



OPERAÇÃO SANGUESSUGA
AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC 021.451/2009-7

Tipo: Tomada de Contas Especial (convertida de representação)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Vila Rica/MT

Responsável: Klass/Klass Comércio e Representações Ltda., Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Naftaly Calisto da Silva

Procurador ou Advogado: Luiz Antonio Pôssas de Carvalho, OAB/MT 2623, e Luciana Borges Moura, OAB/MT 6755 (Peça nº 15)

Interessado em Sustentação Oral: “Não há”.

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra a empresa Klass/Klass Comércio E Representações Ltda., Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Sr. Naftaly Calisto Da Silva, a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio abaixo discriminado, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União – CGU em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – DENASUS, com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde (UMS), em decorrência da “Operação Sanguessuga” deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde – FNS.

Processo Original: 25007002555/07-51	Auditoria DENASUS 4713 (fls. 03/26)	
Convênio Original FNS: 970/2002 (fls. 45/52)	Convênio Siafi: 455856	
Início da vigência: 15/7/2002	Fim da vigência: 14/10/2003	
Município/Instituição Convenente: Prefeitura Municipal de Vila Rica		UF: MT
Objeto Pactuado: apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, equipamentos e sua transformação.		
Valor Total Conveniado: R\$ 114.400,00		
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 104.000,00	Percentual de Participação: 90,91	
Valor da Contrapartida do Convenente: R\$ 10.400,00	Percentual de Participação: 9,09	
Liberação dos Recursos ao Convenente		



Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
200208408929 (fl. 68)	18/12/2002	20/12/2002 (fl..69)	104.000,00

2. Por meio do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário, o Tribunal, entre outras providências, determinou ao DENASUS e à CGU que encaminhassem os resultados das auditorias diretamente ao TCU, para serem autuados como representação, e autorizou sua conversão em tomada de contas especial, nos casos em que houvesse indícios de superfaturamento, desvio de finalidade ou de recursos ou qualquer outra irregularidade que resultasse prejuízo ao erário federal (subitens 9.4.1. e 9.4.2.1 do referido Acórdão).

3. EFETIVAÇÃO DAS CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS

3.1. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de audiências e citações, na forma prevista no art. 179, incisos II e III, do RI/TCU, os responsáveis a seguir arrolados em razão das irregularidades delineadas na instrução às folhas 495/519:

Responsável	Ofício Citação (folhas)	Ofício Audiência (folhas)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (folhas)
KLASS/KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.	1434/2011-TCU/SECEX-4 (fls. 525/526)	-	Fls. 531
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN	1436/2011-TCU/SECEX-4 (fls. 527/528)	-	Fls. 532
NAFTALY CALISTO DA SILVA	1424/2011-TCU/SECEX-4 (fls. 522/524)	1424/2011-TCU/SECEX-4 (fls. 522/524)	Fls. 533

3.2. As citações foram promovidas para que os responsáveis apresentassem alegações de defesa e/ou para que recolhessem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde os valores referenciados, em virtude dos indícios de superfaturamento verificados na aquisição de veículo para unidade móvel de saúde, com recursos recebidos por força do Convênio 970/2002 (Siafi 455856), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Vila Rica /MT, conforme tabela abaixo:

Cálculo do superfaturamento apontado (fls. 517/518):

Responsáveis Solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (90,91%)	Data
Naftaly Calisto da Silva (então Prefeito do município de Vila Rica/MT)	290.826.501-00	46.519,30	67.800,00	22.073,36	26/12/2002
Klass Comercio e Representação Ltda.	02.332.985.0001-88				
Luiz Antônio Trevisan Vedoin (Administrador)	594.563.531-68				

3.3. A audiência foi realizada a audiência na pessoa do Sr. Naftaly Calixto da Silva (CPF: 290.826.501-00), então prefeito do município de Vila Rica/MT, para que apresentasse razões de justificativa acerca dos seguintes indícios de irregularidades verificados na execução dos Convites 20/2002 e 21/2002, referentes ao Convênio nº 97012002 (Siafi nº 455856):

- a) fracionamento da despesa, vez que a soma global dos dois certames - R\$ 113,590,00 - ultrapassou o limite permitido para a modalidade convite,
- b) ausência de pesquisa de preços, o que impediu a Administração de avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente.
- c) pagamentos antecipados efetuados às empresas Klass Com. e Rep, Ltda. e Comercial Rodrigues, parte do pagamento devido à Klass, no valor de R\$ 61.020,00 (cheque 850003), foi efetuado em 26/12/2002, sendo que o ônibus somente fora recebido pela Prefeitura em 17/01/2003. Parte do pagamento devido à empresa Comercial Rodrigues, no valor de R\$ 41.940,00, foi feito em 26/12/2002, contudo o serviço e os equipamentos somente vieram a ser recebidos em 12/01/2003, estranhamente antes do fornecimento do ônibus.

4. AS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

4.1. O Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Klass Comércio e Representações Ltda, regularmente citados, após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa em resposta aos Ofícios de Citação, fazendo-se operar contra ambos os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

4.2. A seguir aduzem-se, no essencial, os argumentos tempestivamente apresentados pelo Sr. Naftaly Calisto da Silva (CPF: 290.826.501-00), então Prefeito do município de Vila Rica /MT e, logo após, a sua análise.

ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS TEMPESTIVAMENTE PELO SR. NAFTALY CALISTO DA SILVA (PEÇA Nº 16)

4.3. SOBRE A RESPONSABILIDADE DO EX-PREFEITO E DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

- a) os procedimentos licitatórios foram efetuados pela Comissão de Licitação, que tem responsabilidade para tanto conforme o que preceitua a doutrina e lei específica;
- b) “consideram-se responsáveis pela licitação, os agentes públicos designados pela autoridade de competência, mediante ato administrativo próprio (portaria, por exemplo), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite”;
- c) “os membros da comissão de licitação respondem solidariamente pelos atos praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão...”;
- d) “todos os apontamentos efetuados pela Auditoria não foram de responsabilidade do Prefeito Municipal, sendo que este em todo o processo administrativo somente homologou e adjudicou o certame”;
- e) “o defendente não elaborou o processo licitatório, nem tinha competência funcional para tanto, somente fora o ordenador de despesa, ou seja, pagou o que foi devidamente licitado”;

f) “o defendente jamais participou ou teve conhecimento de atos que visassem frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, nem muito menos pactuou para obtenção de vantagem nem para si ou para outrem”;

g) sobre a possibilidade de condenação a restituição do dano ao erário, o defendente afirma, baseado em doutrina que menciona, que:

“o princípio da proporcionalidade deve soar como medida Justa Excelência, devendo equacionar os meios e os fins da medida, e no caso em apreço é notório que o meio utilizado não será proporcional em relação ao objetivo pretendido, posto é demasiadamente exagerada, onerando excessivamente o defendente, pois o mesmo não pode ser solidário em pagar o montante devido. Uma porque não foi o causador dos apontamentos efetuados e duas porque o objeto licitado fora de preço do mercado e que cumpriu o seu objetivo fim, beneficiando toda a coletividade;”

h) “deveria ser aplicado no caso em comento o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade o que não fora avaliado” pelo TCU;

i) argumentando sobre a “presunção de inocência”, afirma o defendente que não teria incorrido em conduta ilegal, tendo que vista que as irregularidades apontadas pelo TCU refugiriam a sua competência.

ANÁLISE

4.4. O responsável tenta eximir-se de culpa, sustentando que os atos questionados teriam sido praticados pelos membros da Comissão de Licitação, os quais responderiam solidariamente pelos atos praticados. A argumentação não pode ser aceita, haja vista que, da autoridade superior (no caso, o prefeito municipal), espera-se a verificação da legalidade de todos os atos praticados na licitação.

4.5. Além do mais, o ato de homologação praticado pelo responsável, longe de constituir mera formalidade, envolve o exame da legalidade dos atos integrantes do procedimento e da conveniência da contratação. A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que não deve prosperar a pretensão do gestor de imputar todas as irregularidades praticadas nos certames licitatórios inquinados à comissão de licitação, esquecendo-se de que, ao homologar os atos praticados, a eles vinculou sua responsabilidade, reconhecendo-os como válidos (p.e. Acórdãos nºs 195/2004, ratificado pelo 681/2005, e 58/2005, ratificado pelo 1.851/2005, todos do Plenário).

4.6. Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed., São Paulo, p. 281), a autoridade homologadora tem diante de si três alternativas: confirmar o julgamento, homologando-o; sanear o procedimento e retificar a classificação, se verificar irregularidade corrigível no julgamento; ou anular o julgamento ou toda a licitação, ao deparar-se com irregularidade insanável e prejudicial ao certame em qualquer fase da licitação. Uma vez homologada a licitação e determinada a adjudicação, a respectiva autoridade passa a responder por todos os efeitos e consequências da licitação, pois com a homologação ocorre a superação da decisão inferior pela superior e, conseqüentemente, a elevação da instância administrativa.

4.7. Ao revisar e validar o processo licitatório (homologação), o Sr. Naftaly Calisto da Silva não fez ressalva à ausência da pesquisa de preços, que contribuiu diretamente para o superfaturamento ocorrido. Caso não tivesse se omitido no cumprimento dessa obrigação legal (art. 40, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93), certamente o gestor municipal teria se apercebido dos valores excessivos que estavam sendo ofertados naquele momento, dispondo de elementos para evitar o dano ao erário que se anunciava evidente.

4.8. O fato de ter praticado os atos de homologação e adjudicação, bem como os de pagamento, reforça e evidencia, portanto, sua culpabilidade, uma vez que sua participação foi absolutamente decisiva para a consumação do prejuízo verificado, bem como das demais irregularidades apuradas no processo.

4.9. Como é sabido, no que concerne ao processamento das tomadas de contas especiais, a jurisdição do TCU alcança todos “aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário”, conforme disposto no art. 5º da Lei 8.443/92.

4.10. A respeito do argumento do defendente de que jamais participou ou teve conhecimento de atos que visassem frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório, nem muito menos pactuou para obtenção de vantagem para si ou para outrem, ressalta-se que a teoria da responsabilidade subjetiva, adotada pelo Tribunal de Contas da União, exige apenas a comprovação da culpa em sentido amplo (*latu sensu*) na conduta do agente para efeito da imposição de sanções ou do dever de indenizar (ou restituir ao erário). No caso ora analisado, estão presentes os pressupostos fáticos para a responsabilização, quais sejam, a conduta anti-jurídica (os atos irregulares imputados ao Sr. Naftaly Calisto da Silva), o nexo de causalidade entre tal conduta e o resultado adverso (sem a prática de tais atos, as irregularidades não ocorreriam) e a culpabilidade (reprovabilidade da conduta, baseada na razoabilidade de exigir-se conduta diversa nas circunstâncias vivenciadas e de admitir-se que era possível ao gestor ter consciência da ilicitude do ato que praticara).

4.11. De igual modo, e pelo que já foi exposto, não procedem as alegações de que o TCU não teria respeitado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Ao identificar todos os elementos de culpabilidade do então prefeito municipal de Vila Rica/MT, bem como da empresa Planam e de seu administrador, este Tribunal, de fato, atribui “*a Cesar o que é de Cesar*”, na devida medida.

4.12. À referida empresa e seu sócio, a imputação inafastável de que contribuíram para a perpetração das irregularidades causadoras do dano ao erário, o que, por isso, leva à conclusão de que devem participar do ressarcimento de tal prejuízo. Ao ex-gestor, além de também sofrer essa mesma consequência, deve-se considerar a possibilidade de aplicação de sanção pela prática dos atos inquinados, na condição de gestor público, responsável primeiro pela observância da legislação e dos princípios constitucionais norteadores da administração do Estado.

4.13. Ao fazer isso, conforme sobejamente demonstrado nestes autos, o TCU privilegia e homenageia os princípios do Direito, especialmente os da razoabilidade e da proporcionalidade.

4.14. Por isso, rejeitam-se as alegações e justificativas apresentadas quanto a este ponto.

4.15. SOBRE AS IRREGULARIDADES NAS LICITAÇÕES APONTADAS PELO TCU

a) “as supostas irregularidades suscitadas não são reais, bem como não torna o processo administrativo nulo, ou anulável”;

b) sobre o fracionamento da despesa, o TCU estaria equivocado, uma vez que “nenhuma empresa fabricante de automóveis, utilitários, microônibus e ônibus fornecem o objeto do convênio de fábrica: Veículo tipo Ônibus com gabinete medico”;

c) a respeito da ausência de pesquisa prévia de preços, o defendente, após listar quais seriam os objetivos de tal estimativa, afirma que “o Ministério da Saúde já fazia a levantamento de valores, já vinha pré estipulado o valor que o Município tinha que seguir, conforme plano de trabalho ou seja, a pesquisa de mercado”;

- d) como não haveria “qualquer superfaturamento no certame, desta forma não houve a necessidade de se fazer pesquisa de mercado”;
- e) “conforme pode ser observado os depoimentos da funcionaria da empresa Planam e de Luiz Antonio Vedoin, as suas empresas estavam aptas a participar de licitações, que os bens móveis não eram superfaturados e que eram apenas a sua empresa e terceiros ligados a sua empresa que faziam este fornecimento para Mato Grosso”;
- f) as cartas-convites lançadas atenderam ao disposto nos arts. 38 e 43 da Lei nº 8.666/93, bem como os princípios tratados no art. 3º da mesma lei também foram respeitados;
- g) “o aviso resumido das licitações fora devidamente publicado na forma costumeira e os recibos de entrega do convite estão devidamente assinados e datados como determina o artigo 21, parágrafo 1º e 2º, inciso IV, da Lei 8.666/93”.

ANÁLISE

4.16. Em primeiro lugar, este Tribunal demonstrou, quando da instrução inicial destes autos, a real ocorrência das irregularidades inquinadas, apresentando os critérios legais que embasaram as análises preliminares, bem como as correspondentes evidências dos fatos.

4.17. Quanto ao fracionamento indevido da licitação em dois convites distintos, também não é aceitável a alegação de que não haveria empresas que fornecessem ambos os objetos (veículo e equipamentos) por dois motivos: a uma, porque é, sim, possível que ambos os objetos licitados sejam fornecidos/prestados por uma única empresa; e a duas, porque, ainda que ninguém se apresentasse oferecendo ambos os produtos, poderia haver a previsão, no edital de tomada de preços, de adjudicação por item.

4.18. Ao decidir licitar na modalidade convite, evitando a tomada de preços, o responsável “feriu de morte” a possibilidade de uma competição real, haja vista que os licitantes se limitaram àqueles “convidados”, escolhidos que foram pela prefeitura com base em critérios não explicitados.

4.19. Caso tivesse optado pelo correto caminho da tomada de preços, a administração municipal não teria controle na definição de quem poderia participar da licitação (ao contrário do convite), e a competição seria possível entre os diversos e potenciais interessados.

4.20. Deve-se ressaltar que esquema fraudulento na venda de unidades móveis de saúde revelado pela Polícia Federal somente foi possível porque os “arquitetos” das fraudes cometidas tinham absoluto controle das empresas (ou supostas empresas) que participavam de cada licitação. Tal mecanismo foi viabilizado pela adoção indiscriminada da modalidade convite pelas prefeituras, nas licitações realizadas com os recursos transferidos pela União.

4.21. Além disso, foi comprovado que, na execução de diversos convênios celebrados pelo MS com variados municípios, cujas licitações receberam a devida publicidade, houve a participação de empresas concessionárias de veículos que forneceram unidades móveis devidamente transformadas em unidades de saúde, a exemplo do que ocorreu nos Convênios FNS 1206/2001 (GO), 3883/2001 (RN), 2514/2002 (PA), 3754/2002 (RO), 1067/2003 (RN), 1750/2003 (PA), 1904/2004 (RO), 4138/2004 (MS), 1703/2005 (PA), 1858/2005 (MT), entre diversos outros.

4.22. Esse fato refuta a informação que teria sido dada, em depoimentos prestados por funcionário e proprietário da empresa Planam teriam, segundo os quais apenas essa empresa e terceiros ligados a ela faziam tal fornecimento no estado do Mato Grosso.

4.23. Sobre a ausência de pesquisa de preço, a alegada restrição do mercado não pode ser consideradas óbice para o cumprimento dessa fundamental etapa do processo de compra. É sabido que, tanto a aquisição de veículo para destinação como unidade móvel de saúde, em quaisquer de suas configurações, como a sua transformação, são objetos relativamente comuns, contratados há

anos pelos gestores públicos nos três níveis de governo e, portanto, passíveis de serem pesquisados. A consulta junto a fornecedores é outra forma simples de aferição do preço de mercado, a exemplo dos levantamentos efetuados pelos órgãos de controle Denasus, CGU e TCU, para composição dos valores de referência adotados na análise dos convênios auditados.

4.24. Caso não tivesse se omitido no cumprimento dessa obrigação legal (art. 40, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93), certamente o gestor municipal teria se apercebido dos valores excessivos que estavam sendo ofertados naquele momento, dispondo de elementos para evitar o dano ao erário que se anunciava evidente.

4.25. São igualmente infundadas as justificativas de que “o Ministério da Saúde já fazia a levantamento de valores, já vinha pré estipulado o valor que o Município tinha que seguir, conforme plano de trabalho ou seja, a pesquisa de mercado”.

4.26. Como é sabido, na celebração de convênios, o órgão concedente realiza uma estimativa genérica, sobre os custos do objeto a ser conveniado, competindo fundamentalmente à entidade conveniente realizar a devida licitação com vistas à obtenção das melhores condições de aquisição ou fornecimento, e à comprovação, na prática, dos preços praticados pelo mercado. Caso o valor contratado seja inferior ao conveniado, deve-se proceder, nos termos da lei, à restituição, ao concedente, dos valores não utilizados.

4.27. Não obstante, é possível que o repassador tenha-se omitido ou falhado na análise da “razoabilidade financeira” do objeto do convênio assinado, situação que pode ocasionar a responsabilização dos agentes encarregados dessa análise no âmbito do órgão concedente.

4.28. No presente caso, tal aspecto (a eventual responsabilidade dos servidores e dirigentes do Ministério da Saúde) foi objeto de avaliação por este Tribunal, no âmbito do TC-018.701/2004-9, tendo originado o Acórdão nº 1147/2011-Plenário. Por intermédio dessa deliberação, vários gestores do MS foram sancionados pela prática de atos (ou omissão) relacionados aos convênios celebrados para aquisição de unidades móveis de saúde, objeto da Operação Sanguessuga, inclusive quanto à irregularidade em questão, conforme se depreende do item 9.1, letra “b”, da referida deliberação, um dos motivos ensejadores da multa aplicada:

b) inexistência de uma efetiva e documentada pesquisa de preço de mercado nos convênios firmados para aquisição de Unidades Móveis de Saúde - UMS, assim como, a inexistência de uma composição de custos adequada e objetiva das UMS, as quais serviriam de parâmetro para as análises técnicas do Ministério da Saúde, ponderando sobre os princípios e ditames do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 10.180/01, em seu art. 35, §1º, levando em conta a variedade de características do objeto em pauta, a quantidade de convênios firmados para aquisição de UMS e o impacto da questão sobre a continuidade na administração dos processos de convênios, levando-se em conta as ponderações insertas na "Análise" do item 8.48.2. da presente instrução;

4.29. Finalmente, a alegação de que os convites realizados teriam seguido os trâmites, procedimentos e princípios exigidos pela Lei nº 8.666/93, inclusive quanto a sua publicação, não elide a constatação de que a adoção dessa modalidade licitatória foi irregular, porquanto danosa à publicidade e ao caráter competitivo dos certames, bem assim que contribuiu para a ocorrência do superfaturamento.

4.30. Por essas razões as justificativas apresentadas nesse tópico devem ser rejeitadas.

4.31. SOBRE A UTILIDADE DA UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE

a) “a aquisição da unidade móvel de saúde equipada, era da máxima importância à municipalidade, haja vista, a deficiência do Município;”

- b) “que conforme as cópias que anexamos à presente a unidade móvel beneficia o Município até os dias atuais”;
- c) “o objeto do contrato foram cumpridos a rigor, e pago com o êxito apresentado”;
- d) “não é plausível o pedido de devolução do dinheiro do recurso, haja vista que o objeto do certame licitatório fora concluído devidamente e que o bem licitado beneficiou a Prefeitura Municipal, ou seja, os munícipes”.

ANÁLISE

4.32. De igual modo, não pode ser aceita, sequer como atenuante de sua conduta, a justificativa de que o objeto do contrato foi cumprido e de que a unidade móvel de saúde era da máxima importância para o município, e ainda de que estaria beneficiando a comunidade local. Ora, isso é o mínimo que se espera de uma compra efetuada com recursos públicos, que o investimento retorne para a sociedade na forma de bens e serviços úteis à coletividade.

4.33. Mas isso, por si só, não é suficiente para conduzir à aprovação das contas dos gestores. Tanto é assim, que o questionamento principal nesta TCE reside no fato de que o objeto do convênio foi atingido com um preço superior ao praticado pelo mercado à época. Tal análise é, igualmente, essencial. Se assim não fosse valeria a máxima de que “os fins justificam os meios”, o que é absolutamente inadmissível em se tratando da gestão de recursos públicos.

4.34. Em função disso, rejeitam-se as alegações apresentadas.

4.35. SOBRE OS PAGAMENTOS ANTECIPADOS

a) “tal acusação não merece prosperar tendo em vista que, conforme o Decreto de nº. 68/02 em acostado, proferido pelo defendente, a Prefeitura Municipal de Vila Rica entrou em período de recesso entre as datas de 16 de Dezembro de 2002 a 13 de Janeiro de 2003, de modo que não seria possível a acusação de recebimento dos equipamentos odontológicos e do Ônibus objetos desta lide”;

b) em função disso, a entrega dos objetos foi realizada posteriormente, uma vez que no período de recesso não haveria pessoal habilitado para o recebimento do bem.

ANÁLISE

4.36. Como se percebe, a defesa alega que o recebimento dos objetos só foi realizado nas datas apuradas, em função da indisponibilidade, no período do recesso municipal (16/12/2002 a 13/1/2003), de servidores tecnicamente habilitados para tal procedimento. Embora conste dos autos que os equipamentos foram efetivamente recebidos em 12/1/2003, portanto antes do término do recesso, essa não é a questão fundamental.

4.37. Esse fato não é questionado, até porque tal fase da despesa pública (o recebimento) deve, pela sua importância e implicações, ser realizada por quem esteja habilitado. Critica-se, sim, o fato do pagamento ter sido realizado sem a efetiva contraprestação do serviço/fornecimento.

4.38. Ao fazê-lo, o administrador municipal, entre outras possíveis consequências danosas, correu risco de que os bens não fossem entregues, ou mesmo o fossem sem que preenchessem os requisitos estabelecidos com o fito de atender às necessidades da administração. É por isso que é inadmissível o pagamento anterior à liquidação da despesa, etapa em que se verifica o adimplemento, pelo contratante, das condições de fornecimento acordadas.

4.39. Nesse sentido, a Lei nº 4.320/64, ao instituir as “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do

Distrito Federal”, veda, expressamente, essa prática, em seu art. 62, quando dispõe que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.

4.40. Na mesma linha, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que, somente em condições excepcionais, o pagamento antecipado pode ser admitido: somente quando devidamente justificadas pela Administração, ocasião em que deve ficar demonstrada a existência de interesse público, obedecidos os critérios expressamente previstos pela legislação que rege a matéria, quais sejam, existência de previsão no ato convocatório da licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e as indispensáveis cautelas e garantias (vide, p.e., Acórdãos nº 918/09 e Decisão 1552/02 do Plenário, bem assim Acórdãos nºs 2565/07 e 2427/09 da Primeira Câmara).

4.41. No caso ora em análise tais circunstâncias e procedimentos acauteladores não foram observados, motivo pelo qual devem ser rejeitadas as razões de justificativas apresentadas.

4.42. DO PEDIDO FINAL:

a) requer o defendente que seja excluído das acusações objeto desta TCE e, se esse não for o entendimento deste Tribunal, requer apenas a aplicação de multa, “já que as supostas irregularidades não causaram qualquer prejuízo ao erário público”.

ANÁLISE

4.43. Consoante toda a análise esposada, torna-se impossível o atendimento do pleito do defendente uma vez que, sopesadas todas as circunstâncias dos fatos relatados e de sua conduta, devem ser rejeitadas, tanto as alegações de defesa, quanto as razões de justificativas apresentadas pelo responsável, impondo-se o julgamento pela irregularidade das contas e, por consequência, a sua condenação em débito, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, inciso III, e 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, além da aplicação de sanções, consubstanciadas nas multas previstas nos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

5. COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Ao Congresso Nacional

5.1. O subitem 9.2.4, conjugado com o 9.2.1, do Acórdão 158/2007–TCU–Plenário, exarado no TC 021.835/2006-0, deliberou no sentido de o Tribunal remeter os resultados das tomadas de contas especiais decorrentes dos processos incluídos na “operação sanguessuga” ao Congresso Nacional, à medida que forem concluídas.

5.2. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtor de enviar uma a uma as deliberações correlatas ao tema. Nesse sentido, de forma a operacionalizar o feito, a 2ª Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 5664/2010, determinou a então 7ª Secex que:

doravante, encaminhe trimestralmente à Secretaria de Planejamento do TCU – Seplan informações consolidadas acerca dos julgamentos das tomadas de contas especiais relativas à chamada “Operação Sanguessuga”, para serem incluídas nos relatórios trimestrais de atividades do TCU a serem encaminhados ao Congresso Nacional, como forma de dar cumprimento ao subitem 9.2.4, conjugado com o subitem 9.2.1, do acórdão 158/2007 – Plenário.

5.3. Posteriormente, mediante o Acórdão 1295/2011, a 2ª Câmara deste Tribunal resolveu efetuar a mesma determinação à unidade técnica responsável pela instrução dos processos relativos à chamada “Operação Sanguessuga”. Considerando que, consoante disposto na Portaria Segecex 4,

de 11/1/2011, a 4ª SECEX ficou responsável pelos processos referentes à aquisição de UMS, esta Secretaria dará cumprimento à mencionada determinação.

Aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e Ministério Público Estadual

5.4. Conforme demonstrado no subitem 10.2, às fls. 508/509, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de **R\$ 2.207,34**, calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do conveniente. Desse modo, e considerando que a competência do Tribunal, no que concerne à fiscalização de transferências voluntárias, está adstrita aos recursos federais, faz-se necessário encaminhar cópia integral da deliberação que o Tribunal vier a adotar ao Tribunal de Contas responsável pelo controle externo do município em questão, como também ao Ministério Público Estadual competente, para as providências a cargo desses órgãos.

6. AUTORIZAÇÃO ANTECIPADA DE PARCELAMENTO DO DÉBITO

6.1. Em prestígio a economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente deste Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 24 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.11 Como já ressaltado ao longo da instrução inicial, por meio da apuração efetivada pelos órgãos federais competentes, que culminou na chamada “Operação Sanguessuga”, levada a termo pela Polícia Federal, foram caracterizadas as responsabilidades e os crimes processados em esquema de fraude a licitações para compra de ambulâncias em diversos municípios do país. As conclusões constantes da Denúncia do Ministério Público Federal - MPF e do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI apontam que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos convenientes do Ministério da Saúde era composto, na sua base, por empresas da família Vedoin. Os principais responsáveis identificados, tanto pela Polícia Federal, quanto pela CPMI das ambulâncias, foram o Sr. Darci José Vedoin e seu filho Luiz Antônio Trevisan Vedoin, que confessaram o esquema de fraudes nos depoimentos prestados à Justiça Federal.

7.2. Enfatiza-se neste tópico que esse processo, assim como os demais autuados em razão das fiscalizações efetuadas pelo Densus/CGU, apura fatos gravíssimos, cujos indícios identificados pelos órgãos de controle em centenas de processos caminham no mesmo sentido de confirmar o que foi apurado pela Polícia Federal e, mais tarde, confirmado pelos principais operadores do esquema em depoimentos e interrogatórios judiciais.

7.3. Nesse diapasão, cabe lembrar as principais consequências, externas e internas a este Tribunal, do que se convencionou denominar “Operação Sanguessuga”:

- a) prisão preventiva de 48 pessoas e execução de 53 mandados de busca e apreensão;
- b) apenas em Mato Grosso, foram instaurados 136 inquéritos que resultaram em 435 indiciamentos por diversos crimes, como corrupção passiva, tráfico de influência, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha;
- c) oferecimento de Denúncia do Ministério Público Federal, e acatada pela Justiça Federal do Estado do Mato Grosso, contra 88 responsáveis;

- d) criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigação dos fatos (CPMI das ambulâncias);
- e) execução de fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU em 1.454 convênios federais firmados com o objetivo de adquirir unidades móveis de saúde;
- f) encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

7.4. Como resultado das medidas acima e com fundamento nas conclusões contidas no Relatório da CPMI das ambulâncias, podem ser firmadas as seguintes conclusões acerca do esquema de fraudes verificado:

- a) monitoração e manipulação das emendas apresentadas por parlamentares;
- b) encaminhamento, por parte dos envolvidos no esquema, dos projetos sem os quais não seria possível a descentralização dos recursos públicos pelo Ministério da Saúde;
- c) participação de uma rede extensa e complexa de empresas (algumas apenas de fachada e/ou operadas por “laranjas”) que, de alguma forma, participavam das licitações no intuito de fraudar os processos e garantir o resultado almejado;
- d) participação dos então prefeitos, parlamentares e servidores no Ministério da Saúde na operação do esquema;
- e) superfaturamento e/ou inexecução total ou parcial dos objetos contratados.

7.5. É evidente que nos processos de fiscalização do Denasus/CGU autuados nesta Corte, como Representação ou TCE, as irregularidades acima se apresentam, muitas das vezes, por meio de evidências, como ausência de determinados documentos ou de procedimentos determinados em lei e mediante a ocorrência de “coincidências” que excedem os limites da razoabilidade (bom senso). Tais descumprimentos de norma revelam restrição à competitividade, superfaturamento, direcionamento de objeto, simulação de competitividade, aceitação de propostas sem atendimento às exigências editalícias, indícios de apresentação de propostas fraudulentas, inexecução total ou parcial dos objetos contratuais, entre outras irregularidades.

7.6. Ademais, é de se concluir que o grupo que se constituiu a fim de se beneficiar da venda fraudulenta de ambulâncias, durante os anos em que atuou, adquiriu *know-how* suficiente para conferir aos procedimentos realizados a aparência mais regular possível, o que exige dos órgãos de controle maior diligência em suas análises e inovações em sua atuação.

7.7. Deseja-se, pois, deixar claro que estes processos não podem ser analisados individualmente, sem se levar em conta todo o conjunto fático-probatório em que estão inseridos, sob o risco de se avaliar indícios que, se analisados individual e ocasionalmente, poderiam não adquirir o relevo necessário.

7.8. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Naftaly Calisto da Silva não logrou afastar as evidências de superfaturamento tratadas nos presentes autos. De seu turno, o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Klass Comércio e Representações Ltda permaneceram silentes, fazendo-se operar contra amobs os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7.9. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que o gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Propõe-se, ainda, que, em função da rejeição de suas razões de justificativa, seja aplicada ao então gestor a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

8.1. Em vista do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los, via Ministério Público junto ao Tribunal, ao Ministro Aroldo Cedraz, relator sorteado em face da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/5/2009, com a seguinte proposta de mérito:

- a) rejeitar das alegações de defesa e razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Naftaly Calisto da Silva (CPF: 290.826.501-00), então Prefeito do município de Vila Rica/MT;
- b) julgar irregulares as contas do responsável Sr. Naftaly Calisto da Silva (CPF: 290.826.501-00), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno;
- c) condenar solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento das importâncias indicadas atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU:

Responsáveis Solidários	Valor (R\$)	Data
NAFTALY CALISTO DA SILVA CPF : 290.826.501-00 <i>Então Prefeito do município de VILA RICA/MT</i>	22.073,36	26/12/2002
KLASS/KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA. CNPJ : 02.332.985/0001-88 <i>Empresa contratada</i>	22.073,36	26/12/2002
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF : 594.563.531-68 <i>Então socio-administrador</i>	22.073,36	26/12/2002

OBS: **débito** decorrente de superfaturamento na aquisição de veículo para unidade móvel de saúde, objeto do Convite 20/2002, com recursos recebidos por força do Convênio 970/2002 (Siafi 455856), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Vila Rica /MT.

- d) aplicar individualmente ao Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e à empresa Klass Comércio e Representações Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e ao Sr. Naftaly Calisto da Silva, as multas previstas nos artigos 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe(s) o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- e) autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até vinte e quatro parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias,



a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

f) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

g) Remeter cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:

g.1) **Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso**, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

g.2) **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e ao Ministério Público Estadual** daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de União do Sul/MT;

g.3) **Fundo Nacional de Saúde – FNS**, para as providências julgadas pertinentes;

g.4) **Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS**; e

g.5) Secretaria Executiva da **Controladoria-Geral da União** da Presidência da República – CGU/PR.

4ª Secex, 21/10/2011

(assinado eletronicamente)

ISMAR BARBOSA CRUZ

AUFC, Matr. 2863-0