

<u>OPERAÇÃO SANGUESSUGA</u> AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)	Relator: Ministro Aroldo Cedraz
--	---------------------------------

TC 034.138/2011-0

Apenso: TC 026.734/2009-5 (REPR)

Tipo: Tomada de Contas Especial (convertida de representação)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Anadia/AL

Responsável: JOSÉ EDMUNDO DÂMASO BARROS (CPF 129.743.744-68) e LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (CPF 594.563.531-6).

Procurador ou Advogado: Brabo Magalhães e Advogados Associados, OAB 082/2000-RE, peça 14, p. 1

Interessado em sustentação oral - Não há.

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra o Sr. JOSÉ EDMUNDO DÂMASO BARROS e LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, 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: 25020.001528/07-73		Auditoria DENASUS 4543 (peça 1, p. 6-30, apenso)	
Convênio Original FNS: 840/2002		Convênio Siafi: 454243	
Início da vigência: 28/6/2002		Fim da vigência: 14/10/2003	
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Anadia			UF: AL
Objeto Pactuado: dar apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS.			
Valor Total Conveniado: R\$ 88.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 80.000,00		Percentual de Participação: 90,91	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 8.000,00		Percentual de Participação: 9,09	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)

20020B408875 (peça 2, p.17, apenso)	18/12/2002	20/12/2002 (peça 3, p. 21, apenso)	80.000,00
-------------------------------------	------------	------------------------------------	-----------

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).

EFETIVAÇÃO DAS CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS

3. 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 à peça 4, p. 1-22.

Responsável	Ofício Citação	Ofício Audiência	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (folhas)
JOSÉ EDMUNDO DÂMASO BARROS	850/2012-TCU/SECEX-4, 12/4/2012 (Peça 9, p. 1-6)	850/2012-TCU/SECEX-4, 12/4/2012 (Peça 9, p. 1-6)	-
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN	851/2012-TCU/SECEX-4, 12/4/2012 (Peça 10, p. 1-3)	-	19/4/2012 Peça 12, p. 1-2

AS ALEGAÇÕES DE DEFESA

4. O Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin após o decurso do prazo regimental não apresentou defesa em resposta ao ofício de citação, fazendo-se operar contra ele 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.

5. A seguir, aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. José Edmundo Dâmaso Barros (CPF: 129.743.744-68), então Prefeito do município de Anadia/AL, o qual foi instado a apresentar alegações de defesa pela falta de nexo entre os recursos do Convênio 840/2002 e os equipamentos adquiridos; e, caso lograsse êxito nesse intento, que apresentasse defesa quanto a superfaturamento verificado na mesma aquisição. Na peça encaminhada, o responsável adota teses genéricas, sem deter-se nas diferentes irregularidades que lhe foram imputadas, razão pela qual as questões objeto de citação e audiência serão abordadas em conjunto.

I - Itens referentes à citação:

a) ausência de nexo causal entre os recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) mediante o Convênio 840/2002 (Siafi 454243) e os equipamentos odontológicos vistoriados na UMS, em função de pagamento à empresa Comercial Rodrigues, sem que houvesse o atesto do recebimento/conferência dos respectivos bens, como também pela falta de plaquetas de identificação patrimonial, que pudessem identificar os equipamentos.

Débito (R\$)	Data
25.200,00	18/12/2002

b) indícios de superfaturamento na aquisição dos equipamentos adquiridos por meio do Convite 19/2002:

Cálculo do superfaturamento (peça 4, p. 14-15).

Valores Referenciais (R\$)	Valores Executados (R\$)	Débitos (R\$)	Data
14.607,86	33.200,00	16.902,11	23/12/2002

II) Itens referentes à audiência:

a) Irregularidade: Indícios de fraude às licitações em face das seguintes constatações:

a.1) fracionamento indevido da despesa (artigo 23, §§ 1º e 2º);

a.2) ausência de pesquisa de preço (artigo 43, inciso IV, e artigo 15, inciso V, ambos da Lei 8.666/1993);

a.3) na Carta-Convite 18/2002, não consta o anexo que contém as especificações do veículo (art. 15, § 7º, inciso I, e art. 40, § 2º, inciso IV, da Lei 8.666/1993);

a.4) apesar de as empresas Klass Comércio e Representação Ltda., Vedovel e Frontal (Carta-Convite 18/2002) estarem localizadas em estados diferentes do local de realização da licitação (duas no Mato Grosso e uma no Rio de Janeiro) os comprovantes de entrega do edital estavam dispostos uns sobre os outros quando foram assinados, visto que a assinatura do representante legal de uma das empresas ficou marcada, como um decalque, nos comprovantes de entrega das demais empresas (art. 3º da Lei 8.666/1993);

a.5) o comprovante de entrega do edital da empresa Frontal Ind. e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. - ME foi recebido na mesma data de expedição da Carta Convite 18/2002, em que pese estar sediada na cidade de Cuiabá/MT; as mesmas questões ocorreram na entrega do edital do Convite 19/2002 à empresa Comercial Rodrigues (art. 3º da Lei 8.666/1993);

a.6) habilitação de empresa que não atendeu a requisitos previstos no artigo 29 da Lei 8.666/1993, o que demonstra a inviabilidade de realização dos convites, que prevê a participação de, no mínimo, três empresas com propostas válidas (art. 29 da Lei 8.666/1993, art. 22, § 3º, da Lei 8.666/1993);

i. a empresa VEDOVEL Comércio e Representações Ltda. não foi desabilitada ainda que não possuísse Comprovante Provisório de Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) na data da abertura da licitação (20/6/2002), pois consta, no referido documento, data posterior (8/7/2002), como também não apresentou a Certidão Negativa de Débito (CND);

ii. a empresa Francisco Canindé da Silva- ME não foi desabilitada ainda que não possuísse Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) na data da abertura da licitação (20/6/2002), pois consta, no referido documento, data posterior (21/6/2002); também não foi desabilitada a empresa POLITEC - Comércio e Serviços Ltda., que apresentou Comprovante Provisório de Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), com data de 1/7/2002, posterior a data de abertura do convite 20/6/2002;

a.7) nos envelopes de habilitação das empresas KLASS Comércio e Representação Ltda., VEDOVEL Comércio e Representações, Francisco Canindé da Silva- ME e POLITEC - Comércio e Serviços Ltda. (Convite 19/2002) consta que a data de abertura dos convites seria 28/6/2002,

quando no Edital consta a data de 20/6/2002 (art. 3º da Lei 8.666/1993);

a.8) documento emitido no sítio do Detran/MT na internet registra que o veículo foi comprado pela empresa fornecedora em Cuiabá na mesma data de emissão da Nota Fiscal entregue à Prefeitura de Anadia/AL - 21/8/2002 - art. 3º da Lei 8.666/1993;

a.9) falta de atesto do agente recebedor dos bens, adquiridos em 21/8/2002 (art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964).

5.1. Argumento (Peça 15, p. 2)

5.1.1. Preliminarmente, mencionam-se fatos imputados ao responsável a título de “acusação”, informando, na letra “g” (peça 15, p.1), que os autores discorrem sobre os convênios 2099/2002 e 840/2002, celebrados entre o Ministério da Saúde e o município de Anadia/AL. Apresenta-se, a título de defesa, síntese de Ação Civil, na qual foi incurso José Edmundo Dâmaso, responsável regularmente citado nestes autos.

Análise

5.1.2. Como se verifica, o responsável encaminhou peça, na qual se utilizou defesa já apresentada em Ação Civil de Improbidade Administrativa. Os argumentos serão aproveitados na presente análise, no que couber, sendo que os autos em análise tratam apenas do Convênio 840/2002, diferentemente do que dispõe a defesa apresentada.

5.2. Argumento – Dos tipos de improbidade administrativa imputadas ao defendente (peça 1, p. 3-5)

5.2.1. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) discrimina as improbidades administrativas em três ordens: a que causa violação aos princípios que regem as atividades públicas administrativas (art. 11), as que causam danos ao erário (art. 10) e as que causam enriquecimento ilícito (art. 9º). Observando as acusações, o Defendente estaria incurso na segunda ordem de improbidade, a maioria como casos de violação aos princípios que regem a Administração Pública.

5.2.2. Alega que o defendente está sendo enquadrado por improbidade administrativa por ter praticado atos de gestor público e por não encontrar óbice legal, sem que se tenha auferido se a finalidade do ato administrativo atingiu o interesse público.

5.2.3. Argumenta que, se houve algum vício, os mesmos tão somente revelam meras irregularidades, mas nunca violação aos princípios administrativos, nem por longe podendo ser aqueles vícios considerados como causas de danos ao erário e enriquecimento ilícito por mera presunção. E, quando analisados os mesmos vícios, ainda assim devem ser desconsiderados, pois que, se falha houve, não foi por dolo, muito menos por sua exclusiva responsabilidade, sendo fruto de mera inabilidade, sem que isso importe em caracterização de desonestidade, má-fé ou intenção de causar prejuízo ao erário.

5.2.4. A seguir, menciona os fatos imputados ao responsável relativos ao Convênio 2.099/2002 e ao Convênio 840/2002. Quanto ao Convênio 840/2002, menciona suposto fracionamento de licitação, ausência de pesquisa de preços, ausência de anexo no edital, suposta presença de indícios fortes de fraude nos comprovantes de entrega da carta convite, entre outras irregularidades. Cita-se como fundamento para o fracionamento o art. 23, § 5º, da Lei 8.666/1993.

5.2.5. Argumenta que não há que se falar em fracionamento de licitação, pelo fato de terem sido realizadas duas cartas convites, pois os objetos destes eram distintos, quais seja, aquisição de um veículo e compra de equipamentos hospitalares. Dessa forma, nos termos do artigo 23, § 5º, da própria Lei de Licitações, os réus não teriam cometido nenhuma irregularidade, haja vista a impossibilidade de aquisição de um veículo especial, tipo ambulância, que já contenha os equipamentos médicos necessários ao bom funcionamento desta; e, ademais, acrescenta que não

existe no Brasil uma concessionária de veículos apta a vender um veículo, que já disponha, previamente, de equipamentos hospitalares específicos para uma ambulância.

5.2.6. Quanto à fraude na assinatura dos comprovantes de entrega das Cartas Convites, aduzem que os representantes da parte autora em nenhum momento apresentaram suas credenciais de peritos grafotécnicos, nem requereram a devida perícia ao órgão federal competente, para que, em caso de confirmação de falsidade, pudessem arguir qualquer falsidade grafotécnica. Em sendo assim, conclui, as acusações não passam de meras irregularidades administrativas ou de indícios de fraude, sem a menor comprovação técnica.

Análise

5.2.7. Conforme exposto no Voto ao Acórdão 1863/2003-TCU-Plenário, a despeito da estreita correlação entre os atos abrangidos pela Lei 8.429/1992 e o plexo de competências constitucionais e legais deste Tribunal, a competência para o processamento das ações, versando sobre os atos de improbidade administrativa é do Poder Judiciário. Este Tribunal aprecia tais atos, sob o âmbito restrito da ocorrência, ou não, de dano ao erário.

5.2.8. A jurisdição do Tribunal abrange qualquer pessoa física que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, e também aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (art. 5º, incisos I e II, da Lei 8.443/1992).

5.2.9. O responsável foi citado para apresentar alegações de defesa, dado que foi apontado como um dos responsáveis por dano causado ao FNS pelo superfaturamento na aquisição de equipamentos para unidade móvel de saúde, tipo odontológica, com recursos do Convênio 840/2002, firmado entre o Ministério da Saúde e o município de Anadia/AL. Além disso, não foi possível estabelecer nexo causal entre os recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) mediante o Convênio 840/2002 (Siafi 454243) e os equipamentos odontológicos vistoriados na UMS, em função da falta de atesto do recebimento/conferência dos respectivos bens, como também pela falta de plaquetas de identificação patrimonial, que pudessem identificar os equipamentos. Note-se, conforme explicitado na instrução de peça 1, p. 2 (item 7), que a obrigação de atesto era de conhecimento da Prefeitura, a qual, inclusive, possuía carimbo no qual estava previsto tal procedimento, o qual se encontra sem assinatura no recibo referente à referida despesa (peça 3, p.10, apenso), diferentemente do recibo de pagamento do veículo, expedido na mesma data (peça 3, p. 7, apenso).

5.2.10. O prejuízo relativo ao superfaturamento foi identificado mediante comparação entre o preço praticado e o preço de referência, definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens. Os critérios utilizados encontram-se definidos na “Metodologia de Cálculo do Débito”, informada aos responsáveis nos ofícios citatórios, e disponível no sítio eletrônico do TCU, mediante o seguinte endereço eletrônico: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc

5.2.11. Concorreram para a existência do débito indícios consistentes de fraude na suposta licitação (Convite 19/2002), conforme exposto na audiência encaminhada ao responsável, na qual se enumera fracionamento indevido de despesa, ausência de pesquisa de preço, falta de anexo no edital com as especificações do veículo e indícios de fraude na entrega das Cartas Convite. Constatou-se também a habilitação de empresas que não atendiam a requisitos previstos para habilitação, demonstrando a inviabilidade de realização dos convites, que prevê a participação de, no mínimo, três empresas com propostas válidas, entre outras inconsistências.

5.2.12. Como se observa, não se trata de presunções. Houve, sim, irregularidades sucessivas e

encadeadas no processo licitatório, que se encontram subjacente ao dano ao erário constatado, e sobre o qual o responsável se manteve silente em sua defesa. O débito apontado é apenas o corolário de diversas condutas irregulares da administração pelas quais o gestor ora citado responde, por ter se responsabilizado, perante o Ministério da Saúde, pela boa aplicação dos recursos recebidos, além de ter adjudicado e homologado os certames com as irregularidades acima expostas. De início, não se preocupou em fazer pesquisa de preço de mercado, o que facilitou o superfaturamento verificado. Além disso, a falta de qualquer controle sobre os equipamentos odontológicos adquiridos impede que se conclua sobre a origem dos recursos aplicados na compra dos equipamentos, o que resultou na impugnação total da despesa a esse título. Dessa forma, o recorrente acabou, independente de dolo, por causar dano ao erário, ainda que não tenha se beneficiado, conforme alega.

5.2.13. Quanto ao fracionamento da despesa em duas licitações na modalidade Convite, alega que os objetos eram distintos, ou seja, aquisição de veículo e compra de equipamentos hospitalares, e que a realização de dois Convites se justificaria, em face do disposto no art. 23, § 5º da Lei 8.666/93.

5.2.14. O referido dispositivo obriga que a licitação para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou para obras e serviços da mesma natureza, leve em conta o somatório da despesa, para a definição da modalidade a ser aplicada. O entendimento contrário somente se aplicaria se tratasse de item de tal complexidade, que justificasse procedimento licitatório específico, no caso de obras e serviços. De outra forma, configura-se inobservância aos princípios que regem a licitação.

7.2.15. Verifica-se que a unidade móvel de saúde é composta pelo veículo, sua transformação e equipamentos. Segundo consta na Nota Fiscal 59, de 2002 (peça 3, p. 8, apenso), o veículo foi entregue adaptado para atendimento odontológico em seu interior. Os equipamentos odontológicos são bens complementares, para cuja aquisição o § 2º, art. 23 prevê o parcelamento, desde que preservada a modalidade pertinente para a execução total do objeto em licitação. Acrescente-se, ademais, que a audiência promovida enquadrava a irregularidade nos §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei 8666/1993, e, não, no § 5º do mesmo artigo, no qual se baseou a defesa.

5.2.16. Em cumprimento à lei das licitações, cabe ao gestor optar pelos procedimentos licitatórios que imprimam maior competitividade ao certame, com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. É entendimento pacífico deste Tribunal que a preterição indevida do procedimento de aquisição mais amplo, que leve em conta o valor total estimado do objeto, caracteriza fuga à modalidade licitatória adequada e fracionamento irregular da despesa (Acórdãos 1482/2005, 1568/2007, 329/2008, TCU-2ª Câmara, 114/2008, 2428/2008, 3550/2008, 3172/2007, TCU-1ª Câmara, e 139/2007-TCU-Plenário).

5.2.17. Portanto, não há que se falar em objetos distintos, ainda que não houvesse empresa capaz de executar a totalidade da obra, não justificaria a realização das licitações em duas parcelas em modalidade incompatível com seu valor global. Poderiam ser realizadas as duas licitações na modalidade Tomada de Preços, ou uma licitação por itens, conforme expresso na Súmula TCU 247, com isto propiciando o acesso ao certame licitatório do maior número possível de interessados.

5.2.18. Quanto aos indícios de fraude nas assinaturas, a audiência ao responsável aponta o fato de que empresas situadas no Rio de Janeiro e Cuiabá receberam o Convite no mesmo local, dado que a marca de assinaturas de uma se encontrava nos comprovantes de entrega do edital das demais, fato que se repetiu nos dois convites, o que juntamente com as demais constatações fortalecem os indícios de fraude. Portanto, a defesa abordou a questão por ângulo diverso da abordagem procedida nestes autos.

5.2.19. Dessa forma, não podem ser acatadas as alegações apresentadas.

5.3. Argumento – Do detalhamento jurídico das consultas e hipóteses arguidas pelo TCU (peça 15, p. 5-9)

5.3.1. Aborda as questões de mérito levantadas na Ação Civil Pública, da qual se defende, em duas partes. Na primeira, menciona constatações alheias ao presente processo. A seguir, refere-se ao fracionamento de licitação, ausência de pesquisa de preços, ausência de portaria de designação da comissão, ausência de anexo no edital e supostos indícios fortes de fraude nos comprovantes de entrega da carta convite, em razão da baixa qualidade das assinaturas. Quanto a estas questões, apenas reiterou o acima exposto, no sentido de que o disposto no art. 23, § 5º da Lei de Licitações não encontra similitude com o caso concreto, pois o objeto das cartas convite era diverso, quais sejam: aquisição de um veículo e aquisição de equipamentos médicos hospitalares.

5.3.2. E que, para tanto, abriu-se procedimento administrativo e fez-se o cumprimento de todas as exigências legais: houve a requisição do órgão competente, especificando o objeto e estimando os gastos; houve a verificação de dotação orçamentária e a realização da previsão financeira; houve a autorização da autoridade competente; houve a declaração por parte dessa mesma autoridade de adequação orçamentária/financeira; houve a análise prévia da Comissão de Licitação especialmente designada para aquela tarefa, indicando a modalidade e o tipo de procedimento licitatório aplicáveis à espécie, com afecção adequada da minuta do edital e do contrato.

5.3.3. Colocou-se um simples vício nesse processo como causa de fraude. A presunção é de regularidade, pois que, verificando-se os atos anteriores, percebe-se que tudo foi executado dentro da legalidade. Se os autores tivessem analisado todo o certame, teriam percebido que isso teria sido mera irregularidade, não havendo ato de improbidade, apenas inabilidade funcional. Haveria ilegalidade se não tivesse havido a competitividade, se não tivesse sido dada igualdade de oportunidade entre eventuais concorrentes, se somente aquela empresa tivesse sido convidada. Além disso, as condições do edital são as previstas na Lei de Licitações.

5.3.4. A seguir, alega que se o ato fosse de improbidade era preciso que o defendente tivesse adquirido aqueles materiais para si, com algum interesse comprovadamente particular (e não apenas presumido), com o intuito (intenção, dolo) de receber alguma vantagem patrimonial (dinheiro ou bens móveis ou imóveis). Não se capitulando tais elementos, não ocorre a incidência da norma, pela não configuração de suporte fático. Cita, então, Luiz Alberto Ferracini e decisões dos Tribunais para embasar este posicionamento.

5.3.5. À guisa de conclusão reitera os argumentos de inexistência de improbidade administrativa por parte do defendente, a ausência de má-fé ou de indícios de desonestidade, e que as ações do defendente foram lastreadas nos documentos e previsões legais para os casos em questão.

5.3.6. Afirma, pois, que o que a lei coíbe é a prática do ato desonesto, com o afã de satisfazer interesses pessoais a partir da má-administração da coisa pública e prejuízo financeiro do erário, e não por inabilidade ou boa-fé do administrador, como se observa no presente caso. Apresentam-se, então, lições de diversos autores, julgados do STJ e de outros tribunais para embasar as alegações procedidas.

Análise

5.3.7. As questões relativas ao fracionamento da despesa, com a realização de dois convites foram analisadas no item 5.2.13 e seguintes. Além da modalidade adotada e dos procedimentos inerentes à execução da licitação, em geral não foram levantadas constatações sobre a fase preparatória da licitação, ressaltada pelo gestor, o que em nada altera o entendimento manifestado sobre as irregularidades procedidas.

5.3.8. Afirma-se que os atos foram meras irregularidades e que houve inabilidade funcional. Como se vê, a defesa menciona que os atos anteriores à licitação foram realizados segundo determina os normativos, e, em seguida, alega desconhecimento, inabilidade, que justificariam as irregularidades, as quais o gestor reconhece como tal.

5.3.9. O menosprezo pelas normas que regem o processo licitatório ficou largamente comprovado, inclusive estas foram acompanhadas de superfaturamento, e falta de controle absoluto na etapa de liquidação da despesa impugnada. Não houve competitividade, por não ter havido nem mesmo a devida publicidade, em face da adoção de modalidade incompatível com a despesa. O simples ato de “convidar” empresas não caracteriza a competitividade, como exemplifica o próprio caso em análise, no qual houve a habilitação de empresas de forma indevida, demonstrando que o procedimento supostamente realizado seria inviável.

5.3.10. Não é demais acrescentar que a obrigação de restituir o prejuízo causado ao erário não recai somente sobre os responsáveis por desvios e locupletamentos, mas sobre aqueles que, agindo com negligência e imprudência, dão causa a prejuízos aos cofres públicos, ainda que não fique comprovada a má-fé, conforme jurisprudência desta Corte. Aplica-se ao caso a conclusão do Acórdão 123/2007 - Primeira Câmara, deste TCU, nos seguintes termos:

A ausência de dolo e de locupletamento por parte do responsável não afasta a possibilidade de aplicação de sanção ao gestor, nem o exime do dever de recompor o dano a que der causa por meio de atuação culposa, consubstanciada no descuido no atuar ou no descumprimento de um dever, seja por negligência, imprudência ou imperícia.

5.3.11. Como o responsável não trouxe elementos que permitissem excluir a ilicitude de sua conduta, não há como reconhecer a boa-fé. A atuação do gestor está caracterizada nos autos, pois recebeu recursos públicos e os executou sem as devidas precauções, restando sem comprovação o nexo entre a despesa e os equipamentos adquiridos por meio do Convênio 840/2002, firmado entre o FNS e o município de Anadia/AL. Caracteriza-se, assim, o ato de gestão ilegítimo e antieconômico que causou dano ao erário, nos termos do artigo 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992.

COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Ao Congresso Nacional

6. 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.

7. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtor 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 5.664/2010-TCU, determinou à 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.

8. Posteriormente, mediante o Acórdão 1.295/2011-TCU, 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

9. Conforme demonstrado na instrução à peça 4, não foi comprovado o nexo causal entre os recursos do Convênio 840/2002 e os equipamentos adquiridos, motivo pelo qual se configurou débito integral no montante do respectivo pagamento, com dano ao erário municipal no valor da contrapartida (R\$ 8.000,00), aplicada na aquisição dos referidos equipamentos. 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.

AUTORIZAÇÃO ANTECIPADA DE PARCELAMENTO DO DÉBITO

10. 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 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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.

12. Enfatiza-se neste tópico que esse processo, assim como os demais autuados em razão das fiscalizações efetuadas pelo Denasus/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.

13. Nesse diapasão, cabe relembrar 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.

14. Como resultado das medidas acima e com fundamento nas conclusões contidas no Relatório da CPMI das ambulâncias, pode-se firmar 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o então Prefeito José Edmundo Dâmaso de Barros (CPF 129.743.744-68) não logrou afastar os indícios de débito que lhe foi imputado, em razão da falta de elementos que comprovassem o nexo entre os recursos do Convênio 840/2002 e os equipamentos odontológicos que foram adquiridos, bem como não afastou as irregularidades apuradas nos Convites 18 e 19/2002. O Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin permaneceu silente, fazendo-se operar contra ele os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até o final do julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

19. Visto que não existem, nos autos, elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé em sua conduta, o então gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares.

20. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento do débito imputado e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Propõe-se, ainda, que, na dosimetria da multa aplicada ao então gestor, sejam levadas em conta as irregularidades a ele imputadas por meio de audiência constante nos autos, as quais não foram justificadas.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

21. 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) Considerar **revel** Luiz Antônio Trevisan Vedoin, prosseguindo-se o feito até final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- b) Rejeitar **as alegações de defesa e razões de justificativas** interpostas por José Edmundo Dâmaso Barros;
- c) Julgar **irregulares as contas do responsável**, José Edmundo Dâmaso Barros (CPF: 129.743.744-68), então Prefeito do município de Anadia/AL, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno;
- d) 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, 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
JOSÉ EDMUNDO DÂMASO BARROS CPF : 129.743.744-68 <i>Então Prefeito do município de Anadia/AL</i>	25.200,00	18/12/2002
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF : 594.563.531-68 <i>Então administrador de fato</i>	25.200,00	18/12/2002

- e) Aplicar individualmente aos responsáveis José Edmundo Dâmaso Barros e Luiz Antônio Trevisan Vedoin a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes 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;
- f) Autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até 36 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 que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;
- g) 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;
- h) Remeter cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:
 - h.1) **Procuradoria da República no Estado de Alagoas**, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
 - h.2) **Tribunal de Contas do Estado de Alagoas e ao Ministério Público Estadual** daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Anadia/AL;
 - h.3) **Fundo Nacional de Saúde**, para as providências julgadas pertinentes;
 - h.4) **Departamento Nacional de Auditoria do SUS**; e



h.5) Secretaria Executiva da **Controladoria-Geral da União** da Presidência da República.

4ª Secex, 19/10/2012

(assinado eletronicamente)

SUELI BOAVENTURA DE
OLIVEIRA PARADA
AUFC, Matr. 2610-7