

TC 020.371/2009-0

Tipo: Tomada de contas especial (Recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Ministério da Saúde.

Recorrentes: Jorge Luiz Arcos (CPF 931.541.788-72), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267/0001-54).

Interessado em sustentação oral: Não há.

Advogados constituídos nos autos: Eustáquio de Noronha Neto (OAB/MT 12.548) com procuração a p. 14, peça 10; Válber Melo (OAB/MT 8.927) e Patrick Sharon (OAB/MT 14.712), com procurações a p. 6-7, peça 10.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Citação. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Não Conhecimento do recurso da empresa e de seu administrador de fato. Conhecimento do recurso do ex-prefeito. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Jorge Luiz Arcos, e, em conjunto, pelo Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., em razão de inconformismo com o Acórdão TCU 4.226/2011, proferido pela 2ª Câmara (p. 2-3, peça 8).

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE), resultado da conversão de processo de Representação autuado no TCU a partir de Relatório de Fiscalização decorrente da Auditoria 4.094 (p. 6-33, peça 1) realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus e pela Controladoria Geral da União – CGU na Prefeitura Municipal de Castanheira/MT.

3. A TCE tem como responsável o ex-prefeito Jorge Luiz Arcos, e versa sobre os recursos recebidos mediante o Convênio 3364/2001 (p. 2-9, peça 2), celebrado entre o Ministério da Saúde e o Município de Castanheira/MT, objetivando a aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde – UMS.

4. O objeto do convênio foi alvo do grupo da chamada “Operação Sanguessuga”, procedimento deflagrado pela Polícia Federal para investigar fraudes em licitações e superfaturamentos nas aquisições de ambulâncias.

5. Analisados os documentos integrantes da prestação de contas, e após vistoria *in loco*, constatou-se a existência de superfaturamento na aquisição e na transformação do veículo, de superfaturamentos nos valores históricos, respectivamente, de R\$ 28.725,27 e R\$ 222,73. Além disso, constatou a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) ausência de pesquisa prévia de preços; e (ii) fracionamento de despesas e utilização de modalidade de licitação indevida.

6. O superfaturamento verificado na aquisição conduziu à citação do ex-prefeito Jorge Luiz Arcos (p. 67-69, peça 5), solidariamente a Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (p. 73-75, peça 5), fornecedora do veículo adquirido; a Sra. Maria Leodir de Jesus Lara, sócia-gerente da

empresa Santa Maria (p. 76-78, peça 5), e ao Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, administrador de fato da mesma firma (p. 70-72, peça 5), pelo débito de R\$ 28.725,27, decorrente do superfaturamento verificado na aquisição da UMS.

7. O superfaturamento verificado na transformação do veículo em UMS e na aquisição de equipamentos foi considerado de pequeno valor, não justificando a citação solidária do ex-prefeito e da empresa Enir Rodrigues de Jesus EPP, nem de seu administrador de fato, em homenagem ao princípio da economia processual e da racionalidade administrativa. Tal débito não poderia, de toda sorte, demandar cobrança executiva, tendo em vista o art. 1º da IN/AGU 03/1997. Por fim, em casos de superfaturamento, devem ser admitidas pequenas flutuações, especialmente quando se considera sua baixa representatividade frente ao valor total da despesa (p. 59, peça 5).

8. Foi ainda promovida audiência prévia do ex-dirigente municipal acerca das irregularidades apuradas no procedimento licitatório realizado (p. 79-80, peça 5). Verificou-se que a Sra. Maria Loedir de Jesus Lara, apesar de constar como sócia-gerente, era copeira e auxiliar de serviços gerais do Sr. Luiz Antonio Vedoin, não tendo participado das irregularidades. Desse modo, suas alegações de defesa foram acolhidas, excluindo-se sua responsabilidade nesta TCE.

9. Ante a improcedência dos argumentos apresentados pela empresa e por seu administrador de fato, a revelia do ex-prefeito e as irregularidades verificadas nos autos, as contas foram julgadas irregulares, e os responsáveis foram condenados solidariamente ao recolhimento do débito apurado. Foram-lhes ainda aplicadas multas, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.

10. Inconformados, o Sr. Jorge Luiz Arcos, e, em conjunto, o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. interpõem os seguintes recursos de reconsideração.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (p. 39-42, peça 13 e p. 29-33, peça 14), que concluíram pelo **conhecimento** do Recurso de Reconsideração do Sr. Jorge Luiz Arcos, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão recorrido, e pelo **não conhecimento** do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., por ser intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do art. 32, parágrafo único e inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, caput e § 2º, do RI/TCU.

12. Salienta-se que o exame de admissibilidade referente ao Recurso de Reconsideração do Sr. Jorge Luiz Arcos já foi ratificado pelo Exmo. Ministro-Relator José Jorge (p. 48, peça 13).

EXAME TÉCNICO

Recorrente – Sr. Jorge Luiz Arcos

Argumento

13. Alega que o processo licitatório sempre se inicia com a nomeação da Comissão de Licitação, cujos membros possuiriam autonomia para examinar, julgar e adotar as providências necessárias para o bom desenvolvimento do certame. Desse modo, não seria possível atribuir ao gestor toda a carga e responsabilidade sobre “alguns erros formais” ocorridos durante a licitação.

14. Quanto à pesquisa de preços, o recorrente alega que, ao nomear e constituir a Comissão de Licitação, teria delegado e outorgado poderes para que aquela banca pudesse determinar e conduzir o processo licitatório no município de Castanheira/MT.

15. Ressalta que, embora não haja documentação nos autos que comprove a realização da pesquisa de preços, a Administração municipal se comprometeu em buscar a melhor proposta para o Poder Público. Prova disso seria a inexistência da alegada prática de superfaturamento.

Análise

16. O recorrente homologou e adjudicou processo licitatório (p. 42, peça 2) com os vícios graves apontados, de forma indevida. Ademais, quem assina o termo de convênio se compromete a zelar pela correta aplicação dos recursos públicos federais recebidos e pela licitude dos pagamentos dele decorrentes. A conduta também era prevista pelo artigo 7º, inciso XII, alínea “a”, da IN STN/MF 01/1997. Lembre-se que uma vez assinado o convênio, ele obriga ambas as partes, e **o prefeito torna-se responsável pelos recursos recebidos** e pelo adimplemento do objeto conveniado.

17. É imprescindível, assim, a presença da pessoa física do chefe do poder executivo municipal para gerir os negócios públicos, pois os atos decorrentes do município são, na verdade, praticados pelos seus representantes legais que atuam legitimamente em nome da pessoa jurídica. O prefeito é o administrador dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, é o responsável pela prestação de contas ao órgão repassador.

18. Lembre-se ainda de que **delegação de competência não delega responsabilidade**, nos termos do Decreto-Lei 200/1967 (art. 10, caput, § 5º) e do Decreto 93.872/1986 (arts. 49, 54 e 142), conforme ressaltado nos Acórdãos TCU 17/1993 – 2ª Câmara, 26/1993 – Plenário, 54/1999 – Plenário, 153/2001 – 2ª Câmara e 606/2009 – Plenário.

19. Ademais, a hierarquia, conceito ínsito à organização da administração pública, envolve poder de comando, dever de obediência, poder-dever de fiscalização da conduta de seus subordinados, além do poder de revisão dos atos praticados. Afinal, o administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, **exceto** se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo ciência, deixar de agir para impedir sua prática.

20. Antes de homologar procedimento licitatório, o gestor precisa de alguma informação sobre o preço de mercado do bem que está sendo adquirido. Informação esta providenciada justamente por uma pesquisa de mercado, essencial a todo procedimento licitatório, sem a qual fica inviável o cumprimento do artigo 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

21. O recorrente mesmo admite que não existe documentação nos autos que comprove a realização da pesquisa de preços. A simples declaração de boas intenções não é suficiente para comprovar o adimplemento de obrigação legalmente imposta. Ademais, a existência ou inexistência de superfaturamento é justamente a matéria discutida nos autos, e não um fato evidente, que possa servir de meio de prova para qualquer outro fato.

22. Caso tivesse havido efetiva pesquisa de preços, nos termos do artigo 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, o dano também poderia ter sido evitado e isso era responsabilidade do gestor dos recursos repassados. Pode-se afirmar que uma pesquisa adequada realmente traria um parâmetro confiável, de modo a detectar a divergência entre o valor pago e o valor de mercado. Não há garantia, é verdade, que a prefeitura fosse realizar tal ato de forma eficaz, mas a ausência dessa pesquisa de preços tornou impossível a realização de **qualquer controle**, eficaz ou não, e expôs o trato displicente com os recursos públicos federais por parte do então prefeito municipal.

Argumento

23. Quanto à habilitação de empresa declarada inapta, o recorrente salienta que, embora fosse o gestor dos recursos, sua administração não era realizada de forma unilateral: o prefeito seria auxiliado por pessoas de sua confiança para conferir e averiguar as questões burocráticas, e que o município teria assessores jurídicos para verificar a legalidade do certame. Observa que, tendo a empresa apresentado a documentação solicitada em Edital, não haveria motivos para não habilitá-la a participar do certame.

