

TC 032.073/2011-9
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Saúde em face do Sr. Clidenor José da Silva, ex-Prefeito de Cacimba de Dentro/PB, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados por força do Convênio 1.668/2004, com vistas à aquisição de duas unidades móveis de saúde. Houve a impugnação pelo valor total repassado (R\$ 100.000,00), tendo em vista a decisão unilateral da municipalidade pela aquisição de apenas uma unidade, pelo valor de R\$ 103.960,00, ensejando a alteração do Plano de Trabalho aprovado sem a anuência do ministério.

Submetidos os autos ao Tribunal (peça 5), deliberou-se pela citação do ex-prefeito, solidariamente aos Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Ronildo Pereira de Medeiros e Cleia Maria Trevisan Vedoin e às empresas Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. e Frontal – Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda., pelo valor de superfaturamento apurado na aquisição do veículo (R\$ 19.892,09, em 24/3/2005) e na adaptação e fornecimento de equipamentos para a unidade móvel de saúde adquirida (R\$ 3.620,79). Entendeu-se necessário, também, a audiência do Sr. Clidenor José da Silva, para que apresentasse razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

- a) fracionamento de despesa, tendo em vista a realização de dois convites ao invés da utilização da modalidade tomada de preços;
- b) pagamento à empresa Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares, vencedora do Convite 3/2005, no valor de R\$ 32.980,00, nada obstante sua proposta, bem assim o contrato decorrente da licitação (Contrato 3/2005), estabelecessem o preço de R\$ 27.880,00;
- c) aquisição de unidade móvel de saúde em valor e quantitativo diverso do previsto no Plano de Trabalho aprovado, sem que houvesse prévia solicitação de sua alteração ao concedente;
- d) formalização inadequada dos processos licitatórios (falta de autuação e numeração, ausência de pareceres jurídicos, atas não assinadas pelos licitantes, etc.).

Procedidas às notificações e apresentadas as defesas (peças 27 e 30 a 33), a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) promoveu a devida análise, consubstanciada na instrução à peça 34. A par dos argumentos oferecidos, pronunciou-se a unidade técnica pela sua rejeição, propondo, em essência, o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, condenando-o, solidariamente aos demais responsáveis, à restituição do débito ao Tesouro Nacional, além da imputação de multa individual fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Este Representante do Ministério Público junto ao TCU se manifesta de acordo com a minudente análise empreendida pela unidade técnica. Nada obstante, entendendo necessárias algumas observações.

A primeira diz respeito ao valor do débito atribuído à empresa Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares, solidariamente aos seus sócios e ao ex-prefeito.

Consoante o Relatório de Verificação “In Loco” 70-1/2005 (peça 1, p. 84-116), a referida empresa ofereceu proposta no valor de R\$ 27.880,00, a qual veio a ser adjudicada e homologada, ensejando a celebração do Contrato 3/2005 no mesmo montante. No entanto, foi realizado o pagamento à empresa da quantia de R\$ 32.980,00 (peça 1, p. 52-60), sem que houvesse “alterações entre os equipamentos especificados na proposta da empresa e os adquiridos, conforme discriminados na Nota Fiscal nº 1083”.

Não tendo o então prefeito apresentado justificativas para a ocorrência (peça 1, p. 123-128), restou patente o pagamento a maior, no valor de R\$ 5.100,00, à empresa fornecedora, o que motivou, como mencionado acima, a audiência do responsável pelo Tribunal.

Nada obstante, ao empregar a metodologia desenvolvida pelo TCU para o cálculo de eventual superfaturamento nas aquisições, a unidade técnica apurou, como valor referencial para o item “transformação/fornecimento de equipamentos”, o montante de R\$ 29.214,23, do que resultou débito de R\$ 3.765,77 (ou R\$ 3.620,79, considerando apenas a participação da União – 96,15%).

Em face dessas informações, foi observado no item 20 da instrução à peça 5, p. 6, “que o **valor do superfaturamento** na transformação e aquisição de equipamentos **está embutido no valor pago em demasia à empresa Frontal** (vide item 18.2 desta instrução)”, motivo pelo qual “**será cobrado juntamente com aquele outro**” (grifei).

Apesar desse registro, a citação foi promovida em razão apenas do superfaturamento apurado na adaptação e no fornecimento de equipamentos para a UMS, no valor de R\$ 3.620,79, e não pelo pagamento a maior efetuado à empresa (R\$ 5.100,00, dos quais R\$ 4.903,65 constituiriam prejuízo à União), existindo diferença de R\$ 1.282,86, cuja restituição não foi requerida.

Embora evidenciado o equívoco, tendo em vista a baixa materialidade da diferença, entendo que não se mostraria medida adequada, neste momento processual, o refazimento da citação, devendo a indicação ser considerada apenas como alerta para que lapsos da espécie sejam evitados futuramente.

A segunda observação que julgo oportuna se refere às alegações das empresas e de seus sócios no sentido de que os valores de referência utilizados pelo Ministério da Saúde foram “respeitados pelos defendentes”, bem assim que houve a aprovação das licitações e dos montantes envolvidos pelo órgão concedente (peça 1, p. 9 e 13).

No tocante à primeira alegação — a despeito da pertinência ou não desses parâmetros, questionada nos itens 4.108 a 4.111 da instrução à peça 34, p.20 —, os diversos documentos aduzidos aos autos demonstram que o preço total pago pela UMS não se amoldou aos valores de referência utilizados pelo Ministério da Saúde.

Nesse sentido, convém destacar que, quando da submissão do pleito ao concedente, a prefeitura propôs a aquisição de apenas uma unidade móvel (ambulância de suporte básico – tipo B), no valor total de R\$ 104.000,00 (peça 1, p. 14), sendo R\$ 100.000,00 pertinentes a recursos federais, e R\$ 4.000,00 de contrapartida.

O convênio foi celebrado em 1/7/2004, antes, portanto, da análise do pleito, que só veio a ocorrer em 20/7/2004, por meio do Parecer Técnico 395/04-CGIS/DIPE/SE/MS (peça 1, p. 17-18 e 22-23). Na ocasião, o parecerista sugeriu a revisão da “estimativa de custo do veículo pois **apresenta valor excedente ao usualmente aprovado por essa área técnica para ambulância de suporte básico**” (grifei)

Foi juntado aos autos, então, novo Plano de Trabalho (peça 1, p. 20), dessa feita solicitando a aquisição, pelo mesmo valor total (R\$ 104.000,00), de duas ambulâncias de simples remoção, movidas a gasolina (peça 1, p. 25).

A proposta foi aprovada, tendo sido ressaltado no Parecer Técnico 2685/04-CGIS/DIPE/SE/MS, de 18/10/2004, que “foram atendidas todas as solicitações” e que o pleito estava “adequado tecnicamente” (peça 1, p. 26).

Tem-se, portanto, que o preço unitário considerado apropriado pelo ministério para o veículo pretendido (movido a gasolina), em 18/10/2004, seria de R\$ 52.000,00. Apesar disso, a prefeitura promoveu a aquisição de uma única ambulância movida a diesel pelo valor total de R\$ 103.960,00.

Considerando que a análise do pleito foi empreendida após a celebração do convênio e que o novo Plano de Trabalho não se encontrava datado nem assinado pelo então prefeito da municipalidade, poder-se-ia argumentar que o ex-gestor desconhecia a obrigação de adquirir duas ambulâncias pelo valor de R\$ 104.000,00.

Todavia, o termo do convênio, apesar de não especificar a quantidade exata de UMS, informava como objeto a “aquisição de **unidades móveis** de saúde”. Ademais, quando da apresentação dos esclarecimentos frente às irregularidades apontadas no relatório de fiscalização do ministério, o responsável reconheceu o quantitativo pactuado e admitiu a alteração unilateral do objeto (peça 1, p. 123-128):

Não obstante o objeto do convênio tenha sido aquisição de duas Unidades Móveis de Saúde, a Edilidade, utilizando-se dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, mais especificamente a eficiência, modificou o objeto em virtude da melhor relação custo-benefício.
(...)

Portanto, houve o cumprimento do convênio, apenas modificando em relação ao combustível utilizado pela Unidade Móvel de Saúde, que, no Plano de Trabalho, estava especificado que seria à gasolina e fora adquirida uma Unidade Móvel a diesel, o que acarretou na aquisição de apenas uma e não duas.

Essas justificativas foram analisadas por meio da Nota Técnica 20082/06, de 19/7/2006 (peça 1, p. 142-144), concluindo o analista, a par das especificações da UMS fornecida (veículo a diesel), que o seu valor estava “acima da estimativa de preço do mercado”:

(...) Tendo em vista a época da aquisição do veículo de marca Peugeot, modelo Boxer Curto, transformado em ambulância TIPO B. **Diante disso, consideramos o valor total do veículo juntamente com a transformação R\$ 75.000,00** (Setenta e cinco mil reais) (grifei).

É possível verificar, portanto, que, diversamente do alegado pelos defendentes, o preço de aquisição da UMS não se enquadrou, em nenhum momento, aos valores referenciais adotados pelo ministério. Antes, caso adotado o preço referencial informado na Nota Técnica de 19/7/2006, o débito atribuível aos defendentes totalizaria R\$ 28.960,00, montante superior, inclusive, ao total do superfaturamento apurado conforme a metodologia de cálculo do TCU (R\$ 24.454,37 – peça 5, p. 6). Assim, não há como se acolher a assertiva dos responsáveis.

Mesmo entendimento deve ser aplicado no que concerne à aprovação da prestação de contas, visto que cabalmente demonstrado no processo que o Ministério da Saúde teve posicionamento diametralmente oposto (Parecer GESCON 337, de 20/2/2008 – peça 1, p. 192):

(...) opinamos pela **NÃO APROVAÇÃO** da prestação de contas, uma vez que ficou comprovado o não cumprimento do estabelecido no Termo do Convênio, devendo, portanto, ser instaurado processo de Tomada de Contas Especial, sem prejuízo de outras sanções pertinentes (grifei).

Além disso, como bem ressaltado pela unidade técnica, ainda que o ministério houvesse aprovado a prestação de contas do convênio, o Tribunal não estaria obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, possuindo “atribuição constitucional de realizar, de forma autônoma e independente, a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União”.

Finalizando minha manifestação, registro que, tendo em vista a rejeição das razões de justificativa oferecidas pelo Sr. Clidenor José da Silva, entendo que a multa a ser-lhe imputada deva estar fundamentada não só no art. 57 da Lei 8.443/1992, mas também no art. 58, incisos II e III, desse normativo.

Ante todo o exposto, posiciono-me de acordo com a proposta da Selog, no sentido do julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Clidenor José da Silva, condenando-o, solidariamente aos demais responsáveis, ao ressarcimento dos débitos apurados nestes autos, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, a partir de 24/3/2005, além da imputação de multas individuais ao ex-prefeito, fundamentadas nos arts. 57 e 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, e aos demais envolvidos, com base no art. 57 desse normativo.

Ministério Público, em 16 de abril de 2013.

(assinado eletronicamente)

Lucas Rocha Furtado

Procurador-Geral