

TC 021.755.2009-2

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

Unidade jurisdicionada: Ministério da Saúde.

Embargante: George Morais Ferreira (CPF 254.215.731-68).

Interessado em sustentação oral: Não há.

Advogado constituído nos autos: Régis Antônio Caetano (OAB/TO 1.863), com procuração a p. 19, peça 8.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Citação. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Provimento do recurso do ex-sócio-gerente. Negativa de provimento do recurso do ex-gestor municipal. Embargos de Declaração. Conhecimento. Não Provimento. Ciência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. George Morais Ferreira, em razão de inconformismo com o Acórdão TCU 5.834/2012 (p. 35-36, peça 7), que alterou parcialmente o Acórdão 2.284/2011 (p. 22-23, peça 6), ambos proferidos pela 2ª Câmara.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial oriunda da conversão de processo de representação autuado no Tribunal a partir de relatório de fiscalização decorrente de auditoria realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) e pela Controladoria-Geral da União (CGU) na Prefeitura de Trindade/GO, com a finalidade de verificar a execução do Convênio 1484/2002 (Siafi 456314), celebrado com o Ministério da Saúde, no valor de R\$ 88.000,00, sendo R\$ 80.000,00 transferidos pelo concedente e R\$ 8.000,00 como contrapartida do conveniente, cujo objeto foi a aquisição de uma unidade móvel de saúde (UMS), tendo como responsáveis os Srs. George Morais Ferreira, Leonildo de Andrade e Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Klass Comércio e Representação Ltda.

3. O superfaturamento verificado conduziu à citação solidária (p. 13-24, peça 4) daquele ex-dirigente municipal, solidariamente com Klass Comércio e Representação Ltda., fornecedora do veículo adquirido; Leonildo de Andrade, sócio-administrador daquela empresa; e Luiz Antônio Trevisan Vedoin, administrador de fato e representante legal da mesma firma, pelo débito de R\$ 18.179,73 decorrente do superfaturamento verificado na aquisição da UMS. O Sr. George Morais Ferreira foi também chamado em audiência, para apresentar razões de justificativa sobre as irregularidades descritas (p. 25-27, peça 4).

4. Ao apreciar o presente feito, a Segunda Câmara desta Corte, por meio do Acórdão 2.284/2011, julgou irregulares as contas do Sr. George Moraes Ferreira, com imputação de débito solidário no valor de R\$ 18.179,73, assim como a aplicação de multa, na forma do art. 57 da Lei 8.443/92 ao ex-prefeito, a Luiz Antônio Trevisan Vedoin, à empresa Klass Comércio e Representação Ltda., e a Leonildo de Andrade.

5. Inconformados, os Srs. George Morais Ferreira (peça 12) e Leonildo de Andrade (peça 10) interpuseram recursos de reconsideração. O Acórdão 5.834/2012 – 2ª Câmara, deu provimento ao recurso de reconsideração do Sr. Leonildo de Andrade, uma vez que se constatou que o recorrente era pessoa simples, cujos dados haviam sido utilizados pelo gerente de fato da empresa KLASS, sem que tivesse sido demonstrada nenhuma participação nos processo licitatório danoso ao Erário.

6. Por sua vez, foi negado provimento ao recurso de reconsideração do Sr. George Morais Ferreira, o qual opõe os presentes embargos de declaração (peça 32).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade realizado pela Serur (peça 44), em cumprimento ao despacho do Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro (peça 43), que concluiu pelo conhecimento dos presentes embargos de declaração.

EXAME TÉCNICO

Argumento

8. Anota que todas as impropriedades marcadas seriam de caráter formal, sem a caracterização de resultante material de dano ao erário.

9. Inicialmente, se refere à não apresentação do ato de nomeação dos membros da Comissão de Licitação e à não indicação, nos editais, do local de recebimento do objeto e das propostas, das condições de recebimento do objeto, das condições para a entrega do objeto ou das sanções para o caso de inadimplemento. Assevera que estas seriam medidas para orientar e assegurar os passos dos participantes do certame licitatório quando este é grande e complexo. No caso vertente, nenhum prejuízo teria se configurado ao procedimento com tais ausências.

10. Alega que o fato de que o julgamento, a adjudicação, a homologação e o parecer jurídico conterem a mesma data de emissão, assim como as notas de empenho e as notas fiscais apresentarem a mesma data, não configurariam a existência de atropelo à ordem sequencial dos fatos. Isso porque, em se tratando de um processo de pequeno volume e sem complexidade em relação à natureza e à quantidade de bens em aquisição, poder-se-ia perfeitamente dar cumprimento às medidas formais em questão, em um mesmo dia, respeitando-se a ordem sequencial, sem qualquer anormalidade, desde que se tenha empenho e celeridade por parte dos setores envolvidos.

11. Quanto ao não atesto de recebimento nas notas fiscais 567 e 280, também se trataria de falha formal, sem causa de prejuízo material, uma vez que os bens foram entregues dentro das conformidades exigidas, conforme constatações feitas pelas auditorias indicadas.

12. Considera que tais falhas não se constituíram em caminho para a provocação de dano ao patrimônio público, e entende ser uma medida por demais severa sua utilização como causa para o julgamento pela irregularidade das contas.

Análise

13. Não houve a omissão, dúvida ou contradição apontada pelo embargante. O Relatório acolhido pelo Voto Condutor do Acórdão recorrido ressaltou 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.

14. Salientou-se ainda que a grande quantidade de irregularidades, para os quais o recorrente não apresenta nenhuma justificativa, permitia formar juízo de valor segundo o qual o processo teria sido mera simulação, de modo a legitimar a celebração do negócio com as entidades pertencentes ao grupo Vedoin.

15. Caso se tratasse apenas de culpa em sentido estrito, se todas as formalidades houvessem sido adequadamente verificadas, a aquisição de Unidade Móvel de Saúde com sobrepreço seria menos provável, pois seria possível que outros licitantes participassem do certame. Trata-se, é verdade, apenas de possibilidade, a qual não é determinante para o deslinde da questão no presente caso concreto.

16. Não se afirmou que as falhas formais foram “a causa” do dano causado ao Erário. As irregularidades nem mesmo foram sancionadas de maneira autônoma, **não se constituindo na causa para o julgamento pela irregularidade das Contas.**

17. A causa do dano é a aquisição conduzida pelo recorrente, com recursos públicos federais repassados, de veículo, equipamentos e serviços relacionados a Unidade Móvel de Saúde por um preço significativamente superior à média de mercado. Nos termos do Acórdão 2.284/2011 – 2ª Câmara, o fundamento da irregularidade das contas é o artigo 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, ou seja, o próprio dano ao Erário decorrente do ato ilegítimo e antieconômico (a aquisição da UMS), e não as infrações às normas legais e regulamentares verificadas.

18. Lembre-se que a presença comprovada de diversos indícios pode autorizar o julgador a formular juízo sobre a ocorrência de determinado fato com o qual guardam conexão, conforme albergado no artigo 239 do Código de Processo Penal. Desse modo, as irregularidades reportadas nos autos, que não são afastadas pelo singelo argumento da excepcional celeridade da máquina municipal, são indícios que, em conjunto, autorizaram a conclusão do julgador pela ocorrência de fraude ao procedimento licitatório.

19. Independentemente disso, o embargante teria sido imputado em débito e teria suas contas julgadas irregulares, pelo simples fato de ter incorrido no artigo 16, inciso III, alínea “c”, de forma no mínimo culposa. A colação dos indícios de fraude serve, nestes autos, para afastar qualquer alegação de boa-fé por parte do responsável. A eventual prática de fraude a processo licitatório deve ser apurada em sede de ação penal, movida pelo Ministério Público, na esfera do Poder Judiciário.

Argumento

20. Quanto ao débito apurado nas contas, opina que o motivo principal da apuração e imputação do débito em questão teria tido como causa principal o fato de o nome do fornecedor estar envolvido em denúncia nacional, com irregularidades no fornecimento de ambulâncias, junto ao Ministério da Saúde, com a denominada "Operação Sanguessuga".

21. Fundamenta tal conclusão ao considerar que a diferença no valor de R\$ 18.179,73, apurada entre o preço de aquisição e o valor considerado como de mercado dos bens em questão, não seria uma medida segura e incontestável para a imputação de débito.

22. Reconhece que o valor da média nacional dos preços pode sim servir de parâmetro, mas ser adotada no sentido de se considerar a diferença a maior como débito para o ordenador de despesas parece ser uma medida muito rigorosa e severa.

23. Argumenta-se que, se a administração municipal elegeu e praticou o preço questionado, o fez confiante nas bases de orientação oriundas do órgão repassador dos recursos, no caso o Ministério da Saúde. Lembra que o órgão concedente, aprovou a prestação de contas recebida e por ele analisada, dando como regulares os atos praticados no âmbito da gestão municipal.

24. Pergunta por que os gestores responsáveis por tal repasse, na esfera do governo federal, ficaram fora da relação de responsáveis pelas citadas contas.

Análise

25. Não é o fato de o nome do fornecedor estar envolvido na denúncia do chamado “esquema das sanguessugas” que determina a imputação de débito ao embargante. Qualquer que houvesse sido a forma pela qual se tivesse tomado conhecimento dos fatos (denúncia, representação,

auditoria, fiscalização, não aprovação da prestação de contas pelo concedente, etc.), houve a constatação da prática de aquisição de Unidade Móvel de Saúde a preços significativamente superiores aos de mercado. É por tal razão que se considera lesionado o Erário federal, uma vez que foram utilizados recursos repassados pela União.

26. A argumentação inverte a causalidade e a temporalidade dos fatos. A denúncia e a grande repercussão do esquema das sanguessugas é que decorrem da prática de diversas aquisições efetuadas com sobrepreço, uma das quais conduzidas pelo embargante em questão, não o contrário. Uma vez ocorrido o ato ilegítimo e antieconômico lesivo ao Erário, apura-se por meio de Tomada de Contas Especial, e, sendo o caso, após contraditório e ampla defesa, julgam-se as contas irregulares, imputa-se débito e aplica-se multa.

27. Conforme o Relatório acolhido pelo Voto Condutor do Acórdão recorrido, os preços calculados pelo órgão repassador visam a estabelecer o valor a ser repassado e não o valor a ser utilizado na licitação que viesse a ser realizada. De acordo com a Lei 8.666/1993, esse valor deveria ter sido levantado de acordo com os preços praticados pelo mercado e servido de balizador para avaliar a adequação da proposta de cada licitante.

28. Não há, no entanto, como se afastar a conclusão segundo a qual, quando o gestor adquire bens ou serviços com recursos públicos a preços significativamente superiores aos verificados no mercado, comete ato ilegítimo e antieconômico, desperdiça recursos públicos e lesa o Erário. Dessa forma, necessário se considerar a diferença a maior entre o valor praticado e o valor de mercado como débito.

29. É por tal razão que o dispositivo legal citado (artigo 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993) obriga a verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado. Caso esse mandamento legal houvesse sido obedecido, haveria pelo menos a possibilidade de se evitar a prática de preços significativamente superiores ao valor de mercado.

30. Saliente-se novamente que o parâmetro adotado para o cálculo do sobrepreço nem mesmo é a média nacional de preços. 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.

31. 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. Desse modo, não subsiste a contradição, dúvida ou obscuridade apontada pelo recorrente.

Argumento

32. Pede esclarecimentos sobre a quantificação do débito, alegando que não foi respeitada a proporcionalidade do valor repassado pela União. Segundo o embargante, apenas 90% (noventa por cento) do montante apurado deveria corresponder ao governo federal, relativamente à parte recebida (R\$ 80.000,00 do Ministério da Saúde e R\$ 8.000,00 da Prefeitura). Alega que esta é uma linha de decisão marcada por diversas assentadas nos colegiados dessa Egrégia Corte de Contas. Pede a modificação do julgamento, que as contas sejam consideradas regulares com ressalva, dando-lhe quitação.

Análise.

33. Ao contrário do informado pelo recorrente, o valor imputado como débito (valor original, em 14/03/2003, de R\$ 18.179,73) já considera o percentual de 90,91%, correspondente à parcela da União (R\$ 80.000,00) no total de recursos geridos no âmbito do convênio (R\$ 88.000,00).

34. Afinal, observe-se que foi pago um valor de R\$ 52.000,00, e apurou-se que o valor de mercado da Unidade Móvel de Saúde era, à época, de R\$ 32.002,30. Isso dá uma diferença de R\$ 19.997,70, dos quais apenas 90,91% (R\$ 18.179,73) foram imputados como débito, uma vez que correspondentes à parcela da União.

CONCLUSÃO

35. O embargante busca atribuir efeitos modificativos aos embargos opostos, apontando que as falhas teriam sido meramente formais, e que não poderiam ser consideradas como causa do débito apontado nos autos. No entanto, o Acórdão julgou suas contas irregulares pela aquisição de Unidade Móvel de Saúde com sobrepreço sem fazer essa ilação, e sem sancionar as irregularidades apontadas de maneira autônoma, tratando-as apenas como indícios de direcionamento do processo licitatório.

36. Questiona ainda o parâmetro do débito, simplesmente tecendo considerações de âmbito subjetivo sobre seu rigor e severidade. Alega ainda erro na quantificação do débito, mas o percentual dos recursos recebidos (90% dos recursos geridos pelo embargante) já foi considerado no cálculo do débito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- I. com fundamento nos no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do RI/TCU, conhecer dos Embargos de Declaração do Sr. George Morais Ferreira para, no mérito, rejeitá-los.
- II. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao embargante, ao Fundo Nacional de Saúde, ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, à Procuradoria da República no Estado de Goiás, e aos demais interessados.

SERUR, 3ª Diretoria, 28 de outubro de 2012.

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