III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-180/2026

Processo	-	TC/003685/2018
Recorrentes	-	Procuradoria da Fazenda Municipal e CBS Médico Científica S.A.
Objeto	-	Recursos da interpostos em face do Acórdão de 24/03/2021 – Gladston Ferreira Sociedade Individual de Advocacia – Secretaria Municipal da Saúde e CBS Médico Científica S.A. – Representação interposta em face de possíveis irregularidades na Ata de Registro de Preços 110/2016/SMS.G, cujo objeto é o fornecimento de tiras reagentes para determinação de glicose no sangue, com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software para gerenciamento e controle de dados de glicemia, com instalação e treinamento de uso domiciliar [MPESP Ofícios 135163072024 e 135163022024 – Ofício 1788/2024-EXPPGJ – Processo SEI 29.0001.0100307.2022-44 N. MP 14.0695.0001034/2021 – 8º PJPP]

3.399ª Sessão Ordinária

RECURSOS. SMS. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE TIRAS REAGENTES. APARELHOS LEITORES EM COMODATO. PRELIMINAR. INEXECUÇÃO PARCIAL. PLANILHA DE CUSTOS. 1. O reconhecimento do direito constitucional de petição e das competências dos Tribunais de Contas em relação ao recebimento de denúncias de irregularidades são suficientes para afastar a preliminar de vício formal. 2. A instauração de procedimento administrativo na esfera da Administração não configura perda de objeto nem "bis in idem" em relação a processo no âmbito do controle externo, pois se tratam de procedimentos com naturezas, escopos e fundamentos legais distintos. 3. Configura inexecução parcial do contrato a entrega de quantitativo de equipamentos inferior ao exigido em ata de registro de preços. 4. É responsabilidade da Administração a devida exigência da entrega do quantitativo contratado e a aplicação das penalidades cabíveis em caso de descumprimento. 5. A falta de precificação detalhada por item em ata de registro de preços pode levar a falhas na execução e precificação indireta de obrigações, justificando a determinação deste Tribunal. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro RICARDO TORRES – Revisor *ad hoc*, após vista na fase de votação, na 3.366ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro EDUARDO TUMA – Relator. Naquela sessão, proferiu sustentação oral o advogado Marcelo Augusto Puzone Gonçalves, OAB-SP 272153, regularmente constituído, representando a interessada CBS Médico Científica S.A.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, com relatório, voto e complemento do voto, RICARDO TORRES – Revisor *ad hoc*, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO, em conhecer dos recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e CBS Médico Científica S.A., em razão da presença dos requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, em rejeitar as preliminares alegadas pela empresa recorrente, e, no mérito, em negar provimento aos recursos, uma vez que houve o reconhecimento da inexecução contratual relevante e do prejuízo ao erário, resultando em processo disciplinar com aplicação de sanção, processo específico contra a empresa detentora da ARP com aplicação de multa, e, por fim, foi publicada no DOC de 17 de março Decisão Administrativa determinando o ressarcimento integral no valor de R$ 4.494.827,17.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor *ad hoc*, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 18 de março de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

Sessão Ordinária nº 3.366ª, de 21 de maio de 2.025.

Item 3

TC 3.685/2018 - Recursos da Procuradoria da Fazenda Municipal e de CBS Médico Científica S.A. interpostos em face do Acórdão de 24/3/2021 - Gladston Ferreira Sociedade Individual de Advocacia - Secretaria Municipal da Saúde e CBS Médico Científica S.A. - Representação interposta em face de possíveis irregularidades na Ata de Registro de Preços 110/2016/SMS.G, cujo objeto é o fornecimento de tiras reagentes para determinação de glicose no sangue, com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software para gerenciamento e controle de dados de glicemia, com instalação e treinamento de uso domiciliar (FCCF)

RECURSO ORDINÁRIO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO. TIRAS REAGENTES. GLICOSE. APARELHOS LEITORES. COMODATO. REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES. INEXECUÇÃO CONTRATUAL. NÃO FORNECIMENTO. APARELHOS. PENALIDADES. PRELIMINARES. VÍCIO FORMAL. PERDA DE OBJETO. BIS IN IDEM. PRESCRIÇÃO. COMPROVAÇÃO DE ENTREGA. DOCUMENTAÇÃO INSUFICIENTE. RESSARCIMENTO. PLANILHA DE CUSTOS. ESTUDO TÉCNICO. APURAÇÃO ADMINISTRATIVA.

1. O regular processamento de um feito de controle externo, a partir do reconhecimento do direito constitucional de petição e das competências dos Tribunais de Contas em relação ao recebimento de denúncias de irregularidades são suficientes para afastar a preliminar de vício formal e tornar a Representação admissível.

2. A instauração de procedimento administrativo na esfera da Administração não configura perda de objeto nem "bis in idem" em relação a processo no âmbito do controle externo, pois se tratam de procedimentos com naturezas, escopos e fundamentos legais distintos. Independência das esferas controladora, administrativa e judicial. Previsão legal. Precedentes do Supremo Tribunal Federal nesse sentido.

4. Configura inexecução parcial do contrato a entrega de quantitativo de equipamentos inferior ao exigido em ata de registro de preços, especialmente quando a documentação apresentada pela contratada para comprovar entregas adicionais for incompleta ou insuficiente (ausência de notas fiscais, comprovação de recebimento, correlação com processos administrativos).

5. É responsabilidade da Administração a devida exigência da entrega do quantitativo contratado e a aplicação das penalidades cabíveis em caso de descumprimento.

6. A falta de precificação detalhada por item em ata de registro de preços pode levar a falhas na execução e precificação indireta de obrigações, justificando a determinação para que planilhas detalhadas

sejam exigidas em futuras licitações. **CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. DETERMINAÇÕES.**

RELATÓRIO

1. Trata-se do TC nº 3.685/2018, que cuida da representação formulada por Gladston Ferreira da Silva - Sociedade Individual de Advocacia, em face de possíveis irregularidades decorrentes da Ata de Registro de Preços nº 110/2016-SMS.G, cujo objeto é o fornecimento de tira reagente para determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software para gerenciamento e controle de dados de glicemia com instalação e treinamento de uso.

2. Na 3.123ª Sessão Ordinária de 24/03/2021, foi prolatado o V. Acórdão abaixo transcrito (peça 31):

"Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.
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 da representação interposta****, visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no Regimento Interno, na Lei Orgânica e na Lei Federal 8.666/93, e,* ***no mérito, em julgá-la parcialmente procedente*** *em relação aos itens 2.1 - inexecução contratual pelo não fornecimento total dos aparelhos leitores em comodato e 2.4 - aplicação de penalidades previstas contratualmente, do relatório inicial da Auditoria.*
ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde – que deverá informar a este Tribunal sobre o cumprimento destas providências no prazo de 30 (trinta) dias – que:
a) realize estudo técnico das modalidades de fornecimento de tiras reagentes e glicosímetros em comodato, a fim de verificar se este modelo realmente é o mais vantajoso para a Administração, face à constatação de falhas decorrentes da precificação indireta das obrigações estabelecidas para além da entrega das tiras reagentes;
b) exija nas licitações planilha detalhada de custos, por item (tiras reagentes, glicosímetros, software e treinamento, entre outros que possam vir a ser exigidos);
c) proceda à apuração administrativa das responsabilidades por meio do procedimento disciplinar cabível, referentes às condutas omissivas na execução do contrato, por não ter havido a devida exigência de entrega do quantitativo de aparelhos previsto;
d) proceda à apuração do valor a ser ressarcido ao erário, que deverá contemplar o valor referente aos glicosímetros não entregues;
e) proceda à cobrança do valor apurado de ressarcimento junto à Detentora da Ata de Registro de Preços;
f) informe o deslinde do processo administrativo SEI 6018.2018/0030147-7, o qual tinha por objeto a apuração de descumprimento do contrato para aplicação das penalidades cabíveis.
ACORDAM, à unanimidade, em determinar o cumprimento do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte de Contas, intimando a Origem, a representante

> *e a empresa CBS Médico Científica S.A., com cópia do relatório e voto do Relator, bem como deste Acórdão.*
> *ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado de cópia integral dos autos. (...).”*

3. Nesta fase processual passa-se para a apreciação dos Recursos Ordinários interpostos pela CBS e pela PFM em face de referido julgado, que decidiu pela parcial procedência da Representação em relação aos itens 2.1 - inexecução contratual pelo não fornecimento total dos aparelhos leitores em comodato e 2.4 - aplicação de penalidades previstas contratualmente, relativos à Ata de Registro de Preços nº 110/2016-SMS.G, com determinações.

4. As razões recursais apresentadas pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 57) reportam-se aos elementos constantes dos autos que, no seu entender, devem ser reexaminados de modo a verificar que a Secretaria Municipal de Saúde adotou as providências administrativas cabíveis, incluindo o procedimento de aplicação de penalidades, resultando na perda do objeto da presente Representação, motivo pelo qual pretende seja reformado o julgado com o fito de declarar totalmente improcedente a exordial.

5. A seu turno, a CBS Médico Científica S.A (peça 58), preliminarmente, pretende a extinção do processo sem julgamento de mérito, com base nas seguintes arguições:

> 1 - haver vício formal na Representação, à vista da ausência de um dos requisitos regimentais previstos no art. 55 do RITCMSP, consistente na comprovação da sociedade individual de advocacia, incorrendo em “vulneração dos princípios da legalidade e do devido processo legal, aplicável aos processos de controle externo” e assim objetiva o provimento do seu Recurso para que seja inadmitida a Representação;
> 2 – ter ocorrido a perda superveniente do objeto da Representação, em razão da instauração de procedimento administrativo de competência da SMS, para apurar a suposta inexecução parcial do contrato em apreço a saber: SEI 6018.2018/00300147, afastando a atuação do controle externo, sob pena de “bis in idem”.
> No mérito, discorda dos quantitativos de equipamentos não entregues, mencionados nesta Representação, e afirma ter havido o cumprimento contratual, considerando os seguintes fatores:
> *“Tendo em vista a metodologia de procedimento acima definida, há que se reconhecer que a Recorrente cumpriu todas as ordens de fornecimentos emanadas da administração municipal. Conforme amplamente demonstrado nos autos, a Recorrente tentou, por todos os meios, entregar a totalidade dos equipamentos. Entretanto, esbarrou em empecilhos logísticos criados pelo próprio CDMEC (Centro de Distribuição de Medicamentos) (vide fls. 131).*

6. Alegou, ao final, não haver ocorrido prejuízo à SMS ou aos pacientes que fazem uso dos produtos por ela fornecidos, que no caso de defeito, os aparelhos são

substituídos pela garantia vitalícia que oferece, frisando, ainda, não haver recebido notificações ou reclamações por parte da Origem e/ou dos usuários, ao longo da execução contratual, por isso o ressarcimento determinado no Julgado implicaria enriquecimento sem causa em favor da Municipalidade.

7. Alternativamente, "requer seja observado o princípio da proporcionalidade para reconhecer o cumprimento parcial do contrato no que tange ao percentual dos equipamentos fornecidos."

8. A Secretaria Municipal de Saúde (peça 59) requereu prazo adicional de 30 (trinta) dias para cumprir a totalidade das determinações consignadas no Acórdão em tela, pedido considerado inoportuno na fase recursal, devido ao efeito suspensivo dos apelos interpostos (peça 61), ficando a Origem no aguardo de comunicação quanto ao momento adequado para adoção das providências de sua competência (peças 69/70).

9. Posteriormente, o Ministério Público do Estado de São Paulo encaminhou ofícios a este Tribunal de Contas, solicitando cópia integral deste processado, para instrução de inquérito civil instaurado sobre a matéria aqui tratada, devidamente atendidos (peças 75 e 86).

10. A **Secretaria de Controle Externo** (peça 84 - 15/08/2022), analisou ambos os Recursos Ordinários. Quanto ao interposto pela PFM, destacou que as justificativas apresentadas, foram devidamente consideradas na fase de instrução e consideradas pelo Pleno, com base no voto condutor do Relator.

11. A respeito do Recurso da Contratada, verificou não haver fatos novos que modifiquem as conclusões alcançadas, acrescentando:

> *"Em que pese a informação de ter cumprido todas as ordens de fornecimento da Administração Municipal e a ausência de comunicação por parte da SMS que possibilitasse a efetiva entrega do número total de equipamentos, o item 5.8, alínea "b", inciso "i" da Ata de Registro de Preços nº 110/2016-SMS.G havia previsto, conforme registrado na análise inicial da Representação, que a substituição de 101.000 (cento e um mil) aparelhos de usuários cadastrados no Programa de Automonitoramento Glicêmico deveria ocorrer no prazo de 60 dias a partir da retirada da nota de empenho. O não atendimento ao dispositivo demonstra falhas no planejamento e processamento da licitação, que podem ter afetado a precificação de propostas e participação de demais licitantes."*

12. Em síntese, concluiu "que as razões recursais apresentadas pela PFM (peça 57) e pela empresa CBS Médico Científica (peça 58) não modificam as irregularidades consideradas no Acórdão da peça 31."

13. Manifestando-se nesta fase recursal, a **Assessoria Jurídica** (peças 94/95 – 04/01/2023) verificou que os apelos interpostos pela PFM e pela Contratada, preenchem os requisitos de admissibilidade.

14. A respeito das preliminares arguidas pela CBS Médico Científica S/A, considerou tacitamente superada a questão da ausência da comprovação da existência da Representante, na qualidade de sociedade individual de advocacia, à vista do regular andamento do feito e da competência do Relator prevista no art. 101 do RITCMSP.

15. E, no tocante à eventual perda do objeto da Representação e de hipótese de "bis in idem", ao argumento de concomitância de processos no âmbito do controle externo e na esfera administrativa, sobre a matéria, apontou inexistir conflito ou prevalência dos atos da Administração, posto tratarem de procedimentos de natureza, escopos e suporte legal distintos.

16. No mérito, opinou pelo não provimento dos recursos da PFM e da Contratada, perfilhando-se aos fundamentos da análise realizada pela Auditoria, ressaltando a entrega de apenas 25.593 aparelhos, quando exigida a substituição em 60 dias, de todos os aparelhos dos usuários cadastrados (101.000), constatação esta que não foi refutada pelos elementos de instrução trazidos aos autos.

17. Assim, posicionou-se pelo conhecimento dos recursos interpostos, não acolhimento das preliminares e, no mérito, não provimento de ambos os apelos, mantendo-se o v. Acórdão recorrido.

18. A **PFM** (peça 98 – 13/01/2023) ciente do acrescido, ratificou sua pretensão quanto ao provimento do recurso por ela interposto (peça 57).

19. Em nova petição (peças 106/107), a CBS Médico Científica S/A apresentou considerações e documentos, objetivando análise por este Tribunal, em reforço ao alegado em suas razões recursais (peça 58).

20. A **Auditoria** (peça 110) procedeu ao exame da documentação acrescida e constatou corresponder a elementos já acostados e apreciados, e conclui acerca da Contratada que "A mesma recorrente que alegou não haver entregado a totalidade dos equipamentos em função de empecilhos logísticos criados pela CDMEC (Centro de Distribuição de Medicamentos) na peça 24 (fls. 109/110), agora argumenta haver entregue quase 250% de equipamentos a mais que o previsto, sem apresentar até o momento, qualquer lastro documental pertinente", sendo certo que a própria SMS "penalizou a Recorrente em função de falhas no cumprimento de suas obrigações".

21. E ressaltou:

> *"De fato, novamente, são trazidos aos Autos documentos, sem qualquer referenciamento aos processos SEI correspondentes aos fornecimentos, sem notas fiscais de entrega, sem comprovação de recebimento por parte do Poder Público, e desta feita, sem comprovante de pagamento por parte dos quase 200.000 aparelhos adicionais fornecidos ao Poder Público, como alega a Recorrente.*
> *É preciso que haja comprovação documental de todas estas entregas sob pena de caracterização de litigância de má-fé por parte da Recorrente."*

22. Por conseguinte, concluiu que as razões recursais apresentadas com base no art. 128 do RITCM "não modificam as irregularidades consideradas no Acórdão da peça 31."

23. A **Assessoria Jurídica** (peça 117), ao manifestar-se sobre os elementos supervenientes, à vista da persistência de apresentar argumentações já analisadas, assinalou o caráter protelatório da petição da Recorrente, que assume a condição de litigante temerário, em afronta à exigida boa-fé processual, sujeitando-se às sanções previstas no Código de Processo Civil.

24. Ao pronunciar-se, a Assessora **Subchefe da AJ** (peça 118) acompanhou o entendimento quanto à manutenção do 'Decisum' à mingua de novos elementos e ressaltou não observar "quaisquer elementos indicativos da prescrição nas formas quinquenal ou intercorrente", naquele momento processual.

25. A **PFM** (peça 123) reiterou sua manifestação de peça 98.

26. A **Secretaria Geral** (peças 129/130) opinou pelo conhecimento dos Recursos Ordinários em foco e, na linha do posicionamento da AJ, afastou as preliminares arguidas, bem como concluiu que "não transcorreram mais de 05 anos, de modo que eventuais pretensões ressarcitórias e punitivas não teriam sido fulminadas pelo instituto da prescrição quinquenal, nos termos do art. 2º, caput, c/c art. 5º, incisos II e IV, § 2º c/c art. 6º, inciso I, da Resolução 10/2023."

27. No atinente ao mérito, opinou pelo não provimento dos apelos, corroborando "as conclusões dos órgãos técnicos preopinantes, no sentido de que as razões aduzidas nos recursos ora analisados, já foram devidamente apreciadas e debatidas durante a instrução probatória e enfrentadas" pelo Acórdão recorrido.

28. A **Secretaria Geral** reafirma a importância de se observar que os documentos que dizem respeito à retirada de equipamentos das unidades, não necessariamente foram fornecidos pela parte recorrente, e a entrega prevista na (ARP) não está comprovada. Também reafirmou que foram apresentados documentos nos autos sem referência aos processos correspondentes no (SEI), sem notas fiscais de entrega, sem comprovação de recebimento pelo Poder Público e, sem evidências de pagamento pelos quase 200.000 aparelhos adicionais fornecidos ao Poder Público, como afirmado pela parte

recorrente. Destaca, ainda, a necessidade de apresentação da documentação comprovatória de todas essas entregas, para que não seja caracterizada litigância de má-fé por parte da recorrente. Por fim, reiterou o concluído pela SFC na peça 24 (fls. 109/110) já citado deste voto, com relação à entrega de quase 250% a mais de equipamentos do que o inicialmente previsto, sem apresentar, os documentos pertinentes que corroborem essa afirmação.

É o Relatório.

VOTO

29. Nesta fase processual, são trazidos para julgamento os Recursos Ordinários interpostos pela Fazenda Municipal (peça 57) e por CBS Médico Científica S.A (peça 58), apelos voluntários que preenchem os requisitos regimentais de admissibilidade, merecendo desse modo ser **CONHECIDOS**.

30. Aprecio, inicialmente, as **preliminares** arguidas pela empresa Recorrente, relativas ao vício formal na Representação, por ausência de um dos requisitos de admissibilidade, e à perda superveniente de seu objeto, a partir da instauração de procedimento administrativo pela SMS, configurando "bis in idem".

31. O requisito de admissibilidade ausente, segundo a Recorrente, consistiria na prova da existência legal da Representante, no caso, o contrato social da Gladston Ferreira Sociedade Individual de Advocacia. Essa preliminar não merece acolhimento, pois conforme jurisprudência reiterada desta Corte,[1] ainda que um requisito regimental formal não seja preenchido, deve prevalecer o direito constitucional de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea a), tendo em vista que a apresentação de uma petição com apontamentos minimamente circunstanciados, coerentes e respaldados em documentos, que possam traduzir denúncia de supostas ilegalidades em licitações e contratações públicas, geram um dever para este Tribunal, de analisar os fatos. Assim, com este fundamento e amparado pelas demais considerações da Assessoria Jurídica desta Casa, rejeito a preliminar alegada.

32. No tocante à segunda preliminar, referente à perda de objeto a partir da instauração de procedimento administrativo pela SMS, com o objetivo de "apurar a suposta inexecução parcial do contrato em apreço", não configura "bis in idem" por inexistir conflito diante da concomitância de processos no âmbito do controle externo e na esfera administrativa, sobre a matéria, uma vez que se tratam de procedimentos de natureza, escopos e fundamento legal distintos.

[1] Conforme precedentes formados nos julgamentos, exemplificativamente, dos processos TC/001915/2015, TC/004106/2016, TC/005166/2016, TC/001701/2021, TC/015062/2022, TC/016912/2022.

33. Nesse sentido, há que se considerar que a doutrina administrativista brasileira reconhece que as esferas de responsabilização - administrativa, civil, penal e perante os Tribunais de Contas - são independentes entre si, podendo ocorrer simultaneamente, sem configurar "bis in idem". Hely Lopes Meirelles já advertia que *"o mesmo fato, juridicamente, pode gerar pluralidade de ilícitos e sanções administrativas"*. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, afirma, acerca da concomitância das instâncias penal, civil e administrativa, que há hipóteses em que a conduta examinada pode corresponder, simultaneamente, a uma infração administrativa, a um crime definido na legislação penal e a um ato de improbidade administrativa.[2]

34. Além das lições doutrinárias, é necessário apontar que a coexistência das instâncias é expressamente admitida na legislação brasileira, a partir da Lei Federal nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e introduziu a noção normativa da concomitância de atuação e decisão das esferas administrativa, controladora e judicial (arts. 20, 21, 24 e 27). A referida norma também prevê, no art. 22, que um mesmo fato poderá levar a múltiplas sanções, e que isso deve ser considerado na dosimetria da penalidade imposta. Portanto, sob a ótica da LINDB, não há que se falar em *bis in idem* quando atuam as esferas administrativa e controladora, como no caso em tela.

35. Por fim, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou expressamente sobre o tema e afirmou a independência entre as instâncias civil, penal e administrativa para reconhecer a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar e processar tomada de contas especial, mesmo havendo, concomitantemente, ação penal ou ação civil pública versando sobre os mesmos fatos.

> MANDADO DE SEGURANÇA. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. EXCEÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Sentença proferida em processo penal poderá servir de prova em processos administrativos apenas se a decisão concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria. Exceção ao princípio da independência e autonomia das instâncias administrativa e penal. 2. Decisão judicial em sede penal incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas. 3. Questões controvertidas a exigir dilação probatória não são suscetíveis de análise em mandado de segurança. Segurança denegada.
>
> (MS 23625, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 08-11-2001, DJ 27-06-2003 PP-00045 EMENT VOL-02116-03 PP-00488)
>
> MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE

[2] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo - 37ª Edição 2024 (Portuguese Edition) (p. 1872). Forense. Edição do Kindle.

> CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92]. 2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005]. 3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92. 4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal. 5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias. (MS 25880, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07-02-2007, DJ 16-03-2007 PP-00022 EMENT VOL-02268-03 PP-00391 RT v. 96, n. 862, 2007, p. 136-140 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 202-209 RCJ v. 21, n. 133, 2007, p. 101-102)

36. Considerando esses fundamentos doutrinários, legais e jurisprudenciais, afasto a preliminar de existência de *bis in idem* na atuação da Origem e desta Corte de Contas.

37. No tocante ao **mérito**, as duas irregularidades que fundamentam o Acórdão recorrido referem-se, respectivamente, à inexecução parcial do avençado e à falta de aplicação da devida multa contratual.

38. De acordo com o apurado neste processado, a Recorrente realizou a entrega de 25.593 aparelhos glicosímetros - quantitativo inferior aos 101.000 consignados na ATA de Registro de Preços nº 110/2016-SMS.G (decorrente do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 051/2016).

39. Os demais itens do objeto contratado foram atendidos, quais sejam:

> (1) o fornecimento de tira reagente para aferição de glicose no sangue;
>
> (2) o fornecimento de software para gerenciamento e controle de dados de glicemia com instalação; e
>
> (3) o treinamento de uso.

40. Desde a fase de instrução, a Recorrente afirma haver entregue e ultrapassado o total pactuado, chegando a 300.000 equipamentos de leitura, e que os

quantitativos apresentados na Representação não condizem com a realidade, posto que se referem ao período de 07/07/2016 a 09/12/2017, ao passo que 97.225 equipamentos estavam em posse da Secretaria de Saúde suscetíveis de retirada imediata na cessação de comodato.

41. Repisa que essa quantidade, certificada pela SMS (peça 24, Fls. 151/157), não considerou as demais distribuições feitas diretamente pelas equipes mobilizadas pela CBS MÉDICO CIENTÍFICA S/A e, como prova, juntou documentos datados de agosto de 2018 e assinados por responsáveis de unidades de saúde, atestando a entrega e respectiva quantidade.

42. Todavia, consoante analisado pela Auditoria, os documentos contidos na peça 107 (fls. 3, 2, 8 e 7) já constam dos autos na peça 24 (fls. 162, 163, 164 e 165 respectivamente) e considerados inaptos à comprovação de entrega tempestiva dos aparelhos, nos termos em que constava da contratação (peça 06 – fl. 03)

43. Isto porque tratam da retirada de equipamentos das unidades de saúde, que não foram, necessariamente, fornecidos pela Recorrente no bojo do contrato ora analisado, razão pela qual não resta comprovada a entrega prevista na ARP.

44. De fato, novamente, são trazidos aos Autos documentos incompletos e insuficientes porque:

> 1 – não fazem menção e correlação com os processos SEI correspondentes aos fornecimentos;
>
> 2 – faltam as respectivas notas fiscais de entrega;
>
> 3 – não há comprovação de recebimento por parte do Poder Público;
>
> 4 – e, ainda, ausente o comprovante de pagamento correspondente aos quase 200.000 aparelhos adicionais fornecidos ao Poder Público, como alega a Recorrente.

45. Alternativamente, a Recorrente "requer seja observado o princípio da proporcionalidade para reconhecer o cumprimento parcial do contrato no que tange ao percentual dos equipamentos fornecidos".

46. Entre as deliberações contidas no Acórdão recorrido, o Pleno determinou que a Origem "proceda à apuração do valor a ser ressarcido ao erário, que deverá contemplar o valor referente aos glicosímetros não entregues" e "informe o deslinde do processo administrativo SEI 6018.2018/0030147-7, o qual tinha por objeto a apuração de descumprimento do contrato para aplicação das penalidades cabíveis." Ou seja, o v. Acórdão recorrido já contemplou a devida proporcionalidade, pois somente deverá ser objeto de restituição ao erário o valor correspondente aos glicosímetros não entregues, ou seja, os 25.593 aparelhos cuja entrega a Auditoria confirmou não deverão ser considerados no cálculo a ser efetivado pela Origem.

47. Ainda sobre a questão da quantia a ser ressarcida, o v. Acórdão apontou que o glicosímetro é um dos itens cujo valor unitário não foi especificado na Ata de Registro

de Preços, mas que compõe o objeto contratado. Por isso, o Pleno determinou que a Origem "exija nas licitações planilha detalhada de custos, por item (tiras reagentes, glicosímetros, software e treinamento, entre outros que possam vir a ser exigidos)".

48. Portanto, a questão do ressarcimento está devidamente equacionada pela decisão recorrida, Além disso, foi possível verificar que a Origem instaurou o Processo SEI 6018.2024/0127778-3[3], visando à adoção dos procedimentos necessários para ressarcimento de valores ao erário, observando-se o direito ao contraditório e ampla defesa. Assim, a Recorrente poderá trazer documentos que demonstrem o real valor dos aparelhos glicosímetros não entregues em todo o período de vigência da Ata de Registro de Preços.

49. Acresça-se, em relação processo SEI 6018.2024/0127778-3 que além de ser destinado a apurar o valor do ressarcimento ao erário, no seu bojo também é analisada a possibilidade de aplicação das sanções contratuais cabíveis. Em consulta ao referido SEI, verifica-se que a Secretaria Municipal de Saúde entendeu por bem suspender o processo administrativo até que haja o deslinde do Inquérito Civil 14.0695.0001034/2021, aberto pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital[4] Com isso, a Origem não tomou outras providências e, portanto, ainda não foi concluída a instrução do expediente.

50. Ainda em relação ao mérito da demanda, faz-se necessário reiterar o constante da decisão recorrida, no que se refere à obrigação de fornecimento de um quantitativo fixo inicial e determinado de aparelhos glicosímetros e à ocorrência de prejuízo ao erário.

51. No que se refere aos glicosímetros, embora as Atas de Registro de Preços usualmente não obriguem a Administração a contratar quantidades exatas, esta ARP em particular, em seu anexo de especificações técnicas e condições de fornecimento, estabeleceu claramente a obrigação de fornecer 01 aparelho leitor em comodato por paciente ao ano. Mais importante, previu expressamente a substituição imediata de aproximadamente 101.000 aparelhos para os pacientes já inscritos no programa. Isso distinguindo-se e sem prejuízo da estimativa de consumo variável das tiras reagentes. Portanto, a exigência da entrega de 101.000 glicosímetros constituiu uma obrigação líquida e certa, vinculada ao número de usuários já cadastrados, enquanto o quantitativo de tiras reagentes era a parcela variável e estimada do objeto da Ata de Registro de Preços. O descumprimento dessa obrigação fixa de entrega de aparelhos foi comprovado, tendo sido entregues apenas 25.593 unidades e os recursos da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Detentora da ARP não lograram afastar essa constatação fulcral.

52. Quanto ao prejuízo ao erário, este decorre diretamente da inexecução contratual constatada no que tange à entrega dos glicosímetros, sendo necessário lembrar

[3] A administração arquivou o processo SEI 6018.2018/0030147-7 que originalmente tratou da questão e retomou a questão em 2024, instaurando o processo SEI referido.
[4] Inquérito civil em sigilo.

que o objeto da ARP compreendia quatro subprodutos distintos (tiras reagentes, glicosímetros, software e treinamento), mas apenas as tiras reagentes eram diretamente remuneradas. O custo dos demais itens, incluindo os glicosímetros, foi embutido e repassado de forma indireta para o preço das tiras. Ao não entregar a quantidade total de 101.000 glicosímetros prevista para substituição imediata, resultando em uma diferença de 75.407 aparelhos não fornecidos, a empresa obteve uma vantagem indevida, pois a Administração pagou o preço integral das tiras, que já contemplava o custo dos aparelhos não entregues no quantitativo devido.

53. Por fim, de acordo com a informação trazida pela contratante CBS Médico Científica S/A (eTCM 6952/2025, peças 1 a 3) acerca do arquivamento do inquérito policial[5] em que foi investigada, conforme a própria autoridade policial salientou, vige o princípio da independência das instâncias, de modo que o resultado criminal não altera o juízo da esfera controladora.

54. Cumpre ressaltar que há precedente deste Tribunal em igual sentido, especificamente o TC/002183/2018, relativo a Representação em face de possíveis irregularidades decorrentes da Ata de Registro de Preços nº 551/2013-SMS-G, cujo objeto é o fornecimento de tira reagente para determinação de glicose no sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software para gerenciamento e controle de dados de glicemia com instalação e treinamento de uso.

55. Da mesma forma, porém em âmbito judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, referente à Ata de Registro de Preços nº 119/2013 do Estado de Minas Gerais, na qual havia uma previsão idêntica ao caso em tela, de entrega imediata de glicosímetros em doação (220.000 unidades) e de aquisição periódica variável das tiras reagentes. No processo nº 5084749-52.2020.8.13.0024, a detentora da ata mineira pleiteava a anulação de multa que havia sido imposta pelo Estado de Minas Gerais, em razão do atraso na entrega dos glicosímetros, que haveria causado prejuízo à população atendida. Tanto a sentença proferida em primeira instância quanto o acórdão prolatado pela segunda instância afirmam que haviam duas obrigações a ser cumpridas: a entrega imediata dos equipamentos e a entrega gradual e parcelada das tiras reagentes. A sentença ainda destaca que a revalidação de glicosímetros antigos não corresponde ao previsto em contrato, de modo que a inexecução parcial de entrega dos equipamentos respaldava a conduta da Administração de multar a detentora da ARP. A partir desses elementos, a ação de anulação foi julgada improcedente e a apelação foi parcialmente provida para determinar o recálculo da multa de acordo com o tempo de atraso de cada entrega e do valor de mercado do glicosímetro.[6]

[5] Inquérito Policial nº 2158121-36.2023 – natureza: fraude em licitação ou contrato (artigo 337-L do Código Penal)

[6] Consulta ao processo nº 5084749-52.2020.8.13.0024 (número único), no site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais em 13mai2025. Autoras: Roche Diabetes Care Brasil Ltda. e Roche Diagnóstica Brasil Ltda. Réu: Estado de Minas Gerais. Em primeira instância o processo tramitou perante a 4ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte. Em segunda instância o julgamento da apelação (Apelação Cível nº 1.0000.21.038380-8/002) foi realizado pela 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, Relator Desembargador Alberto Vilas Boas.

56. Em síntese, o julgado citado adota exatamente a mesma postura desta Corte de Contas, esposada na decisão de primeira instância e mantida, agora, em sede recursal, de que havia uma obrigação na ARP de entrega de equipamentos (glicosímetros) independente da demanda das tiras reagentes e que o descumprimento dessa obrigação é uma violação da contratação realizada, que gera um prejuízo ao erário.

57. Diante de todo o exposto e em conformidade com os pareceres da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, cujos fundamentos acrescento às razões de decidir, **CONHEÇO** dos Recursos Ordinários interpostos pela PFM e CBS Médico Científica S.A, em razão da presença dos requisitos de admissibilidade e **REJEITO** as preliminares arguidas pela empresa Recorrente.

58. No **MÉRITO,** considerando que as Recorrentes não lograram comprovar a entrega da totalidade dos 101.000 aparelhos glicosímetros, obrigação esta com prazo certo, independente da obrigação de fornecimento das tiras reagente conforme demanda da Secretaria Municipal de Saúde, **NEGO PROVIMENTO** aos Recursos voluntários ora apreciados, ficando mantido, integralmente, o V. Acórdão recorrido, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

59. Expeçam-se ofícios encaminhando cópia da íntegra do Acórdão, à SMS, aos Recorrentes e aos demais interessados.

60. Oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando cópia deste relatório e voto, bem como do Acórdão que vier a ser prolatado pelo Pleno.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 22/05/2025 11:46:43 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR (Juntado aos autos na 3.366ª S.O. – Certidão)

II – COMPLEMENTO AO VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/003685/2018 – Recursos da Procuradoria da Fazenda Municipal e de CBS Médico Científica S.A. interpostos em face do Acórdão de 24/3/2021 – Gladston Ferreira Sociedade Individual de Advocacia – Secretaria Municipal da Saúde e CBS Médico Científica S.A. – Representação interposta em face de possíveis irregularidades na Ata de Registro de Preços 110/2016/SMS.G, cujo objeto é o fornecimento de tiras reagentes para determinação de glicose no sangue, com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software para gerenciamento e controle de dados de glicemia, com instalação e treinamento de uso domiciliar [MPESP Ofícios 135163072024 e 135163022024 – Ofício 1788/2024-EXPPGJ – Processo SEI 29.0001.0100307.2022-44 N. MP 14.0695.0001034/2021 – 8º PJPP]

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros,

1. Início destacando que o Inquérito Civil nº 14.0695.0001034/2021, instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo a partir destes autos, resultou em apuração autônoma, na qual este processo foi tratado apenas como notícia de fato. Com base em análise técnica própria do CAEX, o Ministério Público concluiu que 68.382 glicosímetros não foram entregues, quantificando prejuízo ao erário no valor de R$ 4.494.827,17.

2. Trata se de conclusão independente, mas que afasta qualquer controvérsia quanto à materialidade do dano. Por essa razão, inclusive, o MPSP instou a Secretaria Municipal da Saúde a promover a cobrança dos valores.

3. Nesse passo: houve processo disciplinar com aplicação de sanção, processo específico contra a empresa Detentora da ARP com aplicação de multa, e, por fim, foi publicada no Diário Oficial, ontem, dia 17 de março, decisão administrativa determinando o ressarcimento integral de R$ 4.494.827,17. Peço vênia para ler um trecho do despacho:

> *À vista dos elementos de convicção constantes do presente expediente, em especial das conclusões técnicas da Divisão de Licitações, Compras e Serviços (150325639), do Parecer Técnico do CAEx/MP (150136739) e o*

parecer jurídico da Assessoria Jurídica desta Pasta (152537779), o qual adoto como razão de decidir, ***REJEITO*** *a impugnação apresentada pela empresa* ***CBS MÉDICO CIENTÍFICA S.A.****, inscrita sob o* ***CNPJ nº 48.791.685/0001-68****, contra a notificação de ressarcimento e, por conseguinte,* ***DETERMINO*** *o prosseguimento das providências visando ao ressarcimento do Erário Municipal, no montante de* ***R$ 4.494.827,17*** *(quatro milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, oitocentos e vinte e sete reais e dezessete centavos) (ref. 01/2026), referente ao valor dos glicosímetros não entregues no âmbito da Ata de Registro de Preços nº* ***110/16-SMS-G****, conforme apuração técnica ratificada pelo CAEx/MP.*

3. O parecer jurídico que instruiu a decisão acima referida afirmou que o dever de ressarcimento é imediato, pois decorre da autotutela administrativa, nos termos da Súmula 473 do STF, e dos elementos probatórios colhidos no Inquérito Civil.

4. Em síntese, Auditoria, Ministério Público, Assessoria Jurídica, Secretaria Geral e a própria SMS convergem no reconhecimento da inexecução contratual relevante e do prejuízo ao erário, não havendo fato novo nem tese jurídica idônea capaz de infirmar essa conclusão.

5. Registro, em conclusão, que este processo foi julgado em **24/03/2021**, último marco interruptivo da prescrição quinquenal, de modo que, se não houver decisão hoje, o prazo prescricional quinquenal **se encerra na próxima terça-feira, 24/03/2026**. Desse modo, a análise desse processo, a meu ver, não pode ser adiada para a próxima sessão plenária, prevista para ocorrer no dia 25/03/2026.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

TC 3.685/2018

REPRESENTAÇÃO. ATA DE RP. SMS. Fornecimento de tiras reagentes para determinação de glicose no sangue. 1. Inexecução contratual pelo não fornecimento total dos aparelhos leitores em comodato. CONHECIDA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. DETERMINAÇÕES. 1. Realize estudo técnico das modalidades de fornecimento de tiras reagentes e glicosímetros em comodato, a fim de verificar o mais vantajoso. 2. Exija nas licitações planilha detalhada de custos, por item. 3. Proceda à apuração administrativa das responsabilidades. 4. Proceda à apuração do valor a ser ressarcido ao Erário. 5. Proceda à cobrança do valor apurado de ressarcimento junto à Detentora da Ata de Registro de Preços. 6. Informe o deslinde do processo administrativo que tinha por objeto a apuração de descumprimento do contrato. Votação unânime.

3.132ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

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 da representação interposta, visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no Regimento Interno, na Lei Orgânica e na Lei Federal 8.666/93, e, no mérito, em julgá-la parcialmente procedente em relação aos itens 2.1 - inexecução contratual pelo não fornecimento total dos aparelhos leitores em comodato e 2.4 - aplicação de penalidades previstas contratualmente, do relatório inicial da Auditoria.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde – que deverá informar a este Tribunal sobre o cumprimento destas providências **no prazo de 30 (trinta) dias** – que:

a) realize estudo técnico das modalidades de fornecimento de tiras reagentes e glicosímetros em comodato, a fim de verificar se este modelo realmente é o mais vantajoso para a Administração, face à constatação de falhas decorrentes da precificação indireta das obrigações estabelecidas para além da entrega das tiras reagentes;

b) exija nas licitações planilha detalhada de custos, por item (tiras reagentes, glicosímetros, software e treinamento, entre outros que possam vir a ser exigidos);
c) proceda à apuração administrativa das responsabilidades por meio do procedimento disciplinar cabível, referentes às condutas omissivas na execução do contrato, por não ter havido a devida exigência de entrega do quantitativo de aparelhos previsto;
d) proceda à apuração do valor a ser ressarcido ao erário, que deverá contemplar o valor referente aos glicosímetros não entregues;
e) proceda à cobrança do valor apurado de ressarcimento junto à Detentora da Ata de Registro de Preços;
f) informe o deslinde do processo administrativo SEI 6018.2018/0030147-7, o qual tinha por objeto a apuração de descumprimento do contrato para aplicação das penalidades cabíveis.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o cumprimento do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte de Contas, intimando a Origem, a representante e a empresa CBS Médico Científica S.A., com cópia do relatório e voto do Relator, bem como deste Acórdão.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado de cópia integral dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 24 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC 72.003.685/18-20 consistente em Representação interposta por Gladston Ferreira da Silva em face de possíveis irregularidades na execução da avença firmada entre a Municipalidade e a empresa CBS Médico Científica S/A, decorrente da Ata de Registro de Preços nº 110/2016-SMS.G, cujo objeto é o fornecimento de tira reagente para aferição de glicose no

sangue com fornecimento de aparelho leitor em comodato e fornecimento de software para gerenciamento e controle de dados de glicemia com instalação e treinamento de uso.

A Representante alegou, em síntese, que haveria as seguintes supostas irregularidades na execução contratual referida: (i) recebimento do pagamento integral do ajuste para cumprimento parcial de suas obrigações, já que teria ocorrido a entrega em comodato de apenas 25.593 dos 130.000 aparelhos leitores de glicemia (glicosímetros) previstos em contrato; (ii) não fornecimento e implantação do *software* para gerenciamento e controle de dados de glicemia em 449 unidades de saúde, apesar de tal obrigação constar do item 01 – Condições Gerais do Termo de Referência da Ata de Registro de Preços; (iii) a Detentora da Ata possuiria vantagem em relação aos concorrentes por utilizar uma tecnologia mais barata, denominada fotometria por refletância, que, contudo, já estaria ultrapassada para realizar a leitura de glicemia, caracterizando um direcionamento; (iv) inércia da Origem quanto à adoção de providências no sentido de aplicar as penas previstas.

Em sua manifestação preliminar, a Coordenadoria IV considerou serem procedentes os itens (i) e (iv) da Representação, com a caracterização de inexecução de parcela significativa do Contrato. Quanto ao item (ii), a Auditoria reputou-o improcedente, por não haver qualquer indício a embasar a imputação. Por fim, quanto ao item (iii), não se pronunciou conclusivamente, à vista da necessidade de obter maiores informações técnicas da Origem para avaliar se a tecnologia empregada realmente teria se tornado obsoleta.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo afirmou que estavam preenchidos os requisitos de admissibilidade, o que permitia o conhecimento da Representação. No mérito, acompanhou o entendimento da Auditoria a respeito dos itens (i) e (iv), sugerindo a oitiva da empresa Detentora da Ata.

Em respeito ao exercício do contraditório e da ampla defesa, foram intimadas a Origem, os Agentes Públicos Responsáveis identificados como ordenadores, gestores e fiscais, e a empresa, para se manifestarem nos autos.

A Origem se manifestou no sentido de que, ao tomar ciência do relatório da Auditoria, este foi encaminhado à Comissão de Controle do Programa de Automonitoramento Glicêmico que também concluiu pela inexecução parcial do contrato, asseverando ser correta a conclusão do Órgão Técnico desta Corte de Contas quanto à entrega de aparelhos em quantitativo inferior ao previsto na Ata de Registro de Preços.

Comunicou, ademais, que foram encetadas providências visando à instauração de processos administrativos para (a) aplicação de penalidade à contratada, (b) averiguação preliminar de responsabilidades funcionais

quanto à conduta dos servidores públicos responsáveis e eventual imposição de sanções disciplinares administrativas; e, por fim, (c) visando à adoção de procedimentos necessários para ressarcimento de valores ao Erário.

Em relação aos padrões exigidos para os insumos, esclareceu que a Comissão de Padronização de Materiais Médico-Hospitalares e Equipamentos – CPME, unidade da Secretaria Municipal de Saúde, decidiu, por conta dos riscos de resultados falsos em tiras reagentes baseadas na enzima GDH-PQQ e dos Alertas ANVISA 992/2009 e 1596/2015, excluir do descritivo as tiras reagentes que empregam tal metodologia, visto que há várias outras tiras reagentes no mercado que não empregam tal enzima e, por consequência, não ostentam os riscos relatados.

Especificamente no tocante à tecnologia fotométrica, presente nos leitores fabricados pela empresa Roche, salientou o aspecto desfavorável de contato com o conteúdo biológico (sangue) usado para ativar o biossensor, o que acarretaria risco de transmissão de infecções. Esclareceu que tal fato consta da própria bula do fabricante como risco de contágio entre pacientes que compartilhem o monitor ou com o profissional de saúde e que, ainda, a maioria dos aparelhos leitores vendidos no mercado brasileiro possuem biossensores eletroquímicos, o que reduz o risco de contaminação e de resultados alterados.

CBS Médico Científica S/A, na qualidade de detentora da Ata de Registro de Preços, trouxe, em sua defesa, os seguintes argumentos:

a) a empresa cumpriu todas as ordens de fornecimento emanadas da Administração Municipal e, ao tentar entregar os aparelhos, foi impedida de fazê-lo pelo Centro de Distribuição de Medicamentos – CDMEC;

b) a Secretaria Municipal de Saúde deveria emitir autorização específica para o agendamento e entrega dos glicosímetros no CDMEC, mas não o fez;

c) o quantitativo de 25.593 equipamentos entregues não está correto, pois haveria 97.225 aparelhos suscetíveis de devolução sob a guarda das Coordenadorias de Saúde;

d) a empresa envidou todos os esforços para a entrega efetiva dos equipamentos, mas dependia, para isso, da prévia chamada de todos os usuários para a troca, não tendo havido organização, por parte da Municipalidade, para tais providências;

e) a Secretaria Municipal de Saúde não possuía capacidade de armazenamento dos equipamentos, por isso a empresa entregou os equipamentos diretamente às Coordenadorias de Saúde e às Unidades Básicas de Saúde, sendo que a deficiência organizacional da Origem não poderia acarretar a penalização da empresa;

f) afirma que foi imposta multa contratual à empresa por atraso na entrega e que, por isso, não houve favorecimento desta em relação às demais potenciais fornecedoras;

g) entende que a documentação acostada aos autos pela Auditoria é suficiente para comprovar a instalação do software e a realização de treinamento no âmbito das Coordenadorias Regionais de Saúde;

h) a tecnologia de fotometria por refletância empregada nos glicosímetros entregues não é uma tecnologia obsoleta, pois ainda é a referência líder no mercado mundial e possui os mesmos resultados da tecnologia de amperometria;

i) em razão das deficiências estruturais e de planejamento da Municipalidade, o número de aparelhos leitores a serem entregues em comodato deve ser interpretado como mera estimativa;

j) a empresa nunca foi notificada de que estaria descumprindo alguma obrigação e mantinha equipe que procedia à manutenção dos equipamentos de forma vitalícia, de modo que não houve prejuízo ao Erário, porque não houve desabastecimento ou descontinuidade dos serviços aos pacientes.

Retornando os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Coordenadoria IV, após análise das defesas apresentadas, ratificou seu entendimento pela ocorrência de inexecução contratual relevante pela entrega de um quantitativo de glicosímetros inferior ao estimado. Acerca da questão do direcionamento da licitação, concluiu a Especializada que não houve restrição à competitividade ou favorecimento da Representada, pois o edital não especificou a tecnologia a ser utilizada. Por fim, aduziu que a Origem instaurou processo para aplicação de penalidade após o recebimento do relatório inicial da Auditoria.

Continuando a instrução dos autos, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria ao considerar que, dos 4 (quatro) pontos inicialmente suscitados, procedem as imputações de inexecução contratual pelo não fornecimento total dos aparelhos leitores em comodato e de ausência de providências, por parte da Origem, em apenar a contratada.

A Procuradoria da Fazenda Municipal apontou que a Origem tomou todas as providências cabíveis quanto à responsabilização da Detentora da Ata de Registro de Preços pelo descumprimento da avença, com vistas à aplicação de penalidades e ressarcimento ao Erário, quando tomou ciência das constatações da Especializada desta Corte de Contas. Com isso, pleiteou que esta Representação fosse julgada prejudicada, por perda de objeto.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento da Representação e pela procedência parcial desta, nos itens relativos à inexecução parcial da avença e ao apenamento da contratada. Propôs, ao final, que fossem determinadas as apurações de responsabilidades devidas.

É o relatório.

V O T O

Conheço da Representação interposta por Gladston Ferreira da Silva Sociedade Individual de Advogados, posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no Regimento Interno, na Lei Orgânica e na Lei Federal 8.666/93.

Da instrução realizada nos autos, considerando que as questões relativas ao direcionamento do edital e ao fornecimento e instalação do *software*, com treinamento, foram tidas como improcedentes, passo a enfrentar as questões remanescentes, conforme segue.

a) o cumprimento da obrigação de entrega de aparelhos glicosímetros em comodato e a natureza do quantitativo fixado

Em princípio, as Atas de Registro de Preços não veiculam obrigação de fornecimento de quantitativos exatos, visto que sua principal regra, prevista na Lei Federal n.º 8.666/93, art. 15, § 4º, dispõe que a *"existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições"*. Nesse sentido, também, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.[1]

Embora a Ata de Registro de Preços não deva ser confundida com um contrato, ela é um negócio jurídico e fonte de obrigações recíprocas. É lícito, portanto, que ela preveja várias obrigações acessórias, além do fornecimento principal. No caso concreto, além do fornecimento dos aparelhos de glicosímetro, foi também previsto o fornecimento das tiras reagentes para medição dos níveis de glicose no sangue (principal) como uma obrigação correlata e imprescindível de entrega dos aparelhos.

Ademais, ainda que nas cláusulas da Ata não haja previsão expressa do quantitativo de glicosímetros, seu Anexo contém as especificações técnicas e condições de fornecimento a serem observadas pela Detentora, das quais se extrai a seguinte obrigação (01 das *"condições gerais")*:

*A Empresa vencedora deverá **fornecer 01 (um) aparelho leitor em comodato por paciente ao ano**, e estima-se que cada paciente consuma por mês 120 (cento e vinte) tiras. Cada paciente utilizará aproximadamente, 1.440 (mil quatrocentos e quarenta) tiras ao ano.*

Logo após tal previsão, esse mesmo item estipula que a substituição imediata seria de aproximadamente 101.000 aparelhos, pois este seria

[1] Acórdão 1285/2015-Plenário, TC 018.901/2013-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 27.5.2015.

o número estimado de pacientes já inscritos no Programa.[2]

Diante disso, a correta interpretação da obrigação prevista na Ata de Registro de Preços deve levar em consideração ambos os dispositivos transcritos.

Não subsistem, pois, as defesas carreadas aos autos no sentido de que os quantitativos previstos seriam meras estimativas e, portanto, haveria cumprimento das obrigações contratuais com a entrega constatada de apenas 25.593 dos 130.000 aparelhos leitores de glicemia (glicosímetros) previstos na Ata de Registro de Preços.

Afinal, a previsão em Ata de substituição inicial de 101.000 aparelhos glicosímetros, com base no número de pessoas já inscritas no Programa, restou claramente fixada. A parcela variável seria em relação aos eventuais novos inscritos no Programa. Essa é a interpretação que melhor se adequa ao caso concreto, compartilhada à unanimidade pelos Órgãos Técnicos desta Corte e pela própria Origem, a partir das providências noticiadas nos autos.

Portanto, há que se considerar que os elementos de instrução constantes dos autos demonstram que havia uma exigência de substituição imediata dos aparelhos dos participantes já cadastrados no Programa que não foi cumprida, face à entrega de apenas 25.593 aparelhos, constatada pela Auditoria desta Corte de Contas em seu relatório inicial e que não foi refutada pelos elementos de instrução trazidos aos autos.

Tal conclusão não é afastada pela alegação de que a Contratada haveria tentado entregar os quantitativos corretos, ou até que o teria realizado entregando os aparelhos diretamente às unidades, porque não há qualquer prova nesse sentido. O que interessa ao presente julgamento é que, apesar de ter recebido o valor global pactuado, a entrega direta dos quantitativos mínimos estabelecidos às Coordenadorias de Saúde e Unidades Básicas de Saúde não foi comprovada.

Tendo sido estes fatos constatados, não há como afastar a ocorrência de prejuízo ao Erário. Apesar do escopo da licitação consistir em quatro obrigações ou subprodutos distintos (entrega das tiras reagentes; entrega de 101.000 aparelhos; fornecimento e instalação de software de gestão; treinamento nas unidades de saúde), o único item remunerado, dentre os solicitados, foi a tira reagente para medição da glicose no sangue.

Conclui-se, assim, que o custo dos demais itens – entre eles, o glicosímetro – foi repassado de forma indireta para o preço da tira. No

---

[2] *A contratada deverá fornecer sem ônus para SMS, a quantidade estimada de 130.000 (cento e trinta mil) aparelhos leitores para a vigência do contrato, sendo aproximadamente 101.000 (cento e um mil)* ***para substituição imediata dos aparelhos de pacientes já inscritos no Programa*** *(grifos nossos).*

momento em que 75.407 glicosímetros não são entregues[3], criou-se uma vantagem indevida para o fornecedor, pois a Administração pagou o preço cheio da tira, no qual está embutido o preço do glicosímetro, que, a seu turno, não foi entregue no quantitativo devido. Por isso, não basta afirmar que todos os pacientes do Programa foram atendidos para que se conclua pela inexistência do prejuízo ao Erário.

Procedente, portanto, esse ponto da Representação.

b) Omissão da Origem em não haver registrado a inexecução contratual e tomado as providências sancionatórias cabíveis

Restou caracterizada, no curso da instrução, a inércia da Administração quanto ao tempestivo acompanhamento e controle da execução contratual, com a verificação do cumprimento de todas as obrigações constantes da Ata de Registro de Preços. Percebe-se que a Origem se limitou a adotar medidas após a ciência do Relatório da Auditoria, com a instauração do processo administrativo 6018.2018/0030147-7, visando à aplicação de penalidade à Contratada.

Com relação à alegação da Contratada de que haveria de ser observado o princípio da proporcionalidade em caso de aplicação de penalidade, em razão de multa anteriormente já imposta, verifica-se nos autos que a penalidade aplicada durante a execução contratual refere-se ao atraso na entrega das tiras reagentes constantes da Nota Fiscal n.º 741.167. Assim, o processo instaurado pela Origem não configura *bis in idem*, pois se refere a fatos diversos.

O dano ao Erário decorrente da falta de entrega dos aparelhos glicosímetros deve ser quantificado, obrigatoriamente, pela Origem, a partir do valor dos aparelhos entregues constantes da Nota Fiscal.

Nesse sentido, ainda que não haja prova de dolo na atuação da Contratada, é imperativo exigir-se dela o ressarcimento, posto que no ordenamento não é dado a ninguém enriquecer sem justa causa.

Diante do exposto, **CONHEÇO DA REPRESENTAÇÃO**, para, no mérito, **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE** em relação aos itens 2.1 e 2.4 do relatório inicial da Auditoria.

Ademais, **DETERMINO À ORIGEM que:**

a) realize estudo técnico das modalidades de fornecimento de tiras reagentes e glicosímetros em comodato, a fim de verificar se este modelo realmente é o mais vantajoso para a Administração, face à constatação de falhas decorrentes da precificação indireta das obrigações estabelecidas para além da entrega das tiras reagentes;

[3] Total calculado pela subtração de 25.593 glicosímetros entregues do total previsto para entrega na Ata, de 101.000.

b) exija nas licitações planilha detalhada de custos, por item (tiras reagentes, glicosímetros, software e treinamento, entre outros que possam vir a ser exigidos);

c) proceda à apuração administrativa das responsabilidades por meio do procedimento disciplinar cabível, referentes às condutas omissivas na execução do contrato, por não ter havido a devida exigência de entrega do quantitativo de aparelhos previsto;

d) proceda à apuração do valor a ser ressarcido ao Erário, que deverá contemplar o valor referente aos glicosímetros não entregues;

e) proceda à cobrança do valor apurado de ressarcimento junto à Detentora da Ata de Registro de Preços;

f) informe o deslinde do processo administrativo SEI 6018.2018/0030147-7, o qual tinha por objeto a apuração de descumprimento do contrato para aplicação das penalidades cabíveis.

Deverá a Origem **INFORMAR** sobre o cumprimento destas providências no prazo de 30 (trinta) dias.

INTIMEM-SE a Origem, a Representante e a empresa CBS Médico Científica S/A deste julgamento, encaminhando cópia deste voto e do acórdão resultante.

OFICIE-SE ao Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando cópia integral dos autos.