OPERAÇÃO SANGUESSUGA **AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)**	Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC 008.827/2010-9

Apenso: TC 016.905/2005-8

Tipo: Tomada de Contas Especial (Convertida de Representação)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu/RJ

Responsáveis: Mário Pereira Marques Filho (CPF 099.294.527-53); Klass Comércio e Representação Ltda. (CPNPJ 02.332.985.0001-88); Luiz Antonio Trevisan Vedoin (CPF - 594.563.531-68)

Interessado em Sustentação Oral: Não há.

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra Mário Pereira Marques Filho, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, e Klass Comércio e Representação Ltda., 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: 25001.029945/2008-90		**Auditoria DENASUS 4427** (peça 1, p. 6-36)	
Convênio Original FNS: 1380/2001		**Convênio Siafi:** 432310	
Início da vigência: 28/12/2001		**Fim da vigência:** 30/6/2003	
Município/Instituição Convenente: Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu			**UF**: RJ
Objeto Pactuado: aquisição de duas ambulâncias (furgão) e dois ônibus médicos odontológicos, conforme descrição à peça 1, p. 15-16.			
Valor Total Conveniado: R$ 364.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R$ 291.200,00		**Percentual de Participação:** 80,00	
Valor da Contrapartida do Convenente: R$ 72.800,00		**Percentual de Participação:** 20,00	
Liberação dos Recursos ao Convenente			
Ordens Bancárias – OB	**Data da OB**	**Depósito na Conta Específica**	**Valor (R$)**
2002OB403847 (peça 1, p. 11).	15/3/2002	20/3/2002 (peça 9, p. 48)	145.600,00
2002OB405637 (peça 1, p. 11).	1º/5/2002	7/5/2002 (peça 9, p. 50)	145.600,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

1.1. O TC 016.905/2005-8 foi apensado aos presentes autos e refere-se a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em face ao descumprimento do Convênio 1380/2001 (Siafi 432310), celebrado com a Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu/RJ objetivando a aquisição de quatro unidades móveis de saúde (cf. Termo de Apensamento à peça 9, p. 68, do TC 016.905/2005-8).

1.2. Segundo o Parecer GESCON 3750/2004 (peça 8, p. 18-20, do TC 016.905/2005-8, apenso), não houve a aprovação da prestação de contas do convênio em razão das seguintes irregularidades:

> (...)
>
> 3. Quanto aos Certificados de Registro e Licenciamento dos veículos, destacamos que apenas os Certificados das 02 (duas) ambulâncias, placas JZN 4852 e JZN 3702 existem nos autos, porém, tais documentos estão em nome da Empresa KLASS Comércio e Representação Ltda., situação que não comprova a propriedade dos veículos pela Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu. No que se refere aos dois ônibus adquiridos (placas LBB 7772 e 782), os certificados nem sequer foram encaminhados.

1.2.1. Não obstante estejam no nome ainda da empresa contratada, informa-se que foi juntada aos presentes autos cópia do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV) de todas as UMS adquiridas com recursos do Convênio 1380/2001 (peça 9, p. 9-12).

EFETIVAÇÃO DAS CITAÇÕES E AUDIÊNCIA

2. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de citação, 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 (peça 22, p. 1-22).

Responsáveis	Ofício – Citação/Audiência	Aviso de Recebimento (AR)
Sr. Mário Pereira Marques Filho (CPF 099.294.527-53).	peça 30	peça 36
Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68).	peça 32	peça 35
Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 02.332.985/0001-88).	Peça 31	Peça 35

2.1. Ressalta-se que a efetivação das citações dos responsáveis baseou-se na seguinte irregularidade: superfaturamento na aquisição dos veículos de placa JZN 4852, LUW 1983, LBB 7782 e LBB 7772, e sua transformação em unidades móveis de saúde, com fornecimento de equipamentos, objeto da Tomada de Preços 80/2002 com recursos recebidos por força do Convênio 1380/2001 (Siafi 432310), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu/RJ.

2.1.1. Responsáveis solidários: Sr. Mário Pereira Marques Filho, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e empresa Klass Comércio e Representação Ltda.

Valor Pago	Débito (80,00%)	Data
R$ 364.000,00	R$ 59.010,54	29/11/2002

2.2. Outrossim, foi realizada a audiência do Sr. Mário Pereira Marques Filho em razão de irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4427, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 1380/2001 (Siafi 432310):

a) Irregularidade: ausência de publicação do edital no Diário Oficial do Estado, bem como em jornal de grande circulação. Norma infringida: incisos II e III do art. 21 da Lei 8.666/1993;

b) Irregularidade**:** ausência de pesquisa de preços prévia à aquisição das UMS. Norma infringida**:** parágrafo primeiro do art. 15 e o inciso IV do art. 43, ambos da Lei 8.666/1993.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

Das Alegações de Defesa e Razões de Justificativas

3. Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e empresa Klass Comércio e Representação Ltda.

3.1. Embora os ofícios citatórios encaminhados pelo Tribunal tenham sido recebidos pelos responsáveis, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e empresa Klass Comércio e Representação Ltda. (peça 35), após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa, fazendo-se operar contra eles 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. Sr. Mário Pereira Marques Filho (CPF 099.294.527-53). ex-prefeito do Município de Nova Iguaçu/RJ (peça 37 – p. 1-13):

4.1. A seguir, será relacionada síntese da defesa apresentada pelo responsável e a correspondente análise:

ARGUMENTOS À PEÇA 37, P. 3-4 – DA INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DE EX-PREFEITO MUNICIPAL, POR ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DO MANDATO – INCOMPETÊNCIA *RATIONE MATERIAE E RATIONE PERSONAE*.

4.2. O responsável inicia suas alegações de defesa informando que foi eleito para exercer o cargo de Vice Prefeito da Cidade de Nova Iguaçu/RJ e, em decorrência da renúncia do então prefeito, Sr. Nelson Roberto Bornier de Oliveira, em 5/4/2002, passou a dirigir o executivo municipal. Após relato inicial acerca do histórico e contextualização do processo, o defendente alegou que a competência para a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo é exclusiva da Câmara Municipal, após parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado. Aduziu-se que o responsável teve as contas de gestão referentes aos exercícios de 2002 (a partir de abril/2002), 2003 e 2004 regularmente aprovadas pela Câmara Municipal.

4.3. Segundo o defendente, a presente TCE traduz instrumento inadequado e verdadeiramente inservível para o fito de pretender responsabilizar o ex-prefeito municipal por atos praticados no exercício de mandato executivo. Em conclusão, a defesa entende que a citação é nula e o procedimento deve ser extinto, sem julgamento de mérito, à vista da "chapada incompetência do Tribunal de Contas da União".

Análise

4.4. A alegação de defesa é descabida e, portanto, não tem como ser acolhida pelo Tribunal, em razão dos seguintes argumentos: a competência de apuração de irregularidades na gestão de recursos públicos federais por parte do Tribunal de Contas da União decorre do estabelecido no art. 70 da Constituição Federal e na Lei 8.443/1992. A tomada de contas especial tem como pressuposto a ocorrência de dano ao Erárioe visa à apuração dos fatos, à identificação dos responsáveis e a quantificação do débito.

4.5. Há de se considerar, ainda, que a presente TCE é resultado da conversão de Representação autuada no TCU a partir de Relatório de Fiscalização decorrente da Auditoria 4427, realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) e pela Controladoria Geral da União (CGU) na Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu/RJ, com a finalidade de verificar a execução do Convênio 1380/2001 (Siafi 432310).

4.6. Quanto à aprovação das contas do ex-prefeito, exercícios 2002 a 2004, por parte da Câmara Municipal de Nova Iguaçu/RJ, ressalta-se que este Tribunal não está rejulgando as contas do responsável em relação aos recursos municipais que geriu, mas em relação a recursos federais que lhe foram transferidos para consecução do convênio em apreço. Assim, são objetos distintos, não ocorrendo o alegado descumprimento ao "princípio da simetria constitucional e à cláusula sensível da federação".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

4.7. Logo, a jurisdição e a competência do TCU, no que tange ao julgamento das contas daqueles que geriram recursos públicos federais, são privativas e, por conseguinte, independem de outras instâncias, como já assentou a doutrina e jurisprudência desta Corte, a exemplo das seguintes deliberações: Decisões 44/1999-TCU-Plenário, 58/1996-TCU-2ª Câmara, 251/2001-TCU-Plenário, 1.499/2002-TCU-Plenário e do Acórdão 73/2002-TCU-1ª Câmara.

ARGUMENTOS À PEÇA 37, P. 4-5 – DA FLAGRANTE DECADÊNCIA DO DIREITO À POTENCIAL RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, COM REPERCUSSÕES FINANCEIRAS. CLARA SUPERAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL.

4.8. A defesa alega que, no âmbito federal, a possibilidade de anulação de ato administrativo prende-se às formalidades e prazos preconizados na Lei 9.784/1999, Lei do Procedimento Administrativo, que estabelece o prazo de cinco anos para a anulação de quaisquer atos (art. 54). Aduziu-se que, no caso em tela, o prazo quinquenal foi superado para a desconstituição/anulação do ato que homologou a licitação ou mesmo do ato alusivo à assinatura do contrato.

4.9. Segundo o defendente, mesmo que iniciada a contagem do prazo a partir do término do mandato executivo resultaria induvidosa a superação do prazo quinquenal, sendo, por conseguinte, imperativa a decisão pela perda de objeto útil à presente TCE e seu consequente arquivamento.

Análise

4.10. Não há como serem acolhidas as alegações de defesa em razão do teor da Súmula 282/2012 de jurisprudência desta Corte de Contas, por meio da qual restou assente que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, tendo por fundamento Legal o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 (precedentes: Acórdãos 276/2010-TCU-Plenário; 966/2010-TCU-1ª Câmara; 735/2010-TCU-1ª Câmara; 1236/2010-TCU-2ª Câmara; 349/2010-TCU-2ª Câmara; 2670/2009-TCU-Plenário; 1185/2009-TCU-Plenário; 4409/2009-TCU-1ª Câmara; 6550/2009–TCU-2ª Câmara; 2709/2008-TCU-Plenário).

4.10.1. Registre-se que referida súmula está em consonância com posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que, em 4/9/2008, ao julgar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação conforme a constituição de que as ações de ressarcimento seriam imprescritíveis.

ARGUMENTOS À PEÇA 37, P. 5-7 – DA NECESSÁRIA INTEGRAÇÃO AO POLO PASSIVO DA PRESENTE TCE DE OUTROS PRESUMÍVEIS RESPONSÁVEIS PELA DESPESA IRREGULAR. DECORRÊNCIA DA NATUREZA COMPLEXA DA ALEGADA FRAUDE.

4.11. Segundo a defesa, percebe-se da narrativa que antecede a decisão pela citação do responsável, com relativa facilidade, que a mecânica da apontada fraude consistira em procedimento que envolvera parlamentares – autores de emendas – funcionários e autoridades públicas federais – que examinaram e aprovaram todas as fases que, obrigatoriamente, antecedem os convênios e as transferências de recursos federais – e prefeitos municipais – solicitantes do convênio, segundo relato exordial, com empresários, partícipes da apontada fraude.

4.12. Aduziu-se que o convênio *sub examem* foi solicitado e assinado pelo antecessor, Sr. Nelson Bornier, o qual teve a sua participação excluída da presente TCE, de forma inusitada, com o argumento de que não teria sido o mesmo responsável pela assinatura do contrato e liquidação da despesa. O defendente alega que a sua manutenção exclusiva na TCE revela-se insustentável, tendo em vista o que restou consignado no Relatório da CPMI das ambulâncias, conforme constou da instrução inicial dos autos (cf. excerto - peça 37, p. 6).

4.13. A defesa entende, ainda, que não se justifica a exclusão de outros responsáveis pela omissão ou prática dos atos irregulares (ausência de pesquisa de preços e não veiculação do edital em diário oficial do estado e veículo de grande circulação nacional). Segundo o defendente, tais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

atos seriam da responsabilidade dos integrantes da Comissão de Licitação. Dessa forma, foi requerida a citação dos seguintes responsáveis: a) Sr. Nelson, Bornier, por haver solicitado à União a celebração do convênio e apresentado as estimativas de transferências de recursos, bem como assinado a avença; b) os integrantes da Comissão Especial de Licitação, por serem os responsáveis pela estimativa de preços e pela publicação dos editais do certame; c) autoridades federais que aprovaram a estimativa de custos para a aquisição das UMS, estimativa, de resto, não superada pela Tomada de Preços do Município de Nova Iguaçu/RJ.

Análise

4.14. Não há como serem acolhidas pelo Tribunal as alegações de defesa apresentadas pelo ex-prefeito, tendo em vista a análise a seguir.

4.14.1. Registre-se que, inicialmente, foi cadastrado no rol de responsáveis deste processo, no sistema eletrônico do TCU, o nome do Sr. Nelson Roberto Bornier de Oliveira (CPF 100.418.007-10), por ter exercido o cargo de Prefeito Municipal da Cidade de Nova Iguaçu/RJ, no período de 1/1/2001 a 4/4/2002.

4.14.2. Entretanto, entendeu-se que o nome do referido senhor deveria ser excluído do rol de responsáveis deste processo pelo fato de não ter conduzido a Tomada de Preços em comento, visto que foi o seu sucessor (Sr. Mário Pereira Marques Filho) quem conduziu todo o procedimento, desde a autorização do certame licitatório até a assinatura do ato de homologação da licitação, conforme se verifica às peças 1, p. 12 (item 3.2), e 15, p. 38.

4.15. A respeito da inclusão de novos responsáveis nesta TCE, na forma requerida pela defesa, entende-se que tal propositura é desnecessária e infundada, tendo em vista que as irregularidades apuradas nestes autos, envolvendo a execução do Convênio 1380/2001 (Siafi 432310), foram praticadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu/RJ, após o repasse dos recursos pelo Ministério da Saúde, por meio das Ordens Bancárias 2002OB403847 e 2002OB405637 (peça 1, p.11), a saber: a) ausência de pesquisa de preços de mercado; b) ausência de publicação do edital no Diário Oficial do Estado, bem como em jornal de grande circulação; c) superfaturamento verificado na aquisição das quatro UMS.

4.16. Assim, a autoridade responsável perante a União em realizar e comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município era o seu representante legal (Sr. Mário Pereira Marques Filho), sucessor do signatário do convênio (Sr. Nelson Roberto Bornier de Oliveira), ou seja, o defendente. Esse foi o posicionamento do TCU ao analisar caso semelhante em outro processo oriundo da Operação Sanguessuga, conforme as seguintes palavras do Ministro Relator (Acórdão 1.782/2012-TCU-2ª Câmara):

> Em sua defesa, o ex-prefeito alega, em suma, que:
>
> a) não teria participado do procedimento licitatório, sendo responsável apenas pela assinatura do convênio.
>
> O argumento não pode prosperar, visto que perante a União tornou-se responsável pela gestão dos recursos públicos federais transferidos. Ademais, foi ele próprio quem homologou as licitações.

4.17. Ainda com relação ao pedido da defesa, de que as autoridades federais que aprovaram a estimativa de custos para a aquisição das UMS sejam incluídas como responsáveis nesta TCE, cabe assinalar que os referidos servidores, diferentemente do defendente, não eram responsáveis pela gestão dos recursos do convênio. Ressalta-se que eles já foram apenados com multa pelas ações e omissões desidiosas nas celebrações dos convênios (precedente: Acórdão 928/2012-TCU-2ª Câmara). No que tange aos demais servidores municipais, as deliberações desta Corte de Contas são no sentido de que a responsabilidade da comissão de licitação aparece de forma residual e em nada aproveitaria ao então prefeito (precedentes: Acórdão 1.295/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 11.160/2011-TCU-2ª Câmara).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

ARGUMENTOS À PEÇA 37, P. 7-11 – DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ORA DEFENDENTE. O CHEFE DO PODER EXECUTIVO NÃO É RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO, TAMPOUCO PELA PUBLICAÇÃO DO EDITAL, ITENS RELACIONADOS AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, DE COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO.

4.18. A defesa alega que compete ao Chefe do Poder Executivo a direção superior e a coordenação política, não se afigurando razoável exigir-lhe a prática de atos administrativos e burocráticos, de rotina administrativa, que são ordinariamente reservados a funcionários administrativos, tendo sido ressaltado que a comissão de licitação foi constituída antes do início do mandato do defendente.

4.19. Aduziu-se que não houve intervenção do defendente no referido procedimento licitatório, não tendo tomado decisão de escolha da empresa contratada ou manifestado opinião sobre o meio específico para a publicidade do instrumento convocatório do certame. O ex-prefeito alegou que tais decisões foram exclusivamente implementadas pela Comissão Permanente de Licitação.

4.20. Com relação à publicação do edital, a defesa alega que o "Jornal de Hoje" possui distribuição para todo o Grande Rio, fazendo-se presente em todos os municípios que compõem a baixada fluminense, com circulação, inclusive, na cidade do Rio de Janeiro/RJ. Relativamente à estimativa de preços para orientar o procedimento licitatório, o defendente alega que o antecessor, Sr. Nelson Bornier, havia apresentado proposta para a aquisição das UMS, a qual foi conferida e aprovada pelo Ministério da Saúde, passando a integrar anexo ao próprio convênio, além de ser peça essencial para sua aprovação.

4.21. Segundo a defesa, em pelo menos três oportunidades, antes e após a realização da Tomada de Preços, foi atestada a compatibilidade de preços estimados pelo convenente e executados pelo Município de Nova Iguaçu/RJ.

Análise

4.22. Não há como serem acolhidas pelo Tribunal as alegações de defesa apresentadas pelo ex-prefeito. Relativamente à conduta subjetiva do ex-gestor, cabe assinalar que está relacionada à homologação da Tomada de Preços 80/2002 (peça 15, p. 38) com prejuízo ao Erário, tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades:

a) ausência de pesquisa de preços dos bens adquiridos, em desacordo com o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993;

b) ausência de publicação do edital no Diário Oficial do Estado, bem como em jornal de grande circulação, infringindo os incisos II e III do art. 21 da Lei 8.666/93;

c) superfaturamento na aquisição dos quatro veículos.

4.23. Por ter sido, à época, o responsável pela homologação do certame, entende-se que o ex-prefeito não poderia se furtar da responsabilidade de supervisionar todo o processo de aquisição da UMS.

4.24. Assim, há de ser considerado que o Sr. Mário Pereira Marques Filho chamou para si toda a responsabilidade da escolha da empresa para o fornecimento das quatro UMS, considerando que caberia ao ex-gestor, na função de supervisão e acompanhamento dos atos praticados, observar os preceitos legais em busca da legitimidade do procedimento licitatório. A esse respeito, reproduz-se, a seguir, excerto do Voto do Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz (*in* Acórdão 1.295/2011-TCU-2ª Câmara):

(...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

> 14. A Secex/7 e o MP/TCU consideraram improcedentes os argumentos do ex-dirigente municipal, eis que:
>
> a) há a possibilidade de responsabilização de agentes políticos, conforme decidido, de forma reiterada por esta Corte, desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença;
>
> (...)
>
> c) diante das irregularidades apontadas na alínea anterior, a responsabilidade da comissão de licitação aparece de forma residual e em nada aproveitaria ao ex-prefeito. Ademais, a responsabilidade desse agente independe de existirem ou não outros culpados.
>
> (...)
>
> e) de fato, o ordenador de despesa não é responsável por prejuízos decorrentes de atos praticados por agente subordinado. Contudo, pode ser responsabilizado em caso de conivência com tais atos ou, ainda, em face da ausência da supervisão hierárquica que cabe a todos os agentes públicos, mesmo aos agentes políticos;
>
> f) o instituto da delegação transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados.
>
> (...)

4.25. Especificamente com relação à responsabilidade pela licitação, cabe à autoridade superior competente pela homologação verificar a legalidade dos atos praticados na licitação, bem como avaliar a conveniência da contratação do objeto licitado pela Administração, uma vez que a homologação equivale à aprovação do certame. Por esse motivo, o procedimento deve ser precedido por um exame criterioso dos atos que integraram o processo licitatório, para que, verificada a existência de algum vício de ilegalidade, anule o processo ou determine seu saneamento.

4.26. 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; anular o julgamento ou toda a licitação, se deparar com irregularidade insanável e prejudicial ao certamente 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, consequentemente, a elevação da instância administrativa.

4.27. Ainda quanto ao tema, destaca-se que esta Corte já decidiu de forma reiterada que há possibilidade de responsabilização de agentes políticos, desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença, o que restou demonstrado no presente caso (precedentes: Acórdãos 719/2011, 1295/2011, 3618/2011, 1295/2011, 3349/2011, todos da Segunda Câmara).

4.28. Segundo constou no Relatório de Fiscalização do Denasus, "não conta no Processo Licitatório nº 08/1350/02 nenhuma pesquisa de preços sobre os veículos pretendidos, contrariando o parágrafo 1º do art. 15 e o inciso IV do art. 43, ambos da Lei 8.666/1993" (peça 1, p. 13).

4.28.1. A esse respeito, o defendente alegou que pelo menos, em três vezes, o Ministério da Saúde confirmou que os preços estavam de acordo com os de mercado (peça 37, p. 11). Todavia, entende-se que não deve prosperar tal argumentação, haja vista que, até aquele momento não havia metodologia adequada para avaliação dos custos dos veículos, adaptações e equipamentos (precedentes: AC-2283-11/11-2, AC-3617-18/11-2, AC-4777-23/11-2). Ademais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada (precedentes: AC-0719-03/11-2, AC-3018-16/11-2, AC-3617-18/11-2, AC-4777-23/11-2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

4.29. Ainda sobre a aprovação por parte do Ministério da Saúde da coleta de preços efetuada, entende-se que tal afirmação é improcedente, vez que a Lei 8.666/1993 preceitua a necessidade de pesquisa de preços previamente à realização de certame. Isto porque o montante do convênio celebrado representa apenas um parâmetro a ser observado.

4.30. Ademais, o levantamento de valores efetuado pelo Ministério da Saúde destinava-se a subsidiar a estimativa de recursos a serem transferidos, não a definir o valor das contratações, não substituindo, portanto, a exigência de pesquisa de preços estipulada nos arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/1993 (precedentes: Acórdão 3.349/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 5.323/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão, Acórdão 8.197/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 9.139/2011-TCU-2ª Câmara).

4.31. Ressalta-se que o débito apurado nos autos foi facilitado pelo ato administrativo de homologação da Tomada de Preços 80/2002 (peça 15, p. 38) sem a necessária realização de pesquisa de preços dos bens e serviços adquiridos.

4.32. Ademais, a pesquisa de preços deve ser dirigida a empresas que comercializam o bem a ser adquirido, com vistas a tornar-se instrumento fundamental para a demonstração da legalidade da licitação, na medida em que evidencia a adequação dos preços contratados com os de mercado.

4.33. A pesquisa de preços encontra seu embasamento legal em diversos dispositivos da Lei das Licitações, entre os quais o inciso IV do art. 43, a seguir transcrito:

> 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...)
>
> IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

4.34. Consoante o Acórdão 1.861/2008-TCU-1ª Câmara, na esteira de diversos julgados, o Tribunal orienta que:

> Quando da elaboração do orçamento-base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

4.35. No que se refere ao superfaturamento verificado nas aquisições das UMS, o prejuízo ao Erário 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.

4.36. Os critérios utilizados encontram-se definidos na "Metodologia de Cálculo do Débito", disponível no sítio eletrônico do TCU, e informados ao ex-prefeito no ofício citatório, mediante o seguinte endereço eletrônico:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc

4.37. Resumidamente, a metodologia utilizada consistiu em estabelecer, por meio de pesquisa de mercado empreendida pela CGU e pelo Denasus, os preços de mercado ou de referência a serem utilizados como base de comparação para o cálculo do superfaturamento, bem como definir critérios objetivos que possibilitassem a comparação desses preços com os praticados em cada caso concreto. Definiu-se o preço de mercado de uma unidade móvel de saúde (UMS) como a soma de três componentes: o preço do veículo, o custo de transformação do veículo em UMS e o custo dos equipamentos a ela incorporados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

4.38. No TCU, a metodologia foi aprimorada. Para os preços dos veículos, passou-se a utilizar, sempre que possível, aqueles fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos, utilizados como referência, foram também levados em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas.

4.39. Para conferir ainda mais conservadorismo aos critérios adotados, a fim de se avaliar com bastante segurança a existência ou não de superfaturamento, considerou-se a prática de sobrepreço apenas nos casos em que os valores praticados excedessem os valores médios de mercado das unidades móveis de saúde em mais do que 10%, patamar esse aprovado pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009.

4.40. Cabe destacar que, de acordo com o Denasus/CGU, *"*em várias licitações, foram adquiridos ônibus sucateados, realizadas transformações de péssima qualidade e instalados equipamentos desconhecidos – o que configura montagens do tipo fundo de quintal*"* (Voto do Relator no Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário). A esse respeito, a equipe do Denasus/CGU destacou que os valores utilizados como referência dos custos de veículo, transformação e montagem, foram baseados em serviços de alto padrão, com materiais de qualidade satisfatória e equipamentos de marcas tradicionais, enquanto as montagens realizadas pelas empresas vencedoras das licitações careciam, muitas vezes, de qualidade aceitável.

4.41. Ademais, o cálculo do débito ora imputado ao responsável apresenta-se demonstrado à peça 22, p. 11-15, mediante a comparação dos preços de referência com os preços praticados no convênio em estudo, de acordo com a metodologia descrita. Sobre este valor, calculou-se o montante a ser restituído aos cofres do Tesouro Nacional, com base no percentual de participação financeira da União no convênio. Dessa forma, conclui-se que a metodologia de cálculo em apreço foi, sobretudo, favorável ao responsável.

4.42. Considerando que as alegações de defesa e razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Mário Pereira Marques Filho, ex-Prefeito do Município de Nova Iguaçu/RJ, não ilidiram as irregularidades apuradas nos autos, opina-se que não devem ser acolhidas pelo Tribunal.

COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Ao Congresso Nacional

5. 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.

5.1. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser producente 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.

5.2. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

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

5.3. Conforme demonstrado no item 10 (peça 22, p. 11-15) além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R$ 10.935,78, calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do convenente. 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

6. 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 os responsáveis venham a requerer, o parcelamento do débito em até trinta e seis parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

7. 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 convenentes 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.

8. 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.

9. 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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Mário Pereira Marques Filho não logrou afastar as irregularidades apuradas nos autos. Com relação aos demais responsáveis, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Klass Comércio e Representação Ltda., ressalta-se que eles permaneceram revéis à citação do Tribunal, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia e dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que o então gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares. 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.

Propostas de Encaminhamento

16. Em vista do exposto,

16.1. Considerando que o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Klass Comércio e Representação Ltda. permaneceram revéis à citação do Tribunal;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

16.2. Considerando a rejeição das alegações de defesa e das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Mário Pereira Marques Filho;

16.3. 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) sejam rejeitadas as alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Mário Pereira Marques Filho;

b) sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Mário Pereira Marques Filho (CPF 099.294.527-53), ex-Prefeito do Município de Nova Iguaçu/RJ, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **"c"**, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, incisos III, do Regimento Interno;

c) sejam condenados solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento da importância indicada atualizada monetariamente e acrescida 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 quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	**Valor** (R$)	**Data**
Sr. Mário Pereira Marques Filho (CPF 099.294.527-53); Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 02.332.985/0001-88).	59.010,54	29/11/2002

d) seja aplicada, individualmente, aos responsáveis Mário Pereira Marques Filho, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Klass Comércio e Representação Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 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) seja autorizado, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até trinta e seis 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) seja autorizada, 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) seja remetida cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:

g.1) Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, 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 do Rio de Janeiro e ao Ministério Público daquele estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Nova Iguaçu/RJ;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.

g.2) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;
g.3) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e
g.4) Secretaria Federal de Controle Interno.

4ª Secex, 25/9/2012.
(*assinado eletronicamente*)
FAUSTO HENRIQUE FRANÇA
AUFC – Matr. 1717-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149565.