

## VOTO

Em exame Recurso de Reconsideração em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), interposto pelo Sr. José Alfredo Volpi (peça 56 e 61), ex-Prefeito do Município de Buritis (RO), contra o Acórdão nº 4228/2014, proferido pela 2ª Câmara (peça 39).

2. Quanto à admissibilidade, o recurso interposto pelo Recorrente deve ser conhecido, vez que atende aos requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92.

3. Relativamente ao mérito, acompanho — exceto no que se refere à aplicação da multa, pelas razões que exporei adiante — os posicionamentos uniformes emitidos nos autos pela Secretaria de Recursos (Serur) e pelo Ministério Público que atua junto a este Tribunal (MP/TCU), insertos, respectivamente, nas peças 74/6 e 77, e considero reunidas a este Voto, como razões de decidir, as análises realizadas pela Serur.

4. Registro, de início, que estes autos se referem a uma das diversas TCEs relacionadas à Operação Sanguessuga, procedimento deflagrado pela Polícia Federal para investigar fraudes em licitações e superfaturamentos nas aquisições de ambulâncias.

5. A TCE em análise reporta-se ao Convênio nº 3905/2001, celebrado entre a União, através do Ministério da Saúde, e a Prefeitura Municipal de Buritis (RO), cujo objeto consistia em “*dar apoio técnico e financeiro para AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE - BURITIS - RO, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS*” (peça 1, pp. 39/46). Os recursos destinados ao convênio provieram do MS, no valor de R\$ 120.000,00; a contrapartida do Conveniente foi estabelecida em R\$ 12.000,00.

6. Por meio do Relatório de Auditoria nº 4774, o MS desaprovou a prestação de contas e glosou integralmente os valores repassados (peça 1, pp. 7/29), uma vez que não ficou comprovada a boa e regular execução do objeto conveniado, tendo em vista, em essência, as seguintes ilegalidades e irregularidades (p. 25): a) direcionamento na licitação; b) ausência de comprovação da pesquisa prévia de preços; c) descrição incompleta dos equipamentos na carta-convite; d) irregularidades na entrega dos convites; e) mudança de data da licitação não comunicada às empresas participantes; f) não aplicação dos recursos no mercado financeiro; e g) equipamentos parcialmente localizados.

7. Analisados os documentos integrantes da prestação de contas, constatou-se a existência de superfaturamento na aquisição do veículo, no valor histórico de R\$ 20.665,54 e de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para a Unidade Móvel de Saúde (UMS), no valor histórico de R\$ 20.586,36 (peça 3, pp. 16/17), decorrentes da homologação do Convite nº 30/2002 e do Convite nº 31/2002 com indícios de fraude, restrição à competitividade e direcionamento do processo licitatório às empresas do grupo Planam, além da ausência de realização da necessária pesquisa de preços do bem adquirido, com afronta ao art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, ambos da Lei nº 8.666/1993.

8. Diante das irregularidades verificadas nos autos e após configurar-se a revelia do ora Recorrente e a improcedência dos argumentos apresentados pelos demais responsáveis, as contas foram julgadas irregulares, e os responsáveis foram condenados ao recolhimento do débito apurado, com imputação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

9. Conforme descrito no Relatório precedente, as razões recursais apresentadas pelo Sr. José Alfredo Volpi questionam a tempestividade na instauração da TCE, a materialidade da TCE e a competência do TCU para o julgamento de contas de prefeito municipal; adicionalmente, informa a inexistência de condenação judicial.

10. A Unidade Técnica, em detalhada instrução, examina e refuta os questionamentos e razões recursais para, ao final, concluir pela improcedência dos argumentos formulados pelo Recorrente (peça 74).

11. Em relação à inexistência de prévia condenação judicial e à competência do TCU para o julgamento de contas de prefeito municipal entendendo desnecessário discuti-las novamente neste Voto, dado que, nos itens 6 e 8, respectivamente, da instrução reproduzida no Relatório precedente, os argumentos são analisados de forma exaustiva. A esse respeito destaco os seguintes trechos da instrução técnica (peça 74, pp. 7 e 10):

6.14. O julgamento de TCE decorrente de irregularidades de que resultem prejuízo ao erário é competência constitucional originária conferida ao TCU pela Constituição da República (art. 71, inciso I). Assim, não se deve condicionar o exercício dessa competência à existência ou à inexistência de ação judiciária.

(...)

8.9. (...) a presente Tomada de Contas Especial não aprecia nem julga “contas de governo”, mas sim “contas de administrador”, com fundamento no art. 71, inciso II, da CF/1988. O comando, abrangente, atinge agentes públicos como um todo, ordenadores de despesa ou não, contanto que tenham gerenciado recursos públicos ou *causado danos* ao erário em função de sua conduta como agentes da coletividade. Embora seja chefe do Poder executivo Municipal, o prefeito também pode agir efetivamente como gestor de recursos públicos, ocasião na qual assume a obrigação de prestar contas e demonstrar a boa e regular aplicação desses recursos, e responder caso sua atuação ilegítima e antieconômica cause dano ao Erário.

12. Quanto à materialidade da TCE que, sob a ótica do Recorrente, impediria a sua instauração, reproduzo os excertos a seguir (peça 74, pp. 8/9):

7.3. Quanto ao normativo vigente por ocasião da prolação do Acórdão 2.451/2007 – Plenário, que autorizou a conversão das representações em Tomadas de Contas Especiais, o recorrente tem razão em afirmar vigorava a IN TCU 35/2000, e não a IN 56/2007. Por meio do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao Denasus e à CGU que encaminhassem os processos de fiscalização diretamente ao TCU, para serem autuados como Representação. Nos casos em que houvesse indícios de superfaturamento, desvio de finalidade, desvio de recursos ou qualquer outra irregularidade que tenham causado prejuízo aos cofres da União, o TCU iria convertê-los em TCEs.

7.4. Ocorre que o regime anterior, da IN 35/2000, não favorece o recorrente. Observe-se que, consoante o art. 6º, da IN 35/2000, a TCE deveria ser “encaminhada ao TCU” se o valor do dano, atualizado monetariamente e acrescido dos encargos legais, fosse superior à quantia para esse efeito fixada anualmente pelo Tribunal, mediante Decisão Normativa, para vigor no ano civil seguinte.

7.5. Ao contrário do que interpreta o recorrente, isso não implicava que a TCE não seria instaurada. Antes da publicação da IN 56/2007, caso o dano ao erário, atualizado monetariamente e acrescido dos encargos legais, fosse de valor igual ou inferior à quantia anualmente fixada para esse efeito, a TCE não era dispensada, mas elaborada de forma simplificada e anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do ordenador de despesa ou do administrador, para julgamento em conjunto.

7.6. Note-se que o dispositivo estabelece um critério para o encaminhamento de TCEs para julgamento pelo Tribunal, mas não para sua instauração ou para a conversão de processo de fiscalização em TCE. Os pressupostos de instauração estavam dispostos no art. 1º do mesmo normativo: i) omissão no dever de prestar contas; ii) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; iii) ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; ou, ainda, como no caso em exame, iv) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano aos cofres públicos; além do esgotamento das medidas cabíveis em âmbito administrativo interno, não tendo sido alterados pelos normativos posteriores.

7.7. O recorrente deixa de citar o art. 5º da mesma IN 35/2000, segundo o qual o TCU poderia – a qualquer tempo, e independentemente das medidas administrativas internas e judiciais adotadas –

determinar a instauração de TCE, se viesse a entender que o fato motivador possuísse relevância para ensejar a apreciação pelo colegiado.

7.8. Foi o que ocorreu por ocasião da prolação do Acórdão 2.451/2007 – Plenário, mediante o qual se determinou, no subitem 9.4.2.1, “converter diretamente em tomada de contas especial, em caráter excepcional, os processos em que se tiver apurado a existência de débito, ficando autorizada a citação e eventual audiência dos responsáveis em cada processo”.

7.9. Por fim, apesar de fazer referência ao argumento oferecido pelos demais responsáveis e afastado em juízo a quo, o recorrente deixa de considerar que o valor do débito apurado na TCE não é somente R\$ 20.655,54 (valor original em 9/5/2002), decorrente de superfaturamento na aquisição do veículo objeto do Convite 30/2002. Além deste, há o débito decorrente de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para unidade móvel de saúde, objeto do Convite 31/2002, no valor de R\$ 20.586,36 (valor histórico em 9/5/2002).

7.10. O valor original do débito, desse modo, totalizava R\$ 41.241,90 em 9/5/2002, valor que, atualizado até 2007, superaria expressivamente o parâmetro de R\$ 23.000,00. Veja-se que o recorrente cita a Decisão Normativa 43/2001, mas o normativo aplicável quando da autorização para a conversão em TCE proferida em 2007 era a Decisão Normativa TCU 80/2006, a qual estabelecia o valor de R\$ 23.000,00 como limite entre o encaminhamento imediato ao Tribunal e o julgamento em conjunto para o exercício de 2007. Caso a conversão em TCE não tivesse sido determinada independentemente do valor (cf. subitem 9.4.2.1), deveria ser utilizado o valor previsto na Decisão Normativa 80/2006 como critério de economicidade para encaminhamento imediato do processo ao TCU.

13. Relativamente à tempestividade na instauração da TCE, a Unidade Técnica afirma apropriadamente que (peça 74, p. 3):

5.3. (...) não se deve confundir prescrição da pretensão punitiva do Estado com a pretensão de ressarcimento tratada na presente tomada de contas especial. A TCE não persegue a pretensão punitiva, sujeita à prescrição prevista no art. 37, § 5º, da Constituição, e sua natureza é de recomposição do patrimônio público, conforme se extrai do art. 8º da Lei 8.443/1992. A condenação em débito, que acarreta a obrigação de restituí-lo constitui apenas da recomposição de danos materiais causados ao patrimônio da entidade da administração.

14. De fato, em relação à prescritibilidade do débito, este Tribunal já pacificou a matéria, à luz do previsto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal e na mesma linha adotada pelo Supremo Tribunal Federal: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis” (Súmula-TCU nº 282).

15. No entanto, quanto à prescrição da pretensão punitiva — que, no caso, se relaciona à possibilidade de aplicação de multa —, recentíssimo acórdão exarado pelo Plenário desta Corte, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão nº 1441/2016), deixou assente que “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil”, isto é, dez anos.

16. Dessa forma, no caso concreto em exame, a aplicação da multa não se sustenta, dado que as saídas dos recursos da conta corrente vinculada ao convênio ocorreram em 6/5/2002 e 9/5/2002 (peça 2, p. 63 e peça 3, p. 17), enquanto que o Despacho que ordenou a citação do Recorrente — parâmetro adotado no item 9.1.3 do mencionado Acórdão nº 1441/2016-TCU-Plenário — foi exarado em 25/9/2012 (peça 4) e a própria TCE foi autuada em 21/6/2012; portanto, quando da citação, já havia transcorrido mais de 10 (dez) anos.

17. Feitas essas considerações, estou propondo o provimento parcial do recurso para tornar insubsistente o item 9.6 do acórdão recorrido, devendo-se ser cientificados da decisão, além do Recorrente, os responsáveis Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda.



Diante do exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator