ACO-UTR-130/2024

Processo	-	TC/000061/2013
Recorrente	-	Procuradoria da Fazenda Municipal
Objeto	-	Recurso interposto em face do V. Acórdão de 15/05/2019 – Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) e Remocenter Remoções e Serviços Médicos Ltda. – Acompanhamento – Execução contratual – Verificar se o Contrato 129/2011, cujo objeto é a prestação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo B (suporte básico) e tipo D (UTI móvel) com cobertura 24 horas, para as unidades que compõem a Autarquia, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

48ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. PFM. SMS. Serviços de remoção de pacientes com ambulâncias. Decisão que julgou irregular a execução do contrato por redução dos preços com percentuais diferentes para cada item. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal contra o Acórdão, que, por unanimidade, julgou irregular a execução do Contrato 129/2011, para a prestação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo "B" (suporte básico) e tipo "D" (UTI móvel) com cobertura 12 ou 24 horas, para as unidades que compõem a Autarquia Hospitalar Municipal, com valor liquidado e pago de R$ 5.329.845,00, (cinco milhões, trezentos e vinte e nove mil, oitocentos e quarenta e cinco reais), uma vez que preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar-lhe provimento, por não ter acrescentado à apreciação da matéria tratada nestes autos dado novo qualquer capaz de alterar os fundamentos do Acórdão recorrido, razão pela qual deverá ser mantido em todos os seus termos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais e de comunicação processual, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, JOÃO ANTONIO e RICARDO TORRES.

São Paulo, 25 de outubro 2023.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/smv

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 04/04/2024 10:09:36 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 04/04/2024 13:56:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

48ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC 61/2013 – Recurso - Acompanhamento

Objeto: Execução Contratual - Verificar se o Contrato 129/2011, cujo objeto é a prestação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo B (suporte básico) e tipo D (UTI móvel) com cobertura 24 horas, para as unidades que compõem a Autarquia, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste.

Interessadas: Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) e Remocenter Remoções e Serviços Médicos Ltda.

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuidam os autos do TC 0061/2013 da análise de acompanhamento da execução do Contrato nº 129/AHM/2011 (fls. 05 a 26), firmado entre a AUTARQUIA HOSPITALAR MUNICIPAL - AHM e a empresa REMOCENTER REMOÇÕES E SERVIÇOS MÉDICOS LTDA., para a prestação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo "B" (suporte básico) e tipo "D" (UTI móvel) com cobertura 12 ou 24 horas, para as unidades que compõem a Autarquia Hospitalar Municipal, com valor liquidado e pago de **R$ 5.329.845,00**, (cinco milhões, trezentos e vinte e nove mil, oitocentos e quarenta e cinco reais) entre janeiro e novembro de 2012.

Concluída a instrução do presente processo, foi prolatado o v. Acórdão na 3.037ª Sessão Ordinária, realizada em 15.05.2019, constante da peça 15, que julgou **irregula**r a Execução do Contrato nº 129/AHM/2011, nos termos seguintes:

> *"**A C Ó R D Ã O***
> *Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/003239/2012 e TC/000061/2013, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO.*
> ***ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, **à unanimidade**, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando a aceitação de proposta de redução dos preços com percentuais diferentes para cada item, sem aplicação de desconto linear para os itens do contrato, a ensejar o que se denomina "jogo de planilha", em julgar irregular a execução do ajuste, no período auditado.*
> ***ACORDAM**, ainda, **por maioria**, pelos votos do Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO – Relator, com relatório e voto, e ROBERTO BRAGUIM, consoante declaração de voto apresentada, votando o Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em deixar de aceitar os efeitos financeiros.*
> ***ACORDAM**, ademais, **por maioria**, pelos mesmos votos, em aplicar ao responsável Senhor Everton Marino, a multa no valor de R$ 768,41.*

Vencidos os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, e EDSON SIMÕES, que aceitaram os efeitos financeiros e econômicos produzidos.
Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.
Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.
Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de maio de 2019.
JOÃO ANTONIO – Presidente, com voto
ALEXANDRE CORDEIRO – Conselheiro Substituto Relator."

Nesta fase processual, cuida o presente processo da análise do Recurso interposto pela **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM** contra o referido Acórdão (peça 50).

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC,** à peça 60, apresentou seu Relatório de análise do recurso, no qual concluiu que as razões recursais apresentadas pela PFM não foram capazes de modificar os apontamentos indicadores de irregularidades considerados no Acordão recorrido (peça 60), nos seguintes termos:

*"**2. ANÁLISE***
2.1. ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo [...], em julgar irregular a execução do ajuste, no período auditado [...], em deixar de aceitar os efeitos financeiros. (Acórdão à fl. 01 da Peça 15)
Manifestação da SMS
A Divisão de Contratos Administrativos da SMS afirmou, à fl. 01 da peça 49, que:

> [...] apontamos nossa ciência ao teor do Acórdão (037415068), porém, quanto ao mérito, deixamos de nos manifestar sobre eventual recurso, uma vez que os atos irregulares ali expostos foram praticados pela gestão da Administração Indireta (AHM) à época, bem como o contrato auditado já teve seu encerramento.
> Ademais, as irregularidades expostas são, em sua maioria, referentes ao procedimento do certame, elaboração do termo de referência e fiscalização da execução contratual, ou seja, atividades que não competem a esta Divisão de Contratos. (sem grifos).

