### TC 020.429/2009-1

### Natureza: Embargos de Declaração

### Unidade: Município de Cláudia/MT

### Recorrente: Vilmar Giachini (CPF 530.959.879-00).

### Advogado: Elly Carvalho Júnior (OAB/MT 6.132-B) (procuração à peça 11, p. 5).

### Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Citação. Contas Irregulares. Débito. Multa. Acórdão 10557/2011 - 2ª Câmara. Recursos de Reconsideração. Conhecimento em relação a um dos recorrentes e não conhecimento em relação ao outro. Razões recursais insuficientes para alterar o acórdão recorrido. Desprovimento do recurso. Encaminhamento dos autos ao relator *a quo*. Acórdão 5.375/2012 – 2ª Câmara. Embargos de Declaração. Conhecimento. Inexistência da contradição alegada. Rejeição. Ciência aos interessados.

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelo Senhor Vilmar Giachini em face do **Acórdão 5.375/2012 – 2ª Câmara** (peças 65-67), por meio do qual o Tribunal negou provimento a seu recurso de reconsideração, mantendo inalterado o Acórdão 10.557/2011 – 2ª Câmara (peça 10, p. 36-66).

# **HISTÓRICO**

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) é oriunda da conversão de representação autuada no Tribunal a partir de relatório de fiscalização decorrente de auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), na Prefeitura Municipal de Cláudia/MT, com o intuído de examinar a execução do Convênio 2.732/2000 (Siafi 408236), cujo objeto foi a aquisição de unidade móvel de saúde do tipo ônibus com consultório médico-odontológico. A auditoria foi consequência da “Operação Sanguessuga”, realizada pela Polícia Federal com o objetivo de investigar fraudes em licitações e superfaturamentos nas compras de ambulâncias (peça 10, p. 36).

3. O valor total do Convênio foi de R$ 132.000,00, sendo R$ 120.000,00 dos cofres federais e R$ 12.000,00 como contrapartida municipal (peça 10, p. 59).

4. O Senhor Vilmar Giachini, ex-prefeito, foi citado, em solidariedade com outros responsáveis, nos termos dos ofícios à peça 7, p. 25-30, em razão da constatação de superfaturamento na aquisição e na transformação do Veículo Mercedes Benz, Modelo OF 1620, Placa KPC5398 e Renavam 659794152, por meio dos Convites 007/2001 e 010/2001.

5. Também foi chamado em audiência, nos termos do ofício à peça 7, p. 31-33, para responder por:

1 - Constatação: homologação das Cartas Convite 007/2001 e 010/2001 com as seguintes irregularidades:

a - fracionamento do procedimento licitatório realizado para a aquisição de unidade móvel de saúde objeto do Convênio 2.732/2000, mediante a realização de duas cartas convite, uma para o veículo (Convite 007/2001) e outra para os equipamentos (Convite 010/2001), em detrimento de tomada de preços, prejudicando possível economia em razão da redução da competitividade, já que o procedimento desobrigou o gestor da publicação do certame licitatório no diário oficial ou jornal de grande circulação; [...]

b - ausência de pesquisa de preços dos bens e produtos adquiridos (1 UMS e equipamentos/adaptação); [...]

c - não exigência das empresas licitantes de comprovação da regularidade com a previdência social e com o FGTS; [...]

2 – Constatação: aquisição e pagamento à empresa Dental Centro Oeste Ltda., que não participou das licitações realizadas para a execução do objeto do Convênio 2.732/2000, de material não previsto no plano de trabalho (4 espéculos Collin 01 inox, 1 espéculo Collin 01 Skay e 6 espéculos Collin 02 inox), mediante a utilização dos rendimentos da aplicação financeira dos recursos federais repassados ao Município, bem como 1 frigobar fornecido pela empresa Enir Rodrigues de Jesus, vencedora da Carta Convite 010/2001, que também não constava do plano de trabalho nem do convite; [...]

3 – Constatação: utilização indevida, como parte da contrapartida do Convênio 2.732/2000, de recursos federais transferidos ao município para aplicação em programas de saúde [...] já que cabia ao Município de Cláudia/MT o aporte desses valores com recursos do seu próprio orçamento e não mediante a utilização de recursos federais.

6. O ex-prefeito apresentou defesa, cujas alegações foram retratadas no item 18, do voto condutor do Acórdão 10.557/2011 – 2ª Câmara (peça 10, p. 60-61), sem, contudo, conseguir elidir as irregularidades, pelos fundamentos expostos no item subsequente do voto. Foi consignado, ademais, que o ex-gestor não se defendeu quanto à utilização de recursos federais para arcar com parte da contrapartida municipal, constatação “3” de seu ofício de audiência (peça 7, p. 32, e peça 10, p. 61).

7. O Ministro-Relator ressaltou que, a seu ver, foi bem delineada a atuação de cada um dos agentes responsabilizados no esquema fraudulento de compra de unidades móveis de saúde, com elementos incontestáveis da autoria dos envolvidos e da metodologia de cálculo do débito, “o que permite ter segurança quanto ao valor do superfaturamento apontado” (peça 10, p. 62).

8. Assim, votou para que as contas do ex-prefeito e dos demais responsáveis fossem julgadas irregulares, com base no artigo 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992; que o Senhor Vilmar Giachini fosse condenado ao pagamento dos débitos solidários apurados; que lhes fosse aplicada multa, com base no artigo 57, da referida lei; que fosse concedido novo e improrrogável prazo para que o Município recolhesse a quantia de R$ 5.317,87, referente à sua contrapartida, e que, a título de racionalização administrativa e economia processual, caso esta quantia não fosse recolhida, que houvesse o arquivamento do processo em relação a esse débito do ente federado, encaminhamento acolhido pelo colegiado quando da prolação do **Acórdão 10557/2011 – 2ª Câmara** (peça 10, p. 64-66).

9. Inconformados com essa decisão, interpuseram recursos de reconsideração o Senhor Vilmar Giachini (peça 46) e o Município de Cláudia/MT (peça 48). O apelo do Município não foi conhecido, haja vista tratar-se de contestação a comando do acórdão que apenas rejeitou suas alegações de defesa concedendo-lhe novo e improrrogável prazo para recolher o débito apurado, tendo sido recebido, assim, como novos elementos de defesa (peças 56 e 65).

10. O recurso do ex-prefeito, por outro lado, foi conhecido, mas não obteve provimento (peça 65). Foi destacado, no voto condutor do **Acórdão 5375/2012 – 2ª Câmara**, a ocorrência de fracionamento da despesa, a ausência de pesquisa de preços dos bens e produtos adquiridos e a não exigência das licitantes da comprovação da regularidade com a previdência social e com o FGTS (peça 66, p. 1).

11. Em acréscimo, o Ministro-Relator ressaltou a ocorrência do superfaturamento, tanto no fornecimento do veículo adquirido como na sua transformação e aquisição de equipamentos, que acarretou o débito imputado aos responsáveis (peça 66, p. 1).

12. Entendeu que as irregularidades mencionadas no item “10” acima geraram o superfaturamento na aquisição da unidade móvel de saúde e que foram adotados critérios conservadores na apuração dos valores superfaturados, que consideraram as variações regionais, a distância dos grandes centros urbanos e, ainda, a orientação do próprio Tribunal de somente considerar que houve sobrepreço quando os valores praticados excedessem os valores médios de mercado em mais de 10%. Assim, foram refutadas as contestações que objetivavam a descaracterização do superfaturamento (peça 66, p. 1-2).

# 13. Posteriormente, por meio do expediente à peça 84, o Município de Cláudia/MT solicitou a emissão de Guia de Recolhimento à União (GRU) para fins de recolhimento do débito cujo valor original era de R$ 5.317,87 e juntou comprovante de recolhimento do valor de R$ 23.248,11, no dia 12/9/2012, aos cofres da União (peça 94). Isto, apesar de ter solicitado o parcelamento da dívida em expediente datado de 11/9/2012, mas recebido pelo Tribunal em 17/9/2012 (peça 101).

14. Neste momento, examinam-se os Embargos de Declaração opostos pelo Senhor Vilmar Giachini (peça 92) em face do **Acórdão 5.375/2012 – 2ª Câmara**.

# **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

15. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 105), realizado em atenção ao despacho do Ministro-Relator Raimundo Carreiro à peça 103, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do inteiro teor do Acórdão 5.375/2012 – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

# **EXAME TÉCNICO**

Argumento: Há contradição, pois seus direitos à ampla defesa e ao contraditório não foram respeitados

16. Após um breve histórico dos fatos, aduz que não houve irregularidades na execução do Convênio 2.732/2000 e que o objeto do convênio foi executado em sua totalidade e da melhor forma, em atendimento ao interesse público (peça 92, p. 3).

17. Destaca que a prestação de contas foi devidamente aprovada pela Divisão de Convênio e Gestão do Ministério da Saúde em Mato Grosso, por meio do Parecer GESCON 6879, de 7/8/2002, tendo sido esse fato comunicado ao Município por meio do Ofício 654/SM/SE/DICON/MT, de 7/8/2002 (peças 3, p. 48-52, e 92, p. 3).

