

TC 020.451/2009-2

Tipo de processo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde/MS – Prefeitura Municipal de Santo Afonso/MT.

Recorrente: Venceslau Botelho de Campos (CPF 363.908.288-53).

Advogado: Demilson Nogueira Moreira, (OAB/MT 6.491-B), procuração à peça 49, p. 3.

Interessados em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Superfaturamento na aquisição de unidade móvel de saúde. Irregularidade das contas. Condenação em débito. Responsabilização solidária de terceiros envolvidos no esquema de fraude. Aplicação de multa aos responsáveis. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Venceslau Botelho de Campos, ex prefeito do município de Santo Afonso/MT, em razão do seu inconformismo com o Acórdão 10.558/2011 – TCU – 2ª Câmara (peça 9, p. 44-45), cujo teor, no que interessa ao deslinde da questão, está transcrito abaixo:

(...)

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Venceslau Botelho de Campos, condenando-o solidariamente com o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e com a empresa Klass Comércio e Representação Ltda. ao pagamento da quantia de R\$ 25.928,36 (vinte e cinco mil novecentos e vinte e oito reais e trinta e seis centavos), acrescida dos encargos legais calculados a partir de 24/12/2002, fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação deste acórdão, para que comprovem, perante o tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 214, inciso III, alínea a, de seu Regimento Interno;

9.3. aplicar aos Sr. Venceslau Botelho de Campos e Luiz Antônio Trevisan Vedoin e à empresa Klass Comércio e Representação Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor individual de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), R\$ 13.000,00 (treze mil reais) e R\$ 13.000,00 (treze mil reais), respectivamente, fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o tribunal (art. 23, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a contar da data deste acórdão, caso não venham a ser pagas dentro do prazo ora estipulado;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.4.1. o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado por qualquer dos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.4.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, ao Fundo Nacional de Saúde, ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde, à Controladoria Geral da União, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e ao Ministério Público daquele ente federativo, alertando esses dois últimos órgãos sobre a existência de indícios de prejuízo aos cofres do Município de Santo Afonso/MT em razão das irregularidades apontadas nos presentes autos.

HISTÓRICO

2. A deliberação acima combatida resultou do exame de tomada de contas especial - TCE que versou sobre irregularidades na execução do Convênio 971/2002 (peça 2, p. 6-13), firmado entre o Ministério da Saúde e o Município de Santo Afonso/MT, com o objetivo de dar apoio técnico e financeiro àquela edilidade para a aquisição de unidade móvel de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS. O valor total conveniado foi de R\$ 114.400,00, sendo R\$ 104.000,00 transferidos pelo convenente em 20/3/2002 e R\$ 10.400,00 como contrapartida do convenente.

3. A autuação destes autos está relacionada à auditoria realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS - Denasus e pela Controladoria-Geral da União – CGU e à "Operação Sanguessuga", deflagrada pela Polícia Federal para investigar fraudes em licitações e superfaturamento na aquisição de ambulâncias.

4. No rol de responsáveis constam o Sr. Venceslau Botelho de Campos, ex-prefeito do Município de Santo Afonso/MT, a empresa Klass Comércio e Representação Ltda. e os Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Leonildo de Andrade, estes últimos dois ligados a empresas envolvidas no esquema de fraude a licitações apurado pela Polícia Federal na "Operação Sanguessuga".

5. Foi efetuada a citação do Sr. Venceslau Botelho de Campos, solidariamente com a empresa Klass Comércio e Representação Ltda. e com os Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Leonildo de Andrade, em decorrência do superfaturamento verificado na aquisição/transformação da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 971/2002, firmado com o Ministério da Saúde (peça 8, p. 20-22).

6. Foi proposta, ainda, a audiência do Sr. Venceslau Botelho de Campos (peça 8, p. 23-24), para que apresentasse razões de justificativa quanto à homologação das Cartas Convite 20 e 21/2002 em data anterior à assinatura do Convênio 971/2002, além das seguintes irregularidades apuradas naqueles dois certames:

a) ausência de pesquisa de preços dos produtos adquiridos, em desacordo com os arts. 15, inciso V, § 1º, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993;

b) divergência entre as especificações do ônibus constantes do Plano de Trabalho, que previa um veículo com comprimento mínimo de 1.400mm, e aquelas mencionadas na Carta Convite 20/2002, em que especifica veículo com um mínimo de 1.000 mm, em afronta ao art. 15 Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional - IN/STN 1/1997, e à cláusula quinta do termo de Convênio 971/2002;

c) adjudicação dos objetos licitados realizada pela comissão de licitação anteriormente à homologação das licitações, em desacordo com o art. 43, inciso VI, da Lei 8.666/1993.

7. Após o regular desenvolvimento do processo, foi prolatado o acórdão contra o qual se insurge o recorrente.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 50 e 51), ratificado à peça 53, pelo Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.2, 9.3, 9.4.2 e 9.5 do Acórdão 10.558/2011 – TCU – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

Preliminar: ilegitimidade passiva

Argumentos

9. Alega que, na condição de prefeito municipal, não era responsável por escolher as empresas convidadas, conforme entendido no Voto condutor do acórdão combatido. Tal escolha seria responsabilidade da unidade administrativa (art. 22, § 3º, da Lei 8.666/1993).

Análise

10. Conforme se observa do conteúdo da deliberação combatida, o responsável foi citado e ouvido em audiência nos presentes autos.

11. Em relação ao superfaturamento verificado na aquisição da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 971/2002, sua responsabilização solidária decorreu do fato deste ter contribuído para o dano ao erário na medida em que homologou os processos licitatórios sem a necessária realização de pesquisa de preços dos bens e serviços adquiridos, o que provavelmente teria evitado a ocorrência de superfaturamento ora em análise (peça 9, p. 41). Dessa forma, encontra-se devidamente caracterizado o nexo de causalidade entre a conduta do responsável e a irregularidade que motivou a imputação do débito.

12. As demais irregularidades, que constaram da audiência do responsável, se referiram ao procedimento licitatório, sendo estas:

- a) homologação das Cartas Convite 20/2002 e 21/2002 em data anterior à assinatura do Convênio 971/2002;
- b) ausência de pesquisa de preços dos produtos adquiridos (arts. 15, inciso V, § 1º, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993);
- c) divergência entre as especificações do ônibus constantes do Plano de Trabalho, que previa um veículo com comprimento mínimo de 1400mm, e aquelas mencionadas na Carta Convite 20/2002, em que especifica veículo com um mínimo de 1.000mm (art. 15 da IN/STN 01197 e Cláusula Quinta do Convênio 971/2002); e
- d) adjudicação dos objetos, às empresas consideradas vencedoras, feita pela Comissão de Licitação e anterior à homologação das licitações (art. 43, inciso VI, da Lei 8.666/93).

14. Da análise dos autos, observa-se que, de fato, o responsável atuou na gestão do convênio. Este homologou as Cartas Convite 20/2002 e 21/2002 (peça 4, p. 2 e 4). Dessa forma, não há como eximir o recorrente da responsabilidade pelos atos de gestão por ele praticados.

Argumentos

15. Diz que o acórdão combatido levou em consideração, fundamentalmente, a questão do superfaturamento para julgar irregular as presentes contas. Destaca que os demais pontos discutidos

no processo – homologação das cartas convite, adjudicação do objeto licitado e divergência de especificações do veículo adquirido não foram relevantes suficientemente para justificar o julgamento irregular da TCE.

15. Aduz que o montante pago pelos veículos foi baseado no plano de trabalho elaborado pelo Ministério da Saúde e os valores utilizados foram menores que este.

16. Esclarece que o valor de mercado encontrado pela equipe de auditoria (R\$ 39.278,80) refere-se a um veículo normal, sem adequações. Contudo, no cálculo deveria ter sido considerado que o veículo seria preparado para que os equipamentos fossem instalados. Isso porque o plano de trabalho especifica que o veículo deveria ser na versão “vazio para adaptação de equipamentos”. Destaca que a preparação do veículo envolve custos, que, segundo o recorrente, estavam incluídos no valor de R\$ 67.800,00 pagos pela municipalidade.

17. Afirma que a cotação da Secretaria de Fazenda do Estado de Rondônia não levava em consideração a aquisição de uma unidade móvel de saúde, mas, sim de um ônibus em condições de uso, ou seja, transporte de passageiros.

18. Argumenta que não há que se falar em conluio, pois o ex-gestor não interferiu na escolha dos licitantes.

19. Dessa forma, entende que as contas devem ser julgadas regulares.

20. Pugna pela anulação do acórdão recorrido sob o argumento de que não houve fundamentação quanto à homologação das cartas convite, adjudicação do objeto licitado, e, por fim, divergência de especificações do veículo adquirido. Destaca que o Ministro-Relator apenas considerou que a questão já havia sido analisada pela unidade instrutiva.

21. Requer, por fim, que o recurso seja conhecido e provido.

Análise

22. Diferentemente do que afirma o recorrente, a irregularidade que motivou a sua citação, bem como aquelas constantes do ofício de audiência foram fundamentos de sua condenação (considerações contidas no Voto que fundamentou a deliberação combatida, peça 9, p. 42):

Já em relação ao Sr. Venceslau Botelho de Campos, para a fixação do valor da multa deve ser observado não só o montante do débito atualizado, como também as irregularidades que foram objeto da audiência realizada por este tribunal e que não foram ilididas pelo responsável. Assim, fixo em R\$ 26.000,00 o valor da multa.

23. Obviamente, a irregularidade de maior gravidade é aquela relativa ao superfaturamento, que resultou no débito. A multa foi aplicada com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. O Ministro-Relator destacou que a apenação sugerida pela unidade instrutiva, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, restou absorvida pela multa positivada no art. 57 do referido diploma (peça 9, p. 42).

24. Sobre a alegação de que o valor pago estava de acordo com o plano de trabalho aprovado pelo Ministério da Saúde, deve-se considerar que tal cálculo visava estabelecer o valor a ser repassado e não o montante a ser licitado. Ademais, o gestor não pode se imiscuir de realizar pesquisa de preços, exigência prevista no art. 15 da Lei 8.666/1993. Tal pesquisa permitiria à comissão de licitação avaliar se o preço ofertado no momento da licitação encontrava-se dentro do valor do mercado, constituindo-se, portanto, num instrumento fundamental para a demonstração da legalidade e economicidade da licitação.

25. O recorrente tece questionamentos sobre o cálculo do valor do débito a ele imputado. Sobre o assunto, deve-se destacar que o superfaturamento é um fato, apurado mediante comparação entre o preço de referência, calculado conforme metodologia constante do sítio eletrônico do TCU

(http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portaTCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc) e já aprovada por esta Corte, e o preço praticado.

26. Quanto a esta metodologia foi destacado o seguinte nos presentes autos (peça 8, p. 65):

4. 15.1. Os preços dos veículos foram adquiridos da Fundação de Pesquisas Econômicas - Fipe, cujos valores são obtidos a partir de visitas em mais de 320 lojas de usados e concessionários autorizados, tradicionais feiras de veículos usados, principais jornais e revistas, de todo o Brasil, especializados em classificados de veículas e contatos por telefone em todo O país. As tabelas de preços da Fipe se constituem no mais completo estudo no gênero, não podendo haver, portanto, melhor base de dados para a avaliação dos preços dos veículos adquiridos (www.fipe.com.br). Ressalte-se que, para veículos novos (0 km), a definição do valor médio de mercado foi tomada com base nos preços Fipe em vigor em dezembro do ano de aquisição, independentemente do mês em que o veículo foi de fato adquirido. O que impõe uma dose de conservadorismo ao cálculo. Como o presente caso trata de superfaturamento na aquisição de um ônibus usado, não disponível diretamente na tabela da Fipe, buscou-se o valor do veículo segundo tabela de preços de referência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) da Secretaria de Fazenda do Estado de Rondônia (Sefaz/RO), adotando-se como preço de mercado o preço da tabela do IPVA no ano de aquisição do veículo. Cabe destacar que tal tabela também utiliza as pesquisas da Fipe como referência, o que garante preços de referência decorrentes de ampla pesquisa de mercado.

4.15.2. Com relação às transformações/adaptações e aquisição de equipamentos, embora muitas das montagens fornecidas tenham sido de péssima qualidade, como ressaltou o Denasus/CGU, as cotações levaram em conta transformações de alto padrão, com materiais de qualidade satisfatória e equipamentos de marcas tradicionais. Além do mais, de forma a permitir uma especificação mais detalhada da configuração a ser avaliada, optou-se por tratar de forma separada os equipamentos mais importantes incorporados às UMS, subtraindo-se os respectivos valores do valor estimado de mercado de cada tipo de transformação. Com isso, obteve-se uma estimativa do valor de mercado para cada tipo de transformação, conceituada no sentido estrito - sem contabilizar alguns equipamentos considerados mais importantes, cotados separadamente.

4.15.3. Levando-se em conta, também, as possíveis variáveis alegadas, como frete, margem de lucro e diferenças tributárias, se optou, como já informado, por considerar os preços ofertados pelas próprias empresas envolvidas na estimativa de preço médio de mercado, coletados nas fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU.

4.15.4. Como já foi dito, de forma a conferir ainda mais conservadorismo aos cálculos, considerou-se superfaturamento apenas aqueles preços que superassem 10% dos valores referenciais. Observa-se com isso que o argumento de que foi realizada uma simples cotação no mercado não pode ser considerado

27. O cálculo do débito em questão apresenta-se demonstrado à peça 7, p. 8-9, mediante a comparação dos preços de referência com os preços praticados no convênio em estudo, de acordo com a metodologia referida. Sobre este valor, calculou-se o valor a ser restituído aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, com base no percentual de participação financeira da União no convênio:

Valores referenciais (R\$)		Valores executados		Débito (R\$)
Valor mercado veículo	39.278,80	Valor pago pelo veículo	67.800,00	28.521,20
Valor mercado transformação	31.277,00	Valor pago transformação e equipamentos	46.600,00	0,00
Valor mercado equipamentos	16.078,00			
Prejuízo à União (90,91%)	25.928,36	Prejuízo à convenente (9,09%)	2.592,84	

28. Para efeito de responsabilização solidária, a quantificação do débito levou em consideração os fornecedores dos serviços, conforme se verifica abaixo (peça 7, p. 9):

	Fornecedor	Débito com a União	Débito com o convenente	Data
Aquisição do veículo	Klass Comércio e representação Ltda.	R\$ 25.928,36	R\$ 2.592,84	24/12/2002
Transformação e aquisição de equipamentos	Enir Rodrigues de Jesus Epp	R\$ 0,00	R\$ 0,00	24/12/2002

29. Da análise dos elementos acima destacados, conclui-se que o débito imputado pelo TCU foi escorreito, conservador e favorável aos responsáveis. Conforme se observa da metodologia adotada pelo TCU e dos cálculos acima destacados foram considerados valores do veículo, dos equipamentos integrantes e da transformação em unidade móvel de saúde, propriamente dita. Dessa forma, não é verídica a afirmação do recorrente de que o TCU desconsiderou a necessidade de transformação do veículo para que os equipamentos fossem instalados ou que a Secretaria de Fazenda do Estado de Rondônia levou em consideração a aquisição de um ônibus em condições de uso, ou seja, transporte de passageiros.

30. O recorrente alega que não há que se falar em conluio, pois não interferiu na escolha dos licitantes. Sobre o assunto, o Ministro-Relator teceu as seguintes considerações:

Quanto às irregularidades apontadas nos convites 20 e 2112002, poder-se-ia, a princípio, suscitar a impossibilidade de o então prefeito constatar o conluio entre as empresas ilícitamente reunidas com o intuito de fraudar os referidos certames.

Ocorre que esse raciocínio se aplica a procedimentos licitatórios precedidos de ampla divulgação, nos quais a ampla concorrência, via de regra, independe da vontade dos agentes públicos.

Supondo, por exemplo, que as contratações realizadas no âmbito do convênio 971/2002, houvessem sido precedidas de licitações na modalidade tomada de preços ou concorrência e que, nessas condições, apenas uma empresa restasse habilitada, mostrar-se-ia desarrazoado aplicar multa ao ex-prefeito sob o fundamento de que ele deveria ter constatado o conluio entre as licitantes.

No entanto, na hipótese de convite e em grande parte dos casos de dispensa de licitação compete à autoridade competente - no caso desta TCE, o então prefeito do Município de Santo Afonso/MT, Sr. Venceslau Botelho de Campos - ou aos membros da comissão de licitação por ele nomeados selecionar as empresas que serão convidadas ou consultadas, hipótese em que a responsabilidade pela existência de fraude à licitação deve recair necessariamente sobre a aludida autoridade competente, salvo justificativas plausíveis em sentido contrário, o que não consta dos presentes autos.

31. Dos elementos acima destacados, observa-se que o gestor não atuou de forma diligente, tendo-se em vista as modalidades licitatórias adotadas, a não realização das pesquisas de preços, a ocorrência efetiva do superfaturamento, bem como as demais irregularidades verificadas no procedimento licitatório e que constaram do ofício de audiência.

32. Além disso, não há que se falar em anulação do acórdão recorrido em razão da falta de fundamentação para a apenação dos recorrentes em relação às irregularidades que motivaram a sua audiência, pois estas foram claramente descritas estando identificados os dispositivos violados, não tendo o responsável apresentado argumentos a fim de elidi-las.

33. Em relação ao valor da multa aplicada, deve-se ressaltar que o seu fundamento foi o art. 57, da Lei 8.443/1992 (v. item 24 do Voto), que disciplina que *“Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor*



atualizado do dano causado ao Erário”. Verifica-se que o valor atualizado débito sem juros, em 1/11/2011(data da prolação do acórdão combatido), era R\$ 43.722,99. Os valores das multas aplicadas aos responsáveis estão bem abaixo deste valor, respeitando-se, por conseguinte, os limites estabelecidos na lei, não havendo que se falar em ofensa à razoabilidade.

CONCLUSÃO

34. O recorrente não agrega aos autos argumentos suficientes para afastar a ocorrência do superfaturamento verificado e nem das demais irregularidades relativas ao procedimento licitatório evidenciadas no convênio em exame. Dessa forma, o acórdão combatido deve ser mantido nos seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – nos termos do arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Venceslau Botelho de Campos, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão 10.558/2011 – TCU – 2ª Câmara;

II – encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada à recorrente, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, ao Fundo Nacional de Saúde, ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde, à Controladoria Geral da União, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e ao Ministério Público daquele ente federativo, e aos demais interessados.

Serur, 3ª Diretoria, 29 de março de 2012.

Andréa Rabelo de Castro
Auditora Federal de Controle Externo
Matr. 5655-3