Razões do Recurso da Procuradoria da Fazenda Municipal

> A Fazenda entende que o R. Julgado prolatado merece ser reformado parcialmente, de sorte que o atos em exame tenham seus efeitos financeiros e patrimoniais, reconhecidos em face do tempo transcorrido, prestigiando-se, pois, o princípio da segurança jurídica.
> De início, llmos. Conselheiros, cumpre ponderar que em face do presente apelo, por força do chamado duplo grau de jurisdição e do princípio devolutivo que lhe é inerente, os judiciosos esclarecimentos, justificativas e documentos colacionados pelos responsáveis legais e pela Origem, quando da devida instrução em primeira instância, conforme fis., deverão ser novamente analisados e sopesados pelos Nobres Conselheiros, pois os mesmos demonstraram com clareza a necessidade dos serviços, bem como a regularidade dos procedimentos administrativos havidos.
> Portanto, considerando que a matéria em debate será devolvida ao conhecimento desses Nobres Conselheiros, pedimos vênia para reiterar nestas razões o posicionamento desta Procuradoria quando do exame deste processado em primeiro grau.
> Com efeito, parece-nos importante observar que, a par das críticas feitas por parte dos preopinantes, a Origem enfrentou pontualmente as impropriedades apontadas, donde, em princípio, forçoso reconhecer que os atos praticados devem ser tidos por bons, válidos e eficazes, ao abrigo, pois, da legislação que rege a espécie.
> Constata-se, desta feita, que as inconsistências apontadas nos atos sob comento, adotando-se uma visão mais ampla, pode ser justificada na defesa do interesse público, sobejamente comprovado nos autos.

Destaque-se, com efeito, que compulsando os autos, em nenhum momento os técnicos dessa E. Corte apontaram a existência de um vício grave, que, de algum modo, maculasse os procedimentos havidos, tornando necessária a anulação dos atos praticados, inclusive com a responsabilização dos agentes e eventual indenização aos cofres públicos.

Restaram apontadas apenas impropriedades formais ou inconsistências pontuais, as quais, com todo o respeito, não nos parecem suficientes para que se decrete a irregularidade da execução contratual em exame.

Desta forma, não restando evidenciado nestes autos um vício gravíssimo não se vislumbra razão objetiva para que, ao menos, não sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados.

De modo diverso, não havendo qualquer indício de dolo, culpa ou má fé por parte dos responsáveis, forçoso reconhecer que há razões e fundamentos a amparar os atos praticados, ou, ao menos, ensejar o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados, em atenção ao princípio da segurança jurídica no tempo.

Tal decisão encontra pleno respaldo na lei, mormente se os atos praticados guarneceram forma apropriada, tal como verificado, a ensejar a convicção quanto à validade e eficácia dos mesmos, os quais, como cediço, produziram todos os seus efeitos perante a contratada, bem como em face de terceiros de boa fé.

Nestas circunstâncias, com todo o respeito, deve o intérprete guiar-se pelo princípio da razoabilidade, aplicando a norma em consonância com a realidade vivenciada, de sorte que não haja uma dicotomia entre o julgado prolatado e o fato concreto.

Em síntese: em face do tempo decorrido, considerando-se que os atos em análise já projetaram seus efeitos, não havendo como desconsiderá-los, ante o princípio da segurança jurídica.

Ademais, como cediço, os atos administrativos gozam da presunção de validade e eficácia, pois, em princípio, os agentes públicos os praticam com boa fé, conferindo-lhes certeza e segurança jurídica.

Isto posto, esta Procuradoria aguarda que o presente recurso seja conhecido e provido, para o fito de reformar parcialmente o V. Acórdão prolatado, requerendo a Fazenda seja dado provimento ao presente recurso para que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados tudo em homenagem ao princípio da segurança jurídica à vista do tempo decorrido da execução em exame. (fls. 03/05 da peça 50).

Análise da Coordenadoria

A SMS informou ciência do acórdão, mas não apresentou razões de recurso, de modo que não se manifestou sobre o mérito da decisão proferida no acórdão à peça 15.

A PFM, em resumo, alegou que não houve vícios graves na execução do contrato, mas apenas impropriedades formais ou inconsistências pontuais, as quais, não seriam suficientes para a decretação de irregularidade na execução do ajuste.

Consignou ainda que não houve quaisquer indícios de dolo, culpa ou má fé por parte dos responsáveis e que em função do tempo decorrido, em linha com o princípio da segurança jurídica, sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados.

Sem embargo, a Auditoria, no relatório de peça 01, descreveu e fundamentou a clara e inequívoca existência de "jogo de planilha", em que:

- *Os itens com menor probabilidade de ocorrências do que o planejado tiveram maior desconto.*
- *Os itens cujas ocorrências eram certas, como no caso das ambulâncias fixas, não tiveram qualquer desconto.*
- *Os trajetos fora do município, cuja estimativa era de 168 viagens/ano, tiveram em média 50% de descontos nos preços, face os 19,54% obtidos, em média, no pregão. Foram executadas apenas 11 dessas viagens em 2012.*
- *A completa incoerência de custos da planilha ao colocar preços para menores distâncias (de maior ocorrência) superiores aos de maiores distância, confirma a existência de sobrepreço e subpreço.*

• O procedimento de reduzir os preços unitários desproporcionalmente de forma a favorecer o contratado, alterou as condições econômico - financeiras originalmente estabelecidas, representando perdas para a Prefeitura Municipal [...] (fl. 10 da peça 01).

O fato de ter ocorrido a compensação do montante de RS 674.448,37, conforme documentos acostados às fls. 218/219 da peça 24, em razão das perdas ocasionadas pelo "jogo de planilha", não elide as irregularidades apontadas na execução do contrato, nem a consequente apuração das responsabilidades dos agentes públicos envolvidos, conforme já registrado no voto do Relator (peça 12).

Nessa medida, concluímos que as razões recursais apresentadas aos autos não afastam as irregularidades consideradas no Acórdão à peça 15. 3.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos que as razões recursais apresentadas não trazem novas informações ou documentos além dos que já constavam nos autos e não modificam as irregularidades consideradas no Acórdão à peça 15."

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE** assim opinou sobre o recurso fazendário (peça 62):

"De minha parte, tratando-se da admissibilidade do recurso interposto pela PFM, verifica-se que foi apresentado no prazo legal, assim como, o preenchimento dos demais requisitos de admissibilidade, motivo pelo qual, opino pelo conhecimento.

Ressalto observação da Especializada quanto à manifestação da SMS, a qual informou ciência do referido Acórdão, deixando de se manifestar quanto ao mérito, tendo em vista que "os atos irregulares ali expostos foram praticados pela gestão da Administração Indireta (AHM) à época, bem como o contrato auditado já teve seu encerramento" e "as irregularidades expostas são, em sua maioria, referentes ao procedimento do certame, elaboração do termo de referência e fiscalização da execução contratual, ou seja, atividades que não competem a esta Divisão de Contratos".

Quanto ao mérito, tendo em vista que os envolvidos não apresentaram defesa e consubstanciado na análise do recurso da PFM pela Especializada, diante da natureza técnica, acompanho sua conclusão que "as razões recursais apresentadas não trazem novas informações ou documentos além dos que já constavam nos autos e não modificam as irregularidades consideradas no Acórdão à peça 15".

Pelo exposto, sugiro o conhecimento do recurso ordinário interposto pela PFM, e quanto ao mérito, pelo não provimento, mantendo-se o V. Acordão de fls. 520/v da peça 24, por seus próprios fundamentos."

À peça 66, a **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** requereu a apreciação e o provimento do recurso em exame.

A **Secretaria Geral – SG**, em seu parecer de peça 68, opinou como segue:

"Preliminarmente, quanto à admissibilidade do recurso ordinário interposto pela PFM, entendo que merece ser conhecido, visto que se encontra tempestivo, bem como cumpre o estabelecido no artigo 119 e 138 e ss do Regimento Interno, além do artigo 46 da Lei Orgânica, ambos deste Tribunal de Contas.

No que se refere ao mérito, conforme já constatado pela Especializada e, subsequentemente, pela AJCE em suas manifestações, inexistem nas razões recursais apresentadas pela PFM novos elementos de ordem fática ou jurídica capazes de ensejar a reforma do v. Acordão. Diante da natureza técnica das irregularidades, permito-me acompanhar in totum as conclusões alcançadas pela Especializada.

Destaco que os esclarecimentos prestados pela SMS encartados as peças 48 e 49 tiveram como objetivo a confirmação de ciência quanto ao teor do V. Acordão, bem como a declaração de ausência de interesse em interpor eventual recurso, uma vez que os atos considerados irregulares foram praticados pela AHM à época, além de não serem de competência desta Pasta as atividades irregulares expostas. Ainda válido comentar a inércia em apresentar recurso dos demais envolvidos.

Em virtude do elucidado, opino pelo conhecimento do recurso ordinário apresentado pela PFM, e quanto ao mérito pelo seu não provimento, mantendo-se o V. Acordão, em sua integralidade, por seus próprios fundamentos."

É o relatório.

VOTO

Cuida o TC 0061/2013 da análise de acompanhamento da execução do Contrato nº 129/AHM/2011, firmado entre a AUTARQUIA HOSPITALAR MUNICIPAL - AHM e a empresa REMOCENTER REMOÇÕES E SERVIÇOS MÉDICOS LTDA., para a prestação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo "B" (suporte básico) e tipo "D" (UTI móvel) com cobertura 12 ou 24 horas, para as unidades que compõem a Autarquia Hospitalar Municipal.

Concluída a instrução do presente processo, foi prolatado o v. Acórdão na 3.037ª Sessão Ordinária, realizada em 15.05.2019, constante da peça 15, que, **por unanimidade**, julgou **irregula**r a Execução do Contrato nº 129/AHM/2011, por restar demonstrada nos autos a aceitação de proposta de redução dos preços com percentuais diferentes para cada item, sem aplicação de desconto linear para os itens do contrato, configurando o denominado "jogo de planilha".

Ademais, por maioria, o v. Acórdão recorrido deixou de aceitar os efeitos financeiros e aplicou ao agente responsável, Sr. Everton Marino, a multa no valor de R$ 768,41 (setecentos e sessenta e oito reais e quarenta e um centavos).

Tal decisão colegiada se baseou na análise técnica efetuada pela **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC** que anotou e fundamentou, em seu relatório de peça 01, a clara e inequívoca existência de "jogo de planilha", assim destacados:

"• Os itens com menor probabilidade de ocorrências do que o planejado tiveram maior desconto.
• Os itens cujas ocorrências eram certas, como no caso das ambulâncias fixas, não tiveram qualquer desconto.
• Os trajetos fora do município, cuja estimativa era de 168 viagens/ano, tiveram em média 50% de descontos nos preços, face os 19,54% obtidos, em média, no pregão. Foram executadas apenas 11 dessas viagens em 2012.
• A completa incoerência de custos da planilha ao colocar preços para menores distâncias (de maior ocorrência) superiores aos de maiores distância, confirma a existência de sobrepreço e subpreço.
• O procedimento de reduzir os preços unitários desproporcionalmente de forma a favorecer o contratado, alterou as condições econômico - financeiras originalmente estabelecidas, representando perdas para a Prefeitura Municipal [...] (fl. 10 da peça 01)."

Nesta fase processual, analisa-se o recurso da **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM** à peça 50, interposto contra o referido Acórdão, pretendendo a reforma parcial do julgado para que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais dos atos analisados, tendo em conta o tempo transcorrido e em atenção ao princípio da segurança jurídica.

Para tanto, requer nova apreciação dos documentos juntados pela Origem no início da instrução do processo, uma vez que, segundo argumenta, "(...) *os mesmos demonstraram com clareza a necessidade dos serviços, bem como a regularidade dos procedimentos administrativos havidos."*

Sustenta, ainda, o Órgão Fazendário em suas razões não existir nos autos vício grave capaz de macular os procedimentos efetuados com efeito de anulá-los. Afirma terem sido apontadas apenas impropriedades formais ou "(...) *inconsistências pontuais, as quais, com todo o respeito, não nos parecem suficientes para que se decrete a irregularidade da execução contratual em exame*."

Requer, assim, a Fazenda o conhecimento e provimento do seu recurso para que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais dos atos praticados, em reconhecimento do princípio da segurança jurídica, tendo em vista o tempo decorrido da execução em exame.

A **SFC,** em sua manifestação sobre o recurso da PFM, à peça 60, considerou que as razões recursais apresentadas não trouxeram informações novas ou documentos além dos que já constavam nos autos, sem poder modificar as irregularidades consideradas no Acórdão recorrido. E acrescenta que "(...) *O fato de ter ocorrido a compensação do montante de RS 674.448,37, conforme documentos acostados às fls. 218/219 da peça 24, em razão das perdas ocasionadas pelo "jogo de planilha", não elide as irregularidades apontadas na execução do contrato, nem a consequente apuração das responsabilidades dos agentes públicos envolvidos, conforme já registrado no voto do Relator (peça 12)."*

Nesse sentido, entendeu a Auditoria que as razões recursais apresentadas não afastam as irregularidades consideradas no Acórdão atacado, entendimento esse compartilhado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE e pela Secretaria Geral – SG.

Ante todo o exposto, uma vez cumpridos os requisitos regimentais de sua admissibilidade, **CONHEÇO** do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM contra o v. Acórdão de peça 15, que, **por unanimidade**, julgou **irregula**r a Execução do Contrato nº 129/AHM/2011, firmado entre a AUTARQUIA HOSPITALAR MUNICIPAL - AHM e a empresa REMOCENTER REMOÇÕES E SERVIÇOS MÉDICOS LTDA., para a prestação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo "B" (suporte básico) e tipo "D" (UTI móvel) com cobertura 12 ou 24 horas, para as unidades que compõem a Autarquia Hospitalar Municipal, com valor liquidado e pago de **R$ 5.329.845,00**, (cinco milhões, trezentos e vinte e nove mil, oitocentos e quarenta e cinco reais).

Quanto ao mérito, **NEGO PROVIMENTO** ao apelo por não ter acrescentado à apreciação da matéria tratada nestes autos dado novo qualquer capaz de alterar os

fundamentos do v. Acórdão recorrido, razão pela qual deverá ser mantido em todos os seus termos.

Intime-se.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 13/11/2023 10:51:26 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo - TC/000061/2013
Contratante - Autarquia Hospitalar Municipal
Contratada Remocenter Remoções e Serviços Médicos Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 129/2011
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo B (suporte básico) e tipo D (UTI móvel) com cobertura 24 horas, para as Unidades que compõem a Autarquia, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.037ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. AHM. Serviços de remoção de pacientes com ambulâncias. Redução dos preços com percentuais diferentes para cada item. Jogo de planilha. IRREGULAR. Votação unânime. MULTA. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/003239/2012 e TC/000061/2013, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando a aceitação de proposta de redução dos preços com percentuais diferentes para cada item, sem aplicação de desconto linear para os itens do contrato, a ensejar o que se denomina "jogo de planilha", em julgar irregular a execução do ajuste, no período auditado.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos do Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO – Relator, com relatório e voto, e ROBERTO BRAGUIM, consoante declaração de voto apresentada, votando o Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em deixar de aceitar os efeitos financeiros.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos mesmos votos, em aplicar ao responsável Senhor Everton Marino, a multa no valor de R$ 768,41.

Vencidos os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, e EDSON SIMÕES, que aceitaram os efeitos financeiros e econômicos produzidos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de maio de 2019.

JOÃO ANTONIO – Presidente, com voto
ALEXANDRE CORDEIRO – Conselheiro Substituto Relator

/affo/lsr

Assinado digitalmente por ALEXANDRE CORDEIRO
Data: 05/08/2019 15:48:31 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 06/08/2019 10:21:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processos TCs : 72.003.239/12-30 e 72.000.061/13-74

Interessados: Autarquia Hospitalar Municipal - AHM
Remocenter Remoções e Serviços Médicos Ltda.

Objeto: Serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo B (suporte básico) e tipo D (UTI Móvel) com cobertura 24 horas.

ANÁLISE. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO. CONTRATO. AHM. Serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo B (suporte básico) e tipo D (UTI Móvel).

Egrégio Plenário

Em julgamento o **TC 72.003.239/12-30**, que cuida da análise do Pregão Presencial nº 153/2011, do Contrato nº 129/2011 e do Termo Aditivo nº 001/2012, tendo por objeto os serviços de remoção de pacientes com ambulâncias, e o **TC 72.000.061/13-74,** voltado ao acompanhamento de sua execução parcial.

Nos autos do **TC 72.003.239/12-30**, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apresentou as seguintes infringências: (i) ausência de data e rubrica no Edital; (ii) intempestividade da publicação do comunicado de reabertura do Pregão no Diário Oficial da Cidade, bem como ausência de publicação em jornal de grande circulação; (iii) estimativa da utilização de ambulâncias sem considerar o histórico e probabilidades reais; (iv) incoerência dos valores dos trajetos em relação à quantidade de quilômetros percorridos na proposta aceita pela Administração; (v) nova proposta de redução dos preços com percentuais diferentes para cada item, sendo que a redução de preços de 19,5% não foi aplicada de forma linear; (vi) emissão de notas de empenho após o início da vigência do prazo correspondente dos serviços

Por sua vez, no que tange ao Acompanhamento da Execução do Convênio, correspondente ao período de janeiro a novembro de 2012, **TC 72.000.061/13-74,** a Auditoria relacionou as seguintes infringências: (i) falta de controle da quilometragem percorrida durante as remoções, conforme exigido no item 4.1 do contrato; (ii) a aplicação do desconto concedido no pregão não foi proporcional, o que na hipótese dos autos, caracterizou-se num "jogo de planilha" e representou uma perda para a Autarquia no valor de R$ 423.803,31 durante o exercício de 2012.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em ambos os processos analisados, acompanhou a Auditoria acrescentando que: (i) a justificativa para a licitação se mostrou insuficiente; (ii) a existência de posicionamento na AJCE, no sentido de que o despacho de autorização é suficiente para que haja empenho; (iii) a ausência de controle e de registro de

quilometragem percorrida permite a ocorrência de situações graves, indicativas de lesão ao Erário.

Devidamente intimados, a Origem, os responsáveis e a Contratada manifestaram-se sobre os apontamentos feitos pela Auditoria alegando, em síntese, que:

a) Processo TC 72.003.239/12-30[1]: (i) a ausência de rubrica e data no edital possui natureza formal que não tem o condão de contaminar o certame; (ii) a ausência de publicação em jornal de grande circulação não restringiu a competitividade, pois quando da abertura da sessão compareceram 5 empresas interessadas; (iii) o procedimento licitatório encontra-se encerrado; (iv) em relação aos quantitativos, a Autarquia sempre considera o histórico de consumo dos anteriores, bem como considera as propostas das Unidades Hospitalares envolvidas, e que em 2012 houve menor utilização dos serviços de remoções comparativamente aos anos de 2010 e 2011 devido aos esforços das unidades e de seus diretores em manter a eficiência do serviço; (v) em relação à readequação linear, houve recurso ao término da sessão, motivo pelo qual não foi solicitada a readequação linear; (vi) o primeiro objetivo no âmbito da gestão de contratos com a fusão das Autarquias foi unificar diferentes contratos existentes para um mesmo tipo de serviço, padronizando o objeto contratual; (vii) o serviço passou a ser quantificado não só pelo transporte realizado, mas também pela quilometragem percorrida com o objetivo de aprimorar a forma de pagamento da prestação de serviço; (viii) a autorização para prorrogação do contrato considerou os valores das ambulâncias fixas na conclusão pela vantajosidade da prorrogação contratual; (ix) no momento da pesquisa de preços, essencial para a realização do Termo Aditivo, não havia um ano de execução do contrato, razão pela qual não foi aplicado um modelo estatístico de previsão para avaliar a probabilidade de ocorrência de uma determinada série, sendo que apenas após a prorrogação do contrato é que se iniciou o levantamento de dados para a construção da segunda série histórica de transporte de pacientes discriminados pelas distâncias percorridas; (x) as emissões extemporâneas das notas de empenho ocorreram em razão da restrição na liberação de cotas orçamentárias mensais impostas pelas Secretarias Municipais de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Finanças.

b) TC 72.000.061/13-74[2]: (i) da pesquisa efetuada, utilizando a informação do trajeto entre os dois hospitais, a distância não é superior a 30 quilômetros, mas de exatamente 30 quilômetros; (ii) o sr. André Luiz Casadio informou que o período

[1] Nesses autos, foram prestados esclarecimentos pelo Sr. André Luiz Araujo Casadio, pela Sra. Flávia Maria Porto Terzian e pela Origem. A empresa Remocenter Remoções e Serviços Médicos Ltda. e o pregoeiro à época, Sr. Everton Marino deixaram transcorrer *in albis* o prazo assegurado para eventual defesa.

[2] Nesses autos, os esclarecimentos foram prestados pela Sra. Flávia Maria Porto Terzian, pelo Sr. André Luiz Araujo Casadio e pela empresa Remocenter Remoções e Serviços Médicos Ltda. A Autarquia deixou transcorrer "in albis" o prazo assegurado para apresentação de esclarecimentos.

em que ocupou o cargo de Superintendente (18/09/2012 a 05/01/2013) foi marcado pelo processo de transição decorrentes da mudança de governo, sendo que os setores onde ocorre a prestação de serviço acompanham a execução dos trabalhos, conforme estabelecido no contrato, realizam os apontamentos e encaminham para a Autarquia com as considerações finais, pronunciando se "a contento" ou "não a contento"; (iii) pela Contratada, foi dito que não havia controle de quilometragem percorrida durante as remoções, e que faltou à fiscalização acompanhar a dinâmica do Contrato; (iv) as partes contratantes afirmam respeitar a literalidade do contrato e do projeto básico delimitados dos serviços e utilizam ferramenta para aferição da menor distância, não procedendo o apontamento de irregularidade; (v) na ocasião da abertura do processo licitatório, o Acórdão do TCU ainda não havia sido publicado[3]; (vi) as minutas de edital e do contrato foram analisadas pela assessoria jurídica da Autarquia que concluiu à ocasião que ambas estavam adequadas à legislação em vigor e que o procedimento licitatório encontrava-se em condições de ser autorizado; (vii) a proposta apresentada e a proposta ajustada alcançam o objeto do certame, com preços individuais abaixo das demais licitantes, compatíveis com cada tipo de serviço, sem qualquer majoração dos itens quando do ajuste ao preço final; (viii) não houve "jogo de planilhas".

Além disso, em documento encaminhado posteriormente, a Contratada manifestou concordância com a reserva do valor de R$ 615.942,99 para adimplemento de eventual diferença do realinhamento das planilhas. Propôs ainda a adoção das seguintes condutas pelas partes contratantes: a) retificação da planilha de preços aplicando redução linear do valor inicial proposto na licitação de R$ 780.000,00 para R$ 628.000,00, aplicando-se o percentual linear de redução sobre o preço inicial de 19,543911%, devendo esta ser adotada como base e apuradas todas as diferenças desde o início do contrato; b) realocação dos atendimentos executados e futuros, observando a somatória da quilometragem prevista em cada trajeto para atendimento do projeto básico; c) realização do levantamento de todos os atendimentos e cobranças efetuados para determinar o montante real a ser revertido para a Administração ou para a Contratada.

Por sua vez, a Auditoria ratificou a conclusão pela irregularidade dos instrumentos analisados (TC 72.003.239/12-30), ressaltando que em 20/09/2013, o Sr. Superintendente da Autarquia declarou nulo o Termo de Contrato 129/11, em virtude da prática do "jogo de planilhas" e por transgressão aos princípios regentes da licitação, determinando o recolhimento aos cofres públicos dos valores referentes aos prejuízos causados ao erário.

[3] A Auditoria assinalou que: "Em caso semelhante ao aqui analisado, que trata de pregão para serviços de transporte, foi considerada indevida a planilha de custo da vencedora, pois contrariava a proporcionalidade dos valores unitários com relação ao valor global. Em Acórdão nº 2094/2011 o TCU – Tribunal de Contas da União – entendeu necessário ajustar a planilha de custos, de forma que todos os itens de custos possuam representatividade, com relação ao valor total, proporcionais aos valores estimativos". (fls. 296v).

Quanto ao acompanhamento da execução contratual (TC 72.000.061/13-74), considerou sanadas as irregularidades inicialmente apontadas, restando pendente a comprovação do recolhimento do valor devido de R$ 674.448,37 (atualizado até 31/12/2014). Esse valor corresponde ao período de janeiro/2012 a maio/2013, conforme cálculos refeitos pela Auditoria (fls. 480v).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria no sentido da irregularidade dos instrumentos examinados e pelo acolhimento da execução contratual, destacando a pendência relativa aos valores a serem recolhidos em favor do erário público. Quanto à aplicação de penalidade, tendo em vista que não foi solicitada redução linear dos valores unitários no momento da negociação da proposta, tendo partido da Contratada a proposta de alteração dos valores por meio de aditamento, opinou pela não aplicação de penalidade à empresa.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, em ambos os processos analisados, requereu a relevação das falhas identificadas em razão de sua natureza formal, com o reconhecimento da regularidade dos atos em exame ou, alternativamente, o reconhecimento de seus efeitos financeiros.

A Secretaria Geral, encerrando a instrução processual, opinou pela irregularidade do Pregão Presencial nº 153/2011, do Contrato nº 129/2011 e do Termo Aditivo nº 001/2012, com a relevação das falhas atinentes à ausência de rubrica e assinatura no Edital e à intempestividade da emissão das notas de empenho. Quanto a não aplicação de penalidade à Contratada, entendeu que, em virtude da constatação, pela Autarquia, da prática do "jogo de planilhas" e por transgressão aos princípios regentes da licitação, a penalidade deveria ter sido aplicada.

No tocante ao acompanhamento da execução contratual (TC 72.000.061/13-74), a Secretaria Geral opinou pelo acolhimento da execução contratual, ressaltando que nos documentos de fls. 487/489, a Origem afirma ter realizado o desconto dos valores da contratada e que tais documentos gozam de fé pública, presunção de legalidade e legitimidade, razão pela qual se pode considerar que a Origem está adotando as medidas necessárias com vistas ao ressarcimento.

É o Relatório.

V O T O

Entendo, com base em precedentes desta E. Corte de Contas que as falhas concernentes à ausência de data e rubrica no Edital e à extemporaneidade da emissão das notas de empenho podem ser relevadas.

Reconheço também que, nos autos do processo que têm por objeto o acompanhamento parcial da execução contratual, a impropriedade relativa à falta de controle de quilometragem percorrida durante as remoções foi considerada sanada pelos órgãos técnicos durante a instrução processual, razão pela qual considero da mesma forma superada.

No entanto, as demais falhas impedem o acolhimento dos instrumentos. As de maior relevância, a meu ver, referem-se à inadequação da estimativa de utilização de ambulâncias sem considerar o histórico e probabilidades reais, bem como quanto à aceitação de proposta de redução dos preços com percentuais diferentes para cada item, sem aplicação de desconto linear para os itens do contrato, a ensejar o que se denomina "jogo de planilha", a ponto de tal conteúdo, inclusive, restar demonstrado de forma incisiva na análise de execução contratual.

Como sabido, a licitação destina-se a garantir a observância constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Neste contexto requer, por parte da Administração, o detido conhecimento do objeto que busca contratar, as adequadas necessidades e soluções disponíveis, os quantitativos, características e os demais elementos que compõem as bases de contratação. Esse espectro deságua consequentemente no fornecimento de elementos necessários para que interessados possam formular adequadas propostas.

Nos autos, percebe-se que as referências técnicas que embasaram os quantitativos definidos são inconsistentes, tanto que, projetado o problema para momento posterior, verifica-se que o Relatório de Acompanhamento de Execução (TC 72.000.061/13-74) confirma que de 168 viagens/ano para fora do Município, foram executadas somente 11 no ano de 2012.

Paralelamente, a aceitação da nova proposta apresentada pela Contratada evidencia, no mínimo, a falta de domínio dos fatos e das necessidades do objeto contratado, pois a Remocenter, no Pregão, reduziu em 19,5% o valor de sua proposta, mas não o fez diminuindo cada item nesse mesmo patamar. Ao contrário, fez com que os itens com menor previsão de ocorrência tivessem descontos maiores ao passo que as ambulâncias fixas não tiveram nenhuma redução de preço.

A incoerência torna-se flagrante quando os trajetos acima de 30km apresentaram preços menores do que os trajetos com menos de 30Km.

Apesar disso, nenhum desses aspectos foi questionado pela Administração. Somente após as análises realizadas pela Auditoria desta Corte de Contas (relatórios datados de 10/01/13), foram adotadas providências pela Contratada e pela Administração, quais sejam:

a) a contratada, em 19/04/2013, requereu à Autarquia: (i) a retificação da planilha de preços para aplicação da redução linear do valor inicial proposto na licitação; (ii) realocação dos atendimentos executados e futuros, observando a somatória da quilometragem prevista em cada trajeto; (iii) realização de todos os atendimentos e cobranças efetuados para determinar o

montante real a ser revertido pela Administração ou para a Contratada; (iv) ratificação do cumprimento do Decreto Municipal 53.571/2013 acerca da dispensa de reajuste até a presente vigência.

b) a Autarquia, em 10/07/2013 firmou o Termo Aditivo nº 01/201 (fls. 484/486), tendo por objeto a alteração da planilha de preços da Cláusula Terceira, para aplicar linearmente, a partir de **09/05/2013**, o percentual de desconto de 19,5% sobre o valor global mensal e, em 20/09/2013, mediante despacho exarado pelo Sr. Superintendente da Autarquia, foi declarado nulo o Contrato nº 129/11 em virtude da prática do "jogo de planilhas", com determinação de recolhimento aos cofres públicos dos valores referentes aos prejuízos causados (fls.492).

No entanto, a despeito das providências adotadas, tais medidas não elidem as irregularidades apontadas, tendo presente que o contrato vigorou por longo período e, também, porque a iniciativa somente surge por provocação dos achados de auditoria.

Pelo exposto, e à vista dos elementos constantes dos autos, **julgo irregulares** o Pregão Presencial nº 153/2011, o Contrato nº 129/2011 e o Termo Aditivo nº 001/2012 (TC 3.239/12-30), bem como **julgo irregular** a execução do Contrato, no período auditado, no valor de R$ 5.353.845,00. Considerando a informação prestada pela Autarquia da realização da compensação dos débitos apurados em razão das perdas ocasionadas pelo "jogo de planilha", no período compreendido entre janeiro/12 a maio/13, reconheço a compensação de créditos como instrumento válido de ressarcimento, mas não suficiente para elidir a responsabilidade do agente diante do evento.

Desta feita, aplico ao responsável, Sr. Everton Marino, a multa no valor de R$ 768,41.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE, 15 de maio de 2019.

ALEXANDRE CORDEIRO

Conselheiro Substituto

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCM -**ALEXANDRE CORDEIRO - 21/05/2019 15:06:39**
Para validar essa(s) assinatura(s) acesse https://portalassinatura.tcm.sp.gov.br e insira o codigo - 8BE833DAA128A4FAC1DE7EF20EC57803

TC 3239/2012

TC 61/2013

DECLARAÇÃO DE VOTO

ACOMPANHO o Relator pela irregularidade do Pregão Presencial nº 153/2011, dos ajustes e da execução contratual, porém **ACEITO OS EFEITOS FINANCEIROS E ECONÔMICOS** produzidos, tendo em vista a documentação carreada aos autos, demonstram que a própria contratada tomou a iniciativa de corrigir o vício atinente ao "jogo de planilha", e que a Origem adotou as providências necessárias ao ressarcimento ao erário do valor de R$ 674.448,37.

É como voto.

São Paulo, 15 de maio de 2019.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/DCFP/

TCM nº 3239/2012

Interessadas: Autarquia Hospitalar Municipal

REMOCENTER Remoções e Serviços Médicos Ltda.

Objeto: Análise do Pregão Presencial nº 153/2011, do Termo de Contrato nº 129/2011 e do Termo Aditivo nº 001/2012, que objetivou a contratação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo B (suporte básico) e tipo D - UTI móvel com cobertura 24 horas.

TCM nº 0061/2013

Interessadas: Autarquia Hospitalar Municipal

REMOCENTER Remoções e Serviços Médicos Ltda.

Objeto: Execução do Contrato nº 129/2011 e do Termo Aditivo nº 001/2012, no período de janeiro a novembro de 2012, cujo objeto é a contratação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias tipo B (suporte básico) e tipo D UTI móvel com cobertura 24 horas

Relator: Conselheiro MAURÍCIO FARIA

DECLARAÇÃO DE VOTO

Julgo irregulares o Pregão Presencial nº 153/2011, o Termo de Contrato nº 129/2011 e o Termo Aditivo nº 001/2012. Julgo, também, irregular a Execução Contratual, tendo em vista que o Contrato foi declarado nulo pela própria Autarquia Hospitalar Municipal, por reconhecer a ocorrência de "jogo de planilha", circunstância esta diretamente atrelada à execução contratual.

De outra parte, a devolução aos cofres públicos de valores pela Contratada, ao contrário das manifestações dos Órgãos Técnicos (R$ 674.448,37), não tem o condão de convalidar a Execução.

Na verdade, o fato de a Contratada ter devolvido valores aos cofres públicos é argumento que reforça a irregularidade da Execução no período auditado, janeiro a novembro 2012.

TCM, 15 de maio de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

GNB/