Análise

24. Veja-se o disposto no Relatório de Auditoria (p.15, peça 1):

“De acordo com a Ata 009/2002 de 08/02/2002, às fls. 17 da Prestação de Contas, a Empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., CNPJ 03.737.267/0001-54, se sagrou vencedora por habilitada para participar do certame licitatório, referente ao Convite n°. 009/2002 por apresentar “menor preço”. Conforme informação da CGU/MT essa empresa em 20/03/2003, por meio do Ato Declaratório Executivo n°. 37, da Delegacia da Receita Federal em Cuiabá/MT, declarou INAPTA por INEXISTÊNCIA DE FATO a partir de 03/04/2000. Portanto, por ocasião da venda do veículo encontrava-se na condição de inapta sendo os documentos por ela emitidos considerados ineficazes, o que contraria o inciso I do art. 27 da Lei n°. 8.666/1993”.

25. Observe-se também o parecer do titular da Unidade técnica (p. 64-66, peça 5):

“Além disso, considero dispensável ouvir o responsável pela habilitação irregular da empresa Santa Maria, como proposto. Segundo o Denasus/CGU (fls. 13), a empresa foi habilitada em 08/02/2002, contudo, somente em 20/03/2003, a Delegacia da Receita Federal em Cuiabá/MT teria declarado a empresa ‘inapta por inexistência de fato’, com efeitos retroativos a partir de 03/04/2000. Ou seja, pelos documentos apresentados à época (08/02/2002), não era possível que o gestor detivesse o conhecimento do fato.”

26. Desse modo, verifica-se que o responsável não foi chamado em audiência em relação à habilitação (p. 79-80, peça 5) da empresa Santa Maria Com. e Rep. Ltda., e tal ocorrência não serviu de fundamento nem para imposição de penalidade, nem para gradação da multa imposta.

Argumento

27. Lembra que o objeto do certame foi entregue, de acordo com o plano de trabalho e de execução, defendendo ainda que a UMS atende a coletividade conforme preconiza o princípio da universalidade do Sistema Único de Saúde. Desse modo, tendo a proposta de aquisição da UMS atendido os objetivos pactuados com o Ministério da Saúde, não haveria como se responsabilizar o recorrente por irregularidades formais ocorridas no certame.

Análise

28. Caso a UMS não houvesse sido adquirida, o recorrente estaria sendo responsabilizado sozinho pela **integralidade** dos recursos repassados no âmbito do convênio. No entanto, o ex-prefeito foi citado, de forma solidária com a empresa fornecedora e seu administrador de fato, apenas pela **diferença** entre o valor pago e o valor apontado como de mercado.

29. É verdade que as contas serão julgadas regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, nos termos do artigo 16, inciso II, da Lei 8.443/1992. Sabe-se, entretanto, que a burla ao procedimento licitatório não configura nem mera impropriedade, nem “falha de natureza formal”, e sim infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Argumento

30. Cita o artigo 23, inciso II, da Lei 8.666/1993, segundo o qual compras e serviços (exceto os de engenharia) seriam realizados na modalidade convite (valores compreendidos até R\$ 80.000,00). Contesta a conclusão segundo a qual a modalidade que deveria ter sido adotada seria a Tomada de Preços, mesmo se tendo em vista que o valor do Convênio celebrado foi de R\$ 105.600,00.

31. Assevera que o objeto do Convênio tinha por essência a aquisição de um veículo usado com ano de fabricação não inferior a 1996 para transformação em UMS. Desse modo, seria necessária a aquisição do veículo separadamente dos equipamentos em razão das revisões e adaptações exigidas no convênio e, principalmente, a adequação do veículo para atendimento da legislação de trânsito

vigente. Afirma que somente empresas terceirizadas poderiam customizar um ônibus para fornecer a Prefeitura Municipal o objeto do convênio.

32. Acrescenta que a prestação de contas apresentada demonstraria que os recursos do Convênio teriam sido aplicados nas finalidades previstas, não cabendo responsabilizar o recorrente, pois não teria sido causado nenhum dano ao erário. Cita jurisprudência do TCU relativa à execução de convênio no município de Blumenau/SC.

Análise

33. É verdade que, quando viável técnica e economicamente, a administração deverá fracionar o objeto licitado. Essa viabilidade técnica e econômica deve ser demonstrada, como fundamentação de ato administrativo, o que não ocorreu. No entanto, ao contrário do que expõe o recorrente, não se tratam de dois objetos distintos. O objeto conveniado era apenas um: **uma Unidade Móvel de Saúde**, e não a aquisição de um veículo usado para transformação em UMS, ao contrário do que estabelece o recorrente.

34. O recorrente assevera que somente empresas terceirizadas poderiam customizar um ônibus para fornecer a Prefeitura Municipal o objeto do convênio. Isso não está em discussão, não se exigia que o próprio município, diretamente, adaptasse o veículo. O objeto do convênio poderia ter sido fornecido por **uma** empresa terceirizada, ainda que esta necessitasse adquirir um veículo para transformar em UMS. O veículo, considerado isoladamente, não é mais que um **bem intermediário**, o qual seria transformado em um bem final de valor agregado maior pela instalação de equipamentos médico-hospitalares e pelas adaptações necessárias.

