

GRUPO I– CLASSE I – Segunda Câmara

TC 022.102/2009-0

Natureza(s): Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Jacundá - PA

Responsáveis: Adão Ribeiro Soares (429.315.506-63); Luiz Antônio Trevisan Vedoin (594.563.531-68); Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (03.737.267/0001-54)

Interessados: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71); Prefeitura Municipal de Jacundá - PA (05.854.633/0001-80)

Advogado constituído nos autos: Sábato Giovanni Megale Rossetti (OAB/PA nº 2.774); Maurício Blanco de Almeida (OAB/PA nº 10.375); Sávio de Melo Rodrigues (OAB/PA nº 12.985); André Trindade Nunes (OAB/PA nº 17.317).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE. COMPROVAÇÃO DE SUPERFATURAMENTO. FRACIONAMENTO INDEVIDO DE LICITAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO EX-PREFEITO DEMONSTRADA. RECURSO IMPROVIDO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da unidade técnica constante às peças 47 e 48 dos presentes autos:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Adão Ribeiro Soares, em razão de inconformismo com o Acórdão TCU 1.787/2012 (p. 52-53, peça 6) proferido pela 2ª Câmara.

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 Auditoria 4.873 (p. 5-25, peça 1) realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus e pela Controladoria Geral da União – CGU na Prefeitura Municipal de Jacundá/PA.

3. A TCE tem como responsável o ex-prefeito Adão Ribeiro Soares, e versa sobre os recursos recebidos mediante o Convênio 929/2001 (p. 44-51, peça 1), celebrado entre o Ministério da Saúde e o Município de Jacundá/PA, 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. Analisados os documentos integrantes da prestação de contas, e após vistoria no local, constatou-se a existência de superfaturamento na aquisição do veículo, no valor histórico de R\$ 16.907,09.

5. Além disso, constatou-se a ocorrência das seguintes irregularidades na condução dos Convites 049/2001 (relativo à aquisição do veículo) e 050/2002 (referente à adaptação e ao fornecimento de equipamentos à UMS): (i) fracionamento indevido de licitação; (ii) proposta do licitante sem identificação da marca, modelo e preço unitário; (iii) ausência de documentação que comprove o encaminhamento do instrumento convocatório às empresas; e (iv) inexistência de carimbo e identificação do agente recebedor no atesto das Notas Fiscais emitidas pelas empresas Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Enir de Jesus Rodrigues – EPP, respectivamente.

6. O superfaturamento verificado na aquisição do veículo conduziu à citação do ex-prefeito Adão Ribeiro Soares (p. 24-26, peça 5), solidariamente a Santa Maria Comércio e Representação e Representação Ltda., fornecedora do veículo adquirido (p. 27-29, peça 5), ao Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, administrador de fato da empresa (p. 30-32, peça 5) e da Sra. Maria Loedir de Jesus Lara, sócia gerente da empresa (p. 33-35, peça 5), pelo débito de R\$ 16.907,09.

7. Foi ainda promovida audiência prévia do ex-dirigente municipal acerca das irregularidades apuradas no procedimento licitatório realizado (p. 36-37, 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.

8. Ante a improcedência dos argumentos apresentados pelo ex-prefeito, pela empresa e pelo seu administrador de fato, 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.

9. Inconformado, o Sr. Adão Ribeiro Soares interpõe o seguinte recurso de reconsideração (peça 38).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 41), ratificado pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes (peça 44), que concluiu pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão recorrido.

EXAME TÉCNICO

Argumento

11. Quanto ao mérito, o recorrente inicia afirmando que o artigo 23, § 5º, da Lei 8.666/1993 permite o fracionamento licitatório, o qual não teria sido indevido.

12. Sustenta a diversidade de objetos dos convites realizados, uma vez que adquirir um veículo seria diverso de adquirir equipamentos e materiais permanentes para adaptação, não se tratando, assim, da mesma obra, ou do mesmo serviço. Entende que o artigo 23, § 4º, da Lei 8.666/1993 estabelece uma faculdade ao administrador público, quando estabelece que nos casos em que couber convite, a administração poderá utilizar a tomada de preços.

13. Transcreve julgado do TCU cuja ementa destaca o fracionamento indevido de despesas, e mesmo assim considera as contas como regulares com ressalva, realizando apenas determinação. Desse modo, a adoção da modalidade convite teria ocorrido apenas por questões de celeridade, tendo sido conduzida com ampla publicidade, buscando a proposta mais vantajosa para a população.

Análise

14. *A aquisição de Unidade Móvel de Saúde deve ser tratada como um único procedimento, exigindo-se o uso de modalidade Tomada de Preços, ainda que houvessem sido conduzidos dois processos licitatórios nesta modalidade. O recorrente, entretanto, fracionou a despesa em dois processos licitatórios distintos nos quais se exigia menor publicidade, o que acabou por favorecer o direcionamento.*

15. *É verdade que, quando viável técnica e economicamente, a administração deverá realizar duas licitações, **observando-se a modalidade adequada** para o objeto inteiro. No entanto, o objeto conveniado era apenas um: uma Unidade Móvel de Saúde, que poderia ter sido fornecida por uma mesma empresa, ainda que esta necessite adquirir um veículo para transformar em UMS. O veículo, considerado isoladamente, é não 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.*

16. *O artigo 23, § 5º, da Lei 8.666/1993, não permite, e sim veda a utilização da modalidade “convite” para parcelas de uma mesma obra ou serviço, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de “tomada de preço”. Vê-se, ademais, que o fracionamento foi utilizado em diversos municípios, apenas para facilitar o direcionamento dos certames às empresas do grupo Vedoin.*

17. *Ainda que se interprete que o art. 22, § 4º, da Lei 8.666/1993 estabeleça uma faculdade ao gestor público, ele pressupõe que o objeto seja compatível com a modalidade em questão. Foi o que o recorrente deixou de fazer, quando homologou licitação realizada na modalidade convite, enquanto era exigida a realização de tomada de preços. Por fim, a lei prevê que será possível realizar apenas a licitação que envolver maior publicidade, enquanto que o recorrente atuou de forma inversa.*

18. *Dessa forma, a própria adoção indevida de modalidade de licitatória mais simples implica que o processo foi realizado sem a publicidade exigida pela Lei 8.666/1993 para objetos com a materialidade considerada.*

Argumento

19. *Argumenta que o Acórdão recorrido teria reconhecido o acerto da modalidade licitatória, pois teria utilizado, como critério para se estabelecer o valor de uma UMS, a soma do preço do veículo, com o custo de transformação do veículo em UMS e o custo dos equipamentos incorporados.*

Análise

20. *O recorrente interpreta o dispositivo citado de forma equivocada. O valor do objeto licitado, considerado em sua integralidade, é composto de várias parcelas, cada qual com seu valor, os quais somados alcançam o valor da Unidade Móvel de Saúde.*

21. *Isso não quer dizer que qualquer uma dessas parcelas devesse ser adquirida de um fornecedor distinto. Ainda que fosse essa a escolha do gestor, seria necessária a utilização da modalidade compatível com o valor integral do objeto, composto justamente pela soma do veículo, dos equipamentos e dos serviços.*

Argumento

22. *O recorrente afirma ter cumprido de forma integral o objeto do convênio, que a prestação de contas foi devidamente apresentada e que inexistiriam ofensas ao Erário federal. Alega que as glosas identificadas consistiriam apenas em falhas formais.*

Análise

23. 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.

Argumento

24. Questiona o que considera ser imputação de débito ao recorrente baseado em indícios, os quais não possuiriam aptidão probatória para imputar eventual fraude a outrem. A prova indiciária serviria apenas para possibilitar a abertura da ação penal, só justificando a condenação caso os indícios se mostrem como provas inequívocas. Diz que o dano ao Erário deveria ter sido demonstrado de forma robusta, não mediante de presunções.

Análise

25. A prova, em processo judicial e administrativo, se destina a embasar o convencimento do julgador sobre os fatos sustentados pela parte. Uma vez que a auditoria realizada pela CGU e pelo DENASUS detectou falhas na aquisição da Unidade Móvel de Saúde, baseando-se em documentos (papéis de trabalho) e em vistoria local, caberia ao recorrente demonstrar que tais constatações não se justificam, o que não pode ser realizado com os argumentos ofertados.

26. Saliente-se, ainda, que se considera indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, **autorize por indução concluir-se a existência de outra** ou de outras circunstâncias (art. 239 do Código de Processo Penal). O indício é, em verdade, um fato diverso do fato principal. Uma vez provada a ocorrência desse fato secundário (o indício), o julgador poderá presumir a ocorrência do fato principal, demonstrando-se ainda o nexo de causalidade entre eles.

27. São necessários, então, o fato indiciário, a prova desse fato indiciário (a chamada prova indiciária), e o raciocínio presuntivo, segundo o qual se conclui que dada a ocorrência do fato indiciário, ocorreu também o fato principal [MARINONI, Luiz G. e ARENHART, Sérgio C. Processo de Conhecimento. 7ª Ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, pg. 301].

28. Foram comprovados diversos fatos indiciários, a exemplo da ausência de pesquisa de preço de mercado, do fracionamento indevido de licitação, da aquisição de equipamentos sem identificação da marca, do modelo e do preço, da ausência de documentação comprobatória do encaminhamento dos instrumentos convocatórios aos participantes. Também se destaca como indício o fato de a soma das propostas vencedoras dos convites corresponder, em uma improvável coincidência, ao valor total do convênio.

29. Embora tais fatos possam autorizar a conclusão da existência de um principal (no caso, que o processo de licitação tenha sido apenas simulado), o Acórdão recorrido **não chega a se manifestar nesse sentido**. Esse juízo, a rigor, será formado apenas em sede penal, pois trata-se da conduta típica prevista no artigo 90 da Lei 8.666/1993. O elemento subjetivo doloso necessário ao tipo será apurado apenas em eventual ação a ser movida pelo Ministério Público.

30. O que o Acórdão recorrido faz é considerar que os fatos demonstrados, independentemente de autorizarem a conclusão pela fraude, **possibilitaram o resultado verificado nos autos: o superfaturamento** apurado na aquisição de Unidade Móvel de Saúde. 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.

31. 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.

32. Saliente-se, por fim, que as irregularidades não estão sendo sancionadas de forma autônoma. A multa aplicada ao recorrente é fundada no artigo 57 da Lei 8.443/1992, que possui como fundamento o prejuízo causado ao Erário. Elas apenas servem de elemento para caracterizar a desídia no trato da coisa pública, a qual resultou na ocorrência do superfaturamento lesivo ao Erário. A ocorrência de diversas irregularidades no processo veda o reconhecimento de uma alegada boa-fé por parte do responsável. Desse modo, elas influem na multa aplicada em função do valor do débito, de forma a atender o princípio de gradação da pena em função da gravidade da conduta.

Argumento

33. Levanta que teriam sido ignoradas as peculiaridades do local, uma vez que foram utilizados preços de referência relativos a Rondônia, e que a metodologia deveria se basear em parâmetros objetivos fornecidos pelo Detran/PA ou pela SEFAZ/PA.

34. Assevera que o contexto histórico e as oscilações de mercado da época na qual foram realizados os certames também deveriam ser considerados.

Análise

35. 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.

36. Os valores da tabela em questão são obtidos a partir de visitas em mais de 320 lojas de usados e concessionários autorizados, tradicionais feiras de veículos usados, principais jornais e revistas, de todo o Brasil, especializados em classificados de veículos e contatos por telefone em todo o país. De sorte que constituem o mais completo estudo no gênero e a melhor base de dados para a avaliação dos preços dos veículos adquiridos.

37. Ressalte-se que, para veículos novos (0 km), a definição do valor médio de mercado foi tomada com base nos preços Fipe em vigor em **dezembro** do ano de aquisição, independentemente do mês em que o veículo foi de fato adquirido. O que impõe uma dose de conservadorismo ao cálculo.

38. 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.

39. 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, a distância dos grandes centros urbanos, o que eleva consideravelmente o valor do frete. Cabe destacar que tal tabela **também utiliza as pesquisas da FIPE como fonte**, o que garante preços de referência decorrentes de ampla pesquisa de mercado.

40. 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.

41. Atende-se, assim, ao artigo 210, § 1º, do Regimento Interno/TCU, segundo o qual quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo ainda aplicar-lhe a multa prevista no art. 267. Débito este que, quando não puder ser quantificado com exatidão, será apurado mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, **seguramente não excederia o valor real** devido.

Argumento

42. Aponta que os valores teriam sido referendados pelo próprio órgão concedente. Entende inadequada a expressão “culpa grave”, uma vez que o convênio teria sido aprovado pelo órgão concedente.

Análise

43. Este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Isso ocorre justamente porque a competência para fiscalizar os atos que envolvam verbas **federais** e para apreciar a regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União é atribuída pela Constituição ao TCU, de forma autônoma e independente em relação aos demais órgãos de controle.

44. Trata-se de jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, visto que 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.”

45. 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.

46. O argumento de que os preços encontravam-se dentro do que havia sido estipulado pelo Ministério da Saúde também não pode prosperar. 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 de acordo com os preços praticados pelo mercado e servido de balizador para avaliar a adequação da proposta de cada licitante.

47. A expressão “culpa grave” impugnada pelo recorrente é encontrada, na verdade, na citação do Acórdão 1.141/2003 – 1ª Câmara, que se refere aos fundamentos jurídicos do mesmo: a adjudicação e a homologação, realizadas pelo prefeito gestor de recursos públicos, de processos licitatórios com diversas irregularidades.

Argumento

48. Quanto ao elemento subjetivo, questiona a base probatória do Acórdão, do qual consta que não poderia ser afastada a culpa grave do ex-prefeito ao adjudicar procedimentos licitatórios eivados de irregularidades.

49. Nega o recorrente que tivesse conhecimento das irregularidades apontadas. Sustenta que não estava em conluio com os integrantes da Comissão de Licitação e que não foi conivente com os atos por ela praticados.

50. Postula que não se pode afirmar que o recorrente, ao ter assinado o ato homologatório, tenha sido conivente com eventuais irregularidades. Ressalta que a irregularidade seria relativa a valores, não perceptível à primeira vista, não se tratando de irregularidade grosseira. Lembra que a jurisprudência do TCU consagra que, para a condenação de gestores municipais, seria necessária a comprovação do elemento subjetivo.

Análise

51. O recorrente homologou e adjudicou processos licitatórios (p. 38-39, peça 3 e p. 56-57, peça 4) com os **vícios graves apontados**, de forma indevida. Ainda que de forma no mínimo negligente, deixou de sanear os vícios encontrados no processo, saneamento esta conduta que juridicamente dele se exigia quando da homologação. Desse modo, não cabe a alegação de que a irregularidade seja relacionada apenas a valores.

52. Ademais, quem assina o termo de convênio se compromete a zelar pela correta aplicação dos recursos públicos federais recebidos e pela litude 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.

53. Esse entendimento é decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, segundo o qual “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

54. O art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 preceitua que “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

55. Na mesma linha o art. 39 de Decreto 93.872/1986 disciplina que “Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos”. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica nesse sentido, conforme os seguintes precedentes: Acórdãos 1.028/2008 – Plenário, 630/2005 – 1ª Câmara e 752/2007 – 2ª Câmara.

56. Saliente-se que a homologação de processo licitatório não é procedimento meramente burocrático, e sim o ato administrativo formal, de competência do gestor dos recursos, que atesta a legalidade de todo o processo, e que não poderia ter sido praticada com os indícios de simulação e as irregularidades encontradas.

57. 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.

Argumento

58. Lembra que, para que seja verificada a Improbidade administrativa, seria imprescindível a verificação de enriquecimento ilícito, de dano ao Erário ou de violação aos princípios da administração pública, sendo requerida a demonstração de ação ou omissão dolosa.

59. Cita jurisprudência segundo a qual a mera irregularidade não é suficiente para caracterizar a conduta do agente como improbidade administrativa.

60. Defende a ausência de má-fé, de dolo e de prejuízo ao Erário, desse modo requerendo a reforma do Acórdão.

Análise

61. O prefeito, gestor dos recursos públicos federais repassados, não poderia ter homologado processo licitatório com tais irregularidades. Verificar a existência de pesquisa de preços era **responsabilidade do gestor** dos recursos repassados, uma vez que homologou o processo licitatório. Desse modo, demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta do gestor, que pode ser considerada uma das causas adequadas do dano causado.

62. Ao contrário do que sustenta o recorrente, para a imputação em débito, não é necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente. Nas hipóteses em que for constatado dano ao erário resultante de omissão no dever de prestar contas, de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desvio de dinheiro público, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade do agente público que praticou o ato irregular (artigo 16, § 2º, alínea “a”, da Lei 8.443/1192). Não é necessária, assim, a conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa.

63. O Tribunal não condenou o prefeito **por ato de improbidade administrativa**. Nem poderia, pois não é da competência dos Tribunais e Conselhos de Contas condenarem gestores por atos desta natureza, os quais devem ser apurados em procedimento próprio no âmbito do Poder Judiciário. A improbidade administrativa deve ser apurada em processo movido pelo Ministério Público, a ser julgado pela autoridade judicial.

64. Frisa-se que a condenação em débito, embora acarrete a obrigação de restituir determinada importância à União, **não é sanção**, mas sim recomposição do patrimônio público ao status quo anterior. Quando a boa e regular aplicação de recursos não pode ser comprovada, considera-se causado dano ao patrimônio da União, um prejuízo, tendo lhe sido lesionado um bem jurídico. Dessa forma, do ato danoso, nasce a obrigação de indenizar, de restaurar o equilíbrio jurídico-econômico quebrado pelo agente.

65. É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade. Basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao Erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva.

Argumento

66. *Estabelece que o cálculo dos prejuízos ao Erário não poderia ser feito por mera presunção, e defende que a quantificação concreta dos prejuízos não consta dos autos. A TCE não teria demonstrado qual o prejuízo causado ao ente público, uma vez que a UMS teria sido adquirida e utilizada em benefício da população municipal.*

67. *Argumenta que simples alegações seriam insuficientes para se caracterizar a necessidade de ressarcimento dos cofres públicos, não tendo ocorrido demonstração de dano ou prejuízo causado ao Erário. Encerra afirmando que um ato ilegal, para justificar a condenação de ressarcimento do recorrente, deve ser doloso, ou pelo menos incorrer em culpa gravíssima. O recorrente, porém, pugna que estava respaldado por documentos oficiais que atestariam a regularidade do convênio e dos valores praticados.*

Análise

68. *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.*

69. *Demonstra-se a culpa do recorrente, uma vez que ele poderia e deveria ter deixado de homologar licitação com os graves problemas encontrados quanto à modalidade indevida, quanto à ausência de pesquisa de preços, quanto ao convite de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico, e com os demais indícios de direcionamento e simulação.*

CONCLUSÃO

70. *O recorrente aponta a ausência de dolo em prejudicar o Erário, ressaltando que os atos teriam sido praticados pela Comissão de Licitação, tendo ele apenas firmado o convênio e homologado o processo licitatório. Entretanto, a homologação é justamente o ato administrativo formal, de competência do gestor dos recursos, que atesta a legalidade do processo licitatório, e que não poderia ter sido praticada com os indícios de simulação e as irregularidades encontradas.*

71. *Além disso, a sua responsabilidade se dá em sede de Tomada de Contas Especial, processo administrativo regido pela Lei 8.443/1992, e não em sede de Ação civil pública de improbidade administrativa, regulada pela Lei 8.492/1992. Desse modo, mesmo que a atuação do prefeito tenha ocorrido apenas de maneira negligente e não dolosa, a cobrança do ressarcimento deve ser realizada frente àqueles que causaram o prejuízo em comento.*

72. *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 não apenas se trata de um objeto único, como também o então prefeito tinha conhecimento de que o fornecedor do veículo e o prestador de serviços de adaptação pertenciam ao mesmo grupo. Ademais, apesar de ter permitido o direcionamento da aquisição da UMS às integrantes do grupo Vedoin, a irregularidade não foi sancionada de maneira autônoma, tendo sido lhe aplicada multa em função do valor do débito, nos termos do artigo 57 da Lei 8.443/1992.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I. *com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento;*

II. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Fundo Nacional de Saúde, à Controladoria Geral da Presidência da República, ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, à Procuradoria da República no Estado do Pará e aos demais interessados.”

O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o Relatório.