

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Adão Ribeiro Soares, ex-prefeito do Município de Jacundá/PA, contra o Acórdão nº 1.787/2012 – 2ª Câmara, que julgou irregulares suas contas especiais, condenando-o em débito e multa, em razão de irregularidades graves praticadas na execução do convênio FNS 929/2001, celebrado entre o Fundo Nacional de Saúde – FNS e o Município de Jacundá/PA, visando a aquisição de uma unidade móvel de saúde – UMS.

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

3. Na tomada de contas especial objeto deste recurso, constatou-se: a) a existência de superfaturamento na aquisição do veículo, no valor histórico de R\$ 16.907,09; e b) a ocorrência das seguintes irregularidades na condução dos convites 49 e 50/2001: (i) fracionamento indevido do objeto, ensejando a alteração da modalidade licitatória de tomada de preços para convite; (ii) aceitação de proposta de licitante sem identificação de marca, modelo e preço unitário da UMS; (iii) inexistência de comprovação do encaminhamento do instrumento convocatório às empresas; e (iv) a inexistência de atesto de recebimento do objeto relativo às notas fiscais 502 e 284 emitidas pelas empresas Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Enir de Jesus Rodrigues – EPP.

4. O ex-prefeito respondeu à citação, alegando, em síntese, que a licitação se deu de forma regular e que o objeto do convênio foi integralmente cumprido, não havendo que se falar em superfaturamento ou lesão ao erário, tendo em vista que não houve conduta dolosa nesse sentido. Tais alegações são agora reiteradas em sede recursal, acrescentando o recorrente a ausência de preenchimento dos pressupostos para a condenação em ressarcimento ao erário, dada a inexistência de conduta dolosa tida como ato de improbidade administrativa.

5. De início, conheço do recurso, por estarem preenchidos os seus pressupostos legais e regimentais de admissibilidade.

6. No mérito, a análise do recurso empreendida pela Serur, a meu ver, abrangeu com propriedade as questões trazidas pelo recorrente em sua peça recursal, razão pela qual adoto os seus fundamentos como minhas razões de decidir, sem embargo de tecer as seguintes considerações.

7. Como se sabe, o processo de tomada de contas especial que resultou no acórdão recorrido decorreu de orientação emanada do Acórdão nº 2.451/2007-Plenário. Naquela ocasião, entendeu o Plenário desta Corte que os processos oriundos da auditoria do Denasus/CGU relacionados aos esquemas de fraudes a licitações desvendados pela Operação Sanguessuga, realizada pela Polícia Federal, que contivessem indícios de superfaturamento, desvios de finalidades ou recursos, ou qualquer outra irregularidade que tivessem resultado em prejuízo para a União, deveriam ser convertidos em tomada de contas especial para processamento e julgamento pelo Tribunal.

8. No caso concreto, restou suficientemente demonstrada a ocorrência de superfaturamento na aquisição da unidade móvel de saúde, não tendo o recorrente, de outro lado, apresentado quaisquer provas ou evidências no sentido de desconstituir a irregularidade que lhe foi imputada.

9. A este respeito, não é demais lembrar que os critérios utilizados para o cálculo do superfaturamento encontram-se definidos na “Metodologia de Cálculo do Débito”, desenvolvida por esta Corte de contas em conjunto com a CGU e o Denasus, aprovada por este Tribunal em 21/11/2007, por meio do já mencionado Acórdão nº 2.451/2007-Plenário.

10. E, consoante se extrai da decisão recorrida, *“a definição do valor médio de mercado para veículos novos foi obtida com base nos preços da Fundação de Pesquisas Econômicas – Fipe, em vigor no ano da aquisição Para veículos antigos, buscou-se o valor do veículo segundo tabela de preços de referência do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, do ano de aquisição do veículo. Em relação às transformações e adaptações de equipamentos, foram*

considerados materiais de qualidade satisfatória e equipamentos de marcas tradicionais e serviços de alto padrão. Quanto às demais variáveis, como frete, margem de lucro e diferenças tributárias, foram considerados os preços ofertados pelas próprias empresas envolvidas na estimativa de preço médio de mercado, coletados nas fiscalizações do Denasus/CGU.”.

11. Note-se que esta sistemática mostrou-se, na quase totalidade dos casos, mais benéfica aos responsáveis. No caso, entretanto, o recorrente não obteve êxito em demonstrar que o valor de R\$ 16.907,09 pago a mais pelo veículo era o efetivamente praticado pelo mercado, tampouco buscou desconstituir o valor adotado como referência pelo Tribunal, com base na metodologia acima descrita.

12. Outro ponto que merece destaque diz respeito ao fracionamento indevido da licitação. Sustenta o recorrente que a aquisição de um veículo possui natureza distinta de equipamentos médico-hospitalares, o que no seu entender justificou a realização de dois convites distintos para cada uma das contratações.

13. Como bem demonstrou a unidade técnica, não se tratam de dois objetos distintos, mas, sim, de um único objeto, qual seja, a aquisição de uma unidade móvel de saúde - UMS. Outro não foi o entendimento da decisão recorrida, *verbis*: “(...) a unidade móvel de saúde não se trata apenas de um veículo comum, mas sim de veículo modificado para receber equipamentos médicos, a fim de transformá-lo em uma espécie de consultório itinerante. Observa-se que a soma dos veículos realizados, R\$ 88.000,00, à época, ensejaria a realização de licitação na modalidade de Tomada de Preços, para a qual teria que ser dada maior publicidade, possibilitando o aumento da competitividade e obtenção de melhor proposta para a administração.”.

14. De qualquer modo, ainda que licitados separadamente, o veículo e os equipamentos médico-hospitalares, deveria ter sido preservada a modalidade licitatória pertinente ao objeto licitado, consoante estabelece o §2º do art. 23 da Lei nº 8.666/93. Portanto, sob qualquer ângulo, não se justifica a realização de dois convites em vez de uma tomada de preços, como alega o recorrente, persistindo caracterizada a irregularidade referente ao fracionamento indevido da licitação.

15. Tal fato, aliado às demais irregularidades não rebatidas por meio do presente recurso, constituem indícios graves de que a licitação foi simulada, quanto mais diante da verificação de que das 6 empresas convidadas para participar do certame, 4 faziam parte do grupo Planam: Nacional, Lealmaq, Comercial Rodrigues e Santa Maria, tendo sido estas duas últimas vencedoras da licitação.

16. No mais, o recorrente busca afastar as irregularidades que lhe foram imputadas com base em meras alegações, desprovidas de qualquer documentação ou mesmo de outros elementos de prova.

17. Ocorre, todavia, que para que seja caracterizada a responsabilidade do ex-prefeito, basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao erário ou deixado de adimplir sua obrigação legal e contratual de prestar contas dos recursos recebidos. De outro lado, para imputação em débito, não se faz necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente, tampouco a demonstração da prática de conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa, conforme decidido no acórdão recorrido.

18. Isso porque, o signatário de convênio se compromete a zelar pela correta aplicação dos recursos públicos federais recebidos e pela licitude dos pagamentos dele decorrentes, conduta também prevista no parágrafo único do Art. 70 da CF/1988, no Art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967 e no Art. 66 do Decreto nº 93.872/1986, o que torna o prefeito responsável pelos recursos recebidos e pela sua regular aplicação na consecução do objeto conveniado, conforme pacífica jurisprudência desta Corte de Contas.

19. Assim sendo, para que haja condenação no âmbito da tomada de contas especial, não cabe ao Tribunal comprovar ou verificar se o prefeito praticou algum ato doloso de improbidade administrativa e nem poderia, pois não é da competência das Cortes de Contas condenar gestores por atos desta natureza, que devem ser apurados em procedimento próprio no âmbito do Poder Judiciário.

20. Em conclusão, restou demonstrado nos autos da presente tomada de contas especial a ocorrência de irregularidades graves na aplicação de recursos públicos federais para a aquisição de unidade móvel de saúde de acordo com os termos do convênio celebrado com o Fundo Nacional de

Saúde – FNS. Como os argumentos apresentados não são suficientes para alterar o mérito do acórdão recorrido, deve ser negado provimento ao apelo, conforme manifestação da unidade técnica, acolhida pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal.

Ante todo o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de abril de 2013.

BENJAMIN ZYMLER
Relator