18. Dessa forma, entende que não haveria como se falar em superfaturamento e irregularidades apontados por uma auditoria “unilateral”, que teria sido realizada em agosto de 2006, e pelo Relatório de Cálculo de Prejuízo Estimado de U.M.S., de 2007, ou seja, mais de 5 anos após a execução do convênio, sem parâmetros de preços praticados à época e indicando inconsistências que seriam meros erros formais, o que seria insuficiente para alterar o entendimento do Ministério da Saúde (peça 92, p. 3-4).

19. O fato de a auditoria ter sido “unilateral”, ou seja, sem a participação do gestor dos recursos, ademais, foi de encontro aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Eis que as conclusões do relatório de auditoria 5079 (peça 1, p. 25-26) acarretaram a não aprovação das contas, sem que se tenha ouvido o gestor à época. Portanto, a auditoria, a seu ver, seria ilegal e inconstitucional (peça 92, p. 4).

20. Indica, então, decisão atribuída ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no sentido de que o Concedente não poderia desconsiderar decisão proferida por seus agentes em procedimento de prestação de contas, especialmente quando favorece terceiro (peça 92, p. 4). Todavia, no caso concreto, a decisão foi desconsiderada e realizada uma auditoria, sem a sua oitiva (peça 92, p. 5).

21. Contesta, ademais, a metodologia adotada pelo TCU para o cálculo do valor do bem adquirido antes da realização da auditoria, alegando que seria falha. Isto, pois o Tribunal teria realizado pesquisa de preços em 17/5/2007, à época da auditoria. A partir desses valores, teria utilizado o IPCA para deflaciona-los até o ano 2002, quando os bens foram adquiridos (peça 92, p. 5).

22. Assim, alega que a metodologia não conta com um parâmetro objetivo, considerando as peculiaridades e características de cada região, especialmente considerando que o Estado do Mato Grosso tem grandes dimensões, que geravam e ainda geram dificuldades de acesso e locomoção (peça 92, p. 5).

23. Aduz, ainda, que não é razoável que o TCU desconsidere o roteiro utilizado pela Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde em Mato Grosso, à época da aquisição dos bens, para aplicar índices de deflação pretendendo chegar aos valores de veículo e equipamentos, no norte do Estado, anos depois das referidas compras (peça 92, p. 6).

24. Sustenta, então, que o Poder Judiciário já decidiu nesse sentido, transcrevendo sentença atribuída à Vara Federal de Mafra/SC (peça 92, p. 6-8). Com base nessa decisão, requer que o Tribunal acolha estes embargos conferindo-lhes efeitos infringentes (peça 92, p. 8).

25. Ademais, argumenta que o Município de Cláudia/MT recolheu a quantia de R$ 5.317,87, conforme documento anexado aos embargos (peça 92, p. 10), o que, a seu ver, enseja a concessão de efeitos infringentes a este recurso para que seja dada quitação ao ente federado e que suas contas sejam aprovadas, ainda que com ressalvas (peça 92, p. 9).

26. Por fim, alega haver **contradições** no acórdão embargado, no que se refere aos seus direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório, que devem ser enfrentadas por esta Corte de Contas (peça 92, p. 9).

27. O embargante juntou cópias do comprovante de transferência acima referido e da sentença proferida pelo Juízo da Vara Federal de Mafra/SC, em sede da Ação Civil Pública 2008.72.14.001264-8-SC (peça 92, p. 10-27).

Pedido:

28. Ao final, requer que estes embargos de declaração sejam conhecidos e acolhidos, de forma a suprimir as contradições indicadas, conferindo-lhes efeitos infringentes, para que as contas do convênio sejam aprovadas, ainda que com ressalvas, afastando-se os débitos e a multa que lhe foram imputados (peça 92, p. 9).

Análise:

# 29. O Regimento Interno/TCU dispõe que: “*cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal”* (artigo 287). A conceituação das hipóteses de cabimento dessa espécie recursal foi adequadamente realizada no voto do Acórdão 7.380/2009 – 1ª Câmara, nos seguintes termos:

[...] 8. A doutrina a respeito da matéria encontra clareza em Vicente Greco Filho, na obra intitulada Direito Processual Civil Brasileiro, Saraiva, 11ª ed., 2º Volume, à p. 259/260, ao definir quais sejam os vícios que dão ensejo aos embargos:

- obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.

- contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

- omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada.

30. Quanto à possibilidade de serem conferidos efeitos infringentes (modificativos) aos embargos de declaração, é esclarecedora a lição do Professor Alexandre Freitas Câmara (*Lições de Direito Processual Civil*, vol. II, 17ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 108):

Recorde-se aqui o que já ficou dito quando da análise do conceito de recurso: nos embargos de declaração destinados ao esclarecimento de decisão obscura ou contraditória não se quer que o juízo redecida, mas que reexprima o decidido. Em outros termos, tratando-se de decisão obscura ou contraditória, o que se pretende com os embargos de declaração é que o juízo dê outra redação ao provimento recorrido, mantendo-se, porém, o conteúdo da decisão. Já no que se refere aos embargos de declaração contra decisão omissa, em que se pretende a integração do provimento, espera-se que o juízo reabra a atividade decisória, examinando a questão sobre a qual permanecera omisso. Isto pode levar, como visto anteriormente, à alteração do conteúdo do provimento embargado (**apenas se admite tal resultado nos embargos de declaração fundados em omissão, não nos fundados em obscuridade ou contradição**). Repita-se aqui, o exemplo anteriormente figurado: ajuizada demanda em que se pede a condenação do demandado ao pagamento de certa quantia, o demandado contesta alegando nulidade do contrato que deu origem à relação jurídica deduzida em juízo e prescrição do crédito do demandante. O juiz, na sentença, afasta a alegação de nulidade, reputando válido o contrato, e julga o pedido do autor procedente, restando omisso quanto à alegação de prescrição. Interpostos embargos de declaração, poderá o juiz verificar que a prescrição realmente ocorrera, dando provimento aos embargos e afirmando a inexistência do direito do demandante. **Verifica-se, pois, que os embargos de declaração, nesta hipótese, terão como efeito a modificação do julgado**. São os chamados *embargos de declaração com efeitos infringentes* (ou com efeitos modificativos), os quais devem ser admitidos no vigente Direito pátrio. (original sem negritos).

31. Ou seja, o eminente autor reconhece a possibilidade de serem conferidos efeitos modificativos aos embargos fundados em omissão, mas não nos fundados em contradição ou obscuridade. Assim, essa espécie recursal não pode ser utilizada, ordinariamente, para rediscutir o mérito do processo - o que só ocorreria no caso de ter havido omissão.

32. Para uma reanálise do mérito, a Lei Orgânica/TCU prevê a possibilidade de interposição de recurso de reconsideração (artigo 32, inciso I), faculdade já exercida, nestes autos, pelo embargante (peça 46), mas sem sucesso (peça 65).

33. A despeito desse entendimento, é importante mencionar que, no voto condutor do Acórdão 3.048/2009 – Plenário, foi consignado que os efeitos modificativos dos embargos também seriam admitidos, **excepcionalmente**, no caso de se constatar erro material ou equívoco manifesto no acórdão combatido.

34. No caso concreto, o embargante não indicou afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, tampouco arguiu a ocorrência de omissão ou obscuridade. O que busca, na verdade, é rediscutir o mérito do processo, sem demonstrar qualquer equívoco manifesto no acórdão ora combatido, o que não é compatível com esta espécie recursal.

35. Destaque-se que a metodologia de cálculo do débito foi tratada, de forma completa, na instrução da Secretaria de Recursos à peça 62, p. 4 (relatório, peça 67, p. 5), e havia sido amplamente detalhada no seguinte endereço na *internet*, que constou do ofício citatório (peça 7, p. 25-27, e peça 62, p. 7):

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao\_sanguessuga/me todologia\_calculo\_superfaturamento.doc.

36. Verifica-se que para o cálculo do preço do ônibus utilizou-se o preço de referência da Secretaria de Fazenda do Estado de Roraima (Tabela do IPVA). Além disso, considerou-se superfaturamento apenas o valor pago acima de 10% do valor médio de mercado.

37. Quanto aos serviços de transformação do veículo, foi utilizada metodologia que considerava:

* 1. os valores dos diferentes tipos de adaptações foram obtidos mediante pesquisa de mercado realizada em 2006 junto a empresas reconhecidas do ramo;
  2. a média aritmética dos valores coletados nas pesquisas de preços foi, então, calculada;
  3. os preços das transformações referentes aos exercícios financeiros anteriores foram estimados. Considerando que apenas a empresa “REVESCAP Indústria e Comércio de Produtos, Serviços e Adaptações Para Veículos Ltda.” forneceu os valores cobrados pelo serviço de transformação, ao longo dos exercícios de 2000 a 2006, das UMS Tipo A, B e D. Foram realizados, então, os seguintes cálculos (Tabelas 1, 2 e 3 do Anexo I):

i. Cálculo de um índice de variação de preços com base nos valores apresentados pela empresa;

ii. Cálculo dos valores das demais empresas para adaptações destes tipos de ambulância em anos anteriores com base no índice inicialmente calculado;

iii. Cálculo da média aritmética, para cada tipo de transformação (por ano), dos preços estimados.

* 1. foi utilizado o Índice de preços - IPCA/IBGE para deflacionar os valores de mercado obtidos com referência às transformações para os quais não havia valores que permitissem o estabelecimento da tendência de mercado (UMS do tipo consultórios). A não existência de um índice de preços específico para o tipo de serviço em questão e as características do objeto a ser deflacionado motivaram a adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumido Amplo - IPCA/IBGE – índice oficial do Governo Federal. De forma análoga à metodologia anterior, calculou-se a média aritmética dentre as diversas fontes de valores de forma a gerar um valor de mercado estimado para cada tipo de UMS (por ano) (Tabelas 4, 5 e 6 do Anexo I);
  2. a metodologia utilizada na estimativa considera, inicialmente, como valor de mercado da transformação de um determinado tipo de UMS, a média aritmética dos valores coletados nas pesquisas, contendo todos os materiais e equipamentos comumente presentes. De forma a permitir uma especificação mais detalhada da configuração a ser avaliada, optou-se por se tratar os equipamentos mais importantes de forma separada, subtraindo-se os respectivos valores do valor estimado de mercado de cada tipo de transformação. Com isso, obteve-se uma estimativa do valor de mercado para cada tipo de transformação, conceituada no sentido estrito – sem contabilizar alguns equipamentos considerados mais importantes (Anexo II);

38. Além disso, foram realizadas análises nos custos das transformações constantes de 1.180 convênios encaminhados ao TCU, incluindo os que envolviam as empresas do Grupo PLANAM. Assim, para as ambulâncias do tipo A e D, por exemplo, foram elevados os preços das transformações constantes das tabelas do Denasus/CGU, para que o preço de mercado também levasse em conta as próprias empresas do grupo.

39. Dessa forma, verifica-se que não houve uma mera deflação de preços com base no IPCA e que, como exposto na instrução da Serur, foram consideradas as variações regionais no cálculo dos valores de referência (peça 62, p. 4).

40. Quanto ao **Parecer GESCON 6879**, de 7/8/2002, tem-se que, no próprio documento, foi ressalvada a possibilidade de constatação de irregularidades posteriormente, em trabalhos de auditoria (peça 3, p. 51).

41. Ademais, quanto à decisão do TRF da 1ª Região, percebe-se que trata especificamente de registro de inadimplência de Convênio no SIAFI e não da impossibilidade de apurações futuras alterarem o entendimento quanto às contas apresentadas. Inclusive, na própria ementa transcrita à peça 92, p. 4-5, entendeu-se que seria possível a alteração do registro quando ultimado o julgamento da Tomada de Contas Especial.

42. Além disso, é pacífico no TCU que a fase interna da TCE se assemelha ao inquérito policial, não podendo ser exigido, pelo gestor, o exercício da ampla defesa e do contraditório. Trata-se, pois, de procedimento investigativo. Referidos direitos foram exercidos legitimamente na fase externa da TCE, já no âmbito desta Corte de Contas.

43. Além disso, o Tribunal também não se vincula a qualquer entendimento expresso anteriormente, na fase interna, podendo adotar outro entendimento quando do julgamento das contas do administrador.

44. É cediço, ademais, que há independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, ocorrendo comunicação entre elas apenas quando, no âmbito penal, decidir-se pela inexistência do fato ou de autoria. Destarte, decisões no âmbito do Poder Judiciário, especialmente na esfera cível, não têm o condão de alterar o entendimento desta Corte de Contas.

45. Por fim, o recolhimento da quantia devida pelo Município não altera o mérito do Acórdão 5.375/2012 – 2ª Câmara (peça 65), devendo apenas ser considerado para cumprimento do subitem 9.3 da referida decisão. Eis que ainda não houve o julgamento das contas do ente federado.

46. Dessa forma, será proposta a rejeição dos presentes embargos de declaração.

# **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

47. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Senhor Vilmar Giachini, com fulcro nos artigos 34, §2º, da Lei 8.443/92, c/c 287, §3º, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterado o Acórdão 5.375/2012 – 2ª Câmara;

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, 4ª Diretoria, em 29/1/2013.

*(assinado eletronicamente)*

Adriano J. F. Rodriguez

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 6486-6