



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tribunal Pleno  
Sessão: 19/6/2013

3 TC-040176/026/07 - RECURSO ORDINÁRIO

**Recorrente(s):** Secretaria de Estado do Meio Ambiente - Instituto Florestal representada pelo Diretor Geral do Instituto Florestal - Francisco José do Nascimento Kronka e João Batista Baitello - Ex-Diretor Geral.

**Assunto:** Contrato entre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente - Instituto Florestal e Nautical Parts Comercial Importação e Exportação Ltda., objetivando a aquisição de embarcação para navegação costeira e mar aberto.

**Responsável(is):** João Batista Baitello (Diretor Geral).

**Em Julgamento:** Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra a decisão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares o pregão e o contrato, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando ao responsável, multa no valor equivalente a 300 UFESP's, nos termos do artigo 104, inciso II, da citada Lei. Acórdão publicado no D.O.E. de 06-06-09.

**Fiscalização atual:** GDF-6 - DSF-I.

Relatório

Em exame, **Recursos Ordinários** interpostos pelos Srs. Francisco José do Nascimento Kronka e João Batista Baitello, ex-Diretores Gerais do **Instituto Florestal**, contra decisão<sup>1</sup> que julgou irregulares o pregão presencial e o contrato, cujo objeto era a aquisição de uma embarcação para navegação costeira em mar aberto, acionando-se, na oportunidade, os incisos XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar nº 709/93, com a imposição de multa em valor equivalente a 300 (trezentas) UFESP's ao Sr. João Batista Baitello, Diretor Geral à época, nos termos do art. 104, inc. II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Aludida decisão teve por fundamentos: - a não publicação do edital em jornal diário de grande circulação no Estado (art. 2º, § 2º, II, do Decreto estadual nº 47.297/02); - e a ausência de comprovação da compatibilidade do preço contratado com o praticado pelo mercado (art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93).

---

<sup>1</sup> E. Segunda Câmara, em sessão de 26/5/2009. Relator: Substituto de Conselheiro Olavo Silva Júnior.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Nas razões recursais, os peticionários buscam o julgamento pela regularidade da matéria e a exclusão da pena de multa imposta ao Sr. João Batista Baitello.

Alegaram que todos os certames do Instituto são divulgados no Diário Oficial, e disponibilizados nos sítios <www.e-negociospublicos.com.br>, <www.pregao.sp.gov.br> e <www.iflorestal.sp.gov.br>, e que passou despercebida, neste caso, a falta de publicação do aviso em jornal diário de grande circulação no Estado.

Aduziram que, já na fase interna do pregão, havia sido verificado que o quadro demonstrativo do preço médio referencial de R\$ 891.471,50 não refletia os orçamentos da cotação de preços, vez que não constava da cotação da empresa "Sedna" o valor para os acessórios solicitados e o valor correspondente ao IPI. Desta maneira, incluíram R\$ 96.570,00 (18% sobre a oferta) e mais R\$ 145.000,00 (estimativa de acessórios) nos valores daquele quadro demonstrativo, para provar que essa correção levou o preço médio referencial para R\$ 992.000,00.

Por fim, disseram que o processo de mudança da Diretoria do Instituto na época foi o motivo do atraso da remessa do termo contratual, e que os documentos ora apresentados comprovam que a embarcação está homologada e em perfeitas condições de utilização.

A Assessoria Técnica e sua Chefia, bem como a PFE e a SDG, manifestaram-se igualmente pelo conhecimento e não provimento dos recursos, por considerarem insuficientes as razões apresentadas.

A matéria integrou a pauta da sessão de 5/9/2012 do E. Plenário, tendo sido dela retirada, nos termos do art. 105, inc. I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Em sequência, foi apresentado o Memorial subscrito pelo Sr. João Batista Baitello, que figura como um dos recorrentes.

Preliminarmente, alegou que alguns desencontros na prestação de informações ao Tribunal de Contas do Estado deram-se em virtude da reorganização institucional



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

promovida no órgão e dos sucessivos processos de substituição dos dirigentes da entidade<sup>2</sup>, que contribuíram para o agravamento da prestação de contas. Disse que a elevada rotatividade gerencial, em conjunto com as deficiências do quadro de pessoal e a implantação de estruturas de reorganização institucional sem o devido processo de gestão de mudança, contribuiu para rupturas gerenciais e operacionais que causaram a perda de prazo para o exercício do contraditório e da ampla defesa neste processo.

Passando para as questões de mérito, alegou que, antes do pregão nº 19/2006, havia sido instaurado o pregão nº 004/2006, cujo edital foi devidamente publicado em jornal diário de grande circulação. Aduziu, porém, que aquele certame fora cancelado para alteração das especificações técnicas, e que na instauração do pregão nº 19/2006 não foi feita a publicação em jornal diário de grande circulação, embora o edital tenha sido publicado no Diário Oficial do Estado e nos sítios da internet do <www.e-negociospublicos.com.br> e <www.pregao.sp.gov.br>, além de ter sido publicado também no sítio da internet do Instituto Florestal, cujas estatísticas demonstram a penetração institucional desse veículo de informação.

Sustentou que a não publicação em jornal de grande circulação no Estado não se deu por má-fé ou por irresponsabilidade, constituindo falha administrativa perfeitamente sanável e que não trouxe prejuízo ao erário.

No tocante à compatibilidade do preço ajustado com o vigente no mercado, bem como ao fato de o valor ajustado ter superado o orçamento estimativo, salientou que as especificações do bem adquirido superaram em muito as definições mínimas pleiteadas inicialmente, de maneira a entender que mesmo se for considerado apenas o aspecto da

<sup>2</sup> Quadro Demonstrativo apresentado no Memorial às fls. 614:

<b>Nome</b>	<b>Designação</b>	<b>Cessação</b>
Rodrigo Antonio Braga Moraes Victor	13/10/2009	09/04/2012
Francisco José do Nascimento Kronka	20/03/2009	12/10/2009
Cláudio Henrique Barbosa Monteiro	29/03/2007	19/03/2009
João Batista Baitello	09/05/2006	28/03/2007
Maria Cecília Wey de Britto	25/07/2003	08/05/2006



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

motorização, o valor contratado já se justifica em termos de economicidade.

Nesse sentido, expôs que a motorização representou uma das vantagens do bem adquirido, já que, inicialmente, a especificação técnica mínima contemplava um motor Mercedes com comandos/monitoramento eletro mecânicos, marinizado (adaptado para uso marítimo), com 400hp de potência máxima e garantia de um ano ou 300 horas. Assim, declarou que o bem recebido possui motor Caterpillar, com comandos/monitoramento eletro eletrônico, de uso marítimo, com 460hp (admitindo potencialização até 520hp) e garantia de mil horas em regime de trabalho de Barco Patrulha, de maneira que a aquisição contemplou um excedente de potência de 120hp de motor marítimo diesel turbo com intercoller.

Aduziu que a especificação mínima do casco, de 33 pés, passou para 38 pés, de maneira que a "boca" passou de 3,15 para 3,75 metros, o que resulta em melhor equilíbrio, navegabilidade e segurança.

Atestou que nas tancagens houve um acréscimo de 75% no volume de combustível e de 200% no volume de água, o que permitiu aumentar a autonomia de navegação e atender com folga a demanda de água da tripulação, resultando em maior tempo de navegação com segurança. Salientou que o tanque de combustível é de aço inox e o de água é de fibra/divinível revestido com resina, mais seguros, de fácil manutenção e de maior durabilidade que os de material plástico, usualmente aplicados.

Disse ainda que todo o período de construção foi acompanhado e documentado por fotos, e que o Instituto Florestal teve a consultoria de dois navegadores experientes, proprietários de embarcações, e que tem suas vidas laborais em atividade na marinha. Expôs que todas as adequações introduzidas durante o processo construtivo visaram melhor performance, desde uma simples saída para eventual apoio em áreas próximas a costa, até a permanência por 06 (seis) dias em alto mar.

Afirmaram que houve a instalação de fly/teto, ao invés da cobertura de lona, com reforço no piso para suportar



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

toda a tripulação caso necessário, objetivando manter observadores a postos para avistamento de fauna e embarcações, com o apoio de guarda-corpos deslocantes instalados nas laterais.

Também relatou a instalação de reforços nos pontos de apoio dos cunhos, corrimões de teto e escada para o fly/teto, permitindo suportar peso de até 200kg para o caso de embarcar tartarugas, golfinhos e peixes para pesagem, exames, identificação, anilhamento e/ou tagueamento- no caso dos cunhos para permitir amarração e reboque de embarcações, recolhimento de redes, espinhéis e poitas.

Noticiou ainda: - instalação de sistema de ventilação com melhoria de condições de uso na cabine de comando, cabines de proa e de meia nau; - substituição da cama de casal por dois beliches na cabine de proa; - instalação de mais um armário na cabine de meia nau, com chaveamento para guarda em segurança de materiais e equipamentos de pesquisa, rádio comunicação, navegação e armamentos; - forração do console de comando com tonalidade escura, para não refletir iluminação externa e prejudicar o piloto; - instalação de sistema de tratamento de esgoto e carreta de encalhe, tornando desnecessária a pintura do casco com tinta venosa que, além do fator ambiental, ainda incorre em maior consumo de combustível e implica sua repintura anual, com perdas de dias de uso e custo elevado.

Aduziu que a embarcação está registrada na Capitania dos Portos de São Paulo como para "outras atividades ou serviço", visando atender desde apoio operacional, atividades de fiscalização, pesquisas, deslocamento de pessoal, mergulho e até socorro e salvamento, o que já possibilitou operações conjuntas com Polícia Ambiental, Polícia Federal, Guarda Portuária de Santos, Corpo de Bombeiros - 17ºGB, Polícia Civil, IBAMA, Marinha - Capitania dos Portos de Santos, Exército - Fortaleza de Itaipu e Fortaleza dos Andradas, Instituto Chico Mendes, Projeto TAMAR, Universidades - USP, UNESP Litoral, UNISANTOS, UNIMONTE, Instituto de Pesca, Instituto Butantan, Instituto Oceanográfico, Instituto de Botânica,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

ONGs - Greenpeace, Sociedade de Defesa do Litoral, Oceano Brasil, e outros.

Alegou que o bem adquirido é superior às especificações técnicas mínimas do edital, e atende a todas as determinações mínimas estipuladas para a aquisição pretendida, estando adequado o valor pago, consoante manifestação da própria Assessoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado às fls. 536/537: *"no caso da embarcação como aqui adquirida, pelas características transmitidas na pesquisa por nós realizada, foi informado que o preço estaria dentro daqueles de mercado"*.

E depois de reiterar os motivos que levaram a não apresentação dos esclarecimentos em tempo oportuno, sustentou que as falhas são de caráter formal, passíveis de ressalvas e recomendações, pois, notadamente em função das características da embarcação adquirida, o preço ajustado estabeleceu-se compatível com o vigente de mercado, apresentando, após avaliação por especialista, economia orçamentária em função da qualidade do bem adquirido.

Salientou que a ausência de manifestação técnica ao Tribunal de Contas do Estado deu-se pelo fato de se tratar de equipamento específico não usualmente adquirido pela Administração, aliado a problemas estruturais já expostos, notadamente a precariedade de recursos humanos na área de administração, de maneira a afirmarem que não houve descaso do Instituto em relação à demanda do Tribunal de Contas do Estado.

Retornaram os autos para a Assessoria Técnica, que se manifestou pelo conhecimento e pelo provimento dos recursos ordinários, tendo verificado que as características da embarcação são muito superiores ao inicialmente pretendido. Citou como exemplo o comprimento que era de 33 pés (10 metros aprox.) com motor de 400hp com pernoite de 04 pessoas, tendo sido adquirido com 38 pés (12 metros aprox.), motor de 460hp e pernoite para 07 pessoas.

A Assessoria Técnica disse ter elaborado pesquisa de preços na qual apurou que, atualmente, uma embarcação com as características apresentadas, usada - ano 2007/2008,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

gira em torno de R\$ 1.000.000,00 a R\$ 1.600.000,00, e assim, entendeu que se pode afirmar que o valor da lancha adquirida à época da contratação se encontrava dentro do valor de mercado, salientando que o valor da embarcação diante do mercado não sofreu desvalorização.

A Chefia da Assessoria Técnica manifestou-se pelo conhecimento e provimento dos recursos, por considerar que os aspectos e particularidades de ordem técnica, bem como a documentação que instrui o feito, faz constatar que o procedimento adotado pelo Instituto Florestal não causou prejuízos à Administração e nem a possíveis interessados, além de terem obedecido à legislação de regência, assim como ficou plenamente justificada a economicidade do ajuste.

Finalmente, a PFE também se manifestou pelo conhecimento e provimento, filiando-se à Assessoria Técnica e sua Chefia. Salientou que em manifestação pretérita a Procuradoria já havia assinalado que a questão relativa à ausência de publicação em jornal de grande circulação pode ser relevada, à semelhança do decidido nos autos dos processos TC-032296/026/95, TC-004323/026/01, TC-0036272/026/90 e TC-000464/026/00, assim como o número de proponentes, como ilustram os julgados havidos nos processos TC-032112/026/07, TC-033919/026/10 e TC-018498/026/07.

É o relatório.

npg



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

**Voto**

TC-040176/026/07

**Preliminar**

Em preliminar, preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço dos recursos<sup>3</sup>.

**Mérito**

No mérito, filio-me integralmente às manifestações da Assessoria Técnica, de sua Chefia e da PFE, pelo provimento dos recursos, sobretudo em face dos fatos elementos apresentados no Memorial.

Aliás, pelo que consta às fls. 541/554 deste processo, permito-me até inferir que a irregularidade decretada pela decisão recorrida tenha se dado muito mais pela ausência dos necessários esclarecimentos naquela oportunidade do que pelos fatos em si, tanto que os recorrentes se debruçaram em extensas explicações para tal omissão.

Desta feita, foi atestado pela Unidade Econômica de ATJ que houve a demonstração de que as especificações da embarcação adquirida, de fato, eram bem superiores àquelas definições mínimas inicialmente estabelecidas, sendo que a pesquisa realizada pela ATJ revelou que o preço dessa aquisição situou-se dentro da faixa dos valores usualmente praticados pelo mercado (vide fls. 718).

Portanto, à vista das peculiaridades de uma operação de compra de embarcação para o escopo das atividades do Instituto Florestal de São Paulo, entendo que esse substancial ganho nas especificações a um preço condizente com os parâmetros de mercado, consoante atesta a ATJ, representa um fato que esclarece satisfatoriamente a diferença de 9,59% entre o valor de aquisição e o inicialmente estimado<sup>4</sup>, e também dá um desfecho satisfatório à demonstração da compatibilidade do preço

---

<sup>3</sup> É tempestivo (acórdão publicado em 6/6/2009, recursos protocolizados em 9/6/2009), foram interpostos por partes legítimas e contêm os fundamentos de fato e de direito, em conformidade com a LC nº 709/93.

<sup>4</sup> Valor orçado: R\$ R\$ 891.471,50; Valor da aquisição: R\$ 977.000,00.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

contratado, nos termos do art. 43, IV, da Lei Geral de Licitações.

E estando afastado esse aspecto da compatibilidade do preço contratado, todo o cenário aqui revelado mostra que a não divulgação do aviso de edital em jornal diário de grande circulação e o ingresso de duas licitantes são apontamentos que, por si só, não se revelam bastantes para conduzir a um decreto de irregularidade neste caso concreto, mesmo porque o aspecto da publicação está em condição de ser tratado como recomendação.

É que não há como desconsiderar que houve uma divulgação satisfatória em meio eletrônico, nos termos do que está previsto no inc. I<sup>5</sup> do art. 4º, da Lei dos Pregões, além de ser também necessário sopesar a participação de duas licitantes com as peculiaridades de uma compra envolvendo embarcação para navegação costeira em mar aberto para as atividades envolvidas no escopo desta aquisição.

Ademais, ficou evidenciado que a finalidade do ato jurídico<sup>6</sup> foi atingida, tendo sido relatadas as operações conjuntas realizadas pelo Instituto Florestal com a Polícia Ambiental, Polícia Federal, Guarda Portuária de Santos, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil, IBAMA, Marinha, Exército, Instituto Chico Mendes, Projeto TAMAR, USP, UNESP, UNISANTOS, UNIMONTE, Instituto de Pesca, Instituto Butantan, Instituto Oceanográfico, Instituto de Botânica, e com Organizações Não Governamentais como Greenpeace e Sociedade de Defesa do Litoral.

Finalmente, a consequência lógica e inevitável deste juízo de mérito é o cancelamento da multa imposta ao então Diretor do Instituto Florestal, pois, em não mais

---

<sup>5</sup> "Art. 4º (...) I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;"

<sup>6</sup> Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, "cada ato tem a finalidade em vista da qual a lei o concebeu" (in "Curso de Direito Administrativo". 29ª edição, 2012. Malheiros Editores, São Paulo-SP. Pg. 409).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

subsistindo as irregularidades, cessa a incidência do art. 104 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Ante o exposto, acolho os pareceres da Assessoria, de sua Chefia e da PFE, e **voto** pelo **provimento** dos recursos ordinários, para o fim de se reformar a decisão de primeiro grau, passando-se a julgar regulares o pregão presencial e o contrato, cancelando-se a multa de 300 (trezentas) UFESP's aplicada ao Sr. João Batista Baitello, e **recomendando** ao Instituto Florestal que observe as hipóteses de publicação em jornal diário de grande circulação dos editais de certames na modalidade Pregão.

É como voto.