portanto, que a situação difere do caso concreto tratado na presente tomada de contas especial.

18.29. Tendo em vista a conduta dolosa da empresa, não se pode aventar a possibilidade de ter agido com boa-fé perante a Administração.

19. Considerando todo o exposto na presente instrução, devem ser rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis **Leís da Silva Batista**, **Kátia Helena Serafina Cruz**

Schweickardt, Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, conforme a conduta de cada um.

20. Também devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis **Paulo José Almeida de Souza, Ana Virginia Vieira Fanali e A Chaves Coimbra**, condenando-os pelo débito apurado de R\$ 2.897.621,25, referente ao sobrepreço praticado na contratação firmada em 22/5/2020, aplicando-lhes, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

21. Além disso, deve ser aplicada aos responsáveis **Paulo José Almeida de Souza e Ana Virginia Vieira Fanali** a sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, tendo em vista a gravidade das infrações cometidas. Deve-se salientar que os Ofícios 43546-TCU/Seproc e 43547/2022-TCU/Seproc, por meio do qual foram efetivadas as citações dos responsáveis em tela, continham menção expressa em relação à possibilidade de aplicação da referida sanção em caso de rejeição das alegações de defesa (peça 23, p. 5, item 9 e peça 18, p. 5, item 9, respectivamente).

22. No tocante à empresa **A Chaves Coimbra**, deve, ainda, ser-lhe aplicada a sanção de inidoneidade, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, para participar de licitação no âmbito da Administração Pública Federal, também considerando a gravidade da sua conduta. Também se deve ressaltar que o Ofício 43544/2022-TCU/Seproc, por meio do qual foi efetivada a citação da empresa, continha menção expressa em relação à possibilidade de aplicação da referida sanção em caso de rejeição das alegações de defesa (peça 24, p. 5, item 9).

CONCLUSÃO

23. Os responsáveis **Leís da Silva Batista, Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt, Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice** não obtiveram êxito em demonstrar que a urgência para a dispensa da licitação, que levou à celebração do Contrato 21/2020, com a empresa **A Chaves Coimbra – EPP**, em 22/5/2020, teria surgido em decorrência da pandemia, uma vez que o fato teve como real motivação a falta de planejamento adequado para as aquisições de gêneros alimentícios no âmbito da Semed e a não priorização tempestiva das contratações realizadas com recursos do Pnae e, portanto, suas argumentações não devem ser acolhidas.

24. Excepcionalmente no caso dos agentes **Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice**, o fato não deve ser considerado na dosimetria da sanção que possa vir a ser-lhes aplicada, tendo em vista que não tinham atribuições relativas ao planejamento dessas aquisições, tendo, apenas, emitido parecer com anuência, ainda que indevidamente, à tese dos demais responsáveis.

25. Com relação à forma de seleção do fornecedor e à pesquisa de preços, tanto **Felipe Rodrigo Costa de Souza** quanto **André Luiz Monteiro Naice** não foram capazes de demonstrar que a contratação da empresa **A Chaves Coimbra – EPP** teria ocorrido de maneira imparcial e com ‘justificativa do preço’, quando deveriam ter alertado o órgão sobre a insuficiência da pesquisa de mercado e a necessidade de realização de consulta a outras fontes, razão pela qual suas alegações não devem ser acolhidas.

26. Dessa forma, deve ser aplicada aos agentes **Leís da Silva Batista e Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt** a multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992 e aos responsáveis **Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice** aquela prevista no art. 58, II, da mesma norma legal.

27. Quanto ao débito apurado na presente tomada de contas especial, decorrente de prática de sobrepreço, no importe de R\$ 2.897.621,25, quando da contratação da empresa acima mencionada, que foi realizada em 22/5/2020, tanto a contratada quanto os responsáveis **Paulo José Almeida de Souza e Ana Virginia Vieira Fanali** não conseguiram afastar essa irregularidade, remanescendo, assim, o prejuízo à Administração, cujo fato enseja o não acolhimento das suas alegações de defesa.

28. Assim, suas contas devem ser julgadas irregulares, condenando-os ao pagamento solidário do dano provocado ao erário e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

29. Considerando a gravidade das infrações cometidas pelos responsáveis **Paulo José Almeida de Souza, Ana Virginia Vieira Fanali e A Chaves Coimbra – EPP**, deve ser aplicada aos dois primeiros a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, e à empresa contratada a sanção de

inidoneidade para participar de licitação no âmbito da Administração Pública Federal, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

30. Por fim, cabe destacar que a matriz de responsabilização inserta na peça 8 não deve sofrer alterações, tendo em vista o não acolhimento das defesas apresentadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Em virtude do exposto, propõe-se:

31.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis **Leís da Silva Batista** (CPF 522.705.212-34), **Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt** (CPF 001.201.787-61), **Felipe Rodrigo Costa de Souza** (CPF 934.298.352-91) e **André Luiz Monteiro Naice** (CPF 817.461.722-15);

31.2. aplicar aos responsáveis **Leís da Silva Batista** (CPF 522.705.212-34) e **Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt** (CPF 001.201.787-61) a multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até aquela dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

31.3. aplicar aos responsáveis **Felipe Rodrigo Costa de Souza** (CPF 934.298.352-91), **André Luiz Monteiro Naice** (CPF 817.461.722-15) a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até aquela dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

31.4. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis **Paulo José Almeida de Souza** (CPF 748.453.492-72), **Ana Virginia Vieira Fanali** (CPF 517.065.712-91) e **A Chaves Coimbra – EPP** (CNPJ 12.023.960/0001-56) e, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares suas contas, condenando-os ao pagamento solidário das quantias a seguir discriminadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até aquela dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Data</i>	<i>Valor</i>	<i>Motivo</i>
22/5/2020	R\$ 2.897.621,25	Diferença entre os valores contratados por dispensa indevida de licitação e aqueles praticados no mercado.

31.5. aplicar aos responsáveis **Paulo José Almeida de Souza** (CPF 748.453.492-72), **Ana Virginia Vieira Fanali** (CPF 517.065.712-91) e **A Chaves Coimbra – EPP** (CNPJ 12.023.960/0001-56), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até aquela dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

31.6. considerar grave as infrações cometidas pelos responsáveis **Paulo José Almeida de Souza** (CPF 748.453.492-72), **Ana Virginia Vieira Fanali** (CPF 517.065.712-91) e, em decorrência, aplicar-lhes a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992;

31.7. considerar grave as infrações cometidas pela responsável **A Chaves Coimbra – EPP** (CNPJ 12.023.960/0001-56) e, em decorrência, aplicar-lhe a sanção de inidoneidade para participar de licitação no âmbito da Administração Pública Federal, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992;

31.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento da dívida referente aos subitens 23.2 a 23.5, caso venha a ser solicitado por qualquer dos responsáveis e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo do vencimento antecipado do saldo devedor, em caso de

não comprovação do recolhimento de qualquer uma delas, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

31.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

31.10. dar ciência do Acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis em epígrafe, bem como à Secretaria Municipal de Educação de Manaus/AM (Semed) e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado do Amazonas, encaminhando a esse último destinatário cópia da respectiva decisão, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, em conformidade com o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

31.11. autuar processo de representação, com fulcro no art. 237, VI, do Regimento Interno/TCU, para tratar das supostas irregularidades ocorridas no âmbito dos Pregões Eletrônicos 1/2020 e 4/2020, bem como eventuais outros certames que venham a ser identificados pela AudContratações, promovidos pelo Distrito Sanitário Especial Indígena de Tapajós; e

31.12. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno deste Tribunal.”

3. O Ministério Público junto ao TCU, neste processo representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou concordância parcial com a proposta da AudContratações, em parecer exarado na peça 124, nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em decorrência do Acórdão 2.064/2021-TCU-Plenário. Tal decisum foi proferido no âmbito do TC 039.538/2020-6, que tratou de representação relativa a contratações voltadas ao enfrentamento da Covid-19, especificamente a aquisição de 244.525 ‘kits merenda’, realizada pela Secretaria Municipal de Educação de Manaus/AM (Semed), por dispensa de licitação, no valor de R\$ 11.492.675,00, junto à empresa A Chaves Coimbra.

Em suma, nos presentes autos discute-se a responsabilização de agentes por: (i) dispensa indevida de licitação, visto ter sido utilizada a justificativa de necessidade de compra em caráter emergencial devido ao aumento da demanda por alimentos aos alunos em função da pandemia de Covid-19, quando, em verdade, tal necessidade se deu em função da falta de planejamento dos órgãos responsáveis; e (ii) prática de sobrepreço nos itens alimentícios adquiridos, considerando a insuficiência da pesquisa de preços realizada.

No que se refere ao primeiro ponto, entendo que restou bem caracterizada na instrução da unidade técnica deste Tribunal a falta de planejamento do órgão responsável pela compra dos itens alimentícios dos ‘kits merenda’. Ainda que se justificasse a excepcionalidade da dispensa realizada em 2020 em decorrência da pandemia de Covid-19, os procedimentos licitatórios necessários para atender os alunos em uma situação normal também não estavam sendo necessariamente executados em tempo hábil.

*Entendo pertinente trazer o entendimento prolatado por esta Corte no Acórdão 1.842/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, de que é possível a contratação por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da falta de planejamento, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, **sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório.***

Ratifico, portanto, a proposta de encaminhamento da unidade instrutora no sentido de que seja aplicada multa aos srs. Leis da Silva Batista e Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt, gestores da Semed, por solicitarem a dispensa indevida de licitação, vez que tentaram justificar o procedimento como necessário ao enfrentamento à pandemia, mas que, de fato, decorreu de falha no planejamento e da não priorização tempestiva das contratações realizadas pela Semed com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Quanto ao segundo ponto discutido nos autos, a unidade instrutora propôs a imputação de débito no valor de R\$ 2.897.621,25 à empresa A Chaves Coimbra e aos srs. Paulo José Almeida de Souza e Ana Virginia Vieira Fanali, servidores da Divisão de Compras da Semed que realizaram pesquisas de preço insuficientes.

Além disso, também foi proposta a aplicação de multa, a declaração de inidoneidade à empresa e a inabilitação ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança aos mencionados servidores.

Entendo que, conforme demonstrado pela unidade instrutora, conduta distinta seria esperada dos agentes públicos responsáveis pela pesquisa na dispensa de licitação realizada. Ainda que eles tenham trazido preços praticados por outras empresas, ficou demonstrado na instrução da unidade técnica que as companhias pesquisadas sequer tinham a expertise ou o histórico suficiente quanto a contratações com a administração pública.

Por isso, no que tange à imputação de débito e correspondente aplicação de multa, bem como declaração de inidoneidade à empresa e inabilitação ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança dos agentes, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade instrutora.

Teço comentários, por fim, quanto à responsabilização dos srs. Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice, pareceristas jurídicos que atuaram nos autos da dispensa de licitação ora em discussão. A unidade técnica instrutora propôs a aplicação de multa a ambos, tendo em vista a concordância com a realização de dispensa licitatória em seus pareceres, bem como a ausência de alerta ao órgão quanto à necessidade de realização de consulta a outras fontes.

Quanto à concordância dos pareceristas com a tese de dispensa de licitação, há entendimento deste Tribunal, conforme mencionei anteriormente, quanto à possibilidade dessa dispensa, sem prejuízo da responsabilização dos agentes que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório, nos termos do Acórdão 1.842/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Assim, entendo não ter havido erro grave dos pareceristas jurídicos quanto à concordância com a dispensa.

Já no que se refere à ausência de alerta ao órgão quanto à necessidade de consulta a outras fontes, entendo que na análise empreendida pelos dois responsáveis, de cunho predominantemente jurídico, não se verifica erro grave que justifique a aplicação de sanção por este Tribunal. Ainda que as pesquisas realizadas pela Divisão de Compras da Semed não tenham abrangido fontes suficientes, não verifico erro grave e inescusável na manifestação da Assessoria Jurídica da Semed exarada pelos pareceristas, condição fundamental para a responsabilização desses dois agentes.

Assim, dirijo da proposta de encaminhamento da unidade técnica instrutora quanto a esses dois responsáveis e entendo ser cabível acatar as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice.”

É o relatório.

VOTO

Esta tomada de contas especial foi instaurada por determinação do Acórdão 2.064/2021-Plenário, para apurar o possível prejuízo decorrente de irregularidades na aquisição, por dispensa de licitação, de gêneros alimentícios para composição de *kits* de merenda escolar destinados ao atendimento dos alunos da rede municipal de ensino de Manaus/AM, por meio do Contrato 21/2020, firmado com a sociedade empresarial A Chaves Coimbra – EPP.

2. A contratação em tela está relacionada com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que oferece alimentação a estudantes de todas as etapas da educação básica nas escolas públicas. Em razão da pandemia da covid-19 e da consequente interrupção das aulas presenciais, a distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE passou a se dar diretamente aos pais ou responsáveis dos alunos.

3. O contrato foi celebrado em 22/5/2020, no valor de R\$ 11.492.675,00, contemplando 244.525 unidades ao custo de R\$ 47,00. Os *kits* foram todos entregues até o dia 23/6/2020.

4. No bojo do processo de representação que originou a presente TCE, foram apontadas as seguintes irregularidades:

- 4.1. ausência de planejamento adequado que propiciasse a contratação tempestiva de alimentos para a merenda escolar;
- 4.2. aquisição dos alimentos por dispensa de licitação, sem que restasse justificada a previsão legal para tal modalidade;
- 4.3. realização de pesquisa de preços limitada às empresas que foram convidadas a apresentar proposta, o que prejudicou a avaliação da compatibilidade dos valores ofertados com os praticados no mercado;
- 4.4. direcionamento da contratação, em função da não convocação de outras empresas que já forneciam alimentos para a Smed para apresentar proposta; e
- 4.5. superfaturamento no valor de R\$ 2.897.621,25.

5. Em razão do superfaturamento apurado, foram citados: Paulo José Almeida de Souza, servidor da Divisão de Compras e Locação da Secretaria Municipal de Educação, e Ana Virginia Vieira Fanali, Chefe daquela Divisão de Compras, além da empresa contratada para fornecimento dos *kits*.

6. Os seguintes gestores foram ouvidos em audiência, pelo “*planejamento inadequado das aquisições de gêneros alimentícios que teria levado indevidamente à dispensa de licitação*”: Leís da Silva Batista, Diretor do Departamento de Suprimento e Logística, e Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt, Secretária Municipal da Educação.

7. Foram promovidas também as audiências de Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice, que atuaram como pareceristas jurídicos e anuíram à tese de que o caráter emergencial da contratação estaria caracterizado, além de validarem a escolha do fornecedor sem que tivesse sido realizada consulta a outras fontes de orçamento estimativo.

8. Instruindo o feito, a AudContratações propôs, em síntese: (i) julgar irregulares as contas de Paulo José Almeida de Souza, Ana Virginia Vieira Fanali e A Chaves Coimbra, imputando-lhes débito de R\$ 2.897.621,25 (data-base: 22/5/2020), além da incidência de multa proporcional, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992; e (ii) aplicar a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 a Leís da Silva Batista, Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt, Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice.

9. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou parcial concordância com a proposta da unidade instrutora. Divergiu apenas em relação à responsabilização dos pareceristas jurídicos. Por considerar não caracterizado o erro grave e inescusável na conduta desses dois agentes, propôs acatar as razões de justificativa apresentadas por Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice.
10. Com as vênias de praxe à unidade especializada e ao representante do *parquet*, julgo que o caso demanda um desfecho distinto, pelas razões que passo a expor.
11. Início pela suposta irregularidade de omissão no planejamento das aquisições de gêneros alimentícios, que teria dado ensejo à situação emergencial que fundamentou a contratação por dispensa de licitação.
12. Os responsáveis esclareceram que não compete aos órgãos da estrutura da Secretaria Municipal de Educação (Semed) o processamento das licitações, conforme estabelecido no Decreto Municipal 2.524/2013. Uma vez concluída a elaboração do Termo de Referência, a demanda deve ser incorporada ao “*Plano de Suprimento e Logística da Prefeitura de Manaus (PLS) da Unidade Geral de Compras Manaus (UGCM), que é um órgão vinculado à Secretaria Municipal de Finanças (Semef) e responsável por realizar o levantamento de demandas de aquisição de produtos e materiais de todas as secretarias da Prefeitura de Manaus e, também, encaminhar para Comissão Municipal de Licitação*”.
13. Informaram a existência dos processos 2019/4114/4208/00172 (gêneros alimentícios em geral), 2019/4114/4208/00169 (outros gêneros alimentícios) e 2019/4114/4208/00186 (produtos originários da agricultura familiar), cujos espelhos de tramitação demonstram autuação em agosto de 2019 e arquivamento em outubro ou novembro do mesmo ano (peça 62, pp. 5-8), quando as demandas teriam sido incorporadas ao PLS da Prefeitura.
14. Também trouxeram aos autos cópia de um relatório (peça 66) que registra o saldo de gêneros alimentícios existentes nos estoques da Semed no dia 31/12/2019. Informaram, ainda, a existência de ata de registro de preços, vigente até abril de 2020, por meio da qual alguns itens poderiam ser fornecidos.
15. Assim, os responsáveis consideram que não houve falha no planejamento das aquisições de alimentos para a merenda escolar no exercício 2020. Atribuem a necessidade de revisão do planejamento à imprevisibilidade da pandemia, bem como aos atrasos na realização das licitações por parte da Secretaria Municipal de Finanças. Diante da emergencial necessidade de aquisição de gêneros para atendimento aos alunos, alegam que não havia alternativas aos gestores senão providenciar a aquisição por dispensa de licitação.
16. A AudContratações rejeita esses argumentos por três razões fundamentais (§§ 15.31-15.33 da instrução transcrita no relatório): (i) não foi trazida aos autos cópia do processo 2019/4114/4208/00172, que pudesse comprovar o planejamento adequado, em termos de especificação, quantitativos e também de antecedência, considerando a iminência do início do ano letivo de 2020; (ii) a versão do Termo de Referência de caráter geral que foi trazida aos autos (peça 61, p. 225-271) foi elaborada no dia 11/12/2019, portanto após o arquivamento daquele processo; e (iii) o parecer jurídico emitido em 7/11/2019 no bojo do processo 2019/4114/4208/00169 apontou diversas inconsistências no termo de referência, a ponto de o considerar inapto para possibilitar a deflagração do certame.
17. Nesse sentido, a unidade especializada conclui que a urgência para a dispensa da licitação, que levou à celebração do contrato com a empresa A Chaves Coimbra, não surgiu em decorrência da pandemia, mas sim da falta de planejamento adequado para as aquisições de gêneros alimentícios no âmbito da Semed, assim como da não priorização tempestiva das contratações realizadas com recursos do PNAE. Em decorrência, propôs ao Tribunal a aplicação de multa ao Diretor do Departamento de Suprimento e Logística, à Secretária Municipal da Educação e aos pareceristas jurídicos.

