



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 26/08/2015 – ITEM 16

RECURSO ORDINÁRIO

TC-000027/014/11

Recorrente: Paulo Cesar Neme – Ex-Prefeito Municipal de Lorena.

Assunto: Contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Lorena e Associação Beneficente Ebenezer, objetivando a contratação de empresa especializada para realização de exames radiológicos.

Responsável: Paulo Cesar Neme (Prefeito à época).

Em julgamento: Recurso Ordinário interposto contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares a licitação, a ata de registro de preços e os ajustes, bem como ilegais os atos determinativos das despesas, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº709/93, aplicando ao responsável, multa no valor de 200 UFESP's nos termos do artigo 104, inciso II, do referido Diploma Legal. Acórdão publicado no D.O.E. de 27-09-12.

Advogados: Marcelo Palavéri e outros.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

RELATÓRIO

A E. Segunda Câmara considerou irregular o processo de Pregão Presencial instaurado pela Prefeitura de Lorena, certame destinado à contratação de serviços de execução de exames radiológicos, na medida em que a Administração não soube comprovar que os valores estimativos considerados para orientar a disputa seriam conformes com o mercado da época.

A licitação, com isso, teria sido informada exclusivamente por cotação única dos diversos itens que acabariam registrados, valor obtido, mais ainda, a partir de estimativas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

fornecidas por empresas com composição social idêntica.

Igualmente pesou na decisão de reprovação do certame o fato de a ata da sessão de julgamento omitir os preços inicialmente propostos, bem assim eventuais disputas de lances, limitada que foi à indicação dos menores preços e das negociações.

Consequentemente, a Ata de Registro de Preços e o contrato firmado com a Associação Beneficente Ebenézer receberam a mesma sorte.

O julgamento ainda implicou a incidência de multa pecuniária ao então Prefeito, Senhor Paulo Cesar Neme que, inconformado, interpôs razões de Recurso Ordinário (fls. 773/811).

Em princípio, disse que o julgamento da E. Câmara não poderia prevalecer, uma vez que os atos apreciados teriam beneficiado a população de Lorena, sem causar, mais ainda, qualquer prejuízo ao Erário.

Afirmou que o processo de licitação foi implementado na conformidade da norma e da jurisprudência sumulada, observando, inclusive, o princípio da eficiência.

Sobre o fundamento principal que ensejou o julgado recorrido, disse que os preços estimados que informaram o processo de licitação foram obtidos com base em informações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

prestadas por cinco empresas, as quais forneceram, portanto, cotações distintas e suficientes para a formação do orçamento das então futuras aquisições.

Defendeu, dessa forma, que as medidas adotadas para a estimativa do valor dos negócios pretendidos foram suficientes para se aferir a condição do mercado vigente.

No que se refere à controvérsia envolvendo o Instituto Santa Rosa e a Clínica Santa Rosa, potenciais fornecedoras consultadas para a formação do orçamento estimativo, asseverou que seus CNPJ seriam distintos, não cabendo atribuir qualquer identidade entre tais pessoas jurídicas, tampouco impor invalidade aos preços por elas apresentados.

Insistiu que os pressupostos para o lançamento do edital e final seleção da empresa fornecedora foram efetivamente observados e que o preço obtido, da ordem de R\$ 4.380.848,04, foi inferior àquele divulgado no questionado orçamento, qual seja, R\$ 5.743.189,08.

Ademais, tratando-se de licitação voltada à formação de Registro de Preços, na qual a aquisição dos bens dependeria da conveniência pontual e futura da Administração, entende que a reclamada previsão de custos não implicaria condição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

insuperável, mesmo porque as despesas estariam devidamente consignadas no orçamento do Município, bem como seriam adequadas em face do PPA e da LDO.

Prosseguiu defendendo que a participação de três licitantes foi suficiente para assegurar a ampla competição, abordagem que haveria de prevalecer a exemplo de outros precedentes da Corte que relacionou.

Concluiu pedindo o cancelamento da pena pecuniária.

No caso, não teria a Câmara julgadora usado da proporcionalidade, uma vez que as irregularidades que motivaram o julgamento não teriam afrontado a norma, tampouco os benefícios proporcionados à população com a realização de exames radiológicos teriam sido valorados na decisão.

Ausentes, com isso, os pressupostos ensejadores da sanção, de rigor a desconsideração da pena.

Os autos seguiram ao GTP, que se manifestou favoravelmente ao processamento da peça como Recurso Ordinário (fls. 813/815), proposta acolhida pela E. Presidência (fl. 816).

Distribuídos os autos, primeiro falou a ATJ, por sua Unidade Técnica (fls. 819/826) e Chefia (fls. 827/828), concluindo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

pelo conhecimento e não provimento do apelo.

Em síntese, verificou a Assessoria Técnica que os autos do processo de licitação ressentiram-se de idônea pesquisa prévia de preços, elemento essencial à formação do orçamento e que, nessa situação, contribuiu para o cerceamento da competição.

O Parecer do d. MPC foi convergente (fl. 828 vº).

Destacou o eminente Procurador de Contas, inclusive, que as empresas que subsidiaram a formação do preço estimado do certame não só integravam o mesmo grupo econômico, mas também já haviam prestado à Prefeitura de Lorena iguais serviços em negócio anterior, o que, mais ainda, recomendaria a remessa do caso ao conhecimento do d. MPE.

Por último, disse a SDG também pelo conhecimento e desprovimento do Ordinário (fls. 834/838).

Sopesando os argumentos recursais, afirmou o Senhor Secretário-Diretor Geral que a falta de adoção de parâmetros seguros e confiáveis para a composição do valor do ajuste impediria a comprovação do atendimento ao princípio da economicidade, bem como a demonstração da seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

É o relatório.

JAPN



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO PRELIMINAR

Publicado o v. Acórdão em 27/09/12, sobreveio o apelo em 11/10/12, no prazo legal.

O então Prefeito de Lorena conta com legitimidade e seu recurso encontra-se em termos.

Presentes, assim, os requisitos formais de admissibilidade, tomo conhecimento do Recurso Ordinário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO DE MÉRITO

A instauração de processo administrativo de licitação pressupõe, dentre outros requisitos, a existência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

O Pregão Presencial promovido pela Prefeitura de Lorena foi impugnado em Primeiro Grau justamente por apresentar vício procedimental, uma vez que pairou controvérsia quanto à idoneidade da estimativa de valores que informou o correspondente processo.

Apresentou a Administração, para tanto, planilha completa dos exames radiológicos que pretendia, preenchida conforme valores unitários e globais obtidos após pesquisa feita com empresas do ramo.

Contudo, a regularidade desse modelo de aferição de mercado foi apenas aparente, o que aqui se ratifica seja qual for a abordagem adotada.

Diante disso, verifica-se que, durante a instrução de Primeiro Grau, ficou claro que o levantamento de custos não foi exauriente, na medida em que determinados itens¹ foram

¹ itens 13 – radiografia oclusal, 15-radiografia panorâmica, 17-teleradiografias com traçado e sem traçado, 27-radiografia panorâmica de coluna total, 35-radiografia de pneumomediastino, 64-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

exclusivamente cotados por uma das fornecedoras consultadas, especificamente a OSCIP contratada.

Além disso, não restou esclarecido o coincidente quadro social revelado pelos contratos sociais do Instituto Santa Rosa de Medicina Diagnóstica e da Clínica Santa Rosa Medicina Diagnóstica, fornecedoras igualmente consultadas na fase interna do processo licitatório.

Por último, a simples e objetiva cotação de preços para a realização dos exames não faria sobressair variáveis de impacto considerável nos preços, tais como pessoal técnico, materiais e equipamentos para a realização dos exames.

Ressalvada a informação constante da proposta apresentada pelo Instituto Ebenézer (fls. 209/213), cujos serviços de realização de exames estaria agregado ao modelo de saúde itinerante, consistente na disponibilidade de unidades móveis aptas a atender pacientes em diversas especialidades médicas, em momento algum verifiquei nos autos indicação segura de como os serviços seriam oferecidos à população local.

Afinal, a realização de exames radiológicos, como os pedidos no instrumento convocatório (tomografias,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

ultrassonografias, ressonâncias magnéticas e radiografias), não raro demanda, além de pessoal especializado e material, equipamentos de porte e valor consideráveis, nem sempre disponíveis nas unidades básicas de saúde.

Verifico, com isso, insuperável viés na pesquisa de preços que informou o processo licitatório, com impacto direto na matriz de custos dos serviços.

A planilha que informou o processo de licitação, ao essencialmente comparar os custos unitários de realização dos exames, não deixou claro que outras variáveis de preço estariam igualmente representadas, ofuscando, deliberadamente ou não, o parâmetro comercial que seria utilizado na avaliação dos lances e da validade das propostas.

Ou seja, nada asseguraria que o preço estimado para a realização de determinada espécie de tomografia ou ressonância refletisse custos próprios do fornecedor consultado ou projetasse efetivamente valores passíveis de serem praticados no local da prestação dos serviços.

Evidente, portanto, que a apreciação pecuniária dos diversos tipos de exame não representou o mercado praticado no Município de Lorena.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Sobre a pena pecuniária imposta ao ora recorrente, igualmente não abstraio de suas razões fundamentos que me autorizem rever a medida adotada pela E. Câmara.

Ainda que se dissesse de sua responsabilidade primária, decorrente da ordem de abertura do certame que emanou (fl. 58), de certo que a incidência de vícios na condução do processo licitatório poderia ter sido por ele evitada.

Afinal, não só da prática direta do ato ilícito decorre o fundamento da multa, mas também da conduta culposa do Chefe do Executivo, na modalidade *in vigilando*.

Ademais, no caso concreto, considero o quantum da pena razoável e proporcional às falhas detectadas nos autos.

Diante do exposto, meu **VOTO nega provimento ao Recurso Ordinário interposto pelo Senhor Paulo César Neme, ex-Prefeito do Município de Lorena, para ratificar o julgamento pela irregularidade do Pregão, da Ata de Registro de Preços e do Contrato, bem como da pena de multa aplicada ao recorrente.**

**RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO**