

TC 011.240/2006-4

Tipo: Tomada de Contas Simplificada (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado de Rondônia.

Recorrente: Ambiental Comércio Transporte e Serviços Ltda (CNPJ 15.833.551/0001-03) e Diogo Nogueira do Casal (CPF 035.926.502-20).

Advogado: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Simplificada. Julgamento pela irregularidade das contas. Condenação em débito. Aplicação de multa. Irregularidades. Recurso de Reconsideração de Ambiental Comércio Transporte e Serviços Ltda. Conhecimento. Elementos insuficientes para alterar o juízo. Negativa de Provimento. Recurso de Reconsideração de Diogo Nogueira do Casal. Intempestividade. Não conhecimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ambiental Comércio Transporte e Serviços Ltda (CNPJ 15.833.551/0001-03) contra o Acórdão 4790/2014–TCU–1ª Câmara.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (peça 8, p. 15-16):

9.1. julgar irregulares as contas de Diogo Nogueira do Casal e Dílson Juarez Abreu, **condenando-os solidariamente com a empresa Ambiental Comércio Transporte e Serviços Ltda. ao pagamento das quantias a seguir discriminadas**, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas mencionadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de Ocorrência	Valor Histórico
12/04/2005	R\$ 6.932,88
05/05/2005	R\$ 7.610,46
06/06/2005	R\$ 8.333,38
07/07/2005	R\$ 8.390,01

10/08/2005	R\$ 8.137,58
21/09/2005	R\$ 7.403,66
13/10/2005	R\$ 7.268,13
04/11/2005	R\$ 169,40
20/12/2005	R\$ 7.014,28

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Maria das Graças de Oliveira Condere, Natalino José da Costa e Ângela Pinto de Carvalho, dando-lhes quitação;

9.3. julgar regulares as contas dos demais responsáveis indicados no item 3, dando-lhes quitação plena;

9.4. com fundamento no **art. 57 da Lei 8.443/1992**, aplicar a Diogo Nogueira do Casal, Dílson Juarez Abreu e à **empresa Ambiental Comércio Transporte e Serviços Ltda. multas individuais** no valor de **R\$ 15.000,00** (quinze mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aplicar a Diogo Nogueira do Casal multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia, para as providências que entender cabíveis. [Destacou-se].

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida de tomada de contas simplificada do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Rondônia (NEMS/RO), relativa ao exercício de 2005. Fiscalização empreendida pelo Controle Interno apontou várias impropriedades no órgão, dentre as quais merece relevo, para o deslinde do presente recurso, a que concerne a pagamentos indevidos pela locação de veículos da empresa Ambiental Comércio Transporte e Serviços Ltda (Contrato 1/2005);

3. A Secex/RO realizou, então, inspeção para colher documentos e apurar em detalhes a contratação da empresa recorrente (Contrato 1/2005), cujas conclusões encontram-se no relatório à peça 4 (p. 27-32). No Voto que embasou a decisão recorrida encontra-se elucidativa síntese dos termos do referido contrato bem assim da fiscalização daquela unidade técnica do TCU, o que compensa sua reprodução (peça 8, p. 9-10):

5. O ponto mais questionável do acordo, que motivou a unidade técnica a apontar a existência de pagamentos indevidos, é a **forma** prevista para a prestação dos serviços e os **critérios** de remuneração, que estão detalhados no **termo de referência**, consubstanciado no anexo I ao edital do pregão (fls. 45/54, Anexo 6). Esse documento previa a classificação dos veículos em cinco categorias, descritas abaixo:

Categoria I – Veículo básico, para transporte de pessoas, motor 1000cc, quatro portas, ar condicionado, capacidade para cinco pessoas;

Categoria II – Veículo executivo, para transporte de pessoas, tipo sedan, motor 1600cc ou superior, quatro portas, ar condicionado, capacidade para cinco pessoas;

Categoria III – Veículo utilitário, para transporte de pequenas cargas, com ar condicionado, capacidade para duas pessoas;

Categoria IV – Veículo caminhonete, cabine dupla, tração 4x2 ou 4x4, conforme condições das rodovias, capacidade de até cinco pessoas, etc.

Categoria V – Veículo Camioneta, tipo VAN, para transporte de pessoas, com capacidade de até 15 (quinze) pessoas, etc

6. O termo de referência distinguiu, ainda, os serviços contratados de acordo com a **frequência** em que eram demandados. Os serviços considerados de **caráter permanente** seriam prestados com veículos das **categorias I e II**, devendo a contratada disponibilizar, inicialmente, dois veículos da categoria I e um da categoria II. Quando requisitada a utilização desses veículos, os pedidos deveriam ser atendidos no prazo de quinze minutos após a solicitação.

7. Os serviços prestados com veículos das categorias III, IV e IV e, em algumas situações específicas (viagens intermunicipais e eventos), também os que implicavam emprego de viaturas da categoria II, foram considerados como de **caráter eventual**. Na hipótese de viagens com distâncias superiores a 200 km ou que implicassem em pernoite, a requisição dos veículos deveria ser feita com antecedência de 24h. Mesmo esses serviços tendo caráter eventual, o contrato previa, curiosamente, as **mesmas condições de atendimento (prazo e disponibilidade) dos serviços de caráter permanente**. Para atender a essas demandas a contratada deveria dispor, no mínimo, de um veículo da categoria II, um da categoria III, três da categoria IV e um da categoria V.

8. O item 3.8.1.e do Termo de Referência previa ainda a apresentação, **junto com a proposta** de preço, de **“planilha de custos fixos, apresentada na forma do Anexo II, a título de demonstração do mínimo contratual, a ser indicado como ‘franquia’, destinada à cobertura dos custos operacionais fixos para manutenção de cada um dos veículos colocados à disposição da contratação, transformado, ao final, em quantidade de quilômetros, tomando-se por base o custo do quilômetro rodado cotado para os respectivos veículos, conforme previsto no subitem 3.7, a ser pago à contratada quando o valor do uso efetivo dos veículos não ultrapassar esse mínimo”** (grifei – Anexo 6, fls. 49/50). O art. 4.2.4.5. do edital (Anexo 6, fl. 34) continha dispositivo idêntico ao acima reproduzido.

9. De acordo com a equipe de **fiscalização do TCU**, a execução do contrato resultou em dano ao erário, relativamente às seguintes **três irregularidades**:

i) **franquias pagas sem amparo legal ou contratual** dos veículos Tipo III e V, que **não** foram **utilizados** no exercício;

ii) **enquadramento equivocado de veículos** tipo I como tipo II, gerando despesa a maior em desfavor da Administração;

iii) **pagamento a maior, sem a prestação do serviço**, correspondente às diferenças entre as quilometragens constantes dos controles diários de veículos oficiais e as lançadas nas notas fiscais. [...] [Destacou-se em negrito].

4. A recorrente foi regularmente citada por meio de diversos expedientes, onde, além dos valores, constou como ato impugnado: “pagamentos irregulares efetuados à empresa Ambiental, no âmbito do Contrato 001/2015” (peça 5, p. 10-11, p. 41-42 e peça 6, p. 15-16 e p. 36-37). Suas alegações de defesa (peça 46, p. 3-5) não foram acatadas.

5. Desse modo, em razão das irregularidades mencionadas, a recorrente foi condenada solidariamente em débito com os gestores responsáveis pelo Contrato 1/2015, e lhe foi aplicada a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, nos termos antes transcritos (item 1.1 desta instrução). Neste momento, insurge-se contra a mencionada deliberação.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 104, quanto ao recurso oposto pela empresa Ambiental Comércio Transporte e Serviços Ltda, ratificado pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, suspendendo os efeitos dos itens 9.1, 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido, estendidos a todos os responsáveis condenados em solidariedade (peça 108). Da mesma forma, reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 103, quanto ao não conhecimento do recurso interposto por Diogo Nogueira do Casal.

EXAME DE MÉRITO

7. Delimitação do recurso

7.1. Constitui objeto do presente recurso definir se há razão para elidir ou diminuir o valor do débito apontado.

8. Do valor do débito apurado

8.1. Defende a recorrente não ser correto o valor apontado como débito, aduzindo os seguintes argumentos, em síntese:

(i) o faturamento dos serviços teria se dado com base nas disposições da proposta inicial, do contrato e do termo de referência;

(ii) o preço da franquia teria por base, supostamente, o valor do quilômetro rodado quando não alcançado o quantitativo mínimo (item 3.8.1, alínea “e”, do Termo de Referência);

(iii) as planilhas apresentadas englobariam os custos operacionais considerando todos os requisitos do item 3.7 do Termo de Referência, inclusive os custos com motorista, que representariam cerca de nove vezes os gastos com a efetiva manutenção; e

(iv) considerar irregulares os pagamentos com base nas diferenças de quilometragens constantes dos controles diários e aquelas das notas fiscais seria considerar em duplicidade a irregularidade quanto às franquias.

Análise

8.2. Não assiste razão à recorrente. Reveja-se como dispõem as normas contratuais:

Contrato 1/2015

CLAUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Contrato tem por objeto a contratação de empresa para prestação dos **serviços continuados de transporte terrestre** de pessoas, documentos e pequenas cargas, em veículos de pequeno e médio porte, com motorista, combustível reposição de peças, serviços mecânicos em geral, taxas, seguro total, pedágios, transporte e encargos sociais, [...]:

[...]

CLÁUSULA QUARTA – DAS RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

[...]

j) recrutar em seu nome e **sob sua inteira responsabilidade** os **motoristas**, necessários à perfeita execução dos serviços, pagando-lhes salários compatíveis, de valor igual ou superior ao piso salarial estabelecido para categoria, bem como os benefícios de praxe;

[...]

u) fornecer **vouchers** ao CONTRATANTE, conforme modelo a ser-lhe oportunamente fornecido, **para fins de registro** dos serviços contratados, onde serão anotadas a **quilometragem percorrida**, a **autorização da Divisão de Convênios e Gestão do Ministério**

da Saúde/RO, e a assinatura e identificação do usuário, bem como manter regularizada a documentação dos veículos;

[...]

w) manter relatórios diários dos serviços para apresentação a Administração, os quais abrangerão o controle das quilometragens percorridas, destino da corrida e demais ocorrências ou observações permanentes;

[...]

z) aguardar o usuário, quando demandado pelo chefe da Administração, sem quaisquer ônus adicionais;

[...]

CLÁUSULA OITAVA – DA FORMA DE PAGAMENTO

Parágrafo Primeiro - O pagamento será efetuado mensalmente, no mês subsequente ao da prestação dos serviços, mediante apresentação de fatura mensal, devidamente acompanhada dos documentos comprovantes das quilometragens rodadas e, quando for o caso, do pagamento das diárias aos motoristas.

[...]

Parágrafo Terceiro – O pagamento será efetuado de acordo com a quilometragem rodada no mês de adimplemento, que será conferida e aprovada mediante a apresentação das primeiras vias dos vouchers.

Termo de Referência (Anexo II ao Edital de Licitação)

3.7 Do preço:

3.7.1 - A contratada deverá propor o preço por quilômetro rodado, no qual deverão estar incluídas todas as despesas com mão-de-obra, combustível, manutenção dos veículos, serviços mecânicos em geral inclusive reposição de peças, encargos sociais, taxas, impostos, administração, seguro e quaisquer outros insumos necessários à execução dos serviços objeto deste Termo de Referência, apresentando a competente planilha de custos e formação de preços, conforme Plano de Trabalho (Anexo II);

[...]

3.8 Da Proposta:

3.8.1 - A proposta deverá [...] conter:

[...]

e) planilha de custos fixos apresentada na forma do Anexo II, a título de demonstração do mínimo contratual, a ser indicado como "franquia" destinado à cobertura dos custos operacionais fixos para manutenção de cada um dos veículos colocados à disposição da contratação, transformado, ao final, em quantidade de quilômetros tomando-se por base o custo do quilômetro rodado cotado para os respectivos veículos conforme previsto no subitem 3.7, a ser pago à Contratada quando o valor do uso efetivo dos veículos não ultrapassar esse mínimo;

[...]

5 DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

[...]

e) a contagem da quilometragem rodada far-se-á somente após o embarque do usuário e somente até o ponto de destino final, não sendo considerada a efetuada pelo veículo sem usuário, ficando sob a responsabilidade da Contratada a notação da quilometragem, que será conferida e atestada pelo usuário;

f) para fim de **pagamento** só serão considerados os "**vouchers**" autorizados pelo Serviço autorizado pela Contratante, com os **campos preenchidos** e a **quilometragem atestada** pelo usuário;

g) não serão considerados os "vouchers" rasurados e/ou ilegíveis; [...]. [Destacou-se].

8.3. Vê-se que toda a redação do Contrato (cláusulas Quarta e Oitava) e do Termo de Referência (item 3.4.1, alínea "b") pressupõe devido o pagamento pelos serviços prestados com os veículos dos **tipos III e V**, contratados em caráter eventual, somente à vista de três requisitos essenciais: (i) solicitação/requisição prévia do serviço pela Administração; (ii) disponibilização do veículo/motorista pela Contratada conforme solicitado; e (iii) comprovação da quilometragem efetivamente rodada (peça 46, p. 8-12 e p. 18-19). Não há margem qualquer para interpretação extensiva (Lei 8.666/1993, art. 54). Especialmente no sentido de pagamento independente de o veículo ser solicitado e rodar.

8.4. E não poderia mesmo ser diferente, tratando-se de contratação de serviços de transporte. Nesse tipo de serviço, embora existam custos fixos, os custos mais representativos são incorridos quando os veículos se deslocam (combustível, depreciação, manutenção de peças, etc).

8.5. Estando parados, pode-se vislumbrar maior peso dos custos fixos, a exemplo de motorista e seguro, mas estes só podem ser devidos ao Poder Público se o veículo houver sido solicitado pela Administração demandante e prontamente posto à sua disposição. Por isso o Contrato/Termo de Referência prevê um valor mínimo (**franquia**) caso a quilometragem rodada não atinja determinado patamar. A solução decorre da premissa lógica de que ao rodarem pouco ou nada, mesmo tendo sido disponibilizados, os custos fixos suplantam os que decorrem dos deslocamentos, devendo ser garantida uma remuneração mínima para cobri-los. Mas tal não autoriza, repita-se, cogitar de pagamento independente de demanda pelo serviço.

8.6. Conforme bem anotado no Voto que fundamentou a decisão recorrida, o pagamento de franquias por veículos que não foram sequer demandados (**categorias III e V**), mostra-se totalmente desarrazoado e antieconômico. Dos dados levantados pela unidade técnica em inspeção, é possível identificar claramente que **a franquias** relativa a essas categorias (III e V) **foi paga** considerando a **mera expectativa de rodagem prevista no edital, mesmo sem qualquer contraprestação** efetiva durante a execução do contrato (peça 4, p. 34-35). O procedimento que resultou nos pagamentos indevidos foi o seguinte: tomou-se a quilometragem total **prevista** para um ano (expectativa constante do edital), dividiu-se por doze (meses), chegando-se a um **valor médio (fictício)** de rodagem por mês, o qual **foi lançado nas notas fiscais, como se os veículos houvessem rodado exatamente aquela mesma distância em cada mês**, de março a dezembro/2005 (categoria III: 833,33 km; categoria V: 1.667 km). Tudo foi feito mesmo não existindo nenhum registro de rodagem nos controles respectivos. Referido procedimento não pode ser aceito por afrontar os princípios mais elementares que pautam a gestão pública (CF/1988, art. 37, *caput* e Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*).

8.7. Deve-se repisar que, segundo o Termo de Referência (item 3.4.1, alínea "b"), mencionados veículos dos tipos III e V foram contratados em caráter eventual, de modo que só se poderia cogitar remunerá-los mediante solicitação e efetiva utilização por parte da Administração (peça 46, p. 18-19). A lógica por trás da franquias, como antes anotado, só se aplicaria se o veículo fosse requisitado, disponibilizado, mas rodasse distância abaixo do mínimo previsto no edital. Não é o caso.

8.8. Observe-se que a **metodologia utilizada pelo Relator a quo para cálculo do débito é bastante favorável à recorrente**, visto que considerou os valores de franquias propostos inicialmente, embora houvesse ocorrido redução do custo por quilômetro durante a fase de lances. Como todos os custos são proporcionais, aqueles da franquias também deveriam ter sido reduzidos.

De modo que não há reparo a fazer em benefício da recorrente quanto a esta parcela do débito imputado por meio da decisão recorrida.

8.9. O outro ponto contra o qual se insurge a recorrente trata-se do pagamento a maior devido a **diferença de quilometragens** dos veículos **Tipo I**. O preço unitário contratado foi de R\$ 2,20/km. Ao verificar a documentação referente ao pagamento deste item, a unidade técnica do TCU detectou procedimento prejudicial à Administração. Nos meses de março a dezembro/2005, a **quilometragem constante das notas fiscais**, com base nas quais se efetuava o pagamento, era **sempre superior àquela registrada nos controles diários** mantidos pela Administração, correspondentes às distâncias efetivamente rodadas. Tal procedimento, além de ferir a **Cláusula Oitava do Contrato 1/2005**, contraria frontalmente a **Lei 4.320/1964**, art's. 62 e 63, cuja redação é clara nos seguintes termos:

Art. 62. O **pagamento** da despesa **só** será efetuado quando ordenado **após** sua **regular liquidação**.

Art. 63. A **liquidação** da despesa consiste na **verificação do direito adquirido pelo credor** tendo por base os títulos e **documentos comprobatórios** do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou **serviços prestados** terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - **os comprovantes** da entrega de material ou **da prestação efetiva do serviço**. [Destacou-se].

8.10. O Relator *a quo* afastou a irregularidade quanto ao mês de março/2005, em vista de documentação comprobatória indicando que as distâncias constantes dos registros coincidiam com as das notas fiscais (peça 10, p. 22-24).

8.11. Também não procede o argumento quanto a suposta duplicidade dos efeitos da irregularidade relativa à franquia, alegadamente replicada na que resultou na parcela de débito decorrente das diferenças de quilometragem (registros X notas fiscais). Nada tem a ver uma situação com outra. O Voto que orientou a decisão recorrida explicita com clareza a origem e o cálculo desta parcela do débito, efetuado por meio da simples multiplicação do preço unitário (R\$ 2,20/km) pelas diferenças de quilometragem constatadas em cada mês. Apenas foi feita menção incidental de que nos meses de abril, maio, julho e agosto/2005 a quilometragem anotada (2.500 km) corresponderia, coincidentemente, ao equivalente à franquia de três veículos **tipo I** (3 x 833,33km = 2.500km). Mas referida alusão não altera o teor da irregularidade nem permite confundí-la com a anterior, que abordou a questão das **franquias** dos veículos **tipos III e V**.

8.12. Portanto, também quanto a este ponto, não há reparo a fazer na decisão recorrida.

8.13. Assim, entende-se não haver nos autos elementos que permitam alterar o valor imputado a título de débito por meio da decisão recorrida.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, ante os elementos constantes destes autos e o contexto normativo aplicável ao caso, conclui-se não haver razão para afastar o débito sob a responsabilidade da recorrente Ambiental Comércio Transporte e Serviços Ltda ou mesmo reduzir o seu valor.

10. Quanto ao recurso de Diogo Nogueira do Casal, não deve ser conhecido por intempestivo, nos termos da análise empreendida à peça 103.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, com fundamento no art. 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso interposto por Ambiental Comércio Transporte e Serviços Ltda e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) não conhecer do recurso interposto por Diogo Nogueira do Casal; e

c) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida;

Secretaria de Recursos/2ª Diretoria, 11/9/2015.

VIRGINIO BORGES PIAULINO
Auditor Federal de Controle Externo – mat. 6282-0
(assinado eletronicamente)