18. Considero, *a contrario sensu*, que as informações prestadas pelos responsáveis e a documentação por eles carreadas aos autos demonstram não ter havido falha de planejamento a ensejar a aplicação de sanções.
19. Apesar de não ter sido anexada cópia integral do já mencionado processo 2019/4114/4208/00172, a análise da tramitação daqueles autos administrativos comprova a elaboração, em agosto de 2019, dos termos de referência para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar.
20. Diferentemente do que a AudContratações implicitamente pressupõe, a aquisição de alimentos para fornecimento de merenda aos estudantes é um procedimento que ocorre ao longo de todo o ano, de modo que o fornecimento não se concentra apenas no início do ano letivo.
21. Há uma ampla gama de variáveis que devem ser bem monitoradas e geridas pelos responsáveis, tais como as quantidades e o prazo de validade dos estoques existentes, especialmente dos itens perecíveis, como hortaliças e proteínas de origem animal, os saldos em contratos e atas de registro de preços disponíveis – tanto aquelas gerenciadas pelo próprio Município quanto as de outros entes públicos com possibilidade de adesão –, além da sazonalidade da oferta de produtos no mercado e da variação da demanda, conforme o calendário escolar e o planejamento dos cardápios.
22. Os gestores chamados aos autos comprovaram que a Semed, já no contexto da pandemia e antes da contratação emergencial, elaborou um projeto de distribuição de *kits* de gêneros alimentícios básicos que já estavam acondicionados em seus estoques, aos alunos da rede municipal de ensino, o qual foi denominado de “Projeto Hora da Merenda”, submetido à aprovação do Conselho de Alimentação Escolar (peça 58, p. 12).
23. Informaram que a opção pela distribuição residencial de *kits* de alimentação demandou uma proporção *per capita* de insumos diferente da estimativa usual de consumo na merenda escolar. Exemplificaram da seguinte forma: “*o cálculo planejado de ingestão de arroz por aluno é de 240 g por mês, mas passou a ser de 1 kg pelo simples fato de que se trata de unidade mínima vendida comercialmente, o que influencia na composição de cada kit*”.
24. Nesse ponto, é relevante mencionar que a Lei 13.987/2020 alterou a Lei 11.947/2009, e possibilitou, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE diretamente aos pais ou responsáveis pelos alunos, durante período de suspensão das aulas.
25. Em que pese às críticas feitas pela AudContratações às peças técnicas dos processos de contratação, o cenário efetivamente delineado no final do ano de 2019 era o seguinte: a Semed possuía gêneros alimentícios em estoque; contava com possíveis saldos de Ata de Registro de Preços, que ainda seriam passíveis de fornecimento até meados de 2020; e já havia iniciado procedimentos para a realização de novas licitações.
26. Não há nenhum indicativo nos autos de que, caso o município de Manaus não tivesse sido acometido pela pandemia, ainda poderia haver riscos à execução da política pública de fornecimento de merenda escolar naquela municipalidade, em decorrência de suposta falha na programação das aquisições.
27. Pelo contrário: foi a crise sanitária sem precedentes, decorrente da pandemia da covid-19, que desmontou qualquer planejamento realizado até então para aquele ano letivo. Lembro que, em março de 2020, quando foi declarado o estado de calamidade pública em Manaus (peça 63, p. 4), não era possível prever que a suspensão das aulas presenciais perduraria ao longo de todo o ano de 2020.
28. Assim, na ausência de elementos mais robustos a caracterizar a irregularidade, considero afastada a imputação de “*ausência de planejamento adequado que propiciasse a contratação tempestiva de alimentos para a merenda escolar*”.
29. A segunda irregularidade pela qual os responsáveis foram ouvidos diz respeito à forma de seleção do fornecedor e à insuficiência na pesquisa de preços. A esse respeito, foi chamado em

audiência Felipe Rodrigo Costa de Souza, servidor da Assessoria Técnica da Secretária Municipal da Educação, que emitiu o Parecer Jurídico por meio do qual *“afirmou que a escolha do fornecedor teria ocorrido de forma imparcial, sob a alegação de que a Administração havia encaminhado cotações a várias empresas e obteve quatro orçamentos, motivo pelo qual restaria ‘demonstrada a justificativa do preço’, quando deveria ter alertado o órgão quanto à necessidade de realização de consulta a outras fontes, contrariando, assim, o disposto no art. 5º da IN-Seges-ME 73/2020, cuja norma é aplicável aos entes municipais, quando executarem recursos repassados voluntariamente pela União, consoante o disposto no seu art. 1º, § 2º, bem como a jurisprudência do Tribunal”*.

30. Também foi ouvido o servidor André Luiz Monteiro Naice, Assessor Técnico I da Secretária Municipal da Educação, que manifestou concordância com o mencionado parecer jurídico.

31. Como já registrado, a contratação se deu por dispensa de licitação, junto à empresa que apresentou o menor valor global em sua proposta para fornecimento dos 244.525 kits de alimentos. O orçamento estimado pela Semed levou em conta apenas as quatro propostas comerciais recebidas, não tendo se balizado em outros referenciais, tais como o Painel de Preços ou outras contratações públicas similares.

32. A AudContratações historiou a evolução da jurisprudência do TCU a esse respeito, reconhecendo a existência de precedentes que admitiam que a apresentação de cotações junto ao mercado seria a forma preferencial de se justificar o preço em contratações por dispensa de licitação, devendo ser cotadas, no mínimo, três propostas válidas de empresas do ramo (e.g. Acórdãos 3.026/2010 e 1.565/2015, ambos do Plenário).

33. Apontou a edição, em 2014, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, que elencou quatro fontes possíveis para as pesquisas de preços: o Painel de Preços (sistema que concentra dados de contratações federais), contratações similares de outros entes públicos, pesquisa publicada em mídia ou sítios eletrônicos especializados e pesquisa com fornecedores. A mesma norma definiu que essas quatro fontes poderiam ser utilizadas de forma combinada ou não, mas devendo ser dada prioridade às duas primeiras opções.

34. A Instrução Normativa Seges/ME nº 73/2020 substituiu a IN 5/2014, mantendo-se os mesmos critérios.

35. A unidade especializada demonstrou que o entendimento mais recente desta Corte se alinha com as disposições das mencionadas Instruções Normativas, a exemplo dos Acórdãos de Plenário 2.901/2016 e 1.804/2019. Ressaltou que tal jurisprudência já se encontrava consolidada quando da contratação em tela, promovida pela Semed.

36. Concluiu que os pareceristas jurídicos não obtiveram êxito em demonstrar que não houve direcionamento da contratação para a empresa A Chaves Coimbra ou justificar que tal procedimento possuía amparo legal. Propôs, assim, a aplicação de multa aos referidos servidores municipais.

37. Considero, com efeito, que o conhecimento das Instruções Normativas aplicáveis é exigível dos servidores dos entes subnacionais que trabalham na especificação e processamento das contratações realizadas com recursos federais transferidos. Ainda mais é de se esperar essa expertise por parte dos servidores incumbidos da assessoria jurídica do órgão, cujos pareceres auxiliam a tomada de decisão da autoridade competente pela aprovação dos atos praticados nas licitações e contratações.