35. O artigo 23, § 2º, da Lei 8.666/1993, não permite, e sim **veda** a utilização da modalidade “convite” para parcelas de uma mesma aquisição, sempre que o somatório de seus valores caracterize o caso de “tomada de preço”. Ainda que o gestor público contratasse duas empresas especializadas, como prevê o dispositivo, a modalidade de licitação para o total do objeto (tomada de preços) deveria ser preservada.

36. Vê-se, ademais, que o fracionamento foi utilizado em diversos municípios, para facilitar o direcionamento dos certames às empresas do grupo Vedoin. Desse modo, não se trata de decisão albergada no **mérito do ato administrativo**. Trata-se de controle de legalidade, plenamente inserido na competência desta Corte de Contas.

37. O prejuízo ao erário foi identificado mediante a comparação entre o preço de referência e o preço praticado, conforme documento intitulado “Metodologia de Cálculo do Débito”, constante da página eletrônica do TCU, cujo endereço constou do ofício citatório enviado aos responsáveis: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc.

38. Mesmo que a atuação do prefeito tenha ocorrido apenas de maneira negligente e não dolosa, a conduta de ambos (o gestor e os fornecedores) mostra-se determinante para a lesão: sem a conjunção destas condutas, o dano ao erário federal não teria sido causado. Desse modo, a cobrança do ressarcimento deve ser realizada frente àqueles que causaram o prejuízo em comento – não somente a empresa fornecedora do bem ou serviço, mas o gestor de recursos públicos federais utilizados de forma diversa da pactuada. Como ambas as ações são causa do dano, seus autores respondem pelo débito de forma solidária.

39. Quanto à citação ao Acórdão 324/2006 – 2ª Câmara, tal julgado se refere a caso em que a prestação de contas demonstrava inexistência de dano ao Erário e efetiva aplicação dos recursos na finalidade prevista no convênio. Uma vez que a prestação de contas do convênio foi encaminhada pela Prefeitura, foi possível se constatar a ausência de dano ao Erário e se julgar as contas regulares com ressalva. O caso concreto ora em análise versa justamente sobre situação na qual foi constatado dano ao Erário, pelo fato de parte dos recursos geridos não ter sido aplicada nas finalidades

pactuadas. Desse modo, trata-se de situação diversa, não podendo ser acolhida a analogia proposta pelo recorrente.

Argumento

40. Anexa documentação na qual ilustra a execução do Convênio 3.643/2001 no município de Guarantã do Norte/MT. Destacar que, a época da execução dos convênios, tanto no município de Guarantã do Norte/MT quanto no município de Castanheira/MT os convênios foram assinados e executados entre os exercícios financeiros de 2001 e 2002.

41. Enfatiza a proximidade de valores dos convênios, uma vez que o município de Castanheira/MT teria executado R\$ 105.600,00, enquanto o município de Guarantã do Norte/MT despendeu R\$ 110.000,00 para a aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde. Adota como evidência a semelhança de objeto do convênio e dos objetivos propostos para sua aquisição, uma vez que ambos os veículos seriam UMS para atendimento da comunidade em tratamentos odontológicos, médicos/pediátricos/ginecológicos.

42. Com base nas afinidades dos dois convênios, bem como os pareceres pela aprovação de contas de ambos, considera que não haveria porque se imputar a prática de superfaturamento ao recorrente.

Análise

43. Saliente-se que as contas relativas ao Convênio 3.643/2001 foram julgadas irregulares, nos termos do Acórdão 1.941/2012 – 2ª Câmara, tendo o gestor municipal sido condenado, solidariamente aos integrantes da organização Vedoin, ao recolhimento dos valores de R\$ 15.797,25 e de R\$ 3.711,12, pelos superfaturamentos ocorridos na aquisição de veículo e na prestação de serviços de transformação deste veículo em UMS.

44. É verdade que foi interposto Recurso de Reconsideração (peça 58 do TC 021.773/2009-0), ainda pendente de julgamento. De todo modo, independente do juízo que recaia sobre o Convênio 3.643/2001, esta TCE analisa o emprego dos recursos públicos federais repassados no âmbito do Convênio 3.364/2001, firmado entre o Ministério da Saúde e o município de Castanheira/MT, e executado pelo Sr. Jorge Luiz Arcos, não pelo prefeito de Guarantã do Norte/MT.

45. Ainda que tudo houvesse corrido de regular com a execução do Convênio trazido à guisa de exemplo, o fato de o Ministério da Saúde ter liberado valores similares nos dois casos não socorre o recorrente, nem serve de indicativo do real valor da Unidade Móvel de Saúde. Os preços calculados pelo órgão repassador visam a estabelecer o **valor a ser repassado** e não o valor a ser utilizado na licitação que vier a ser realizada, o qual, **de acordo com a Lei 8.666/1993**, deveria ter sido levantado **pelo licitante**, de acordo com os preços praticados pelo mercado e servido de balizador para avaliar a adequação da proposta de cada licitante.

46. A comparação também nada acrescentaria sobre as irregularidades pelas quais o recorrente foi chamado em audiência: a ausência da pesquisa de preços e a utilização de modalidade indevida de licitação.

Argumento

47. Julga que o custo global da UMS deve ser avaliado de acordo com parâmetros que refletem variações normais de preços praticados no mercado, considerando assim aceitável o preço despendido pelo município de Castanheira/MT. Quanto ao valor do veículo adquirido, lembra que o veículo adquirido foi um ônibus marca VW, modelo 16.180 CO, 1996/1996, potência 184 cv, Diesel, 45 lugares.

48. Aponta que foi anexado **outro** Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (p. 48, peça 2), o qual apresentaria as seguintes características: veículo tipo ônibus, marca IVECO MPOLO, modelo FRATELLO ESC, 01/01, potência 122 cv, Diesel, 25 lugares.

49. Este outro veículo, de características inferiores (potência e capacidade de carga menores), teria valor venal de R\$ 49.787,00 para o ano de 2006, segundo a SEFAZ/MT (p. 32-33, peça 13). Assim, o IPVA para este veículo, cobrado 05 anos após sua fabricação, seria calculado sobre o valor de R\$ 49.787,00.

50. De outro lado, considerando as conclusões realizadas pelo Tribunal de Contas da União, o veículo VW 16.180 CO 96/96, potência 184 cv, Diesel, 45 lugares, veículo tipo Ônibus, adaptado em UMS e entregue ao município de Castanheira/MT tinha o valor venal de R\$ 26.402,20 (p. 58, peça 5).

51. Indaga como é possível um veículo (VW 16.180 CO 96/96) com qualidades superiores a outro apresentar 05 anos após a sua data de fabricação um valor irrisório quando comparado a outro veículo (IVECO FRATELLO ESC) sob as mesmas condições de tempo.

52. Verifica em site especializado (p. 37, peça 13) que o valor **atual** do veículo VW 16.180 estaria em torno de R\$ 35.000,00, levando em consideração os anúncios de veículos fabricados no ano de 1997 e 1995.

53. Alude que o preço praticado no mercado para esse tipo de UMS seria aproximadamente o despendido pelo município de Castanheira/MT (p. 14-22, peça 13). Afirma que a condenação em análise não seria justa, nem razoável, nem proporcional, e que a Corte estaria com o intuito de beneficiar e favorecer o erário com a condenação do recorrente.

Análise

54. A comparação com veículo diverso se revela desprovida de valor para a instrução do presente processo. O que está em análise é o preço do veículo adquirido, e não de veículo análogo, não cabendo considerações se o veículo arbitrariamente trazido como exemplo apresenta características “superiores” ou “inferiores”, e qual a influência dessas características no preço de cada um.

55. Quanto ao valor do ônibus adquirido, não se está em análise qual o preço de um ônibus VW 16.180 em 2011, e sim em junho de 2002. O juízo elaborado pelo recorrente não traz nenhuma informação sobre variações no valor da moeda, sobre a evolução dos preços praticados no mercado e sobre as diferentes desvalorizações ocorridas em períodos distintos: entre 1996 e 2002 e entre 1997 e 2011.

56. Conforme vem se consolidando a jurisprudência dessa Corte de Conta (Acórdãos 2.877/2011, 3.019/2011, 5.324/2011, 5.325/2011, 6.758/2011, 7.723/2011, todos da 2ª Câmara), os preços de referência dos veículos são aqueles pesquisados pela Fundação de Pesquisas Econômicas – Fipe, segundo a qual, as tabelas baseiam-se em pesquisas de preços médios praticados em 24 estados brasileiros, descartando valores muito abaixo ou acima da média. Dessa forma, **a variação causada pelas diferenças regionais já se encontra precificada** nas tabelas de referência.

57. Como o presente caso trata de superfaturamento na aquisição de um ônibus usado, não disponível **diretamente** na tabela da Fipe, busca-se o valor do veículo segundo tabela de preços de referência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) da Secretaria de Fazenda do Estado de Rondônia (Sefaz/RO), adotando-se como preço de mercado o preço da tabela do IPVA no **ano de aquisição** do veículo. Cabe destacar que tal tabela também utiliza as pesquisas da FIPE como referência, o que garante preços de referência decorrentes de ampla pesquisa de mercado. A utilização desse referencial beneficia o responsável, apresentando preços cuja base de cálculo apresenta-se superior à média nacional de preços de veículos, **considerando**, para tanto, **justamente a distância dos grandes centros urbanos**, o que eleva consideravelmente o valor do frete.

58. A metodologia de cálculo do superfaturamento considera os preços finais praticados ao consumidor, englobando custo, impostos e frete. De toda sorte, o preço de referência do caso

concreto é o calculado pela FIPE para o Estado de Rondônia, que está situado a uma distância ainda superior em relação aos grandes centros. Ademais, não era necessário ao recorrente restringir seu “mercado” ofertante às empresas situadas em seu próprio município, podendo verificar as condições praticadas em centros urbanos próximos.

59. Para conferir ainda mais conservadorismo aos critérios adotados, a fim de se avaliar com bastante segurança a existência ou não de superfaturamento, considerou-se a prática de sobrepreço apenas nos casos em que os valores praticados excedessem os valores médios de mercado das unidades móveis de saúde em mais do que 10%, patamar esse aprovado pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009.

60. Em suma, no caso em concreto, existe um referencial para o valor do ônibus adquirido (não de um similar), em 2002, não hoje. Para questionar a adoção deste referencial, o recorrente precisaria trazer informações sobre o valor do veículo adquirido em 2002, não atual, não havendo como se fazer comparações acuradas entre veículos apenas similares, nem entre valores relativos a épocas distintas. Dessa forma, não cabe acatar os argumentos oferecidos pelo recorrente.

Argumento

61. Nota que a Corte de Contas teria ignorado a opinião técnica do Ministério da Saúde, que teria efetuado inspeção *in loco*, emitindo parecer para a aprovação das contas.

62. Pede a reconsideração do Acórdão para corrigir a distorção das conclusões da Corte de Contas, tendo em vista a possibilidade de enriquecimento ilícito do erário sem levar em consideração a busca da verdade material.

Análise

63. **As manifestações do controle interno não vinculam o TCU.** Conforme tal posicionamento, de acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. O TCU, assim, possuiria atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União.

64. Trata-se de jurisprudência consolidada desta Corte de Contas. O recorrente, no entanto, deixa de fundamentar. A não subordinação das decisões do TCU aos pareceres do controle interno foi abordada nos seguintes termos no Acórdão 212/2002 – 2ª Câmara:

“Outrossim, a aprovação de uma prestação de contas pelo Sistema de Controle Interno não afasta a atribuição constitucional deste Tribunal, atinente à verificação da regularidade da utilização de recursos públicos federais. Esta Corte de Contas não está adstrita ao juízo firmado por aquela unidade, possuindo ampla capacidade de deliberação, e exercendo, precipuamente, a privativa jurisdição sobre os responsáveis pelos valores repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, ex vi do disposto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal/1988.”

65. O recorrente não atenta para a natureza jurídica do ato de aprovação da prestação de contas por parte do órgão concedente. Longe de se qualificar como “quitação plena”, ele significa simplesmente que nada de errado **foi constatado** até aquele momento, mas não comprova o “não cometimento” de irregularidades. Sendo detectadas posteriormente quaisquer irregularidades, elas serão apuradas, mediante o competente processo de Tomada de Contas Especial.

Argumento

66. Postula que o julgamento desta TCE não teria analisado a efetiva participação do recorrente nas irregularidades. Isso porque visto que o então prefeito teria nomeado e delegado poderes a Comissão de Licitação para que essa banca conduzisse o processo licitatório.

67. Assim, a multa aplicada no item 9.3 do Acórdão careceria de subsídios para sua aplicação, pois as irregularidades apresentadas estariam sob a ótica do rigor e excesso de formalismo na aplicação da letra fria da lei.

68. Adverte que a única irregularidade que poderia fundar a aplicação da multa ao recorrente (superfaturamento) teria restado afastada, uma vez que o recorrente teria demonstrado qual o preço de mercado da UMS e comprovado a subavaliação do veículo pelo TCU.

69. A individualização da conduta do recorrente não teria sido evidenciada nem no relatório, nem no voto do Excelentíssimo Ministro Relator. Para que a pena seja aplicada, seria necessária a individualização de cada conduta, o que permitiria ao julgador exercer um julgamento justo, de acordo com a prática dos atos de cada acusado.

70. Cita o princípio da responsabilidade pessoal e da culpabilidade, os quais estabelecem que a aplicação da pena (multa) não deverá passar daqueles que praticaram as supostas irregularidades. Uma vez que entende que não praticou superfaturamento, esse princípio afastaria a possibilidade de aplicação da multa (condenação).

Análise

71. Ainda que o prefeito não tivesse ciência do conluio praticado pelas empresas do grupo Vedoin, o dano ao Erário não teria sido cometido caso a licitação não houvesse sido realizada na modalidade convite: foi a **adoção indevida** de tal modalidade que ensejou a participação justamente de integrantes do mesmo grupo, e a adoção de modalidade diversa, com mais publicidade, tornaria possível a participação de agentes independentes. Se havia poucos ofertantes em potencial, o que deveria ter sido feito era dar a publicidade necessária ao processo licitatório, e não utilizar a modalidade Convite, de publicidade restrita.

72. Caso tivesse havido efetiva pesquisa de preços, nos termos do artigo 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, o dano também poderia ter sido evitado, pois a contratação poderia ser impedida. Isso era **responsabilidade do gestor** dos recursos repassados.

73. Assim, ainda que não tenha aferido proveito das operações ilícitas, a atuação do recorrente como gestor de recursos públicos federais é causa sem a qual não teria ocorrido o dano ao erário. Mais do que isso, é causa adequada para o dano, juntamente com a participação das empresas fornecedoras do bem, dos serviços e dos equipamentos.

74. Desse modo, não cabe o argumento de que a conduta do recorrente não tenha sido individualizada pelo Acórdão recorrido, de tal sorte que se revela adequada a condenação do responsável em débito, solidariamente aos demais.

75. O recorrente busca afastar as irregularidades por meras alegações, desprovidas de qualquer documentação ou mesmo de outros elementos de prova. Cabe lembrar o caráter formal dos atos componentes de um processo administrativo, que devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável, nos termos do art. 22, § 1º, da Lei 9.784/1999.

Argumento

76. Sustenta que a TCE visa a restituir o erário de prejuízos causados por agentes públicos e privados. Assim, entende que o valor a ser ressarcido aos cofres públicos deve ser considerado como "pena base" pela Corte de Contas para eventual aplicação de multa em caso de julgamento irregular das contas.

77. Desse modo, a “pena base” para quantificação da multa individualizada ao recorrente seria o valor imputado como débito decorrente do superfaturamento (R\$ 28.725,27), não sua atualização monetária ou o valor original do Convênio. Cita, como analogia, a aplicação da multa sobre título bancário vencido, a qual é imposta sobre o valor principal, jamais sobre sua atualização monetária.

78. Conclui que a multa fora fixada com exasperação, porque em nenhum momento teria sido demonstrada a individualização da conduta, a proporcionalidade da aplicação da multa, a responsabilidade pessoal e a culpabilidade do recorrente, e aponta uma arbitrariedade para se favorecer os cofres públicos.

Análise

79. A Lei Orgânica e o Regimento Interno desta Corte, nos vários dispositivos que se referem à aplicação de multa e imputação de débito, preveem que os valores serão atualizados monetariamente por ocasião de seu pagamento, cabendo ainda, no caso de débitos, a incidência de juros de mora. Dessa forma, o Sistema Débito, utilizado para trazer à data presente os valores imputados pelo Tribunal, deve fazer uso do índice corrente de atualização monetária definido pela legislação com o fim de dar cumprimento às disposições da Lei 8.443/1992, bem como fazer incidir sobre os débitos os juros de mora devidos.

80. A atualização monetária visa apenas garantir que as importâncias a serem devolvidas ao erário por responsáveis condenados em débito pelo Tribunal mantenham seu poder aquisitivo. Portanto, não se conformaria às disposições da Lei 8.443/1992 adotar a forma de cobrança de encargos estabelecida na Lei 8.981/1995, uma vez que essa Lei, para débitos cujos fatos geradores tenham ocorrido a partir de 1/1/1995, define apenas a cobrança de juros de mora equivalentes à taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), no caso de tributos ou a 1% quando se tratar de outros débitos para com a Fazenda Nacional. A taxa Selic, a exemplo da TR (Taxa Referencial), é taxa de juros e não fator de atualização monetária de valores.

81. Pelo teor da Lei 8.383/1991, a Unidade Fiscal de Referência - UFIR, desde a sua instituição até a sua extinção, foi o instrumento que se prestou a tal finalidade. Tanto o STF quanto o STJ entendem que atualização monetária deve restringir-se à reposição de perdas de valores monetários decorrentes dos reflexos sofridos pela ação da inflação. Assim, deve ser adotado o mesmo entendimento na interpretação dos dispositivos da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de aplicar-se **outro índice** que reflita exclusivamente a perda do poder aquisitivo da moeda – em face da extinção da UFIR, cuja variação vinha até então sendo utilizada como índice de atualização monetária.

82. Estudando o tema, a conclusão desta Corte de Contas foi no sentido de que esse índice seria atualmente o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, conforme se destaca no voto condutor da Decisão 1.122/2001 – Plenário. Desse modo, pelas razões acima transcritas, a jurisprudência deste tribunal se firmou no sentido de que os **débitos e multas** imputados pelo TCU serão atualizados pelo IPCA, mantendo-se em 1% os juros de mora incidentes nos casos de débitos, nos termos do art. 59 da Lei 8.383/1991. Nesse sentido são os seguintes julgados desta Corte: Acórdãos 612/2007 – 1ª Câmara e 322/2005 – 2ª Câmara.

83. Recentemente, com a prolação do Acórdão 1.603/2011-Plenário (proferido em processo de consulta – TC 015.999/2010-6), o referido entendimento foi revisto, de modo que, a partir de 1º/8/2011, esta Corte passa a aplicar a taxa Selic aos débitos por ela imputados. Eis o teor dos itens 9.1.1 e 9.2 do Acórdão 1.603/2011-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 1.247/2012-Plenário (proferido em sede de embargos de declaração):

9.1.1 considera-se plausível o entendimento de que a taxa Selic deve ser aplicada aos créditos oriundos dos acórdãos do TCU, exceto nos casos em que a Corte de Contas delibera pela aplicação de multa (art. 59 da Lei 8.443/1992) ou verifica a ocorrência de débito, mas

reconhece a boa-fé do responsável (art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992), enquanto os autos estiverem tramitando no âmbito do TCU, ou seja, sem o envio do acórdão condenatório para cobrança judicial, casos em que deve ser mantida a atual sistemática;

(...)

9.2 determinar à Secretaria-Geral da Presidência (Segepres) que, em conjunto com a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), adote providências imediatas com vistas a introduzir no Sistema Débito do TCU as alterações decorrentes deste acórdão, para que os acórdãos condenatórios cujos processos estejam tramitando internamente no TCU sejam atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora até a data de 31/7/2011 e que, a partir dessa data, seja aplicada a taxa Selic a esses acórdãos condenatórios e aos que vierem a ser proferidos, exceto nas situações ressalvadas no subitem 9.1.1 (com a nova redação dada por este acórdão);

84. Registre-se que, com relação à multa aplicada, se paga após o vencimento, não incide juros, mas apenas a atualização monetária (IPCA), a teor do art. 59 da Lei 8.443/1992 e item 9.3 do acórdão recorrido.

85. Cabe salientar, ainda, que eventual modificação da taxa de juros decorrente do julgamento do TC 015.999/2010-6 não dá ensejo à alteração do Acórdão 4.226/2011 – 2ª Câmara, uma vez que este apenas dispôs que o débito deve ser atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, sem especificar a taxa a ser aplicada. Assim, apenas o cálculo do valor corrigido do débito é que seria modificado, sem a necessidade de alteração do Acórdão recorrido.

86. Diferentemente do exposto pelo recorrente, não há dúvida nem na existência nem na apuração do débito. Também não se questiona o papel do recorrente, enquanto prefeito municipal, de gerenciar os recursos públicos federais repassados no âmbito do convênio. Os recursos federais que excedessem aos necessários para o atendimento dos interesses comuns da União e do Município deveriam ter sido restituídos por ocasião da prestação de contas do convênio, de sorte que a condenação em débito restaura situação de direito malferida pela atuação do responsável.

CONCLUSÃO

87. O recorrente não consegue demonstrar que o valor pago pelo veículo era o efetivamente praticado pelo mercado, nem desconstituir o resultado obtido pela pesquisa elaborada pela Fipe para a Sefaz/RO, utilizada, de forma conservadora, como preço de referência, trazendo apenas informações sobre preços de outros modelos de veículos, coletados isoladamente em épocas distintas.

88. O recorrente ainda busca justificar a utilização de dois processos na modalidade “convite”, quando o valor da Unidade Móvel de Saúde exigiria a realização de uma tomada de preços, sem sucesso, pois se trata de um objeto único. Ainda que fossem contratadas empresas distintas, seria necessário se preservar a modalidade de licitação que garantisse mais publicidade, nos termos do artigo 22, § 2º, da Lei 8.666/1993.

89. Quanto à taxa de juros a ser aplicada aos débitos imputados ao recorrente, o Acórdão 1.603/2011-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 1.247/2012-Plenário, considerou ser plausível a aplicação da taxa Selic a partir de 1º/8/2011.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- I. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração do Sr. Jorge Luiz Arcos, para, no mérito, negar-lhe provimento;



- II. ratificar a proposta de não conhecimento do recurso do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (p. 39-42. Peça 13).
- III. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Fundo Nacional de Saúde, ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, à Controladoria Geral da União – CGU e aos demais interessados.

SERUR, 3ª Diretoria, em 16 de julho de 2012.

Leonardo Romero Marino
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8179-5.