

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 021.780/2009-5

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)

Unidade: Prefeitura de Porto Esperidião/MT.

Responsáveis: José Serafim Borges (falecido, CPF: 111.827.251-04), Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF: 207.425.761-91), Darci José Vedoin (CPF: 091.757.251-34), Klass Comércio e Representações Ltda. (CPF: 02.332.985.0001-88), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68).

Advogados constituídos nos autos: Nestor Fernandes Fidelis (OAB/MT 5.006) e André Bonamigo (OAB/MT 15.114).

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. REVELIA. FALECIMENTO DO EX-PREFEITO ANTES DO JULGAMENTO. AFASTAMENTO DA MULTA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO IMPUTADO AO ESPÓLIO SOLIDARIAMENTE COM OS DEMAIS RESPONSÁVEIS. MULTA AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a proposta de mérito elaborada pelo Diretor, a qual contou com a anuência do titular da unidade técnica e do Ministério Público, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra Srª José Serafim Borges (falecido), Klass Comércio e Representações Ltda., Cléia Maria Trevisan Vedoin, Darci José Vedoin 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: 25007.002662/2007-60	Auditoria Denasus 5039 (peça 1, p. 4)		
Convênio Original FNS: 1581/2002 (peça 2, p. 8-15)	Convênio Siafi: 456610		
Início da vigência: 5/7/2002	Fim da vigência: 13/12/2003		
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura de Porto Esperidião	UF: MT		
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\$ 114.400,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 104.000,00	Percentual de Participação: 90,91		
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 10.400,00	Percentual de Participação: 9,09		
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordem Bancária – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)

2002OB408917 (peça 2, p.30)	18/12/2002	20/12/2002 (peça 6, p. 5)	104.000,00
-----------------------------	------------	---------------------------	------------

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

Efetivação das Citações e Audiências

3. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de 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 na peça 7, p. 47- 67.

Responsável	Ofício Citação (peça)	Recebimento (AR) (peça)
Cléia Maria Trevisan Vedoin	2141/2011 (16)	23
Darci José Vedoin	2140/2011 (15)	22
Espólio do Sr. José Serafim Borges na pessoa da sua inventariante, Sr ^a Ana Rosa Domingues Borges	2138/2011 (13)	21
Klass Comércio e Representações Ltda.	2139/2011 (14)	24
Luiz Antônio Trevisan Vedoin	2142/2011 (17)	19

4. As citações foram promovidas para que os responsáveis apresentassem alegações de defesa e/ou para que recolhessem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde os valores discriminados nas tabelas a seguir, em razão das irregularidades mencionadas nos itens abaixo:

4.1. Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos federais repassados, em decorrência da quebra do nexo de causalidade entre os recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), mediante o Convênio 1581/2002 (Siafi 456610), e a unidade móvel de saúde adquirida, mediante as Cartas Convite 26/2002 e 2712002, em função de divergências evidenciadas na documentação apresentada a título de prestação de contas, destacadas na instrução inicial e dispostas abaixo:

a) ausência do atesto de recebimento na nota fiscal emitida pela empresa Klass, em descumprimento ao art. 63 da Lei 4.320/1964;

b) ausência da especificação completa do veículo na nota fiscal apresentada, em especial a ausência do número do chassi, do Renavam ou da placa;

c) ausência de referência ao convênio na nota fiscal emitida pela empresa Klass;

d) divergência entre a cor do veículo constante da nota fiscal (branca) e a do documento do veículo – CRLV (amarela);

e) divergência entre a potência do veículo constante da nota fiscal (170 CV) e a do documento do veículo CRLV (204CV);

f) consulta ao Detran/MT mostra que a Klass só adquiriu o ônibus em 8/9/2003, indicando que ou a Klass vendeu um bem que não era dela ou reforça a falta de nexo de causalidade entre o recurso utilizado e o bem adquirido;

g) existência de Nota Fiscal com indícios de fraude: a Nota Fiscal 360 (relativa à venda do veículo objeto do convênio) foi emitida pela Klass, em 1/12/2002, ao passo que a Nota Fiscal 208 foi emitida em 11/12/2002 (TC 027.102/2009-3), a Nota Fiscal 215 foi emitida em 23/12/2002 (TC 020.451/2009-2) e a Nota Fiscal 235 foi emitida em 30/12/2002 (TC 027.084/2009-3);

h) consta nos autos extrato da conta corrente do convênio com pagamento no valor de R\$ 67.800,00 (valor igual ao constante da nota fiscal emitida pela empresa Klass), com a discriminação: pagamentos diversos, porém não há nos autos qualquer outro documento que comprove o nexo de causalidade entre o pagamento realizado e a aquisição do veículo em questão;

i) o Convite 26/2002 foi realizado visando à aquisição de veículo tipo ônibus, versão vazio, para adaptação de equipamentos médicos e odontológicos em seu interior; a nota fiscal 00360, de 1/12/2002, emitida pela empresa Klass Comércio e Representação Ltda., refere-se a ônibus versão vazio para transformação em unidade móvel de saúde; a Nota de Empenho 2819/2002 (de 1/12/2002) e a Ordem de Pagamento 3204/2002 referem-se à aquisição de ônibus escolar para a Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Porto Esperidião, pagos com recursos específicos do convênio (conta corrente Banco do Brasil – 8.944-3 – SAÚDE);

j) ausência, nos autos, de cópia do cheque referente à despesa com a aquisição do veículo.

[...] superfaturamento na aquisição da unidade móvel de saúde objeto da Carta Convite 26/2002, no valor de R\$ 24.280,70, considerando que o valor de mercado do veículo, à época, era de R\$ 43.519,30 e foi adquirida pelo valor de R\$ 67.800,00, em 24/12/2002.

Cálculo do débito 1:

	Responsáveis Solidários	CNPJ/CPF	Valor pago	Débito (90,91%)	Data
Aquisição do veículo (Convite 26/2002)	Espólio do Sr. José Serafim Borges, na pessoa da sua inventariante, Sr ^a Ana Rosa Domingues Borges	459.618.591-34	67.800,00	61.636,00	24/12/2002
	Klass Comércio e Representação Ltda (empresa contratada)	02.332.985.0001-88			
	Darci José Vedoin (sócio-administrador)	091.757.251-34			
	Cléia Maria Trevisan Vedoin (sócia-administradora)	207.425.761-91			

4.2. Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos federais repassados, em decorrência da quebra do nexo de causalidade entre os recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), mediante o Convênio 1581/2002 (Siafi 456610), e a unidade móvel de saúde adquirida, mediante a Carta Convite 27/2002, em função de divergências evidenciadas na documentação apresentada a título de prestação de contas, a saber:

a) ausência do atesto de recebimento na nota fiscal emitida pela empresa Comercial Rodrigues, em descumprimento ao art. 63 da Lei 4.320/1964;

b) ausência de referência ao convênio na nota fiscal emitida pela empresa Comercial Rodrigues; além de o original da Nota Fiscal 593/2002, emitida pela empresa Comercial Rodrigues não ter sido disponibilizado para a equipe de fiscalização Denasus/CGU;

c) existência de Nota Fiscal com indícios de fraude: a Nota Fiscal 593 (relativa à venda dos equipamentos objeto do convênio) foi emitida pela Comercial Rodrigues, em 1/12/2002, ao passo que as Notas Fiscais 555 e 556 foram emitidas em 11/12/2002 (TC 027.102/2009-3) e a Nota Fiscal 532 foi emitida em 23/12/2002 (TC 020.451/2009-2).

Cálculo do débito 2:

	Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor pago	Débito (90,91)	Data
Transformação e aquisição de equipamentos (Convite 27/2002)	Espólio do Sr. José Serafim Borges, na pessoa da sua inventariante, Sr ^a Ana Rosa Domingues Borges	459.618.591-34	46.600,00	42.364,00	24/12/2002

	Luiz Antonio Trevisan Vedoin (administrador de fato e procurador)	594.563.531-68			
--	--	----------------	--	--	--

Das Alegações de Defesa e sua análise

5. O Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, a empresa Klass Comércio e Representações Ltda., a Sr^a Cléia Maria Trevisan Vedoin e o Sr. Darci José Vedoin, após serem regularmente notificados (avisos de recebimento – peças 19, 24, 23 e 22, respectivamente), não se pronunciaram quanto ao contido aos Ofícios 2142, 2139, 2141 e 2140/2011-TCU/Secex/4, respectivamente, sem nenhum retorno quanto às alegações de defesa, conforme despacho objeto da peça 26, 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.

6. Também foi enviada cópia dos ofícios de citação ao Sr. Válber Melo, advogado dos responsáveis, Sr^{es} Luiz Antônio Vedoin, Darci José Vedoin e Cléia Maria Trevisan Vedoin e Klass Comércio e Representações Ltda., mediante o Ofício 2143/2011-TCU/Secex/4 (peça 18), sem nenhum retorno quanto às alegações de defesa, conforme despacho objeto da peça 26.

Defesa apresentada por Ana Rosa Domingues Borges, juntada à peça 25

7. A seguir, aduzem-se os argumentos apresentados pela Sr^a Ana Rosa Domingues Borges (CPF: 459.618.591-34), representante do espólio do Sr. José Sarafim Borges (CPF: 111.827.251-04), então Prefeito do município de Porto Esperidião/MT.

Argumentos à peça 25, p. 1-3 – Preliminar da inépcia da representação

8. A representante do espólio afirma que foi injustamente apontada como responsável solidária no processo, devido apenas ao fato de ser viúva do então prefeito à época dos fatos, o que, segundo ela, demonstra claramente a ausência de justa causa para o presente ato hostilizado.

Análise:

9. A Constituição Federal de 1988 consagrou como cláusula pétreia, entre outras previstas em seu art. 5º, a assertiva segundo a qual “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendida aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido” (inc. XLV).

10. Por sua vez, a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992), em consonância com o dispositivo constitucional em questão, dispõe, em seu art. 5º, inc. VIII, que estão abrangidos pela sua jurisdição “os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal”.

11. Como se observa, aos sucessores dos responsáveis pela aplicação irregular de recursos descentralizados pela União a outros entes federados, como é o caso verificado nesses autos, estende-se a responsabilidade pela reparação do prejuízo causado ao erário, na medida do patrimônio transferido na sucessão.

12. Assim, como até o momento não houve a partilha de eventuais bens deixados pelo de cujus, responde pela reparação do dano ao erário verificado nos presentes autos o espólio, o qual, de acordo com o art. 12, inc. V, do Código de Processo Civil (CPC – Lei 5.869/1973), é representado em juízo, ativa e passivamente, pelo inventariante.

13. A esse respeito, cita-se Voto do Ministro Augusto Nardes, no âmbito do Acórdão 4.086/2008-TCU-1ª Câmara.

(...) segundo entendimento da doutrina majoritária, com a qual perfilho, enquadra-se o espólio na figura dos entes despersonalizados, dotados de capacidade processual, o que lhes confere legitimidade ativa e passiva para demandarem em juízo. Como se percebe da leitura do texto legal, se instaurado o competente rito judicial, deve o espólio ser representado pelo inventariante (arts. 990 e 991 do CPC); em caso contrário, responde por ele o administrador provisório (arts. 985 e 986 do CPC). Nesse contexto, reproduzo o pensamento de Antonio Carlos Marcato: ‘O acervo

hereditário, surgido com a abertura da sucessão, deve ser inventariado e totalmente partilhado entre os herdeiros; até que isso ocorra ele constitui o espólio, entidade sem personalidade jurídica e representada, judicial e extrajudicialmente, pelo inventariante, ou, antes dele, pelo administrador provisório' (in Procedimentos Especiais, Malheiros Editores, São Paulo, 7ª edição, 1995, p. 160) (grifo nosso).

14. Logo, não há como acatar suas alegações.

Argumentos à peça 25, p. 3-6 – Das irregularidades apontadas pelo TCU referentes à aquisição do veículo – Convite 26/2002 e à transformação e aquisição de equipamentos referentes ao Convite 27/2002:

15. Segundo a defendente, o então gestor encaminhou proposta de aquisição da UMS objeto do convênio, e recebeu parecer pela aprovação da referida compra, por parte da secretaria de gestão de investimento em saúde (Parecer 2.013/2002), no valor de R\$ 143.000,00.

16. Porém, afirma que este Tribunal alega que foram praticadas irregularidades quando da aquisição do veículo e equipamentos ora em análise, as quais são objeto desta TCE e menciona as irregularidades objeto da citação (peça 25, p.5).

17. Além disso, após mencionar a irregularidade relativa ao débito decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos federais repassados, em função das divergências relacionadas no ofício de citação, alega que já se passaram vários anos, que a prestação de contas foi aprovada pelo concedente, conforme o Parecer 2.013/2002, e a viúva do então gestor à época do ocorrido se vê envolvida em uma tomada de contas especial.

Análise:

18. A princípio, observa-se que o valor aprovado pelo Ministério da Saúde e, posteriormente, previsto no convênio, é mera referência, tanto assim que o próprio termo do convênio, com esteio no § 6º do art. 21 da IN – STN 1/1997, prevê a restituição do saldo não utilizado (precedente: Acórdão 2.283/2011-TCU-2ª Câmara). Além disso, 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 (precedente: Acórdão 3.349/2011-TCU-2ª Câmara). Quanto à aprovação da prestação de contas, essa alegação será objeto de análise em outro item desta instrução.

Argumentos à peça 25, p. 6-7 – Dos documentos necessários à comprovação das despesas:

19. Diante do exposto anteriormente, apresenta questionamentos em relação à maneira pela qual seriam obtidos os extratos bancários de uma conta corrente movimentada há mais de oito anos em tão exíguo prazo (quinze dias), e como obter cópia de notas fiscais, entre tantos outros documentos, arquivados na municipalidade.

20. Ressalta que à época da prestação de contas foram apresentados, em relação à aquisição do consultório odontológico, pediátrico/médico e ginecológico, todos os documentos necessários. Quanto à aquisição do veículo tipo ônibus foram apresentadas ordem de pagamento, nota de empenho, nota fiscal, extrato de conta corrente e termo de adjudicação e homologação. E, ainda, certidão negativa de débito da empresa Enir Rodrigues de Jesus EPP, certificado de regularidade do FGTS da referida empresa, certidão negativa de débitos de tributos e contribuições federais, certidão negativa de dívida ativa da União e recibo de licitação. Afirma que todos os documentos mencionados foram anexados à defesa por ela apresentada para análise.

21. Observa que, quanto às provas, todas as questões de fato e de direito foram apresentadas, de pronto, juntando, na mesma oportunidade, todas as provas necessárias, as quais são exclusivamente documentais. Afirma que todos os documentos comprobatórios da licitação/convênio referidos por ela, bem como o termo de responsabilidade do veículo objeto da Carta Convite 26/2002, Certificado de Registro e Licenciamento de veículo (tipo ônibus), seguem anexos.

Análise:

22. Apesar da alegação de ter dificuldades em relação aos documentos relativos à prestação de contas, foram trazidas aos autos cópias do relatório de execução-físico financeira,

execução da receita e da despesa, declaração de guarda e conservação dos documentos contábeis, relação de pagamentos efetuados, notas de empenho e notas fiscais, formulário de cheque, extrato bancário, entre outros. Porém, não foram trazidos aos autos documentos diferentes daqueles que já faziam parte do presente processo.

23. Observa-se, porém, que a despeito das alegações apresentadas pela representante do espólio do Sr. José Serafim Borges, não foram trazidos documentos novos capazes de sanar as irregularidades observadas nos autos.

Argumentos à peça 25, p. 7- 8 – Quanto ao superfaturamento:

24. Quanto ao alegado superfaturamento, afirma que os parâmetros utilizados pelo Tribunal TCU não devem persistir, uma vez que não foram consideradas “fontes alternativas de preço”.

25. Assim, defende que as provas não são suficientes, pois (i) os critérios de avaliação e parâmetros utilizados não são “cientificamente aceitáveis ou aplicáveis para o caso concreto”, (ii) não foram apresentadas as provas que embasaram as afirmativas, sendo que, para a defendente, restou demonstrado com as alegações apresentadas, bem como pelos documentos juntados à presente defesa, que os recursos foram integralmente utilizados na execução do objeto, comprovando-se o nexo de causalidade entre os recursos recebidos do FNS, mediante o Convênio em voga, e a unidade móvel de saúde adquirida, mediante as Cartas Convites 26 e 27/2002, devendo, portanto, as falhas apontadas ser desconsideradas. Alega, ainda, que, em tempo oportuno, serão enviados outros documentos comprobatórios da regular aplicação do recurso federal ora em análise.

Análise:

26. Considerando que a responsável foi alertada, ainda, que caso comprovasse o nexo de causalidade entre os recursos recebidos do FNS e a UMS adquirida, deveriam ser apresentadas alegações de defesa em relação ao superfaturamento na aquisição do veículo objeto da Carta Convite 26/2002, no valor de R\$ 24.280,70, considerando que o valor de mercado do veículo, à época, era de R\$ 43.519,30 e foi adquirida pelo valor de R\$ 67.800,00, em 24/12/2002, conforme Ofício 2138/2011-TCU-Secex4 (peça 13), antes de prestar esclarecimentos a respeito da metodologia utilizada pelo Tribunal para apurar o superfaturamento objeto de citação, demonstrado na peça 7, p. 60, mediante comparação dos preços de referência com os preços praticados no convênio em estudo, destaca-se que o superfaturamento ocorreu somente na aquisição do veículo mas não na aquisição dos equipamentos/transformação.

27. Os critérios utilizados encontram-se definidos na Metodologia de Cálculo do Débito, disponível no sítio eletrônico do TCU, e informada aos responsáveis nos ofícios citatórios (peças 13, 14, 15 e 16 e na instrução anterior, peça 7, p. 47-68), mediante o seguinte endereço eletrônico:

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

28. 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 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.

29. No TCU, essa metodologia foi aprimorada. Para os preços dos veículos, passou-se a utilizar, sempre que possível, os preços fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), obtidos a partir de visitas em mais de 320 lojas de usados e concessionários autorizados, tradicionais feiras de veículos usados, principais jornais e revistas, de todo o Brasil, especializados em classificados de veículos e contatos por telefone em todo o país. As tabelas de preços da Fipe se constituem no mais completo estudo no gênero, não podendo haver, portanto, melhor base de dados para a avaliação dos preços dos veículos adquiridos (www.fipe.com.br).

Como o presente caso trata de superfaturamento na aquisição de um ônibus usado, não disponível diretamente na tabela da Fipe, busca-se o valor do veículo segundo tabela de preços de referência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) da Secretaria de Fazenda do Estado de Rondônia (Sefaz/RO), adotando-se como preço de mercado o preço da tabela do IPVA no ano de aquisição do veículo. A utilização desse referencial, sem dúvida, beneficia o responsável na medida em que apresenta preços cuja base de cálculo apresenta-se superior à média nacional de preços de veículos, considerando, para tanto, a distância dos grandes centros urbanos, o que eleva consideravelmente o valor do frete.

30. Cabe destacar que tal tabela também utiliza as pesquisas da Fipe como referência, o que garante preços de referência decorrentes de ampla pesquisa de mercado. Com relação à 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, concluindo, no presente convênio, que não houve superfaturamento na transformação/equipamentos.

31. 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.

32. Sobre o valor total do débito verificado de acordo com essa metodologia, o valor a ser restituído aos cofres do Fundo Nacional de Saúde é calculado com base no percentual de participação financeira da União no convênio.

33. Ainda, o superfaturamento e demais irregularidades verificadas nos autos encontram respaldo nos documentos relacionados ao processo, como notas fiscais, extratos bancários, processos licitatórios, além de outras evidências identificadas pela equipe do Denasus/CGU quando realizou visita in loco no respectivo município.

34. Portanto, o dano foi devidamente comprovado pelo emprego de uma metodologia comparativa clara, lógica, aderente à realidade, que observou o princípio do conservadorismo para evitar a imputação de débitos excessivos e cujos princípios e regras não foram consistentemente contestados pelas alegações de defesa apresentadas.

35. Logo, de acordo com a metodologia anteriormente destacada e explicada, e diante das alegações apresentadas pela Sr^a Ana Rosa, permanece configurada a irregularidade apontada quanto ao pagamento do ônibus objeto do convênio em valor acima ao praticado pelo mercado, caracterizada pelo superfaturamento objeto da citação, sem olvidar que a ocorrência do superfaturamento é uma irregularidade que deve ser levada em consideração apenas se for comprovado o nexo de causalidade das despesas efetuadas e os recursos federais utilizados.

Argumentos à peça 25, p. 8 – Ausência de responsabilidade por não ter feito parte da Comissão de Licitação, etc.:

36. Alega a defendente que nem ela nem seu falecido marido compuseram a Comissão Permanente de Licitação (CPL). Também não fizeram parte do setor responsável pela análise de documentos e contratos administrativos, não tendo, assim, responsabilidade técnica de observar as minúcias de notas fiscais, números de placas ou chassis de veículos, visto que a Administração Pública Municipal dispunha de um quadro de servidores com tais funções, cabendo ao então gestor confiar na orientação especializada que recebia, não se esquecendo que o órgão concedente aprovou a prestação de contas do referido convênio.

Análise:

37. A autoridade municipal, quando homologa a licitação, passa a responder por todos os atos praticados pela Comissão de Licitação, compartilhando e aderindo aos atos de execução e,

exercendo, ao mesmo tempo, a supervisão e controle, conforme se extrai do Acórdão 1.685/2007-TCU-2ª Câmara, o qual dispõe:

O agente público responsável pela homologação do procedimento licitatório confirma a validade de todos os atos praticados no curso da licitação, proclama sua conveniência e exaure a competência discricionária sobre o tema. Assim, ao anuir aos pareceres, este também se responsabiliza, visto que a ele cabe arguir qualquer falha na condução do procedimento.

38. Logo, ao adjudicar o objeto da licitação realizada sem observar as irregularidades nela dispostas, o responsável contribuiu para a ocorrência do superfaturamento apurado, entre outros.

39. Por fim, a alegação de que há outros responsáveis nos atos ora inquinados de mácula, tais como os servidores da administração pública municipal, que, segundo a defendente, teriam a responsabilidade de analisar os documentos e contratos administrativos relativos à execução do convênio, não socorre o ex-prefeito, visto que sua responsabilidade independe de existirem ou não outros culpados. Nesse sentido se posicionou o Ex^{mo} Sr. Ministro Benjamin Zymler, em seu voto condutor do Acórdão 335/2003-TCU-Plenário, in verbis: “O argumento de que há outros servidores culpados pela irregularidade não ampara o recorrente porque a sua responsabilidade independe da existência ou não de outros culpados pela irregularidade. Cada qual deve responder por sua conduta”.

40. Dessa forma, a argumentação encaminhada não pode ser acatada, pois tiraria do conveniente a responsabilidade sobre, por exemplo, os preços praticados na licitação, transferindo, seja para os servidores da administração pública municipal, seja para a Comissão de Licitação a responsabilidade sobre as irregularidades ocorridas tanto no processo licitatório quanto em todo o processo de aquisição objeto do presente convênio. Mesmo porque foi o então prefeito quem assinou o convênio em comento, se responsabilizando pelo fiel cumprimento da avença e tendo de fato expedido os atos de sua execução (homologação da licitação, ordem de pagamento etc.).

Argumentos à peça 25, p. 8 – aprovação da prestação de contas pelo órgão concedente:

41. Alega que, se o Ministério concedente aprovou a prestação de contas e se ela estava com vícios insanáveis, não há que se falar em responsabilização do gestor, ou melhor, de sua viúva, porque isso demonstra que a municipalidade também quedou enganada, uma vez que foi levada a compreender que sua prestação de contas estava legal.

Análise:

42. O fato de a prestação de contas do aludido convênio ter sido apresentada e aprovada pelo órgão concedente em nada altera a avaliação deste Tribunal quanto às irregularidades verificadas nos autos. Até porque, até aquele momento, não havia metodologia adequada para avaliação dos custos dos veículos, adaptações e equipamentos. Além do mais, 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-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário.

43. A não subordinação das decisões do TCU aos pareceres do controle interno foi abordada nos seguintes termos constantes do Relatório que fundamentou o Acórdão 212/2002-TCU-2ª Câmara:

Outrossim, a aprovação de uma prestação de contas pelo Sistema de Controle Interno não afasta a atribuição constitucional deste Tribunal, atinente à verificação da regularidade da utilização de recursos públicos federais. Esta Corte de Contas não está adstrita ao juízo formado por aquela unidade, possuindo ampla capacidade de deliberação, e exercendo, precipuamente, a privativa jurisdição sobre os responsáveis pelos valores repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste, ou outros instrumentos congêneres, a Estado, Distrito Federal ou a Município, ex vi do disposto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal/1998.

44. Logo, suas argumentações não podem ser aceitas.

Argumentos à peça 25, p 8-9 – do pedido:

45. Com estas informações e esclarecimentos, requer que sejam recebidas e acatadas as presentes razões, a fim de que seja decidido que a requerida não seja responsabilizada por eventuais irregularidades administrativas para as quais não concorreu, tampouco deu causa, considerando, sobretudo, que a questão já encontra-se sub judice, em trâmite na Vara da Justiça Federal da Subseção de Cáceres/MT, versando sobre a mesma causa de pedir e sobre o mesmo pedido de restituição, não havendo fundamento lógico e jurídico para embasar a dupla penalização.

Análise:

46. Com relação à litispendência alegada, esta Corte de Contas possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e sua Lei Orgânica (Lei 8.443, de 16 de julho de 1992), não obstante a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do Poder Judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, dada a independência das instâncias, conforme reiterada jurisprudência (a exemplo das seguintes deliberações: Acórdão 436/1994-TCU-1ª Câmara, Decisão 278/1994-TCU-2ª Câmara, Decisão 66/1994-TCU-2ª Câmara, Decisão 97/1996-TCU-2ª Câmara, Acórdão 406/1999-TCU-2ª Câmara, Decisão 251/2001-TCU-Plenário e Decisão 1.499/2002-TCU-Plenário).

47. Até porque somente a absolvição criminal pela inexistência do fato ou pela negação de autoria em ação penal vedaria a imputação administrativa de responsabilidade (art. 935 do Código Civil). Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

48. Além disso, há que se ressaltar que a competência para o julgamento acerca da regular aplicação de recursos públicos de origem federal, em auxílio ao exercício do controle externo a cargo do Congresso Nacional, é, entre outras competências a essa afetas, atribuição exclusiva do Tribunal de Contas da União, vez que é competência indelegável. Para tanto, basta conferir-se como aplicável ao caso concreto o disposto nos arts. 70 e 71, caput e incisos II, VI e VIII, todos da Constituição Federal, e dos arts. 1º, caput e incisos I e IX; e 5º, incisos I e VII, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

49. Portanto, considerando que as alegações de defesa apresentadas pela Srª Ana Rosa não foram suficientes para sanar as irregularidades que fundamentaram a citação pela totalidade dos recursos recebidos para a execução do Convênio 1581/2002, considerando as várias irregularidades apontadas nos presentes autos que impedem a comprovação do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e a utilização dos recursos federais aplicados no convênio em voga, conclui-se pela rejeição das alegações de defesa apresentadas pela representante do espólio do Sr. José Serafim Borges, mantendo-se o débito.

49.1. Observe-se que as irregularidades apontadas nos itens 4.1 e 4.2 deste pronunciamento são graves e impedem que se tenha certeza de que a UMS apresentada tenha sido de fato adquirida com os recursos do convênio. Em especial, o fato de as notas fiscais não apresentarem a identificação do veículo nem a referência ao convênio em comento, possibilita que essas notas sejam utilizadas para justificar outras aquisições de ambulâncias, quer com recursos municipais, quer com estaduais ou federais.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

50. 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.

51. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtivo 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-2ª Câmara, 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.

52. 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

53. Considerando que não restou comprovado o nexo causal entre as despesas apresentadas e a utilização dos recursos do Convênio 1581/2002, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 10.400,00, valor da contrapartida municipal aplicado no convênio. 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

54. 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

55. 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.

56. 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.

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

- a) prisão preventiva de 48 pessoas e execução de 53 mandados de busca e apreensão;
- b) apenas em Mato Grosso, foram instaurados 136 inquéritos que resultaram em 435 indiciamentos por diversos crimes, como corrupção passiva, tráfico de influência, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha;

- c) oferecimento de Denúncia do Ministério Público Federal, e acatada pela Justiça Federal do Estado do Mato Grosso, contra 88 responsáveis;
 - d) criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigação dos fatos (CPMI das ambulâncias);
 - e) execução de fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU em 1.454 convênios federais firmados com o objetivo de adquirir unidades móveis de saúde;
- encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

58. 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.

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. Diante do todo o exposto, é de se concluir que as alegações de defesa apresentadas pelo espólio do Sr. José Serafim Borges, representado pela inventariante, Sr^a Ana Rosa Domingues Borges, não logrou afastar as irregularidades relativas ao débito a ele imputado. Já o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, a empresa Klass Comércio e Representações Ltda., a Sr^a Cléia Maria Trevisan Vedoin e o Sr. Darci José Vedoin permaneceram silentes, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

63. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que o gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares. O espólio do gestor falecido deve ser condenado, solidariamente com os demais responsáveis, ao pagamento dos débitos apurados e, ainda, ante o caráter personalíssimo da multa, devem ser condenados, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, apenas o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, a empresa Klass Comércio e Representações Ltda., a Sr^a Cléia Maria Trevisan Vedoin e o Sr. Darci José Vedoin.

Propostas de Encaminhamento

64. Em vista do exposto, considerando que o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, a empresa Klass Comércio e Representações Ltda., a Sr^a Cléia Maria Trevisan Vedoin e o Sr. Darci José Vedoin permaneceram revéis;

65. Considerando a rejeição das alegações de defesa interpostas pelo espólio do Sr. José Serafim Borges, apresentadas pela Sr^a Ana Rosa Domingues Borges, na qualidade de inventariante, em relação ao débito total apurado na aquisição da unidade móvel de saúde objeto do Convênio 1581/2002;

66. 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 interpostas pelo espólio do Sr. José Serafim Borges;
- c) julgar irregulares as contas do responsável Sr. José Serafim Borges (CPF: 111.827.251-04), então Prefeito do município de Porto Esperidião/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;
- d) condenar o espólio do Sr. José Serafim Borges, ou, caso já concluído seu inventário, seus herdeiros, até o limite do patrimônio transferido, solidariamente com os responsáveis abaixo nominados, ao pagamento das importâncias indicadas atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	CPF/CNPJ	Valor (R\$)	Data
Klass Comércio e Representação Ltda. (empresa contratada)	02.332.985.0001-88	61.636,00	24/12/2002
Darci José Vedoin (sócio-administrador)	091.757.251-34		
Cléia Maria Trevisan Vedoin (Então sócia Administradora)	207.425.761-91		

Responsável Solidário	CPF/CNPJ	Valor (R\$)	Data
Luiz Antônio Trevisan Vedoin (administrador de fato e procurador da empresa Enir Rodrigues de Jesus EPP)	594.563.531-68	42.364,00	24/12/2002

e) aplicar individualmente aos responsáveis Cléia Maria Trevisan Vedoin, Darci José Vedoin, Klass Comércio e Representações Ltda. 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 24 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;

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 Mato Grosso, 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 Mato Grosso e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Porto Esperidião/MT;

h.3) Procuradoria da União no Estado de Mato Grosso, para adoção das medidas que entender cabíveis;

h.4) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;

h.5) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e

h.6) Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.”

É o Relatório.