



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – CECEX 3

PROCESSO:	01531/2021 – TCE/RO
UNIDADE:	Secretaria de Estado da Saúde - Sesau
ASSUNTO:	Recurso de reconsideração em face do Acórdão AC2-TC 00603/20 proferido nos autos 3041/13
INTERESSADO:	Thiago Leite Flores Pereira (CPF n. 219.339.338-95)
ADVOGADOS:	Renata Fabris Pinto Gurjão – OAB/RO n. 3126 Felipe Gurjão – OAB/RO 5320
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 3.392.693,27 (três milhões trezentos e noventa e dois mil seiscentos e noventa e três reais e vinte e sete centavos) ¹
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cuidam os autos de recurso de reconsideração manejado por Thiago Leite Flores Pereira, na qualidade de presidente da comissão de licitação da Sesau, contra o Acórdão AC2-TC 00603/20², afeto ao processo n. 3041/2013-TCE/RO (processo principal), por meio do qual o recorrente foi condenado em débito e multa em decorrência de tomada de contas especial (TCE) que constatou dano ao erário decorrente do superfaturamento de despesas relacionadas ao Contrato n. 073/PGE-2012, firmado emergencialmente para garantir o fornecimento de refeições preparadas (dietas gerais e especiais) ao Hospital de Base Ary Pinheiro – HBAP, Hospital e Pronto Socorro João Paulo II – HPSJP II, Centro de Medicina Tropical de Rondônia – Cemetron e ao Hospital Regional de Cacoal – HRC.

2. Por meio do despacho de ID 1161463 o d. relator submeteu o feito à SGCE para exame das “razões e documentos apresentados pelo interessado; e, acaso entenda pelo provimento parcial, com a redução dos valores dos débitos e das multas, apresente-se os novos valores originários e atualizados, mês a mês, com o fim de subsidiar à instrução processual (...)”.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

3. Interposto o presente recurso os autos foram analisados pelo então relator, que por intermédio da DM-0111/2021-GCBAA (ID 1075918), em juízo perfunctório, procedeu ao seu conhecimento e o submeteu ao crivo do Ministério Público de Contas.

¹ Valor histórico do dano atribuído ao interessado.

² ID 952807.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – CECEX 3

4. O órgão ministerial, por sua vez, opinou pelo conhecimento do recurso e pelo seu provimento parcial para afastar a imputação de débito relacionada aos aditivos que sobrevieram ao Contrato n. 073/PGE-2012, visto que o recorrente, bem como os demais membros da comissão que integrava, deveriam responder apenas pelos valores relacionados ao contrato principal.

5. Posteriormente, frente a duas declarações de suspeição/impedimento (IDs 1123169 e 1155261) os autos foram redistribuídos ao e. conselheiro Valdivino Crispim de Souza.

6. Assim, em substituição regimental o conselheiro substituto Erivan Oliveira da Silva vislumbrou a existência de conteúdo técnico na peça recursal que demandaria a manifestação do corpo instrutivo desta Corte, decidindo por

(...) encaminhar os presentes autos à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE) para que, por meio da Diretoria Competente, possa examinar tecnicamente³ as razões e os documentos apresentados pelo interessado; e, acaso entenda pelo provimento parcial, com a redução dos valores dos débitos e das multas, apresente-se os novos valores originários e atualizados, mês a mês, com o fim de subsidiar à instrução processual, até mesmo frente à divergência de entendimento sobre o período inicial da contratação,⁴ uma vez que o recorrente aponta como sendo de 3 (três) meses, ao passo que o MPC arguiu que foram 180 (cento e oitenta) dias, o que influencia diretamente na quantificação de tais valores.

7. Nesses termos o feito aportou nesta coordenadoria.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Das arguições trazidas pelo recorrente

8. O recorrente assevera que os valores da contratação foram balizados pelos preços das únicas empresas que atuavam nesse ramo na cidade de Porto Velho, sendo utilizados os preços praticados no Pregão Eletrônico n. 350/2012-SUPEL/RO.

9. Destaca que não atuou com ordenador de despesa e que enquanto presidente da comissão não era responsável por elaborar a planilha de cotação de preços ou analisar a regularidade do procedimento.

10. Enquanto presidente da comissão de licitação, o recorrente entende que não pode ser penalizado por ter adotado os preços obtidos após a cotação feita para embasar o Pregão Eletrônico n. 350/2012-SUPEL/RO, pois somente a empresa contratada e as demais empresas que participaram do certame seriam responsáveis pelo preço obtido ao final do pregão.

11. Com fundamento na inexigibilidade de conduta diversa, destaca que a Procuradoria Geral do Estado não vislumbrou irregularidade no procedimento e que somente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – CECEX 3

após atuação do controle interno, que apontou sobrepreço em sete itens, tratou de proceder às glosas necessárias.

12. Assevera que atuou de maneira diligente e responsável para que a contratação se ultimasse de maneira regular, tendo inclusive glosado valores ao se ter identificado irregularidade no preço.

13. Aduz que não praticou ato que tenha dado causa ao resultado danoso, tendo agido no estrito cumprimento de seu dever.

14. No desempenho de seu cargo adotou como parâmetro o preço praticado em pregão eletrônico da Supel, não tendo havido indicação de irregularidades, agindo com base no princípio da confiança.

15. Entende que seria responsável caso o sobrepreço lhe fosse comunicado e ele se omitisse, contudo, isso nunca teria ocorrido.

16. Quanto à culpa *in vigilando* ou *in eligendo*, assevera que não seria o caso em razão de não se permitir a responsabilização objetiva no caso em apreço, sendo necessário delimitar sua responsabilidade de acordo com os atos que praticou.

17. Faz referência a julgados desta Corte para sustentar que a ausência de nexo causal entre conduta e dano deve afastar a responsabilidade.

18. Alega que a atuação da comissão se deu para ultimar uma contratação emergencial que deveria durar apenas 3 (três) meses, tendo esta se protraído no tempo por um juízo do titular da Sesau à época.

19. Assim, requer a procedência do recurso para ter suas contas julgadas regulares, por não ter dado causa ao dano e por ter agido amparado na inexigibilidade de conduta diversa, tendo avaliado o preço da contratação a partir de licitação da Supel.

20. Alternativamente, requer o afastamento do dano e multa que excederam o período de 3 (três) meses que a contratação deveria durar.

3.2. Análise técnica

21. Inicialmente, convém consignar neste relatório questão que foi levantada nos autos do processo n. 1534/21, que se referem a recurso de reconsideração manejado por Gilvan Ramos de Almeida, que na qualidade de secretário de estado titular da Sesau também teve suas contas especiais reprovadas no acórdão contra o qual se insurge o ora recorrente.

22. Naqueles autos sustentou-se que o dano ao erário decorrente do superfaturamento dos itens que compunham a **dieta geral** não poderia subsistir, pois os parâmetros utilizados para se concluir pela citada irregularidade eram posteriores ao Contrato n. 073/PGE-2012, o que não seria possível admitir à luz de entendimento firmado no Acórdão AC1-TC 01253/18-TCE/RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – CECEX 3

23. O MPC e o corpo técnico opinaram pelo provimento daquele recurso no que tange a esse ponto específico.

24. Dessa forma, considerando que naquele processo esta unidade técnica opinou pelo provimento do recurso para afastar o dano relacionado à dieta geral, restaria avaliar a responsabilidade do Senhor Thiago Leite Flores Pereira quanto ao superfaturamento da dieta enteral.

25. Sua insurgência, conforme narrado no item anterior, refere-se principalmente à sua responsabilidade pelo superfaturamento, pois entende não haver nexos entre suas condutas e o dano apurado.

26. Deve-se rememorar que à p. 88 do voto do relator sua responsabilização se deu pelas seguintes razões:

Em suma, na fase de licitação, antes do início da vigência do Contrato n. 073/PGE/2012, o Corpo Técnico apontou que a Comissão: não observou que as cotações de preços foram infrutíferas; não coletou preços das prestadoras de serviço na própria SESA; não cancelou a sessão e realizou nova convocação, convidando outras empresas do ramo, apesar da baixa e, em sua maioria, ausência, de competitividade; aceitou os preços da L&L sem qualquer parâmetro para avaliar se estavam, ou não, dentro de margens minimamente confiáveis; não detectou, nas planilhas de custos, erros grosseiros de soma e cobranças indevidas de impostos e encargos, o que elevou os preços significativamente.

27. Importa ainda destacar que o recorrente era o presidente da comissão e nessa condição se deu a sua responsabilização, não havendo motivos para tentar rever a decisão condenatória com fundamento no fato de não ser o ordenador de despesa, pois isso sequer foi ventilado na decisão combatida.

28. Todas as condutas da comissão destacadas no excerto acima colacionado, sejam elas comissivas ou omissivas, guardam relação com a atuação da comissão, e não com os atos praticados pelo gestor da pasta.

29. A rigor, verifica-se que a comissão levou à frente o processo de contratação sem se assegurar que os preços ajustados eram consentâneos com aqueles praticados no mercado, pois ao tempo da sessão que culminou na escolha da prestadora de serviço não havia praticado ou determinado que fosse praticado por setor especializado a necessária pesquisa mercadológica.

30. Vê-se no ID 906425 (p. 707) que em 13/03/2012 o processo administrativo foi encaminhado para cotação de preços, tendo esta, contudo, restringido-se a e-mails enviados entre os dias 14/03 e 16/03/12 a algumas empresas, sendo que a sessão para escolher a contratada ocorreria dia 19/03/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – CECEX 3

31. A sessão do dia 19/03/2012 não contou com parâmetros de preço adequados, não havendo nos autos a indicação das métricas utilizadas para seleção de propostas.
32. Apesar de haver informação na ata da sessão, à p. 1529 do ID 906436, de que se efetivou um comparativo com os preços praticados no processo administrativo n. 1712.00585-00/2011, não se identificou a materialização dessa comparação que teria servido de baliza para a comissão.
33. À p. 1544 do ID 906436 há um “quadro de parametrização de preço para o processo emergencial”, no entanto, não há uma comparação efetiva entre os itens contratados, não se podendo atestar a similaridades dos objetos em tese postos em comparação.
34. Não se pode afirmar genericamente que compete às comissões de licitação a realização de pesquisas de preço, pois tendo em consideração a complexidade do objeto a ser contratado pode ser necessária a atuação de setor especializado. Assim, com base nessa pesquisa de preço a comissão poderá fazer sua escolha fundamentada.
35. Nesse sentido já se manifestou o Tribunal de Contas da União:
- REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. PEDIDOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE UMA PEÇA RECURSAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA OUTRA.
1. (...)
2. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, à definição da modalidade de licitação e à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.
3. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto. (TCU. Acórdão n. 4.848/2010. 1ª Câmara)
36. Ocorre que a comissão da qual o recorrente era presidente deu-se por satisfeita com os parcos insumos postos à sua disposição para selecionar a proposta mais vantajosa para a Sesau, não tendo feito qualquer objeção quanto à falta de cotações.
37. Assiste razão ao recorrente quando afirma que “o presidente da comissão não é o responsável pela elaboração de planilha de cotação de preços”, contudo este se torna responsável quando leva a frente um procedimento sem essa mesma planilha de cotação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – CECEX 3

preços, pois sem ela não era possível selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

38. Tivesse a comissão consignado a impossibilidade de selecionar a melhor proposta em razão da ausência de cotação suficiente ou registrado suas limitações para analisar a composição dos preços da contratada, estaria demonstrado seu cuidado para com a escorreita tramitação do procedimento. Destaca-se, nesse sentido, considerações do TCU que culminaram no Acórdão n. 1.780/2007 – Plenário:

(...)

10. Merece destaque o fato exposto no relatório precedente de que o Presidente da Comissão de Licitação da empresa, Sr. Roberto César Fontenelle Nascimento, alertou a direção da CEPISA sobre o posicionamento do TCU sobre a modalidade licitatória a ser utilizada na contratação de empresas para a execução de obras, bem como que a CEPISA já havia sido notificada pelo Tribunal em anos anteriores sobre a questão. Na oportunidade, o servidor sugeriu a constituição de uma comissão especial de licitação para dar prosseguimento aos certames determinados pela direção. Em resposta, a Diretora Administrativa, Sra. Zenaide Batista Lustosa Neta, determinou o prosseguimento dos referidos processos, deixando claro que qualquer responsabilização pela sua instauração ficava a cargo da diretoria da CEPISA.

11. Por ser relevante a discordância apontada pelo Presidente da Comissão de Licitação e estar devidamente documentada, entendeu a unidade técnica que tal fato deve ser considerado como excludente de responsabilidade dos integrantes da referida comissão, recaindo a responsabilidade exclusivamente nos gestores que homologaram os processos licitatórios (fls. 4/140 – anexo 2).

12. No caso concreto, considerando que o posicionamento divergente da comissão de licitação, externado pelo seu presidente, está devidamente documentado, e que qualquer atitude posterior da comissão, ante a ordem direta da direção da empresa para a adoção das providências pertinentes ao prosseguimento dos certame licitatórios, poderia ser interpretada como insubordinação, entendo ser este o melhor encaminhamento a ser dado a questão. (...)

39. Quando o recorrente afirma que se realizou pesquisa de preço com base nos valores do Pregão Eletrônico n. 350/2012-SUPEL/RO, não fez referência ao documento que daria suporte a essa afirmação.

40. Considerando que a forma como se deu a “pesquisa de preços” que antecedeu a contratação está narrada nos parágrafos 28 a 31 deste relatório e que o pregão citado ocorreu após ter sido firmado o Contrato n. 073/PGE-2012, esta unidade técnica acredita que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – CECEX 3

o comparativo com os preços do Pregão Eletrônico n. 350/2012-SUPEL/RO a que se refere o recorrente diz respeito àquele apresentado a esta Corte de Contas no intuito de dar cumprimento à Decisão n. 120/2012/GCPCN (ID 43509), proferida no processo n. 260/2012-TCERO, cujos itens II e III tiveram a seguinte redação:

- II. Determinar ao Secretário de Estado da Saúde e ao Secretário de Estado da Saúde Adjunto que avaliem a adequação da planilha de composição do preço da contratada com os valores praticados no mercado, promovendo as correções que se mostrarem necessárias para evitar a consumação de dano ao erário, ficando desde já cientes de que será realizada auditoria para apurar o valor de mercado desses bens e serviços e, se for confirmado o sobrepreço, será promovida a responsabilidade solidária, inclusive, se for o caso, da equipe técnica que confeccionou as planilhas de composição unitária dos custos; e
- III. Advertir que o não atendimento das correções indicadas poderá ensejar a instauração de processo contencioso, para a responsabilização dos agentes envolvidos.

41. Assim, há que se reiterar que a contratação não foi antecedida de cotação, a comissão não decidiu com base em um parâmetro de preço adequado e eventual comparação com os preços do Pregão Eletrônico n. 350/2012-SUPEL/RO só aconteceram depois da intervenção desta Corte e esta sequer serviu para atender à determinação deste Tribunal, conforme se observa no relatório técnico de ID 43514, acostado ao processo n. 260/2012-TCERO.

42. A resposta da Sesau, encaminhada por meio do Documento n. 14047/2012, protocolizado em 30.11.2012, sequer avaliou, conforme determinado pelo relator, “a adequação da planilha de composição do preço da contratada com os valores praticados no mercado”.

43. A nova pesquisa de preços, no entanto, não ficou à cargo da comissão presidida pelo recorrente, tendo sido implementada pelo núcleo de contabilidade da Sesau (ID 1067883, p. 3-4).

44. No entanto, ao tempo da conclusão dos trabalhos implementados para atender à Decisão n. 120/2012/GCPCN, tem-se que o recorrente e os demais membros da comissão não mais eram responsáveis pelo superfaturamento.

45. O contrato foi firmado em 30 de março de 2012 para surtir efeitos por no máximo 180 dias, nos termos do art. 24, IV da Lei de Licitações. Considerando que o dispositivo legal em questão vedava a prorrogação desse contrato para além desse prazo, é razoável limitar a responsabilidade da comissão pelo dano verificado entre abril e setembro, pois só havia autorização legal para a despesa até setembro.

46. Não houve discussão acerca da legalidade ou não dos aditivos, não sendo possível fazê-lo neste momento, contudo, tem-se que a responsabilidade da comissão deve



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo
Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial – CECEX 3

se limitar a esse período legal de 180 dias, especialmente em razão de a Sesau, a partir de outubro de 2012, ter levado à frente a contratação com base nos preços cancelados pelo seu núcleo de contabilidade, que reviu os preços de toda a contratação.

47. Portanto, tem-se que o acórdão recorrido merece reforma para que a condenação do recorrente, e dos demais membros da comissão, se limite aos meses de abril a setembro/2012.

48. Com base nessa conclusão, apurou-se o valor superfaturado a partir dos quantitativos das notas fiscais emitidas pela contratada nos meses citados (ID 906454 a partir da p. 28) e do valor referente ao “dano unitário do item” (ID 906454, a partir da p. 52).

49. O confronto desses dados levou à elaboração dos quadros acostados no ID 1203444, sendo que à p. 86 tem-se que o dano afeto ao superfaturamento da dieta enteral entre abril e setembro de 2012 correspondeu ao valor de R\$ **1.046.351,86** (um milhão, quarenta e seis mil, trezentos e cinquenta e um reais e oitenta e seis centavos).

50. No entanto, ficou reconhecido no processo principal que o recorrente foi responsável, juntamente com outros atores, por reter valores da contratada tão logo ventilou-se a possibilidade de sobrepreço na contratação.

51. A retenção em questão representou o valor originário de R\$ 822.309,64 (oitocentos e vinte e dois mil, trezentos e nove reais e sessenta e quatro centavos), o qual deverá ser subtraído do dano remanescente.

52. Desta feita, tem-se que a responsabilidade do recorrente deverá se limitar ao valor originário de R\$ 224.042,22, o qual, por ocasião do recolhimento, deverá ser atualizado a partir de maio de 2013, conforme definido pelo colegiado no AC2-TC 00603/20.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Pelo exposto, opina-se pelo conhecimento e provimento parcial do recurso, de modo que o Acórdão AC2-TC 00603/20 seja reformado no que toca o recorrente para afastar o superfaturamento da dieta geral como reflexo do opinativo técnico proferido no processo n. 1534/21 (item II, “a” e III), e reduzir o valor da condenação imposta no item IV, para que a obrigação de restituir se limite ao valor de R\$ 224.042,22 (duzentos e vinte e quatro mil, quarenta e dois reais e vinte e dois centavos).

Porto Velho, 20 de maio de 2022.

Shirlei Cristina Lacerda Pereira Martins
Coordenadora Adjunta da Cecex-03
Cad. 493

Em, 20 de Maio de 2022



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

SHIRLEI CRISTINA LACERDA PEREIRA

MARFOS

COORDENADOR ADJUNTO