38. Atualmente, portanto, não há espaço para dúvidas sobre a obrigatoriedade de se adotar prioritariamente a consulta ao Painel de Preços e contratações similares de outros entes públicos (Acórdão 718/2018-Plenário), acolhendo-se as propostas comerciais de potenciais fornecedores somente quando não houver outra alternativa e, mesmo neste caso, após detida análise dos orçamentos apresentados, de forma a expurgar distorções de preços, desconsiderando-se os valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados (IN Seges/ME nº 73/2020, art. 6º).

39. Nada obstante, no caso concreto, entendo que as justificativas apresentadas pelos responsáveis merecem acolhida. As defesas juntaram inúmeras matérias jornalísticas que registraram, contemporaneamente, uma informação que hoje é de senso comum: a súbita inflação internacional das *commodities*, especialmente dos alimentos, durante a pandemia da covid-19. Some-se a essa realidade a importante desvalorização cambial, da ordem de 25% em apenas dois meses, entre o início dos efeitos da pandemia no Brasil (março/2020) e a contratação em análise (maio/2020).

40. Ademais, a contratação se deu sob a vigência da Medida Provisória 926, de 20/3/2020, que alterou a Lei 13.979/2020, prevendo que as contratações para enfrentamento à pandemia deveriam utilizar como referência de preços um dos seguintes parâmetros: Portal de Compras do Governo Federal, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados, contratações similares de outros entes públicos, ou pesquisa junto aos potenciais fornecedores. Tal dispositivo, diferentemente das mencionadas Instruções Normativas, não estabeleceu preferência por fontes específicas de preços dentre as opções elencadas.

41. Nesse contexto, considero que a adoção das propostas comerciais de potenciais fornecedores como único parâmetro a fundamentar o orçamento estimado da contratação, embora incompatível com o disposto no IN Seges/ME 73/2020, não pode atrair a aplicação de sanção aos pareceristas que a validaram. Especialmente considerando-se, como será demonstrado mais à frente, que tal prática não provocou prejuízo ao erário.

42. Assim, deixo de acolher a proposta da AudContratações para imposição de multa aos servidores incumbidos do assessoramento jurídico.

43. Finalmente, examino o suposto sobrepreço apurado na aquisição dos *kits* de alimentos, decorrente da diferença entre os valores contratados por dispensa indevida de licitação e aqueles praticados no mercado, o que teria levado a um dano de R\$ 2.879.621,25, equivalente a 25% do total do contrato.

44. Nesse ponto, oportuno transcrever trechos da instrução preliminar, juntada à peça 14 do TC-039.538/2020-6 (apenso), que detalha as fontes do orçamento de referência adotado pela unidade instrutora para apurar o alegado sobrepreço:

“47. Inicialmente, a Sec/AM, antes de calcular o possível sobrepreço da contratação, elenca várias fontes de pesquisa para demonstrar evidências de que a aquisição foi realizada com valores acima do mercado, a saber:

47.1. o Sr. André Ricardo de Araújo Santiago ajuizou Ação Popular na 3ª Vara Federal de Manaus/AM (Processo 1009145-03.2020.4.01.3200 – peça 5, p. 22-39), na qual apresenta, com base em duas notas fiscais relativas à aquisição dos itens do kit em foco em redes varejistas da cidade de Manaus/AM (Mercantil Nova Era Ltda. e Supermercados DB Ltda.), assim como em pesquisa no sistema Busca Preço da Secretaria de Estado de Fazenda do Amazonas (Sefaz/AM), valores para o kit de produtos em foco que variavam de R\$ 31,42 a R\$ 34,72, enquanto o preço praticado pela empresa A Chaves Coimbra foi de R\$ 47,00 (p. 26-28);

47.2. o Ministério Público Federal, manifestando-se nos autos da citada Ação Popular (peça 5, p. 6-9), considerou que as informações prestadas pelo autor, referentes à ferramenta Busca Preço da Sefaz/AM, são verdadeiras, conforme verificação realizada em 12/6/2020. Na oportunidade, o MPF chegou a um preço por kit de R\$ 31,90 (p. 7-8);

47.3. a própria A Chaves Coimbra forneceu os seguintes itens ao Município de Manaus no ano de 2019, com preços sensivelmente menores (mesmas unidades de medida utilizadas na composição do kit): biscoito, R\$ 1,89 (Contrato 7/2019-Manausprev); açúcar, R\$ 1,79 (Contrato 31/2019-Semed); e Arroz, R\$ 1,89 (Contrato 49/2019-Semed). Esses produtos foram fornecidos pela referida empresa, na esfera do Contrato 21/2020, nos valores respectivos de R\$ 4,00, R\$ 3,50 e R\$ 4,00 (peça 6, p. 56);

47.4. a A Chaves Coimbra forneceu, para o Estado do Amazonas, em 2019, óleo de soja ao preço unitário de R\$ 3,64 (Ata de Registro de Preços 186/2018-4, relativa ao Pregão Eletrônico 955/2018). No Contrato 21/2020, o valor pactuado foi de R\$ 5,00;

47.5. outras empresas forneceram à Semed, em 2019, os seguintes itens do kit com preços também inferiores (mesmas unidades de medida): achocolatado, R\$ 2,18 (Contrato 65/2019, firmado com a empresa Doce Cristal Indústria e Comércio de Produtos Alimentícios Ltda.); leite em pó, R\$ 4,40 (Contrato 66/2019, firmado com a empresa FJAP e Cia Ltda.); e macarrão (neste caso tipo “parafuso”), R\$ 1,79 (Contrato 064/2019, firmado com a empresa TL Comércio de Produtos Alimentícios Ltda.). Esses produtos foram fornecidos pela A Chaves Coimbra, na esfera do Contrato 21/2020, nos valores respectivos de R\$ 6,50, R\$ 11,50 e R\$ 3,50; e

47.6. a A Chaves Coimbra venceu licitação, em 17/6/2020, para fornecimento de biscoito salgado para a própria Semed, pelo valor de R\$ 2,30, sendo que, no fornecimento do kit, o mencionado produto foi vendido a R\$ 4,00.

48. A Sec/AM assinala que os dados coletados pelo Sr. André Santiago são de grande valia, já que são contemporâneos à aquisição: ‘Considera-se também que são dados de varejo e espera-se que a administração, que está comprando uma quantidade expressiva de itens, obtenha um melhor valor pela escala. Nesse sentido, cumpre buscar como parâmetro um preço que considere esta escala’.

49. Em relação às demais fonte de informações mencionadas, a Sec/AM considerou que tratam de preços praticados no exercício anterior à aquisição em tela, o que dificultaria seu uso como parâmetro de sobrepreço.

50. Assim, aquela unidade do TCU concluiu ser mais adequado, para encontrar os valores de referência para o cálculo de eventual sobrepreço, o uso do Banco de Preços da Sefaz/AM, o qual contempla a média dos preços de doze meses, a maioria deles mais recentes. São pesquisados, nessa plataforma, registros de preços e cotações eletrônicas, bem como informações de mercados obtidas em notas fiscais eletrônicas.

51. Essa fonte de informação, alerta a Sec/AM, não deve ser confundida com o ‘Busca Preço’, informado pelo autor da citada ação popular, pois esse sistema ‘traz preços de momento com base apenas nas notas fiscais eletrônicas, refletindo o varejo’.

52. Os resultados obtidos na pesquisa no citado banco de preço, resumidos no Quadro I abaixo, estão demonstrados à peça 12 destes autos.

53. O levantamento realizado no Banco de Preços da Sefaz/AM não encontrou resultados para os itens ‘feijão carioca’ e ‘óleo de soja’. Para esses produtos, a Sec/AM utilizou, como parâmetro, a média entre os preços apresentados na mencionada ação popular (pesquisa no sistema Busca Preço da Sefaz/AM e as aquisições juntos ao Mercantil Nova Era e Supermercados DB).

54. Ainda, considerando que a contratação exigia que os kits fossem entregues no depósito central da Subsecretaria Logística da Semed, em embalagens transparentes com a logomarca do programa, como já referido, há necessidade de cômputo dos custos correspondentes para o cálculo do preço de referência. Para tanto, a Sec/AM entendeu razoáveis os custos de embalagem, mão de obra e logística, além dos valores de impostos e percentual de lucro líquido, apresentados pela A Chaves Coimbra em sua composição de custos (peça 8, p. 75).

55. Assim, aplicada a metodologia descrita, tem-se o preço de referência, comparado ao preço contratado, demonstrado no quadro abaixo:

Quadro I – Comparativo entre o preço contratado e o preço de referência

Item	Preço Contratado	Item	Preço de Referência
1 kg de açúcar cristal	R\$ 2,75	1 kg de açúcar cristal	R\$ 2,36
1 kg de arroz tipo 1	R\$ 3,90	1 kg de arroz tipo 1	R\$ 2,51
400 g de biscoito salgado	R\$ 3,99	400 g de biscoito salgado	R\$ 2,38
1 kg de feijão carioca tipo 1	R\$ 8,00	1 kg de feijão carioca tipo 1	R\$ 4,99
500 g de macarrão espaguete	R\$ 2,85	500 g de macarrão espaguete	R\$ 1,83

400 g de achocolatado em pó	R\$ 4,00	400 g de achocolatado em pó	R\$ 2,51
400 g de leite integral em pó	R\$ 9,80	400 g de leite integral em pó	R\$ 8,38
900 ml de óleo de soja	R\$ 4,90	900 ml de óleo de soja	R\$ 4,62
Total	R\$ 40,19	Total	R\$ 29,58
Embalagem	R\$ 0,85	Embalagem	R\$ 0,85
Mão de obra	R\$ 0,80	Mão de obra	R\$ 0,80
Logística	R\$ 0,25	Logística	R\$ 0,25
CSLL/IRPJ 3% sobre 47,00	R\$ 1,41	CSLL/IRPJ 3% sobre 35,15	R\$ 1,05
ICMS de 5% sobre 47,00	R\$ 2,35	ICMS de 5% sobre 35,15	R\$ 1,75
Custo Total	R\$ 45,85	Custo Total	R\$ 34,28
Lucro de 2,45%	R\$ 1,15	Lucro de 2,45%	R\$ 0,87
Preço Final	R\$ 47,00	Preço Final	R\$ 35,15

Fonte: Pesquisa no Banco de Preço Sefaz/AM (peça 12); Ação Popular 1009145-03.2020.4.01.3200 (peça 5); Custos da contratação (peça 8, p. 75).

56. Assim, obtendo-se o preço de referência final da cesta de produtos de R\$ 35,15, tem-se o sobrepreço, por kit, no valor de R\$ 11,85 (R\$ 47,00 - R\$ 35,15).

57. Considerando a quantidade contratada, o valor total do sobrepreço importa em R\$ 2.897.621,25 (244.525*11,85).”

45. Vê-se que a AudContratações adotou o orçamento-paradigma elaborado pela Sec/AM, unidade de representação desta Corte no Estado do Amazonas. Em síntese, aquela unidade buscou as referências no “Banco de Preços” da Secretaria Estadual da Fazenda, “o qual contempla a média dos preços de doze meses, a maioria deles mais recentes”. Trata-se de sistema de informação, com registros de preços e cotações eletrônicas, bem como informações oriundas de supermercados locais, obtidas na base de dados das notas fiscais eletrônicas (§ 50 no trecho acima reproduzido).

46. De pronto, já se constata certa incongruência com a afirmação constante do § 49, de que “em relação às demais fonte de informações mencionadas, a Sec/AM considerou que tratam de preços praticados no exercício anterior à aquisição em tela, o que dificultaria seu uso como parâmetro de sobrepreço”. Ademais, não houve esclarecimento a respeito das notas fiscais utilizadas: se se referem apenas a compras públicas ou também incluem relações entre particulares, e se se concentram em transações de varejo ou de atacado.

47. Ademais, ante a inexistência de dados para os itens “feijão carioca” e “óleo de soja” naquela base de dados, a Sec/AM utilizou a média entre os preços pesquisados em outro sistema (o “Busca Preço”, também da Sefaz/AM, que “traz preços de momento com base apenas nas notas fiscais eletrônicas, refletindo o varejo”) e aquisições junto a mercados varejistas de Manaus.

48. Esse ponto, a meu ver, representa uma relevante fragilidade da estimativa da Sec/AM, pois impede que se forme convicção razoável a respeito da adequação dos preços desses itens (“feijão carioca” e “óleo de soja”) na amostra selecionada.

49. Em suas alegações de defesa, os responsáveis assim argumentam quanto à alegação de sobrepreço e ao orçamento adotado como referência para a contratação:

49.1. o fato de a proposta ter sido apresentada na ocasião da pandemia, aliado ao quantitativo de produtos adquiridos, às condicionantes logísticas que afetavam a sua entrega e ao aumento ou diminuição na demanda de determinados itens, representaram impacto nos valores ofertados;

49.2. a flutuação de preços durante a pandemia era frequente, com grande volatilidade, motivada pela variação da oferta e da demanda, pela suspensão de atividades não essenciais da economia e pelo aumento súbito da cotação do dólar;

49.3. a Sec/AM utilizou diversos preços relativos ao ano de 2019, o que não refletiria a realidade dos valores praticados no momento da contratação em questão, no início da pandemia;

49.4. A Sec/AM empreendeu parte das cotações em “*promoções-relâmpago, geralmente para atrair clientes, ou com validade próxima do vencimento*” (nesse ponto, a defesa apresenta cópia de nota fiscal e de ofertas de preços promocionais, dos supermercados cujos preços foram utilizados pela Sec/AM).

50. Por fim, os responsáveis também apresentaram pesquisa de preços praticados em contratações similares de outros entes públicos, o que, em sua visão, comprova “*que a média praticada nas atas de registro de preços desses órgãos é superior ao que foi contratado pela Semed, cujo fato demonstra não ter havido prejuízo para a Administração*”.

51. Os certames indicados foram os seguintes:

Órgão	UASG	Pregão	Sessão	Peça
Inst. Fed. de Educação, Ciência e Tec. Baiano - Campus Gov. Mangabeira	154618	1/2020	24/1/2020	101
Inst. Fed. de Educação, Ciência e Tec. do Amazonas - Campus Tefé	155440	1/2020	23/3/2020	102
Grupamento de Apoio de Porto Velho - Comando da Aeronáutica	120641	8/2020	27/4/2020	103
Dist. Sanit. Especial Indígena de Tapajós - Fundação Nacional de Saúde	257045	1/2020	27/1/2020	104
Hospital Universitário - Universidade Federal de Santa Catarina	150232	167/2019	19/7/2019	105
Dep. de Adm. Interna da Sec. de Org. Institucional - Ministério da Defesa	110404	46/2019	13/12/2019	106
53º Batalhão de Inf. de Selva da 23ª Brigada - Com. Militar da Amazônia	160167	9/2019	6/2/2020	107
Coordenação Regional Purus da Fundação Nacional do Índio	194048	8/2019	21/11/2019	108
Dist. Sanit. Especial Indígena de Tapajós - Fundação Nacional de Saúde	257045	4/2020	16/3/2020	109
Coordenação Regional de Palmas da Fundação Nacional do Índio	194033	1/2020	4/3/2020	110
Inst. Fed. de Educação, Ciência e Tec. de Rondônia - Campus Cacoal	158533	1/2020	11/2/2020	111
Hospital Universitário Julio Maria Bandeira de Mello	155912	17/2019	27/12/2019	112
Inst. Fed. de Educação, Ciência e Tec. de Rondônia - Campus Cacoal	158533	3/2020	20/4/2020	113
Sec. de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República	110001	44/2019	17/1/2020	114
Inst. Fed. de Educação, Ciência e Tec. da Paraíba - Campus Souza	158279	1/2020	20/3/2020	115
38º Batalhão de Inf. da 1ª Div. de Exército - Com. Militar do Leste	160093	6/2020	14/4/2020	116

52. Em cada um desses pregões, a defesa identificou os itens semelhantes aos que compunham os kits fornecidos na contratação em exame nesta TCE, utilizando-se da média dos valores contratados como sua referência. A partir desses dados, a unidade instrutora elaborou a seguinte tabela-resumo:

Item	Unidade	Aquisição ⁽¹⁾	Sec-AM ⁽²⁾	Defendentes ⁽³⁾
Açúcar cristal	Pacote de 1 Kg	R\$ 2,75	R\$ 2,36	3,60
Arroz tipo I	Pacote de 1 Kg	R\$ 3,90	R\$ 2,51	4,31
Biscoito salgado	Pacote de 400 g	R\$ 3,99	R\$ 2,38	4,44
Feijão carioca tipo I	Pacote de 1 Kg	R\$ 8,00	R\$ 4,99	8,43
Macarrão espaguete	Pacote de 500 g	R\$ 2,85	R\$ 1,83	3,66
Achocolatado em pó	Embalagem de 400 g	R\$ 4,00	R\$ 2,51	6,33
Leite em pó integral	Embalagem de 400 g	R\$ 9,80	R\$ 8,38	11,24
Óleo de soja	Embalagem de 900 ml	R\$ 4,90	R\$ 4,62	5,05

(1) os valores de aquisição estão demonstrados pela empresa contratada na peça 8, p. 75 do TC 039.538/2020 6, em apenso; (2) a pesquisa Sec-AM embasou a presente tomada de contas especial e consta nas peças 12 e 14, p. 10, do TC 039.538/2020-6, em apenso; e (3) preço médio apresentado na pesquisa pelos defendentes – peça 96, p. 15-18.

53. Caso a média obtida nessas contratações fosse adotada como referência de preço de mercado, o alegado sobrepreço estaria afastado, visto que cada um dos valores médios indicados, sem exceção, se encontra em patamar superior ao preço contratado.

54. Ao examinar esses pregões, a AudContratações considerou que: dos dezesseis certames adotados pelos defendentes para sua pesquisa de preços, treze tiveram destinação à participação exclusiva para microempresas e pequenas empresas; e, dos outros três pregões, teria havido ausência de competitividade em dois deles. Assim, apontou que “*embora não haja óbice legal para sua*

utilização em pesquisas de mercado, a ausência de outros referenciais de preços pode comprometer os resultados apurados e, assim, não devem ser consideradas de maneira isolada”.

55. Em conclusão, a unidade instrutora propõe desconsiderar as contratações apresentadas pelas defesas, mantendo-se como referência apenas o orçamento elaborado pela Sec/AM que fundamentou a instauração desta TCE e a citação dos responsáveis.

56. Não posso acolher tal proposta.

57. Reconheço a complexidade envolvida no trabalho de estimar a referência de mercado para produtos que possuem grande variação de preços, mesmo em condições normais, como é o caso de alimentos básicos. Ainda que fora do contexto da pandemia, se sabe que produtos como arroz, feijão, macarrão ou óleo de soja são fornecidos no varejo a preços muito diferentes, podendo variar em função da localização do município, do contexto socioeconômico do bairro, do porte e das estratégias comerciais de cada estabelecimento, além da sazonalidade da oferta e da demanda.

58. Com efeito, especialmente em casos assim, as diversas fontes de pesquisa previstas na IN Seges/ME 73/2020 devem ser consultadas, para que a Administração identifique, com a maior precisão possível, uma referência média que possa orientar a confecção do orçamento estimado.

59. Julgo que as críticas da AudContratações ao resultado das licitações apresentadas pelos responsáveis em suas defesas, ainda que pertinentes, não se mostram suficientes para afastar totalmente esses valores da base de cálculo para a identificação dos preços de mercado. Lembro que foram todas contratações decorrentes de licitações públicas, com participação de diversas empresas, em diferentes regiões do Brasil, e a maioria realizada em datas próximas à da contratação impugnada.

60. Perceba-se que os defendentes não se limitaram a criticar o orçamento de referência da unidade de auditoria especializada, mas trouxeram outros parâmetros, baseados em diversas contratações públicas, contemporâneas, a partir das quais se chega a uma referência média de preços apta a justificar que os valores contratados na dispensa de licitação ora em exame não extrapolaram os que eram praticados no mercado.

61. Em verdade, veja-se que várias das contratações indicadas referem-se a 2019, o que leva a um resultado ainda mais favorável à argumentação dos gestores. Essas contratações comprovam que, mesmo fora do contexto da pandemia, houve contratações públicas, decorrentes de procedimentos concorrenciais, em que foram praticados valores mais altos do que a referência de preços adotada pela Sec/AM.

62. Buscando conferir abrangência ainda maior ao orçamento de referência, é possível combinar as duas fontes: o orçamento-base da Sec/AM e a média dos pregões indicados pelos defendentes. A partir de uma tabela comparativa constante da instrução de mérito da AudGovernança, minha assessoria elaborou a tabela abaixo, na qual foi incluída uma coluna que contém a média entre os dois valores mencionados. Uma segunda coluna foi inserida, denominada “média corrigida”, em que foram expurgados os preços apurados pela Sec/AM para os itens “feijão carioca” e “óleo de soja”, tendo em vista a fragilidade das referências apuradas pela unidade para esses dois itens, conforme já mencionado.

Item		Preços pesquisados				Preços contratados
		Sec/AM	Defendentes	Média Sec/AM-Defendentes	Média Corrigida	A Chaves Coimbra
Alimentos	1 kg de açúcar cristal	2,36	3,60	2,98	2,98	2,75
	1 kg de arroz tipo 1	2,51	4,31	3,41	3,41	3,90
	400 g de biscoito salgado	2,38	4,44	3,41	3,41	3,99
	1 kg de feijão carioca tipo 1	4,99	8,43	6,71	8,43	8,00
	500 g macarrão espaguete	1,83	3,66	2,75	2,75	2,85

	400 g achocolatado em pó	2,51	6,33	4,42	4,42	4,00
	400 g de leite integral em pó	8,38	11,24	9,81	9,81	9,80
	900 ml de óleo de soja	4,62	5,05	4,84	5,05	4,90
Subtotal		29,58	47,06	38,32	40,26	40,19
Outros custos	Embalagem	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
	Mão de obra	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
	Logística	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
	CSLL/IRPJ 3% s/preço final	1,05	1,63	1,34	1,41	1,41
	ICMS de 5% s/preço final	1,75	2,72	2,24	2,34	2,35
Custo total		34,28	53,31	43,80	45,91	45,85
Lucro da empresa de 2,45%		0,87	1,33	1,10	1,15	1,15
Preço final		35,15	54,64	44,90	47,06	47,00
Valor de 244.525 kits		8.595.053,75	13.360.846,00	10.979.172,50	11.506.123,88	11.492.675,00
Sobrepreço		2.897.621,25	- 1.868.171,00	513.502,50	- 13.448,88	

63. Assim, ampliando-se a base de pesquisas para incluir tanto o paradigma proposto pela unidade de auditoria especializada quanto as contratações públicas apontadas pelos responsáveis, é possível concluir que o custo unitário contratado (R\$ 47,00) se encontra bastante próximo da realidade média do mercado daquele momento (R\$ 47,06).

64. Assim, resta afastada a alegação de sobrepreço na contratação para fornecimento de 244.525 kits de merenda escolar.

65. Em conclusão, com as devidas vênias por divergir dos pareceres precedentes, acolho as alegações de defesa e razões de justificativas e considero não subsistirem motivos para condenação em débito ou imputação de sanções aos gestores arrolados nestes autos.

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de dezembro de 2023.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 13719/2023 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 042.536/2021-9
- 1.1. Apenso: 039.538/2020-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: A Chaves Coimbra (12.023.960/0001-56); Ana Virginia Vieira Fanali (517.065.712-91); André Luiz Monteiro Naice (817.461.722-15); Felipe Rodrigo Costa de Souza (934.298.352-91); Katia Helena Serafina Cruz Schweickardt (001.201.787-61); Leís da Silva Batista (522.705.212-34); Maria de Nazaré Monteiro Normando (564.796.462-15); Paulo José Almeida de Souza (748.453.492-72)
4. Unidade: Município de Manaus/AM
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Leonizia Lima Enes (OAB-AM 9159), representando Leís da Silva Batista e Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt; Paulo Eduardo Pinto de Almeida (OAB-DF 15726), Nina Ribeiro Nery de Oliveira (OAB-DF 46126), Anna Luisa Mota Guimaraes (OAB-DF 68289), Fernanda Cristina Sena Sampaio Mendes (OAB-DF 68544), Daniel Augusto Mesquita (OAB-DF 26871), Francisco Felipe Lebrão Agosti (OAB-SP 399990), Pedro Ivo Rodrigues Velloso Cordeiro (OAB-DF 23944), Marcelo Neves Rezende (OAB-RJ 204886), Bruno Droghetti Magalhaes Santos (OAB-SP 305789), Mariana Fernandes (OAB-DF 50150), Gabriel Lima Lopes Brito (OAB-DF 75181), Luciano Ribeiro Reis Barros (OAB-DF 21701), Joao Paulo Romano Farhat Ferraz (OAB-DF 68550), Ticiano Figueiredo de Oliveira (OAB-DF 23870) e outros, representando A Chaves Coimbra.
9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 2.064/2021-Plenário, para apurar o possível prejuízo decorrente de irregularidades na aquisição, por dispensa de licitação, de gêneros alimentícios para composição de *kits* de merenda escolar destinados ao atendimento dos alunos da rede municipal de ensino de Manaus/AM,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

 - 9.1. acolher as alegações de defesa da empresa A Chaves Coimbra, bem como as razões de justificativa de Leís da Silva Batista, Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt, Felipe Rodrigo Costa de Souza e André Luiz Monteiro Naice;
 - 9.2. julgar regulares as contas de Paulo José Almeida de Souza e de Ana Virginia Vieira Fanali, dando-lhes quitação;
 - 9.3. comunicar esta decisão aos responsáveis e à Prefeitura Municipal de Manaus/AM;
 - 9.4. arquivar os presentes autos.
10. Ata nº 43/2023 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 5/12/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-13719-43/23-1.
13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
- 13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral