



PROCESSO	19.914-1/2013
ASSUNTO	RECURSOS ORDINÁRIOS
ÓRGÃO	PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
RECORRENTES	MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS WALACE SANTOS GUIMARÃES - ex-Prefeito CELSO ALVES BARRETO DE ALBUQUERQUE – Ex-Secretário de Administração GONÇALO APARECIDO DE BARROS – ex-Secretário de Infraestrutura MARIUSO DAMIÃO FERREIRA – ex-Secretário de Assistência Social JONAS SEBASTIÃO DA SILVA – ex-Secretário de Educação LOURINEY DOS SANTOS SILVA - ex-Secretário da Guarda Municipal ISMAEL ALVES DA SILVA- ex-Secretário de Governo MAURO SABATINI FILHO- ex-Secretário de Finanças LUIS FERNANDO BOTELHO FERREIRA- ex-Secretário de Receita JOSÉ AUGUSTO DE MORAES - ex-Secretário de Planejamento JOSÉ HENRIQUE DA SILVA FILHO – Fiscal do Contrato
ADVOGADOS	JOÃO CARLOS POLISEL – OAB/MT Nº 12.909 HÉLIO NISHIYAMA – OAB/MT Nº 12.919
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA
REVISORA	CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

RAZÕES DO VOTO-VISTA

1. Trata-se de **recursos ordinários** interpostos pelo Ministério Público de Contas e pelo ex-Prefeito de Municipal de Várzea Grande à época dos fatos relatados nestes autos, Senhor Wallace Santos Guimarães, em conjunto com o ex-Secretário Municipal de Infraestrutura, Senhor Gonçalo Aparecido de Barros; o ex-Secretário Municipal de Assistência Social, Senhor Mariuso Damiano Ferreira; ex-Secretário Municipal de Educação, Senhor Jonas Sebastião da Silva; ex-Secretário da Guarda Municipal, Senhor Louriney dos Santos Silva; ex-Secretário Municipal de Governo, Senhor Ismael Alves da Silva; ex-Secretário Municipal de Administração, Senhor Celso Alves Barreto Albuquerque; ex-Secretário Municipal de Finanças, Senhor Mauro Sabatini Filho; ex-Secretário



Municipal de Receita, Senhor Luís Fernando Botelho Ferreira; ex-Secretário Municipal de Planejamento, Senhor José Augusto de Moraes e o Fiscal do Contrato, Senhor José Henrique da Silva Filho, em face do **Acórdão nº 54/2016 – TP**, que julgou **parcialmente procedente** esta **Representação de Natureza Interna proposta pelo Ministério Público de Contas**, com aplicação de multas no total de 91 UPFs/MT, determinações legais e recomendações, em razão de irregularidades na Dispensa de Licitação 02/2013 e no Contrato 17/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Várzea Grande e a empresa Ribeiro Serviços e Locações Ltda.

2. O objeto da referida dispensa e do contrato consistiu na contratação de Pessoa Jurídica capacitada para prestação de serviços de locação de veículos leves, caminhonetes e motocicletas, com manutenção preventiva e corretiva e **seguro total dos veículos**, com ou sem motorista, para atender as necessidades do município.

3. No recurso interposto pelos ex-Gestores, esses requerem que as irregularidades JB02 e GB13, abaixo descritas, sejam afastadas e as respectivas multas excluídas, sob o argumento de que as falhas não restaram materializadas:

JB02. Despesa_Grave_02. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – **superfaturamento** (art. 37, caput, da Constituição Federal; e art. 66 da Lei nº 8.666/1993).

Achado: Foram realizados pagamentos no valor total de R\$ 13.731,95 a título de **seguro veicular** não comprovado pelas Secretarias.

GB13. Licitação_Grave_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; e demais legislações vigentes).

Achado: Desrespeitou o inciso II do art. 26 da lei nº 8.666/93 ao basear sua escolha exclusivamente nos preços apurados por meio dos orçamentos, **não levando em consideração a capacidade da empresa em prestar o serviço.**

4. Já, o recurso interposto pelo *Parquet* de Contas foi no sentido de incluir na decisão a determinação de que os ex-gestores restitua ao erário o valor referente ao seguro veicular não comprovado (superfaturamento por



inexecução do serviço), o qual estava embutido no preço total pago pela locação, bem como imposição da multa proporcional ao dano.

5. O pleito ministerial tem como fundamento a irregularidade JB02 supracitada, caracterizada pelo fato de a Prefeitura ter pago por contratos de seguros veiculares, os quais estariam embutidos no total pago à empresa locadora, apesar desta não os ter contratado. Ou seja, a empresa estaria recebendo valores da Prefeitura, concernentes a seguro, sem que os veículos fossem segurados.

6. Isso porque, os gestores em nenhum momento teriam apresentado documentos que provasse o contrário, isto é, que comprovasse a efetiva contratação dos seguros veiculares, e tampouco informaram a forma com que calcularam o valor do seguro para encontrar o preço final disposto no procedimento de dispensa e no respectivo contrato.

7. Asseverou, ainda, que essa irregularidade frustrou a segurança do procedimento de dispensa e causou prejuízos aos demais participantes, os quais apresentaram seus orçamentos considerando a contratação do seguro total.

8. Pois bem. Conforme o Voto do Conselheiro Interino Isaías Lopes da Cunha, proferido na Sessão Plenária do dia 23/06/2020, o digno Relator negou provimento ao Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público de Contas, pois entendeu que, ainda que os veículos não estivessem segurados, a locadora assumiu o risco de arcar com eventuais prejuízos.

9. Por outro lado, deu provimento ao Recurso dos ex-Gestores, pois entendeu por afastar as irregularidades JB02 e GB13 e excluir as respectivas multas, por não ver óbice no fato dos veículos locados serem arrendados de terceiros, assim como por entender que possivelmente os veículos arrendados já eram segurados, não havendo assim necessidade de nova contratação, sob pena de pagamentos em duplicidade.



10. Ademais, destacou que nenhum pagamento foi constatado por danos causados a terceiros, tampouco pagamento de veículos solicitados e não disponibilizados pela contratada.

11. Desde já, manifesto a minha concordância com o Relator no que tange ao saneamento da irregularidade GB13, relacionada à ausência de capacidade da empresa contratada de prestar o serviço de locação, uma vez que o contrato não exige que a empresa detenha a propriedade dos veículos, mas apenas que esta deve disponibilizar os veículos conforme solicitação da Prefeitura, o que foi feito, mesmo que através de veículos arrendados.

12. Todavia, solicitei vista dos autos com o intuito de esclarecer minha dúvida quanto ao saneamento da irregularidade JB02 relativa ao pagamento de seguro veicular sem a devida contraprestação, o que também tem direta relação com o pedido do recurso ministerial.

13. Isso porque, após o Conselheiro Relator proferir o seu Voto, verifiquei que tal saneamento teve como fundamento a assertiva de que era “plenamente possível que os veículos arrendados já eram segurados” e de que, ainda que os veículos não estivessem segurados, a locadora assumiu o risco de arcar com eventuais prejuízos.

14. Nesse primeiro aspecto, esclareço que, ao compulsar os autos, não localizei documentos aptos a comprovar a contratação do seguro veicular, ou seja, as respectivas apólices, mesmo que em nome dos arrendantes.

15. Ao contrário, conforme ponderado no voto original, a empresa limitou-se a afirmar que os custos do seguro seriam proibitivos em razão de sua finalidade, que era de suprir a atividade-fim da Polícia Civil Militar, do Corpo de Bombeiros e da Secretaria Municipal de Saúde, e que, em caso de sinistro, cobriria todos os gastos.

16. No que se refere a alegada ausência de prejuízo, mesmo diante da não comprovação da contratação dos seguros devidamente remunerados pela



Administração, esclareço que o contrato de seguro tem como objetivo proteger o Erário de eventual ação de reparação de dano, em caso de acidente veicular, pois nos termos da súmula 492 do STF, essa ação pode ser proposta tanto contra a locadora quanto contra a locatária.

Súmula 492 do STF. A empresa locadora de veículos responde, civil e solidariamente com o locatário, pelos danos por este causados a terceiro, no uso do carro locado.

17. Aliás, verifico que entre os sete itens contratados, cinco se referem a veículos **sem motorista**, o que significa dizer que o veículo será conduzido por servidor da Prefeitura, o que atrai a responsabilidade objetiva da Administração Pública em eventual ação de reparação de dano, nos termos do artigo 37, § 6º, da CF/88, e conforme jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça.

18. É importante asseverar que o seguro serviria para reparar, parcial ou totalmente, eventual ressarcimento civil por sinistro decorrente de acidente de trânsito, adimplido pelo Município, em ação de reparação de danos ou, ainda, serviria como mecanismo para, extrajudicialmente, desestimular, legalmente, o ajuizamento de ações indenizatórias em face do ente federativo, para casos em que a indenização pela seguradora fosse suficiente e proporcional perante os danos por ventura sofridos por terceiros ou pela locadora.

19. Destaco que, apesar de, em regra, não se aceitar denúncia da lide na própria ação de reparação de danos proposta por terceiro, a existência de seguro permitiria ao poder público, eventualmente sucumbente na ação indenizatória, o direito de ajuizar ação regressiva em face da seguradora.

20. Nesse sentido, transcrevo precedente recente do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. COLISÃO DE VEÍCULOS. ILEGITIMIDADE PASSIVA DAS EMPRESAS DENUNCIADAS A



LIDE SUCESSIVAMENTE. REJEIÇÃO. ACIDENTE PROVOCADO POR AGENTE PÚBLICO NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO. DANO MORAL E MATERIAL. EXISTÊNCIA. VALORES INDENIZATÓRIOS PRESERVADOS. NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUTA E O PREJUÍZO DO PARTICULAR. RESPONSABILIDADE OBJETIVA ATRIBUÍDA DIRETAMENTE AO ESTADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS FIXADOS NA SENTENÇA. MANUTENÇÃO. APELO PARCIALMENTE PROVIDO 1. Ainda que a empresa locadora de automóveis e denunciada a lide pelo Estado seja a proprietária do veículo utilizado pela Polícia Militar envolvido no acidente, se o dano originar-se de ato de Agente Público no exercício de função pública, o Estado não poderá se eximir de reparar de forma direta o prejuízo obtido pelo administrado, visto que estariam presentes os pressupostos da responsabilidade objetiva da Administração Pública (o dano, a conduta lesiva e o nexo causal) e ausentes as causas que a excluem (caso fortuito, força maior ou pela culpa exclusiva da vítima) ou a atenuam (culpa parcial do lesado no evento danoso).2. Se essa empresa, cuja atividade consistiu em locar o veículo de sua propriedade para o Estado, denunciar a lide a corretora e essa, sucessivamente, a seguradora do automóvel alugado, embora haja a legitimidade passiva da proprietária e a da Companhia de Seguros, essas intervenções de terceiro devem ser rejeitadas se acarretarem desdobramentos processuais dispensáveis. 3. **Isso porque a fundamentação da condenação do Estado é a responsabilização objetiva, ao passo que o direito de o denunciante eventualmente sucumbente cobrar do denunciado, via ação regressiva, a restituição do valor indenizatório pago, lastreia-se em previsões contratuais regidas pelo Direito Privado, a serem analisadas conforme a casuística.**4. Dessa forma, sopesando a economia processual, finalidade dessa modalidade de intervenção de terceiros e a necessidade de celeridade processual e efetivação jurisdicional, relevantes premissas do vigente diploma processual, entendo que estas últimas devem prevalecer. 5. **Nada impede, contudo, que o ente federativo ofereça posteriormente, ação autônoma regressiva contra a proprietária e a seguradora com o fito de reaver a quantia indenizatória paga.** 6. Ressalte-se, além de tudo que o constituinte brasileiro adotou a Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado, ou seja, nas relações em que o particular sofre um dano em decorrência de uma atividade estatal, seja ela prestada por pessoa jurídica de direito público ou privado, há dispensa da verificação da culpa em relação ao fato danoso, devendo apenas ser analisado se existe ligação entre o ato praticado e o dano causado.7. Por outro lado, essa responsabilidade civil somente é afastada pelo caso fortuito, força maior ou pela culpa exclusiva da vítima, podendo, ainda, ser atenuada pela culpa parcial do lesado no evento danoso. 8. Logo, se o agente público, ao dirigir a viatura policial no exercício de sua função, ocasionar a responsabilização objetiva Estatal pelo acidente de trânsito que vitimar terceiro, mencionada responsabilidade só será afastada se faltar o nexo de causalidade entre o seu comportamento comissivo ou omissivo e o dano, o que ocorre eventualmente, nas referidas hipóteses de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima. 9. Se a perda total do veículo automotor pelo administrado for resultante do acidente automobilístico, o dano material resta



evidenciado. 10. Já os lucros cessantes, uma vez não comprovados, devem ser excluídos do montante cobrado a título de dano patrimonial. 11. Dessa forma, sendo o valor do prejuízo material resultante da ponderação razoável por parte do juízo singular, entre os valores dos orçamentos apresentados pela parte interessada para o conserto do carro e o valor dado à causa, ele deve ser mantido. 12. Ademais, referente ao dano moral, ele estará configurado, caso o evento também tenha ocasionado lesão à integridade física do administrado, além de vários outros transtornos presumidamente sofridos por quem abruptamente foi envolvido em uma colisão e considerando-se o alto grau da avaria, não dispôs de seu veículo para realizar seus afazeres cotidianos por um lapso temporal considerável. 13. Saliente-se ainda que se a quantia indenizatória fixada para reparar a lesão ao âmago do autor for suficiente para minorar a sua angústia e o seu sofrimento, ela deve permanecer inalterada. 14. Outrossim, uma vez levado razoavelmente em consideração todo o período de trâmite da demanda, bem como os critérios estabelecidos no art. 85, §2º, § 3º do CPC, deduz-se que o valor dos honorários advocatícios sucumbenciais estabelecidos na sentença não devem ser reduzidos. 15. Apelação. Parcial provimento.

(Apelação 469814-60009369-34.2013.8.17.0480, Rel. Democrito Ramos Reinaldo Filho, 1ª Câmara Regional de Caruaru - 2ª Turma, julgado em 25/04/2019, Dje 07/06/2019) [Grifado]

21. Se o contrato de seguro existisse, haveria também a possibilidade da Administração Pública, após eventual acidente de trânsito e em caso de inércia da locadora contratada, notificá-la para requerer o pagamento de indenização à seguradora, a fim de suspender a prescrição da pretensão quanto ao seguro, nos termos da Súmula 229, do STJ:

Súmula 229 – O pedido do pagamento de indenização à seguradora suspende o prazo de prescrição até que o segurado tenha ciência da decisão.

22. Nesse sentido, transcrevo abaixo trechos do contrato no que tange ao seguro:

Cláusula Segunda - Do Objeto

O presente contrato tem por objeto a Contratação de Pessoa Jurídica capacitada para prestação de serviços de de locação de veículos leves, caminhonetes e motocicletas, com manutenção preventiva e corretiva e **seguro total dos veículos**, com ou sem motorista, para atender as necessidades desta municipalidade.



[...]

7.1.5. Disponibilizar o seguro dos veículos sob locação, inclusive as reservas o qual deverá ter cobertura contra perdas por responsabilidade civil, danos causados a terceiros e materiais sem compra da apólice dispensado o contratante de qualquer compromisso indenizatório, devendo o custo do seguro estar incluído no preço da locação.

23. Assim, ao pagar o valor da locação, em que já estava embutido o valor do seguro, sem que sua efetiva contratação fosse comprovada, houve um pagamento superfaturado por inexecução do serviço, cabendo portanto o seu ressarcimento ao erário municipal.

24. Portanto, está com a razão o Ministério Público de Contas, ao afiançar a existência do dano e do dever de ressarcí-lo:

[...] o seguro era objeto contratual e, se não bastasse, o seu custo compunha o custo do preço total do objeto orçado para locação” e argumenta ainda que a Prefeitura realizou os pagamentos, “sem o desconto do seguro, é evidente, indiscutível e incontestado que tais pagamentos afiguram-se indevidos e, portanto devem ser restituídos ao erário municipal”.(Doc. Digital 47165/2016, p.18)

25. Outrossim, coadunado com o *Parquet* de contas que, ao deixar de contratar o seguro total, a contratada frustrou a segurança do procedimento de dispensa e causou prejuízo aos demais participantes, os quais apresentaram seus orçamentos incluindo o custo do seguro:

Ademais, tem-se também a conduta desrespeitosa da contratada que, ao deixar de contratar o seguro total que era obrigado, sem, contudo, aplicar os descontos devidos, frustrou a segurança do procedimento de dispensa e causou prejuízos aos demais participantes, os quais apresentaram seus orçamentos considerando a contratação do seguro total, nos termos do referido procedimento.” (Doc. Digital 47165/2016 - p.18).

26. Ademais, por fazer parte do objeto contratual, a não contratação do seguro representa descumprimento parcial do contrato, contrariando o disposto no artigo 66, da Lei 8.666/1993, a ensejar inclusive imposição de multa contratual de 15% sobre o valor da ordem de serviço:

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial

Cláusula Contratual. 11.2.1.d. 15% (quinze por cento) sobre o valor da



Ordem de Serviços/Empenho, pelo descumprimento de qualquer cláusula contratual exceto prazo de entrega.

27. Portanto, não há como afastar a negligência dos ex-Gestores e do Fiscal de Contrato por não fiscalizarem o cumprimento integral do contrato e assim, além de não imporem a multa contratual por seu descumprimento parcial, levaram a Administração a suportar pagamento indevido, em razão da ausência da comprovação da contratação do seguro veicular.

A Lei se reporta ao representante da Administração, colocando-o como responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo das informações pertinentes. (TORRES, Ronny Charles Lopes. Leis de Licitações Públicas comentadas. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, p. 806)

28. Logo, entendo pela manutenção da irregularidade JB02, a ensejar a manutenção da multa fixada no Acórdão recorrido, bem como a imposição de restituição ao erário dos valores pagos para fins de contratação de seguro veicular.

29. Quanto à metodologia utilizada pela SECEX na apuração do *quantum* do dano, em suas contrarrazões, os ex-Gestores afiançaram a sua inadequação, visto que não considerou a composição de preço apresentada pela empresa contratada quando da proposta formulada no processo licitatório, a quantidade de veículos, se pessoa física ou jurídica e que o seguro de um veículo contratado no ano de 2013 é diferente do realizado em 2014.

30. Todavia, os ex-Gestores não lograram êxito em apresentar metodologia alternativa para tal apuração, deixando de exercer o seu ônus de prova.

31. Ademais, como poderou o Ministério Público de Contas, os seguros de empresas especializadas não estão submetidos às mesmas variáveis dos seguros pessoais, mas são cotados de forma especializada, a fim de erradicar essas variáveis.

32. Logo, deve prevalecer a metodologia apresentada pela Equipe



técnica e os valores de ressarcimento elencados no seu Relatório Preliminar (Doc. Digital 132475/2014, pág. 22 a 25), em que detalha o *quantum* a ser ressarcido por cada responsável, em razão do pagamento de seguro veicular não comprovado.

33. Pelo exposto, **divirjo parcialmente do Relator**, e **voto** no sentido de **dar provimento** ao Recurso do Ministério Público de Contas, e assim determinar que os ex-gestores e a empresa contratada **restituem ao erário** os valores abaixo descritos, referentes ao **seguro veicular** não comprovado (superfaturamento por inexecução do serviço), os quais estavam embutidos no preço total pago pela locação, bem como **aplicar a multa de 10%** sobre o valor do dano.

Responsáveis	Dano a ser ressarcido
Sr. Wallace Santos Guimarães – ex- Prefeito Sr. José Henrique da Silva Filho – Fiscal do Contrato A empresa Ribeiro Serviços e Locações Ltda. - ME - contratada Sr. Celso Alves Barreto de Albuquerque – ex-Secretário de administração	R\$ 1.067,46
Sr. Wallace Santos Guimarães – ex- Prefeito Sr. José Henrique da Silva Filho – Fiscal do Contrato A empresa Ribeiro Serviços e Locações Ltda. - ME - contratada Sr. Mariuso Damião Ferreira - ex-Secretário de Assistência Social	R\$ 711,64
Sr. Wallace Santos Guimarães – ex- Prefeito Sr. José Henrique da Silva Filho – Fiscal do Contrato A empresa Ribeiro Serviços e Locações Ltda. - ME - contratada Sr. Jonas Sebastião da Silva - ex-Secretário de Educação	R\$ 2.201,80
Sr. Wallace Santos Guimarães – ex- Prefeito Sr. José Henrique da Silva Filho – Fiscal do Contrato A empresa Ribeiro Serviços e Locações Ltda. - ME - contratada Sr. Ismael Alves da Silva - ex-Secretário de Governo	R\$ 1.067,46
Sr. Wallace Santos Guimarães – ex- Prefeito Sr. José Henrique da Silva Filho – Fiscal do Contrato A empresa Ribeiro Serviços e Locações Ltda. - ME - contratada Sr. Louriney dos Santos Silva - ex-Secretário da Guarda Municipal	R\$ 3.847,68
Sr. Wallace Santos Guimarães – ex- Prefeito Sr. José Henrique da Silva Filho – Fiscal do Contrato A empresa Ribeiro Serviços e Locações Ltda. - ME - contratada Sr. José Augusto de Moraes - ex-Secretário de Planejamento	R\$ 533,73
Sr. Wallace Santos Guimarães – ex- Prefeito Sr. José Henrique da Silva Filho – Fiscal do Contrato A empresa Ribeiro Serviços e Locações Ltda. - ME - contratada Sr. Luís Fernando Botelho Ferreira - ex-Secretária de Receita	R\$ 533,73



Sr. Wallace Santos Guimarães – ex- Prefeito Sr. José Henrique da Silva Filho – Fiscal do Contrato A empresa Ribeiro Serviços e Locações Ltda. - ME - contratada Sr. Gonçalo Aparecido de Barros - ex-Secretário de Infraestrutura	R\$ 3.768,45
Total	R\$ 13.731,95

34. Assim também, no que se refere ao Recurso dos ex-Gestores, divirjo parcialmente do relator, no sentido de **dar provimento parcial**, visto que coaduno com o Relator quanto ao saneamento da irregularidade GB13, mas entendo por **manter a irregularidade JB02**, referente ao pagamento de seguro veicular **sem a devida contraprestação**, todavia, em razão da imputação da multa de 10% sobre o valor do dano, entendo por excluir a multa de 20 UPFs imposta no acórdão recorrido.

35. É o Voto-vista.

Cuiabá, 30 de junho de 2020.

(assinatura digital)
Jaqueline Jacobsen Marques
Conselheira Substituta
Relatora