

Proc. TC-034.138/2011-0
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial relativa a prejuízos havidos na aquisição de unidade móvel de saúde pela Prefeitura Municipal de Anadia-AL, com recursos do Convênio 840/2002, firmado com o Ministério da Saúde. O procedimento decorre das irregularidades apuradas a partir da “Operação Sanguessuga”, deflagrada pela Polícia Federal.

O ex-prefeito, Sr. José Edmundo Dâmaso Barros, foi citado pelo valor de R\$ 25.200,00, em decorrência “da ausência de nexos causais entre os recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) mediante o convênio 840/2002 (Siafi 454243) e os equipamentos odontológicos vistoriados na UMS”, dada a realização de “pagamento à empresa Comercial Rodrigues, sem que houvesse o atesto do recebimento/conferência dos respectivos bens, como também pela falta de plaquetas de identificação patrimonial, que pudesse identificar os equipamentos”.

Para a hipótese de o responsável comprovar o referido nexo de causalidade, o mesmo ofício o alertou sobre a necessidade de ele se defender também do superfaturamento apurado na aquisição dos equipamentos, no valor de R\$ 16.902,11.

Além disso, o Sr. José Edmundo Dâmaso Barros foi ouvido em audiência por inúmeras irregularidades na gestão dos recursos federais que indicariam a ocorrência de fraude no procedimento licitatório, a saber: fracionamento indevido de despesa; ausência de pesquisa de preços; ausência do anexo à carta-convite com as especificações do veículo; sinais de simulação na comprovação de entrega do instrumento convocatório; habilitação indevida de licitantes; compra do veículo entregue ao Município de Anadia, pela fornecedora, realizada em Cuiabá na mesma data em que emitiu nota fiscal à prefeitura; falta de atesto do agente receptor dos bens.

O administrador de fato da empresa fornecedora, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoim, foi citado, de acordo com o ofício que constitui a peça 10, em termos análogos aos da oitava do ex-dirigente municipal, sendo igualmente chamado a se defender quanto à ausência de comprovação de entrega dos bens, dada a inexistência de atesto do respectivo recebimento na nota fiscal, e quanto ao superfaturamento, caso lograsse infirmar a primeira irregularidade.

Apenas o ex-prefeito apresentou defesa, que foi examinada e rejeitada pela unidade técnica na instrução consubstanciada na peça 17, a qual reafirmou todas as irregularidades imputadas aos responsáveis, em especial a ausência de nexos causais entre os recursos repassados pela União e os equipamentos odontológicos adquiridos pelo Município de Anadia, e formulou proposta de julgamento pela irregularidade das contas, de imputação de débito no valor de R\$ 25.200,00 ao Sr. José Edmundo, em solidariedade com o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoim, e de aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/92 a ambos.

Considero que a conclusão acerca da ausência de nexos de causalidade entre a despesa realizada e os recursos do convênio resultou de análise que encerra excessivo rigor. Constam dos

autos, a meu ver, os elementos ordinariamente aceitos pelo TCU como suficientes para a comprovação do referido vínculo.

O extrato da conta bancária pertinente ao convênio, peça 3, p. 21, mostra a compensação do cheque 850003, no valor de R\$ 25.200,00, emitido em benefício da empresa Comercial Rodrigues, conforme cópia constante da peça 3, p. 12. A citada empresa emitiu a nota fiscal constante da peça 3, p. 11, a qual relaciona os seguintes produtos: estufa para esterilização; mocho mecânico; refrigerador pequeno; lavatório com cuba inox; refletor odontológico; compressor de ar odontológico; unidade auxiliar com sugador; equipo com seringa tríplice saída para micro motor baixa/alta rotação e contra ângulo; cadeira odontológica semi-automática; ar-condicionado e caixa d'água. Equipamentos compatíveis com tal relação foram encontrados, de acordo com o relatório de auditoria que constitui a peça 1, p. 21/22, na fiscalização realizada *in loco* pelo FNS/MS. A equipe do órgão concedente que esteve no local atestou, além disso, o uso efetivo, de vários desses equipamentos, a saber: mocho, refrigerador pequeno, armário, lavatório em cuba inox, refletor odontológico, unidade auxiliar com sugador, cadeira odontológica semiautomática e caixa d'água. Não estavam em uso, segundo o relatório, a estufa, o compressor de ar, o equipo e o condicionador de ar.

Vale dizer que o relatório menciona a não localização do compressor de ar e do condicionador de ar. Todavia, consoante explicação contida na pág. 22 da mesma peça, a equipe de auditoria encarregada da fiscalização *in loco* procedeu, a partir de informação obtida do motorista da unidade móvel de saúde, a vistoria desses equipamentos, que se encontravam na garagem da prefeitura (o compressor foi fotografado, peça 21, p. 25), não podendo determinar, contudo, se haviam sido adquiridos com os recursos repassados pela União, dada a ausência de plaquetas de identificação do patrimônio.

Desse relato é que adveio a proposta de imputação de débito por ausência de nexo de causalidade ora em exame.

Não creio, porém, que a ausência de atesto de recebimento dos produtos nas notas fiscais e a inexistência das plaquetas de identificação nos equipamentos odontológicos sejam falhas bastantes a ponto de justificar a imputação de débito pelo valor integral dos recursos federais aplicados no correspondente pagamento. O atesto na nota fiscal não constitui procedimento que submeta o prefeito à fiscalização de autoridade alheia à administração municipal, de onde se poderia deduzir dificuldade na sua obtenção sem confirmação da origem do produto. Sua ausência, ante todos os demais elementos constantes dos autos, tem reduzido poder de persuasão e de convencimento sobre a ausência de nexo causalidade, tal como a existência do referido atesto teria, perante o órgão concedente, baixa força probatória da entrega do produto, caso confrontadas com outras evidências que a infirmassem. O mesmo raciocínio se aplica quanto à afixação de plaquetas de identificação de patrimônio. A relevância de tais medidas está essencialmente relacionada, a meu ver, à distribuição interna de responsabilidades e ao interesse do próprio órgão jurisdicionado no exercício do controle e no cumprimento das obrigações recíprocas da administração contratante frente seus contratados e fornecedores.

Conforme advertência contida nos ofícios citatórios, uma vez superada a ausência de nexo de causalidade acima aludida, restaria, ainda, a imputação de superfaturamento. A unidade técnica rejeita as alegações de defesa também quanto a esse ponto. Uma vez mais discordo da instrução da então 4ª Secex, porque reconheço elementos que, quando considerado o produto adquirido como um todo, infirmam a existência de sobrepreço.

De acordo com a estimativa realizada pelo próprio TCU, peça 4, p. 14-15, o valor de mercado do veículo adquirido, incluída sua transformação e equipamentos, seria de R\$ 101.120,25 (resultado da soma das parcelas descritas, com valores de, respectivamente, R\$ 61.961,90; R\$ 24.550,49 e R\$ 14.607,86). Tal aquisição foi realizada pelo município mediante duas

contratações, as quais, somadas resultaram em despesa no valor de R\$ 88.000,00 (R\$ 54.800,00 pagos pelo veículo, mais R\$ 33.200,00 pagos pelos equipamentos). Cumpre notar que embora o município não tenha realizado contratação específica para os serviços de transformação, a equipe do FNS/MS que realizou a fiscalização *in loco* da execução do objeto do convênio atestou que a maior parte dos equipamentos estava em uso efetivo.

Não obstante o valor total da contratação ser, então, menor em R\$ 13.120,55 que a referência adotada pelo TCU, a unidade técnica apurou dano ao erário no valor de R\$ 16.902,11. Tal resultado é explicado pela metodologia de cálculo adotada na instrução. Considerou-se que o valor pago pelo veículo à empresa Klass Comércio e Representações Ltda., de R\$ 54.800,00, embora fosse inferior à cotação do veículo mesmo na sua configuração original, de R\$ 61.961,90, já incluiria a despesa necessária para sua transformação em unidade móvel de saúde, ainda que isso representasse, segundo avaliação do próprio TCU, custo adicional de R\$ 24.550,49.

Tal critério, mesmo exigindo acreditar na improvável hipótese de que empresa com fins lucrativos tenha vendido ao Município de Anadia veículo avaliado em R\$ 86.512,39 (R\$ 61.961,90 somados a R\$ 24.550,49) por R\$ 54.800,00, acabou prevalecendo sob o ponto de vista da unidade técnica, porque a nota fiscal emitida pela Klass, peça 3, p. 8, do TC-026.734/2009-5, processo apenso, fez menção, na descrição do produto, à “van (...) adaptada para atendimento odontológico em seu interior”.

De outro lado, a aquisição dos equipamentos odontológicos junto à empresa Comercial Rodrigues, de acordo com a nota fiscal que constitui a peça 3, p. 11, do TC-026.734/2009-5, custou R\$ 33.200,00, ao passo que seu preço de mercado seria de R\$ 14.607,89, de onde se deduziu superfaturamento de R\$ 18.592,14 (R\$ 16.902,11 dos quais dizem respeito aos recursos transferidos pela União). Não foi considerada a possibilidade de que o valor pago à Comercial Rodrigues incluísse o serviço de instalação dos mencionados equipamentos, haja vista a referida despesa já ter sido alocada pela unidade técnica, conforme mencionado, à venda do veículo (mesmo que, para isso, tenha sido necessário supor a venda do veículo com preço inferior ao de mercado em R\$ 31.712,39).

Discordo dos pressupostos usados no cálculo do débito. Ao contrário da unidade técnica, creio não ser possível afirmar que a transformação e a aquisição do veículo foram objeto da mesma compra, endossando o raciocínio de que a empresa aceitou prejuízo com a venda, em relação ao mercado, de R\$ 31.712,39 (cerca de 37% do valor do veículo com a transformação). Além do contra-senso econômico que a tese representa, não penso que possa ser deduzida da descrição contida na nota fiscal. A referência à “van (...) adaptada para atendimento odontológico” não traduz, necessariamente, a venda do serviço de instalação dos equipamentos juntamente com o veículo. Tal dedução é impossível não apenas pela ausência de outros elementos que seriam indispensáveis à contratação em tela – como, por exemplo, previsão no correspondente instrumento convocatório da licitação –, mas também pela singela possibilidade de que a sobredita descrição fizesse alusão apenas à exclusão de itens originais do veículo, inerentes ao padrão do modelo adquirido e que pudessem servir de obstáculo à instalação dos equipamentos da unidade móvel de saúde, como, por exemplo, assentos, forrações e outros dispositivos irrelevantes ou desnecessários em face da destinação pretendida.

Mesmo se não houvesse a dúvida acima abordada, não concordaria com a imputação de débito sugerida na instrução. Entendo que, nesse caso, a vantagem de R\$ 31.712,39 obtida pela prefeitura na compra realizada com a empresa Klass Comércio e Representação Ltda., deveria ser considerada para compensar o prejuízo, para os cofres federais, de R\$ 16.902,11, verificado no negócio firmado com a empresa Comercial Rodrigues – Enir Rodrigues de Jesus – EPP. Penso que a ideia não enfrentaria objeções significativas caso os pagamentos, a maior e a menor, tivessem sido feitos ao mesmo fornecedor. O TCU tem aceitado a tese de que não se haverá de anular um contrato

tão somente porque apresente preços unitários de alguns itens acima do preço de mercado. Se o preço global estiver adequado, a Administração poderá executar o contrato desde que adote salvaguardas especiais para se prevenir do chamado “jogo de planilha”. O que acontece nesses casos é exatamente a compensação dos itens com preços maiores do que os de mercado por outros itens que tem preços menores que os de referência.

A principal diferença no caso vertente é o fato de que as despesas ocorreram frente a fornecedores diferentes. Sabe-se, no entanto, que as empresas que emitiram as notas fiscais guardam entre si relação de proximidade que vai além da estreita ligação, conforme item da instrução que constitui a peça 4:

5.4. Vieram a lume, então, as ligações existentes entre a empresa Santa Maria, a empresa Planam Comércio e Representações Ltda. e outras empresas “de fachada”, como a empresa Comercial Rodrigues Ltda. e a empresa Klass Comércio e Representações Ltda., todas de propriedade da família Vedoin-Trevisan e que passaram a ser conhecidas como empresas do Grupo Planam.

Algumas dessas empresas, na verdade, não existiam de fato, sendo reputadas “fantasmas” pelo Tribunal, de modo que tiveram desconsideradas sua personalidade jurídica e a responsabilização pelos prejuízos veio a recair sobre seus operadores de fato, integrantes da família Vedoin. Vale, a respeito desse ponto, transcrever excerto da mesma instrução:

(...) verificou-se uma extensa relação de empresas participantes das fraudes. Diversas delas destinavam-se apenas a dar cobertura às licitações no intuito de conferir aspecto de concorrência e legalidade quando de fato isto não ocorria. Verificou-se ainda que algumas empresas não existiam de fato, sendo meras empresas “fantasmas”.

6.2.2. Desta complexa relação de empresas, quatro delas merecem destaque, pois eram gerenciadas pelos próprios integrantes da família Vedoin, a saber: Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 37.517.158/0001-43), Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 02.332.985/0001-88), Santa Maria – Comércio e Representações Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54) e Enir Rodrigues de Jesus EPP – Comercial Rodrigues (CNPJ: 02.391.145/0001-96).

(...)

6.2.12. A empresa Comercial Rodrigues é mais uma constituída pela família Vedoin para operar o esquema fraudulento. É uma empresa de pequeno porte, tendo como única responsável legal a Sra. Enir Rodrigues de Jesus, que trabalhou por 18 anos como empregada doméstica na casa dos pais do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (Darci José Vedoin e Cléia Maria Trevisan Vedoin), conforme interrogatórios prestado pelo Sr. Darci à Justiça Federal em 25/7/2006 (fl. 6 do interrogatório judicial).

6.2.13. Adiante, seguem trechos da Denúncia do Ministério Público Federal a respeito da citada empresa:

ENIR RODRIGUES DE JESUS EPP: inequívoca interposição de pessoa como titular da firma (mãe da interposta sócia-gerente na abertura de SANTA MARIA) e os únicos documentos supostamente de lavra dessa titular são os relativos à abertura da firma, tendo cabido a Luiz Antônio Trevisan Vedoin até mesmo a abertura da conta bancária. (fl. 38)

Frente aos elementos colhidos no procedimento fiscal e no processo de inaptilidão, concluo que ENIR EPP se prestou exclusivamente a acobertar a receita auferida por PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. no período objeto do procedimento de fiscalização ora encerrado. (fl. 41)

(...)

6.2.20. Em razão destes fatos, nos processos em que forem identificados débitos em nome da empresa Enir Rodrigues EPP (Comercial Rodrigues), deve ser chamado aos autos, conforme tabela a seguir, somente o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin. Não será necessário chamar a empresa enquanto pessoa jurídica, em razão de encontrar-se inapta perante a Receita Federal.



Como se vê, foi estabelecida pelo TCU a identificação entre diversas empresas arroladas na “Operação Sanguessuga” e a família Vedoin, em especial o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin. Ora, se o Tribunal, a fim de possibilitar a reparação dos danos ao erário, demonstrou a confusão entre essas empresas e seus administradores de fato, deve, como medida de justiça, razoabilidade, proporcionalidade e isenção, reconhecer, independentemente das demais irregularidades nas quais os responsáveis estão comprovadamente envolvidos, a mesma confusão quando isso puder repercutir para a redução do débito a lhes ser imputado.

Nesse contexto, a aquisição do veículo e a compra dos equipamentos odontológicos devem ser compreendidas como sendo despesas realizadas junto ao mesmo fornecedor de fato. Torna-se, portanto, irrelevante saber a qual das duas negociações estava atrelado o serviço para transformação do veículo em unidade móvel de saúde. Tem-se, com isso, a constatação de que as empresas do grupo receberam, conjuntamente, R\$ 88.000,00 por um veículo que, já adaptado e incluído os equipamentos odontológicos, foi avaliado pelo TCU em R\$ 101.120,25. Não é possível deduzir dano algum dessa transação.

A descaracterização do dano provoca, segundo a mais recente jurisprudência do TCU, a insubsistência da tomada de contas especial, dada a ausência de um de seus pressupostos de constituição válida e regular. Não afasta, porém, a jurisdição do TCU sobre os fatos irregulares, pois a competência fiscalizadora da Corte de Contas incide onde quer que haja a gestão de recursos públicos federais, a teor do art. 71 da Constituição Federal, em especial, no caso vertente, o inciso VI do aludido dispositivo. A solução processual que vem sendo adotada para o prosseguimento do feito tem sido a conversão da tomada de contas especial em representação. O caso vertente dispensaria essa providência se a representação contida no processo apenso, TC-026.734/2009-5, que deu origem a esta TCE, pudesse ser retomada. O sistema próprio para acompanhamento do processo eletrônico no TCU indica, no entanto, que aquele feito se encontra “encerrado”.

No que tange às demais ocorrências abordadas na instrução e que motivaram a audiência do ex-prefeito, concordo com a análise e conclusões da unidade técnica, razão pela qual endosso sua proposta de aplicação de multa ao Sr. José Edmundo Dâmaso Barros, alterando-se, porém, o fundamento legal para o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

Ministério Público, em 22/04/2013.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral