

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 021.508/2009-1

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)
 Unidade: Prefeitura Municipal de Nobres/MT.
 Responsáveis: Flávio Dalmolin (CPF 383.819.741-00) e Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68).
 Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada pela 4ª Secretaria de Controle Externo – Secex/4, cujas conclusões foram endossadas pelos Dirigentes da Unidade Técnica e pelo Ministério Público, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra os Sr^{es} FLÁVIO DALMOLIN 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: 25007001781/07-03 | | Auditoria Denasus 4580 (peça 1, p. 5-25) | |
| Convênio Original FNS: 3521/2002 (peça 2, p.3-10) | | Convênio Siafi: 471435 | |
| Início da vigência: 20/12/2002 | | Fim da vigência: 26/2/2004 | |
| Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Nobres | | | UF: MT |
| Objeto Pactuado: uma unidade móvel de saúde | | | |
| Valor Total Conveniado: R\$ 99.000,00 | | | |
| Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 90.000,00 | | Percentual de Participação: 90,91 | |
| Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 9.000,00 | | Percentual de Participação: 9,09 | |
| Liberação dos Recursos ao Conveniente | | | |
| Ordens Bancárias – OB | Data da OB | Depósito na Conta Específica | Valor (R\$) |
| 2003OB400387 (peça 2, p. 28) | 2/5/2003 | 6/5/2003 (peça 3, p. 35) | 90.000,00 |

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 acostada na peça 11, p. 9-29.

| Responsável | Ofício Citação (páginas) | Ofício Audiência (páginas) | Recebimento (AR) Publicação (DOU) (páginas) |
|--|-----------------------------------|----------------------------|---|
| FLÁVIO DALMOLIN <i>(então prefeito do Município de Nobres/MT)</i> | Peça, 15, p. 1-4 | Peça, 15, p. 1-4 | Peça 19, p. 1-2 |
| LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN <i>(procurador e administrador da empresa contratada no Convite 4/2003)</i> | Peça, 16, p. 1-3; Peça, 17, p. 1; | - | Peça 20, p. 1-2; Peça 18, p. 1-2 |

4. As citações foram promovidas em razão de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para a unidade móvel de saúde objeto da Licitação Convite 4/2003, utilizando-se os recursos recebidos por força do Convênio 3521/2002 (Siafi 471435), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Nobres/MT, conforme a seguir discriminado:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 11, p. 22-23):

| Valor de mercado | Valor pago | Débito (90,91%) | Data |
|------------------|------------|-----------------|-----------|
| 11.912,85 | 31.950,00 | 18.215,59 | 12/5/2003 |

5. Por ocasião da citação do então prefeito do Município de Nobres/MT foi ressaltado que o débito decorrente do superfaturamento apurado foi facilitado pelo seu ato administrativo de adjudicação e homologação do processo licitatório sem a necessária realização de pesquisa de preços do bem adquirido, ferindo o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993.

6. A audiência foi realizada junto ao então prefeito, Sr. Flávio Dalmolin, com o objetivo de oportunizar a apresentação de razões de justificativas acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4580, realizada pela CGU/Denasus, que indicam ter havido fraude e montagem (art. 90 da Lei 8.666/93) dos processos licitatórios – Convites 3 e 4/2003 – referentes ao Convênio 3521/2002 (Siafi 471435):

a) nomeação do Sr. Darci José Vedoin, pai de Luiz Antônio Vedoin, mentores do esquema fraudulento para venda de UMS superfaturadas, como procurador para assinar os instrumentos que se fizessem necessários à formalização do convênio em análise, para depois emitir os convites tão somente para as empresas administradas direta ou indiretamente pela família Vedoin – Klass, Esteves & Anjos, Francisco Canindé, Frontal, Leal Máquinas e Comercial Rodrigues;

b) para facilitar o direcionamento, a licitação foi fracionada em dois convites, um para a compra do veículo e outro para os equipamentos, sendo que, somadas, as propostas vencedoras atingem o total de R\$ 98.900,00, o que ensejaria a realização de licitação na modalidade Tomada de Preços (art. 23, parágrafos 2º e 5º, da Lei 8.666/1993);

c) impossibilidade de identificação dos responsáveis pela retirada dos convites, o que impossibilitou a comprovação da regularidade das convocações;

d) falta do estabelecimento dos requisitos para habilitação dos licitantes (documentação para comprovação de habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira ou regularidade fiscal das empresas participantes), contrariando o art. 27 da lei 8.666/1993.

as Alegações de Defesa e razões de justificativas

7. 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.

8. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. Flávio Dalmolin (CPF 383.819.741-00), então Prefeito do município de Nobres/MT.

Alegações de defesa e razões de justificativas de Flávio Dalmolin (Peça 21, p. 1-10)

9. O responsável inicia seu arrazoado informando que a condenação em débito é mais abrangente do que a condenação em ressarcimento. Segundo ele, a imputação em débito pode se dar em razão da presunção de prejuízo, como ocorre na condenação por omissão do dever de prestar contas. Alega que não se aplica ao presente caso a imprescritibilidade preconizada no § 5º do art. 37 da Constituição Federal, eis que a mesma é relativa às ações de ressarcimento, e que nesta TCE devem ser adotadas 'as regras de decadência e prescrição previstas no ordenamento jurídico para o exercício de atividades administrativas específicas'.

10. Anota que este Tribunal reconhece a prescrição das dívidas ativas da União nos prazos de vinte anos – com fulcro no artigo 177 do Código Civil de 1916 – ou de dez anos – com base no artigo 205 do Código Civil de 2002 – conforme Acórdãos 8/1997-TCU-2ª Câmara e 1727/2003-TCU-1ª Câmara, e argumenta que, no caso, deve ser adotado o prazo prescricional do novo código civil, ou seja, de dez anos, pois os recursos do Convênio 3521/2002 foram liberados em 2/5/2003.

11. Anota, também, que a jurisprudência deste tribunal é pacífica quanto ao termo inicial do cômputo do prazo prescricional, sendo a data do repasse dos recursos o início da contagem. No presente caso, os recursos foram liberados em 2/5/2003, sendo que ele somente foi citado em outubro de 2011, ou seja, depois de transcorridos oito anos e cinco meses é que o prazo prescricional foi interrompido.

12. Alega que a citação após longo decurso de tempo afronta o princípio da segurança jurídica e o da ampla defesa, sendo maior a dificuldade de produção de provas documentais acerca dos fatos questionados, bem assim alega que a demora ainda agrava os encargos financeiros incidentes sobre a dívida, os quais deverão ser suportados exclusivamente por ele.

13. Acrescenta que os Tribunais do Judiciário têm conferido entendimento diverso do exposto acima, diminuindo ainda mais o prazo prescricional, e apresenta, a título de ilustração, uma ementa de decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (AC 2003.40.00.001284-2, rel. Juiz Tourinho Neto, DJ 07/05/2010), acompanhada de trechos do respectivo voto condutor, e uma do da 5ª Região (AC 464239/PE; 2003.83.00.010438-6) que entenderam que como não existe prazo prescricional específico para a instauração de tomada de contas especial, dever-se-ia adotar o prazo geral da prescrição administrativa, estabelecido em cinco anos, conforme disposto no art. 23, da Lei de Improbidade Administrativa (cf. peça 21, p. 3-5).

14. Alega que independente do prazo prescricional a ser adotado, se dez ou cinco anos, ocorreu no presente caso a prescrição, a qual pode ser alegada e decretada a qualquer tempo, por ser de ordem pública.

15. Após frisar que a inércia da Administração Pública concorreu significativamente para que o seu direito de defesa ficasse prejudicado, uma vez que para ele é 'completamente impossível produzir qualquer tipo de prova documental' depois de passados mais de oito anos do fato, o defendente adentra no mérito das questões impugnadas.

16. Argumenta que os recursos recebidos decorreram de emenda parlamentar, e, por isso, não há que se falar em superfaturamento na aquisição da unidade móvel de saúde, pois os valores a

serem gastos no objeto pactuado já foram definidos e aprovados pelo Ministério da Saúde, não havendo qualquer ingerência de sua parte.

17. Discorda que houve fracionamento indevido de despesas e cita o § 1º do artigo 23 da Lei 8.666/1993 para defender que a lei admite o fracionamento com intuito de alargar a competitividade:

Art. 23 da Lei 8.666/93

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

18. Em apoio ao exposto no parágrafo anterior, reporta-se ao seguinte entendimento de Marçal Justen Filho acerca do aludido dispositivo legal (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., p. 259):

O Artigo 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

19. Assevera que houve comprovação por parte das licitantes de que elas estavam aptas e em condição de regularidade para participar dos certames efetivados e que se desconhecia qualquer combinação/acordo entre elas.

20. Alega que ‘não prospera o argumento de que empresas convocadas a participar das licitações, indicadas pelos representantes da Planam, eram todas empresas de fachada’, pois essas empresas estavam cadastradas na Prefeitura de Nobres e apresentaram os documentos exigidos para tanto.

21. Coloca que o fato de ele ter assinado ‘convênios com a União para adquirir unidades móveis de saúde, ter homologado os contratos adjudicados e ter expedido cheques para o pagamento’ não configura nenhum ato atípico.

22. Observa que nesta Tomada de Contas Especial não foi registrado que as prestações de contas dos dois convênios firmados com o município foram aprovadas pelo Ministério da Saúde.

23. Ressalta que ele não conhecia a existência do esquema ‘Sanguessuga’, originado em Brasília, e assevera que as provas carreadas aos autos dão conta da improcedência desta Tomada de Contas Especial, pois se existiu alguma irregularidade/combinação, essa partiu do Ministério da Saúde, na definição dos valores das UMS, e dos empresários da Planam que detêm o monopólio nacional de montar ambulâncias.

24. Argumenta que nos autos não constam os parâmetros adotados para o cálculo do superfaturamento.

25. Defende que não houve dolo de sua parte, pois, conforme argumentado anteriormente, ele não teve qualquer ingerência na definição do valor do bem, que foi calculado pelo Ministério da Saúde, a partir de um estudo técnico.

26. Por fim, solicita que a preliminar arguida seja julgada procedente, declarando-se a prescrição do direito de instaurar Tomada de Contas Especial, e, caso não aceite tal preliminar, requer que a TCE seja julgada improcedente, confirmando-se a regularidade da prestação de contas do Convênio 3.521/2002, apresentadas ao Ministério da Saúde em data oportuna.

Análise

27. No que diz respeito à preliminar suscitada, registra-se que por intermédio do Acórdão 2709/2008-Plenário, o TCU, debruçando-se sobre incidente de uniformização de jurisprudência, assentou o entendimento de que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme transcrito a seguir:

Acórdão 2709/2009-TCU-Plenário

9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;

28. Do mencionado Acórdão, destacam-se os seguintes excertos do voto de lavra do Ex^{mo} Ministro Benjamin Zymler, de modo a refutar o argumento do responsável de que à Tomada de Contas Especial não se aplica a imprescritibilidade preconizada no § 5º do art. 37 da Constituição Federal:

Voto

3. [...] o Supremo Tribunal Federal [...] ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou: ‘No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988, segundo o qual:

§ 5º – A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

4. A temática aqui analisada trata exclusivamente de interpretação de dispositivo constitucional. Considerando que o STF, intérprete maior e guarda da Constituição, já se manifestou no sentido de que a parte final do § 5º do art. 37 da Carta Política determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, não me parece razoável adotar posição diversa na esfera administrativa. (grifos nossos)

29. Como visto, não há prazo prescricional para instauração de Tomada de Contas Especial.

30. Não obstante, conforme consignado no subitem 9.1 do Acórdão 2709/2009-TCU-Plenário, acima reproduzido, a instauração poderá ser dispensada, a teor do §4º do art. 5º da Instrução Normativa 56/2007-TCU, após transcorridos dez anos desde o fato gerador. Nesse rastro, torna-se oportuno destacar os dispositivos da IN 56/2007-TCU que tratam do prazo para instauração da TCE:

Art. 5º A tomada de contas especial somente deve ser instaurada e encaminhada ao Tribunal quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for igual ou superior à quantia fixada pelo Tribunal para esse efeito.

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º

§ 5º O prazo previsto no parágrafo anterior conta-se na forma do § 2º do art. 1º desta Instrução Normativa e interrompe-se com a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente.

Art. 1º (...)

§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior deve ser contado:

I – nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação de recursos repassados, da data fixada para apresentação da prestação de contas;

II – nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração;

Art. 10. Aplicam-se as disposições constantes do art. 5º aos processos já constituídos que se encontrem no Tribunal, nos órgãos de controle interno ou nos órgãos ou entidades de origem.

31. No caso em análise, observa-se que o referido prazo de dez anos para instauração da TCE, definido na IN 56/2007-TCU, não foi superado, pois, tratando-se de superfaturamento na aquisição do objeto conveniado, iniciou-se a contagem do prazo na data da despesa irregular, 12/5/2003 (peça 3, p. 32), tendo decorrido, portanto, 8 anos e cinco meses até a data da citação do responsável (19/10/2011, peça 19), conforme o próprio defendente apontou.

32. Ante o exposto, assevera-se que a presente TCE é pertinente, não sendo possível aceitar a preliminar suscitada pelo defendente.

33. Também não há sentido em diferenciar a condenação em débito da condenação em ressarcimento, como deseja o responsável. A condenação de ressarcir o erário procede de uma imputação de débito decorrente tanto da omissão no dever de prestar contas, como da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário (art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992).

34. Não há como acatar os argumentos apresentados no sentido de afirmar que os valores a serem gastos no objeto já vieram definidos pelo Ministério da Saúde, e, por conseguinte, não haveria que se falar em superfaturamento no Convite 4/2003. Os preços calculados pelo órgão repassador visam a estabelecer o valor a ser repassado, de forma a garantir recursos financeiros suficientes para o cumprimento do objeto, e não de definir o valor a ser utilizado na licitação, sendo que no caso de existir saldo não utilizado dos recursos do convênio, deverá ser restituído aos cofres públicos, conforme art. 28, inciso IX da Instrução Normativa 1/1997-STN.

35. A licitação, entre outros objetivos, visa a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, o orçamento efetuado pelo órgão repassador não isenta o conveniente de realizar pesquisa prévia de preços e avaliar a respectiva compatibilidade das propostas das licitantes, a teor do o inc. IV, do art. 43, a seguir:

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;'

36. Não havendo propostas em conformidade com os preços praticados nas mesmas circunstâncias, o gestor não deve proceder à contratação nessas condições. Se o fizer, responsabiliza-se, juntamente com os contratados, pela reparação do dano, ou seja, pela restituição ao erário dos valores pagos/recebidos a maior.

37. Quanto aos argumentos apresentados no sentido de defender a adoção da modalidade convite para a aquisição da UMS objeto do Convênio 3521/2002, esclarece-se que embora a Lei 8.666/1993 autorize a aquisição parcelada de bens, é vedado o fracionamento de despesa, que consiste na divisão da despesa pertinente ao mesmo objeto, para aquisição por modalidade licitatória inferior, subsumindo-se à vedação do § 2º do art. 23 da Lei 8.666/1993.

38. 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, da 2ª Câmara, 114/2008, 2428/2008, 3550/2008, 3172/2007, da 1ª Câmara, e 139/2007 do Plenário).

39. No caso em exame, o valor total de aquisição da UMS foi R\$ 98.900,00 (R\$ 66.950,00 do veículo e R\$ 31.950,00 dos equipamentos e da transformação), valor que exigia a realização de Tomada de Preços, conforme estabelece o art. 23, 'b' e parágrafo segundo da Lei

8.666/1993. Assim, segundo os termos da Lei, caso fosse necessário realizar duas licitações distintas, ambas deveriam ter sido realizadas na modalidade Tomada de Preços, preservando a modalidade pertinente para a execução do objeto licitado de forma a não restringir a competitividade do certame, pois a realização de procedimento na modalidade Convite tem divulgação e alcance bastante inferiores à da tomada de preços.

40. Quanto a este ponto, fica claro a partir dos depoimentos dos envolvidos à CPMI das ambulâncias e no âmbito dos processos em curso na justiça, que o esquema fraudulento conhecido como Operação Sanguessuga baseava-se na realização das licitações, preferencialmente por meio de convite, de forma a facilitar seu direcionamento ao grupo operador da fraude. Cabe ressaltar que no presente processo as seis empresas convidadas para os certames realizados foram identificadas como participantes do esquema de fraude, conforme apontado na letra 'a' do item 6 acima.

41. A opção pela realização de convites em lugar de tomadas de preço, em especial com o chamamento das principais empresas envolvidas no esquema de fraude conhecido como Sanguessuga, evidencia a pretensão de burlar a Lei de Licitações, ainda mais que se verificou superfaturamento na aquisição dos equipamentos.

42. Deve-se consignar, por oportuno, ante a afirmação acerca da existência de monopólio no serviço de transformação de veículos em UMS, que na execução de diversos convênios firmados com vários municípios, cujas licitações receberam a devida publicidade, houve a participação de empresas concessionárias de veículos que forneceram unidades móveis devidamente transformadas em unidades de saúde.

43. O responsável alega que houve comprovação por parte das licitantes de que elas estavam aptas e em condição de regularidade para participar dos certames efetivados, mas no relatório do Denasus/CGU restou consignado (peça 1, p.16) apenas a comprovação da apresentação, pelas empresas, das Certidões Negativas de Débito com a Previdência Social e dos Certificados de Regularidade com o FGTS. No entanto, deve-se registrar que a questão objeto da audiência foi a falta do estabelecimento nos certames dos requisitos para habilitação dos licitantes, contrariando o art. 27 da lei 8.666/1993.

44. Em que pese o registro do defendente de que discorda de que as empresas convocadas a participar das licitações, indicadas pelos representantes da Planam, fossem todas empresas de fachada, o fato é que, do exame das peças documentais constantes do TC 013.827/2002-1 (autuado a partir da representação formulada pelo Procurador da República Fernando José Piazenski), da Denúncia do Ministério Público Federal, do Relatório da CPMI das Ambulâncias, dos interrogatórios judiciais dos Sr^{cs} Darci e Luiz Antônio Vedoin realizados pela Justiça Federal de Mato Grosso e de pesquisas realizadas nos sistemas CNPJ e CPF da Receita Federal, verificou-se, da relação de empresas participantes das fraudes, que diversas delas destinavam-se apenas a dar cobertura às licitações no intuito de conferir aspecto de concorrência e legalidade quando, na verdade, isto não ocorria. Verificou-se ainda que algumas empresas não existiam de fato, sendo meras empresas 'fantasmas'.

45. As seis empresas convidadas para os certames em exame foram identificadas como participantes do esquema de fraude, conforme relação constante do Relatório da CPMI das ambulâncias transcrita no item 5.5 da instrução acostada na peça 11, p. 9-29.

46. Além disso, o Sr. Darci José Vedoin, pai de Luiz Antônio Vedoin, mentores do esquema fraudulento para venda de UMS superfaturadas, foi nomeado como procurador para assinar os instrumentos que se fizessem necessários à formalização do convênio em análise, e, não por coincidência, os convites foram emitidos tão somente para as empresas administradas direta ou indiretamente pela família Vedoin – Klass, Esteves & Anjos, Francisco Canindé, Frontal, Leal Máquinas e Comercial Rodrigues. Quanto a essa questão, o responsável sequer pronunciou-se.

47. Vê-se, portanto, que há nos autos elementos contundentes que embasam e justificam as imputações constantes da audiência e da citação destinadas ao responsável.

48. Conforme alegado pelo defendente, não há, mesmo, nada de atípico no fato de ter sido ele, o ex-prefeito, o responsável pela assinatura do convênio (peça 2, p.10), pela homologação

e adjudicação dos Convites 3/2003 e 4/2003 (peça 3, p. 40, e peça 3, p. 43) e pelos pagamentos efetivados no âmbito do ajuste (peça, p. 28 e 32). Tal situação apenas demonstra que o Sr. Flávio Dalmolin foi o administrador direto dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, responde pela boa e regular aplicação dos valores recebidos. Esse entendimento é decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, *in verbis*:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

49. O art. 93 do Decreto-lei 200/1967 prevê que: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes.’ Na mesma linha o art. 39 do Decreto 93.872/1986 disciplina que ‘Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos’.

50. No que diz respeito à aprovação das contas pelo Ministério da Saúde, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, ‘O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União’. Foram também nesse sentido os seguintes acórdãos desta Corte: 2.331/2008-1ª Câmara, 892/2008-2ª Câmara e 383/2009-Plenário.

51. É bom anotar que a presente Tomada de Contas Especial é resultado da conversão de processo de Representação autuado no TCU a partir da auditoria realizada, em setembro de 2006, pelo Denasus/CGU na Prefeitura Municipal de Nobres/MT, em razão 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). O superfaturamento e demais irregularidades verificadas encontram respaldo nos documentos constantes destes autos (processos licitatórios, notas fiscais, comprovantes de pagamentos, extratos bancários etc.).

52. Além disso, anota-se que o prejuízo verificado nesta TCE foi apurado mediante comparação dos preços praticados no convênio em estudo com os preços de referência, estabelecidos com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens. Os critérios utilizados para o cálculo do superfaturamento encontram-se definidos na ‘Metodologia de Cálculo do Débito’, disponível no sítio do TCU, no endereço eletrônico abaixo discriminado, informada ao responsável por ocasião da citação (peça 15, p. 2).

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

53. Dessa forma, não cabe o argumento do responsável de que não foram apresentados os parâmetros para o cálculo do superfaturamento. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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 nº 2.451/2007-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.

57. Ressalta-se que o superfaturamento está demonstrado no subitem 10.1 da instrução desta 4ª Secex, acostada na peça 11, p. 9-29.

58. O defendente alega que não houve dolo de sua parte, todavia, a responsabilidade, perante este Tribunal, daqueles que dão causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário independe da existência de dolo, bastando culpa em sentido estrito. Não obstante o mencionado, as irregularidades apuradas no presente processo evidenciam a pretensão de burlar a Lei de Licitações, conforme consignado anteriormente.

59. Ante o exposto, rejeitam-se os argumentos oferecidos, não sendo possível atender ao pedido do defendente para que essa TCE seja considerada improcedente.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

60. 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.

61. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtor de enviar uma a uma as deliberações correlatas ao tema. Nesse sentido, de forma a operacionalizar o feito, a 2ª Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 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.

62. 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

63. Conforme demonstrado no subitem 10.1 da instrução acostada na peça 11, p. 9-29, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 1.821,56, calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do conveniente. Desse modo, e considerando que a competência do Tribunal, no que concerne à fiscalização de transferências voluntárias, está adstrita aos recursos federais, faz-se necessário encaminhar cópia integral da deliberação que o Tribunal vier a adotar ao Tribunal de Contas responsável pelo controle externo do município em questão, como também ao Ministério Público Estadual competente, para as providências a cargo desses órgãos.

Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

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

Considerações Finais

65. 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.

66. 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. Diante de todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Flávio Dalmolin então prefeito do Município de Nobres/MT não logrou afastar as irregularidades constantes dos ofícios de citação e de audiência. 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 julgamento final, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

73. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, o gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Propõe-se, ainda, que, em função da rejeição de suas razões de justificativa, seja aplicada ao então gestor a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

Propostas de Encaminhamento

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

a) Rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativa interpostas por Flávio Dalmolin;

b) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. Flávio Dalmolin (CPF 383.819.741-00), então Prefeito do município de Nobres/MT, 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;

c) Condenar solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento da importância indicada atualizada monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU;

| Responsáveis Solidários | Valor (R\$) | Data |
|---|-------------|-----------|
| FLÁVIO DALMOLIN CPF 383.819.741-00 <i>Então Prefeito do município de NOBRES/MT</i> | 18.215,59 | 12/5/2003 |
| LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF 594.563.531-68 <i>Administrador e procurador da Empresa Enir Rodrigues de Jesus Epp.</i> | | |

d) Aplicar ao responsável Luiz Antônio Trevisan Vedoin a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e ao Sr. Flávio Dalmolin as multas previstas nos artigos 57 e 58, inciso II, 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;

e) Autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até vinte e quatro parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

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

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

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

g.2) Tribunal de Contas do Estado de MATO GROSSO e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Nobres/MT;

g.3) Procuradoria da União no Estado de MATO GROSSO, para adoção das medidas que entender cabíveis;

g.4) Fundo Nacional de Saúde (FNS), para as providências julgadas pertinentes;

g.5) Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus); e

g.6) Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República (CGU/PR).”

É o Relatório.