

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 008.356/2010-6

Aposos: TC 006.910-2010-6 – REPR e TC 018.204/2006-0 – DEN

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação).

Unidade: Prefeitura de Barra do Piraí/RJ.

Responsáveis: Carlos Celso Balthazar da Nóbrega (CPF 003. 138.589-34), Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF: 207.425.761-91), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68), Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 37.517.158/0001-43).

Advogados constituídos nos autos: Ettore Dalboni da Cunha (OAB/RJ-5.063-D), Lincoln Ferreira Dalboni (OAB/RJ-114.505), Geraldo Viana de Sá Ferreira (OAB/RJ-190.963-E), Carina Fernandes Oliveira (OAB/RJ-188.303-E).

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. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelo seu dirigente e pelo Ministério Público junto a esta Corte, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra o Sr. CARLOS CELSO BALTHAZAR DA NÓBREGA, CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA, a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio abaixo discriminado, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde (UMS), em decorrência da “Operação Sanguessuga” deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Processo Original: 25001.008704/2003-01		Auditoria DENASUS (peça 1, p. 6-28)	
Convênio Original FNS: 226/2003 (peça 2, p. 28-35)		Convênio Siafi: 496844	
Início da vigência: 29/12/2003		Fim da vigência: 7/4/2005	
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Barra do Piraí			UF: RJ
Objeto Pactuado: Aquisição de quatro unidades móveis de saúde tipo ambulância suporte básico.			
Valor Total Conveniado: R\$ 230.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 184.000,00		Percentual de Participação: 80,00	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 46.000,00		Percentual de Participação: 20,00	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)

2004OB903369 (peça 1, p. 12)	12/4/2004	14/4/2004 (peça 4, p. 14)	184.000,00
---------------------------------	-----------	------------------------------	------------

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 à peça 7, p. 1-21.

Responsável	Ofício Citação (folhas)	Ofício Audiência (folhas)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (folhas)
CARLOS CELSO BALTHAZAR DA NÓBREGA	1282/2012- TCU/SECEX-4, de 13/5/2012 (Peça 24, p. 1-5)		1/6/2012 (Peça 25, p. 1-2)
CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN	859/2012- TCU/SECEX-4, de 13/4/2012 (Peça 16, p. 1-4)		20/4/2012 (Peça 20, p. 1-2)
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN	861/2012- TCU/SECEX-4, de 13/4/2012 (Peça 18, p. 1-4)		20/4/2012 (Peça 22, p. 1-2)
PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA	860/2012- TCU/SECEX-4, de 13/4/2012 (Peça 17, p. 1-4)		20/4/2012 (Peça 20, p. 1-2)

3.1 Irregularidade: indício de superfaturamento verificado na aquisição de quatro unidades móveis de saúde adquiridas com recursos recebidos por força do Convênio 226/2003 (Siafi 496844), firmado com o Ministério da Saúde, conforme tabela abaixo (peça 7, p. 16-19):

Cálculo do superfaturamento apontado:

Valor de mercado	Valor pago	Data	Débito unitário (80,00%)	Valor Total 4 UMS's (R\$)
43.864,78	57.230,00	30/9/2004	10.692,17	42.768,68

3.2 Foi também determinada a audiência do responsável, Prefeito e homologador da Tomada de Preços 8/2004, para apresentar razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

a) Ausência de pesquisa de preço de mercado (Art. 43, inciso IV e art. 15, inciso V, ambos da Lei 8.666/1993);

b) Falta de publicação no Diário Oficial do Estado, em jornal diário de grande circulação no Estado, e, também, em jornal de circulação na região, impedindo maior divulgação local e regional do certame (Artigo 21, incisos II e III da Lei 8666/1993).

Das Alegações de Defesa

4. A empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. e seus sócios administradores Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Cléia Maria Trevisan Vedoin, após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa em resposta aos ofícios de citação, 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.

5. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. Carlos Celso Balthazar da Nóbrega (CPF: 003 138 589-34), então prefeito do município de Barra do Piraí (peça 29):

5.1 Argumento: Falhas na ação de fiscalização Sisaud 5233 (peça 29, p. 1)

5.1.1 Preliminarmente, afirma-se que a ação de fiscalização SISAUD 5233, fundamento para a exigência de devolução do valor em causa, contém informações não verdadeiras e que comprometem suas conclusões, além de não considerar o parecer Gescon 3732, de 26/10/2005, que é taxativo em relação ao processo de prestação de contas.

Análise

5.1.2. A referida ação de fiscalização foi efetuada pelo Denasus, com a coordenação da CGU, e posteriormente encaminhada a este TCU junto com a documentação que lhe fundamenta. Paralelamente às fiscalizações realizadas, em razão das fraudes efetuadas nas aquisições de unidades móveis de saúde em diversos municípios, conforme apurado na chamada “Operação Sanguessuga”, foi desenvolvido o Sistema de Gerenciamento de Informação – SGI, para calcular os débitos ocorridos nas aquisições de unidades móveis de saúde, posteriormente aperfeiçoado pelo TCU. A argumentação empreendida pela defesa será analisada a seguir, conforme apresentada.

5.2 Argumento: Atesto no verso das notas fiscais (peça 29, p. 1)

5.2.1. O relatório de fiscalização menciona que não consta, nas notas fiscais, as datas referentes aos atestos e os CPF dos agentes recebedores, quando, nas notas fiscais, constam a assinatura do servidor que recebeu o material, o nome, a função, a Secretaria e a matrícula do mesmo servidor. Acrescenta que os elementos necessários para confirmar o recebimento dos veículos e a identificação de quem os recebeu, que é o Chefe da Comissão de Patrimônio, estão perfeitamente claros no verso de cada Nota Fiscal.

Análise

5.2.2. A data de recebimento do bem é item básico de controle da liquidação da despesa, sendo usual sua verificação em análise de processo de pagamento. Não obstante, essa questão não foi objeto de audiência nestes autos, como também não foi questionado o recebimento da UMS adquirida, pois, se assim fosse, teria sido imputado ao responsável débito correspondente ao total da despesa.

5.3. Argumento: Aprovação da prestação de contas no órgão concedente (peça 29, p. 2)

5.3.1. Cita também a comunicação do Ministério da Saúde de aprovação da prestação de contas do Convênio 226/2003, com base no Parecer Gescon 3732, o qual apresenta parecer favorável às contas, conforme a seguir:

Quanto ao mérito da questão que se apresenta, constatamos que as impropriedades ocorreram mais por inobservância de exigências formais, que não comprometem o objetivo pretendido pela administração, pois não restou configurada malversação na aplicação dos recursos públicos, nem tampouco prejuízo ao erário (...).

Análise

5.3.2. Equivocado o argumento de que a prestação de contas da execução do convênio foi aprovada como regular pelo Ministério da Saúde. As contas podem ser reabertas a qualquer tempo, desde que haja fatos novos. Inclusive o Parecer GESCON 3732 de 26/10/2005, que aprovou as contas pelo FNS/MS (peça 5, p. 49-51), esclarece “...este processo ficará sujeito ao desarquivamento para consultas ou exames posteriores, caso ocorra alguma necessidade pertinente”.

5.3.3. Além disso, as manifestações do concedente não vinculam o TCU. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. 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, como já assentou a doutrina e jurisprudência desta Corte, a exemplo das Decisões 0044/99-Plenário; 58/96-2ª Câmara; 251/2001-Plenário e 1.499/2002-Plenário, Acórdãos 73/2002-1ª Câmara, 2.331/2008-1ª Câmara, 892/2008-2ª Câmara, 383/2009-Plenário, 2.105/2009-1ª Câmara, e 719/11-2ª Câmara.

5.4. Argumento: Projeto de convênio aprovado no Ministério da Saúde (peça 29, p. 3-6)

5.4.1. A seguir enumera a tramitação do projeto no Ministério da Saúde e ressalta o disposto no Parecer Técnico 3805/03, de 10/12/2003, que aprovou a aquisição de 5 UMS no valor total de R\$ 230.000,00, o qual ressalta a necessidade de cumprimento do plano de trabalho e da Portaria 2048/2002, no que se refere aos equipamentos a serem incluídos na ambulância suporte básico, os quais enumera. O referido parecer também menciona que, para efeito de licitação, a Unidade Móvel de Saúde, deveria ser especificada de forma detalhada.

5.4.2 O responsável ressalta que é o próprio Ministério da Saúde que estabelece especificações para o veículo e seus equipamentos, e cita a Cláusula Quinta do Convênio, a qual prevê que o conveniente obriga-se a cumprir o Plano de Trabalho aprovado. A seguir, menciona a aprovação de reformulação do Plano de Trabalho, reduzindo para 4 o número de UMS a serem adquiridas, mantendo-se o valor originalmente previsto. Consta também a observação de que o parecer que aprovou a reformulação registra que, para o referido convênio, foram atendidas todas as especificações para a sua conclusão. Chama atenção para o fato de que o Plano de Trabalho contemplou, não apenas os valores de aquisição dos veículos, mas também todo o seu equipamento para uso nos serviços de saúde.

5.4.3. Compara a descrição do veículo e dos equipamentos, contida no Plano de Trabalho, com a descrição contida na Nota Fiscal, e afirma que foi adquirido pelo município o que constou do Plano de Trabalho reformulado e aprovado pelo Ministério da Saúde. Novamente, cita o Parecer Gescon 3732, de 26/10/2005, que foi favorável à aprovação das contas, com o qual se mostraram de acordo os responsáveis pela área de prestação de contas na DICON/RJ.

Análise

5.4.4. Verifica-se que inicialmente o município de Pirai solicitou 5 veículos tipo Van, com potência mínima de 87 CV. Posteriormente pediu a reformulação do projeto, passando a solicitar 4 veículos tipo ambulância, com potência (70 CV) e dimensões inferiores ao anteriormente solicitado, o qual apresentava equipamentos incompletos para o tipo de veículo que sugeria, tendo, entretanto mantido o mesmo valor antes solicitado (peça 2, p. 41-42), conforme a seguir. Note-se que Van é modelo de veículo, sendo cabível na descrição do veículo, mas ambulância é tipo de transformação, sendo inadequada a sua menção na descrição técnica do veículo a ser adquirido.

Plano de trabalho aprovado	Plano de trabalho reformulado
Veículo, tipo Van, 0 Km, de potência mínima de 87CV, combustível diesel, com espaço interno mínimo de 2,500m de comprimento, de largura mínima de 1,80m e altura de 1,56m, lugar para 03 passageiros, 04 cilindros, direção hidráulica, entre eixos 280mm, equipado com radiador especial, cinto de segurança, pré disposição para rádio, bateria 90 AH, alternador 55 A, tanque de	Veículo tipo Ambulância, 0 km, combustível a gasolina, cor branca, potência mínima de 70 CV, injeção eletrônica MPI sequencial, tração dianteira, comprimento-mínimo de 3800mm, largura mínima de 1800mm, altura mínima de 1700mm, entre eixos mínimo de 2400mm, tanque de combustível com capacidade de 60 litros, velocidade máxima 160 km/h.

combustível 80 litros, banco motorista regulável, 05 marchas sincronizadas, velocidade máxima 150 Km/h, freio a disco, adaptadas para atendimento médico, denominada Unidade Móvel de Saúde, equipada com:	
--	--

5.4.5. Estranhamente o projeto não obedecia, em sua proposta de reformulação, as orientações do Parecer Técnico de aprovação quanto à descrição dos equipamentos para ambulâncias tipo B, e, mais estranho, ainda, o Gabinete da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde aprovou integralmente a proposta, mesmo considerando as inconsistências técnicas e financeiras que, claramente, se verificam. Há de se ressaltar que a responsabilidade de cada nível de governo se situa na sua esfera de competência, e não são intercambiáveis para fins de instauração de Tomada de Contas Especial.

5.4.6. Conforme apontado pela CPMI das ambulâncias, diversos servidores do Ministério da Saúde, inclusive a então assessora do Ministro, Maria da Penha Lino, e o Sr. Jairo Langoni Carvalho, Chefe do Serviço de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas da Dicon/RJ, que aprovou a presente prestação de contas, foram indiciados pelo Ministério Público, sob a acusação de facilitar e participar das fraudes, que vieram a ser investigadas pela chamada “Operação Sanguessuga”. A denúncia do MP pode ser acessada no endereço: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/denuncia_mpu.doc

5.4.7. Sobre a atuação do órgão concedente, cabe ressaltar que as falhas, irregularidades e fragilidades, que permitiram a ocorrência sistemática de fraudes nos convênios para aquisição UMS, foram analisadas no âmbito do processo 018.701/2004-9, que trata do Relatório de Levantamento de Auditoria no Fundo Nacional de Saúde (FNS), realizado por esta 4ª Secretaria de Controle Externo em cumprimento à determinação contida no Acórdão 1.207/2004-TCU-Plenário, com o objetivo de verificar os critérios adotados na celebração de convênios para aquisição de Unidades Móveis de Saúde (UMS) e os critérios para análise das respectivas prestações de contas. O Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 1.147/2011, prolatado em 4/5/2011, ao julgar o citado processo, proferiu diversas determinações e recomendações ao Ministério da Saúde, com o objetivo de prevenir as citadas ocorrências e de aprimorar a gestão de convênios federais no âmbito daquela pasta ministerial, e ainda aplicou aos gestores responsabilizados naqueles autos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

5.4.8. Quanto ao mérito da questão que se coloca, cabe ressaltar que o plano de trabalho define o objeto e prevê parâmetros de custos, a partir do qual cabe ao gestor, em sua esfera de decisão, optar pelos procedimentos de compra, dentro dos limites impostos pela legislação. Os preços calculados pelo órgão repassador visam a estabelecer o valor a ser repassado e não o valor a ser utilizado na licitação que vier a ser realizada, o qual, de acordo com a Lei 8.666/93, deverá não somente ser levantado de acordo com os preços praticados pelo mercado, como servir de balizador para avaliar a adequação da respectiva proposta de cada futuro licitante. Não fosse por isso, no Termo do Convênio não haveria previsão de devolução de eventual saldo de recursos, a teor do disposto no Parágrafo Quarto da Cláusula Quarta do Convênio. Caso se entendesse correta a tese da defesa, os órgãos repassadores seriam os responsáveis pelos preços dos bens e serviços adquiridos em todos os convênios firmados. Portanto, descabe utilizar o plano de trabalho como justificativa aos procedimentos de compra que foram realizados.

5.4.9. Sobre a aprovação da prestação de contas, o assunto foi tratado no item 5.3, supra, onde se coloca que o processo de prestação de contas pode ser reaberto a qualquer tempo no caso de fatos novos, o que estava, inclusive, previsto no parecer de aprovação das contas pelo FNS/MS.

5.5. Argumento: Licitação homologada contou com a devida instrução processual (peça 29, p. 6-10)

5.5.1. Afirma que a aquisição se deu mediante licitação Tomada de Preço 8/2004, conforme prova o Edital elaborado pela CPL, e que, com fundamento nas informações contidas nos autos do processo de licitação, foi homologada e adjudicada à empresa vencedora do certame.

5.5.2. A seguir, enumera a tramitação do processo de compra da UMS no âmbito da Prefeitura Municipal de Barra de Piraí, e afirma que foi autorizado o pagamento da despesa, após a devida instrução e sem que houvesse qualquer restrição nas informações prestadas pelos órgãos de instrução, conforme menciona: o Chefe da Divisão de Almoxarifado informa que as compras constantes das notas fiscais foram entregues conforme o solicitado, segundo as assinaturas no verso das notas, com o de acordo do Secretário Municipal de Saúde, e, posteriormente, da Controladoria Interna, que opinou pelo pagamento da despesa.

Análise

5.5.3 Depreende-se, na defesa apresentada, que o Sr. Prefeito apenas deu encaminhamento a atos devidamente instruídos e aprovados.

5.5.4. Verifica-se que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, praticou atos administrativos relacionados com a execução da avença. O entendimento nesta Corte de Contas é no sentido de se atribuir responsabilidade a tais autoridades por "irregularidades grosseiras, avaliadas sob enfoque amplo, ocorridas na condução de assuntos de sua competência", conforme expõe o Voto condutor do Acórdão 213/2002 - Plenário.

5.5.5. Nos presentes autos, foram impugnadas despesas e fixada a responsabilidade do ex-prefeito por irregularidades no processo licitatório (Tomada de Preços 8/2004), bem como sua responsabilidade solidária com a empresa contratada e com seus sócios administradores por superfaturamento na aquisição de unidade móvel de saúde, adquirida com recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde.

5.5.6. As informações contidas nos autos indicam a responsabilidade do ex-prefeito na execução do convênio ao praticar atos de ordenador de despesa e como titular da pasta. O ex-prefeito tinha conhecimento das alterações propostas no Plano de Trabalho, ordenou o pagamento e convalidou os atos da Comissão de Licitação, conforme demonstrado a seguir:

- a) o ex-prefeito assinou o convênio (peça 2, p. 28-30), e encaminhou ao Ministério da Saúde a solicitação de reformulação do Plano de Trabalho (peça 2, p. 41-42), que alterava a proposta de 5 para 4 unidades móveis de saúde, aprovadas como ambulância suporte básico, sem alteração do valor do convênio, com proposta de veículo com potência e dimensões inferiores, o qual apresentava equipamentos incompletos para o tipo de veículo que sugeria, conforme Plano de Trabalho aprovado (peça 2, p. 41-42 e 46);
- b) ordenou o pagamento da despesa, em 28/07/2004, conforme peça 5, p. 45-46;
- c) assinou o Termo de Homologação e Adjudicação da Tomada de Preços 8/2004 (peça 3, p. 49), com erros grosseiros, como a inexistência de pesquisa de preço para certificar-se de que o preço ofertado pelo licitante vencedor era compatível com o mercado, e a não divulgação no jornal oficial do estado do RJ e na imprensa regional, mesmo o município estando situado próximo aos centros industriais e mais urbanizados do país, optando por comprar veículo adquirido no estado de Mato Grosso e por empresa sediada naquele estado;

5.5.7. Quanto ao primeiro item (assinatura do convênio), ainda que o responsável tenha agido no exercício da competência de execução de atos de governo, quem assina o termo de convênio compromete-se a zelar pela correta aplicação dos recursos públicos federais recebidos e pela litude dos pagamentos dele decorrentes. Este é o entendimento deste TCU, já manifestado em diversas oportunidades, a exemplo do Acórdão 2.309/2003-2ª Câmara e do Acórdão 471/2007-Plenário.

5.5.8. Da mesma forma, como ordenador, contribuiu para ocorrência de despesa. Antes disso, solicitou os referidos bens ao Ministério da Saúde, induzindo a execução irregular do objeto. Como se verifica, o responsável deve responder pelos atos efetivados como administrador e ordenador de despesa.

5.5.9. Ademais, 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 1685/2007–2ª 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.”

5.5.10. Com base nessas informações, pode-se concluir que o Sr. Prefeito estabeleceu o escopo e os limites dos atos praticados na aquisição das unidades móveis de saúde, quando apresentou e conseguiu a aprovação das unidades móveis nos termos executados pela Comissão de Licitação, e ordenou o pagamento conforme proposta apresentada pela empresa vencedora do certame. A documentação demonstra a preponderância das ações levadas a efeito pelo ex-prefeito, em detrimento da plena responsabilidade a ser exercida por seus colaboradores. Os atos executados pelo ex-prefeito foram, pois, decisivos para a efetivação das irregularidades.

5.5.11. Dessa forma, a alegação de que o processo foi devidamente instruído não socorre o ex-prefeito, visto que sua responsabilidade independe das demais áreas.

5.6. Argumento: Os fundamentos do relatório de Auditoria 5233 são insustentáveis (O responsável passa a contestar trechos do relatório de auditoria do Denasus, razão pela qual serão transcritos trechos essenciais, antes de se expor as alegações apresentadas, peça 29, p.10-12.

Plano de Trabalho (peça, 29, p. 10)

5.6.1 O relatório de Auditoria 5233 menciona que o Plano de Trabalho estava incompleto: a) não há especificação técnica e detalhada dos equipamentos assistenciais; b) não há cotação de preços, através de pesquisa de mercado, discriminando veículos, equipamentos assistenciais e serviços/montagens dos equipamentos no veículo; c) o Conveniente não fez um orçamento estimativo detalhado da Unidade Móvel, com: quantitativo, preço unitário e total do veículo, quantitativo preço unitário e total dos equipamentos assistenciais, quantitativo preço unitário e total dos serviços de adaptação do veículo, quantitativo de preço unitário e total dos serviços de montagem dos equipamentos por firma especializada.

5.6.1.1. Alega o responsável que o plano de trabalho é o que foi apresentado pelo município e aprovado pelo Ministério, com as especificações que dele constaram, sem maiores exigências.

5.6.1.2 Afirma que há cotação de preços, e que a própria auditoria teve acesso ao processo licitatório, tendo juntado ao seu trabalho o Edital, cuja pesquisa se deu exatamente de acordo com o que consta do Plano de Trabalho. E mais, as Notas Fiscais de entrega dos veículos e equipamentos relatam detalhadamente o que foi licitado e adquirido.

5.6.1.3. Afirma que o Plano de Trabalho enviado ao Ministério do Saúde continha o preço de cada unidade móvel de saúde e respectivos equipamentos. Argumenta que é fácil levantar essa questão, sem considerar que os equipamentos são locados individualmente em cada veículo, e que o quantitativo e preço são considerados em relação a cada veículo devidamente equipado. A aquisição, como consta do Plano do Trabalho aprovado pelo Ministério do Saúde, é considerada pelo valor do veículo e dos equipamentos, sem distinguir quanto custa o veículo e quanto custa os equipamentos. Acrescenta que, se for analisar dessa forma, então, ao licitar a compra do veículo teria que primeiro levantar o preço do motor, depois dos pneus, depois dos eixos, depois do chassi, depois dos faróis e assim sucessivamente.

5.6.1.4. Insiste que, se a aquisição é relativa a um veículo com as adaptações constantes do Plano de Trabalho, não tem sentido levantar preços de cada um dos itens. Neste caso, então, deveria haver várias licitações, uma para o veículo, outra para os equipamentos, outra para a montagem, com todas as implicações de complexidade e dificuldades que o processo ensejaria. A licitação repita-se, foi para adquirir veículo para atender os serviços de saúde, com os equipamentos previamente definidos e instalados.

5.6.1.5. Não se tratava de licitar a compra de um veículo e depois licitar a compra dos equipamentos e depois licitar o preço de serviço de montagem desses equipamentos no veículo. Esse tipo de procedimento, além de dificultar ou até mesmo impossibilitar a aquisição, certamente sairia com preços muito mais elevados para o Poder Público, sem considerar a demanda do tempo para tais procedimentos.

Análise

5.6.1.6. Vê-se que a defesa confunde as etapas de aprovação do projeto com a execução da licitação, das quais a pesquisa de preço de mercado é procedimento, com vistas a balizar a decisão do gestor. A pesquisa de preços deve orientar a elaboração do projeto no âmbito do município e o julgamento das propostas na licitação. Trata-se de cautela na utilização dos recursos.

5.6.1.7. O relatório do Denasus, ao constatar a falta de especificação técnica dos equipamentos e a falta de orçamento detalhado, apenas acompanha o que fixa a IN STN 01/97, art. 2º, inc. II c/c com o § 1º do mesmo artigo, quanto aos requisitos para celebração do convênio, e também a Lei 8.666/93, em seu art. 40, § 2º, inciso II, no sentido de que constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. O TCU já determinava no Acórdão 1006/2004 — Primeira Câmara: "Elabore orçamento com vistas à estimativa de custos do objeto licitado, prévio à fase externa da licitação, estimada em planilhas de quantitativos e preços unitários, elemento integrante do edital".

5.6.1.8. A planilha de quantitativos e preços unitários fornece ao gestor visão mais acurada dos custos do objeto pretendido. Quanto à aquisição por item ou pelo preço global, é decisão que fica a cargo do gestor em cada caso. A unidade móvel é um bem divisível e pode ser licitada segundo as partes que a compõem (inciso IV, art. 15, Lei 8.666/93), desde que não haja prejuízo para o seu conjunto, e observada a licitação pertinente para o objeto com um todo (§ 5º, art. 23, Lei 8.666/93). Conforme entendimento sumulado por este TCU (Súmula 247):

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

5.6.1.9. Cabe, pois, ao gestor a escolha da abordagem mais pertinente. Ademais, não houve questionamento nestes autos quanto ao regime de execução da licitação, se parcelada em itens ou pelo preço global. O relatório do Denasus questionou a falta de parâmetros de preços de mercado para formulação da proposta de convênio e para avaliação dos preços ofertados na licitação, e, nestes autos, foi objeto de audiência apenas a falta de pesquisa de preço de mercado prévia à licitação.

5.6.1.10 Assim, não pode ser acatada a argumentação levada a efeito pelo responsável.

Controle da execução da despesa (peça 29, p. 12)

5.6.2. A documentação comprobatória da despesa não está identificada com o número do convênio.

5.6.2.1. Novamente cita o Parecer GESCON 3732, de 26/10/2005, e acrescenta que é o tipo de falha que não prejudica o objetivo principal da ação governamental, tanto assim que os auditores puderam identificar os equipamentos que foram adquiridos com os recursos do convênio.

Análise

5.6.2.2. Esta falha não foi objeto de audiência, mas a obrigatoriedade de identificação dos documentos comprobatórios da despesa com o número do convênio está prevista no artigo 30 da IN STN 01/97.

Procedimentos preparatórios à licitação (peça 29, p. 13-14)

5.6.3. Ausência de documento formal de autorização.(p. 13)

5.6.3.1 O que quer demonstrar a Auditoria? Se a Chefe do Executivo, com base nos autos do processo de licitação, homologou a aquisição, e sendo ele a autoridade para autorizar, essa fase ficou superada. Tal constatação mostra que está certo o Parecer GESCON 3732, de 26/10/2005.

Análise

5.6.3.2. Outro elemento de controle interno aos atos da administração que não foi obedecido pela administração, o qual não foi objeto de audiência.

5.6.4. Ausência de pesquisa de mercado.(p. 13)

5.6.4.1. Não procede a constatação, porque se não fosse a pesquisa de mercado não haveria participação de interessados, inclusive distantes da sede do município de Barra do Piraí. E aqui se pode dizer que o objeto licitado era veículo equipado para atender como Unidade Móvel de Saúde, e a estimativa de preço, neste caso, atende perfeitamente o Acórdão 1006/2004, do TCU, transcrito pela própria Auditoria.

5.6.4.2. Os preços estimados constaram do Plano de Trabalho enviado e aprovado pelo próprio Ministério da Saúde. Não teria sentido, como já esclarecido acima, licitar a compra do veículo, depois cada um dos equipamentos de per si e depois o serviço de adaptação desses equipamentos nesse mesmo veículo. Não tem sentido a defesa desse procedimento.

Análise

5.6.4.3. A realização de prévia pesquisa de preço de mercado é uma exigência legal, a que está obrigado o gestor, a qual deve constar nos autos do processo licitatório. Aplica-se à discussão os termos do Voto ao Acórdão 3516/2007-1ª Câmara:

9. De acordo com o art. 14 da Lei 8.666/93, nenhuma compra será realizada sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. Dispõe o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/93, que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública. Determina, ainda, o art. 43, inciso IV, dessa lei, que os preços da proposta vencedora deverão estar de acordo com aqueles praticados pelo mercado.

10. Desse modo, antes da realização de qualquer procedimento licitatório o administrador deverá realizar pesquisa de preço no âmbito da administração pública, direta e indireta, e também junto a fornecedores do bem objeto da licitação, com a finalidade de elaborar orçamento, o qual será utilizado para se definir a modalidade de licitação, bem como proceder à necessária adequação orçamentária da despesa, consoante dispõem os arts. 14 e 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93. Além disso, aludido orçamento constitui instrumento essencial e obrigatório para que a comissão permanente de licitação, pregoeiro e a autoridade superior que homologa o procedimento licitatório, nos termos do art. 43 dessa lei, verifiquem a pertinência dos preços contratados com aqueles praticados pelo mercado.

5.6.4.4. No mesmo sentido, o Acórdão 1861/2008-1ª Câmara delibera: “Quando da elaboração do orçamento-base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório”

5.6.4.5. Assim procedendo, o gestor estará observando os princípios da legalidade e da impessoalidade, na medida em que decidirá segundo critérios definidos de forma objetiva na busca do melhor preço, a bem do serviço público e da coletividade. O princípio da impessoalidade refere-se tanto à impessoalidade do administrador público no exercício de suas competências, como aos próprios

administrados, destinatários dos atos de gestão pública. Segundo Bandeira de Mello (in Curso de Direito administrativo, 27ª. ed., São Paulo: Malheiros Ed. p. 114), o princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

5.6.4.6. Acrescente-se que a avaliação do Ministério da Saúde é apenas um parâmetro, pois, inclusive, o convênio prevê a restituição de eventual saldo de recursos. Os preços calculados pelo órgão repassador visam a estabelecer o valor a ser repassado e não o valor a ser utilizado na licitação que vier a ser realizada.

5.6.4.7. Ademais, caso a entidade tivesse realizado pesquisa de mercado, seria possível constatar o sobrepreço antes mesmo da aquisição. Dessa forma, não é possível acatar os argumentos apresentados pelo responsável.

5.6.5. Ausência de orçamento estimativo detalhado de UMS- Veículo - Equipamentos Assistenciais - Serviços de Adaptação/Montagem.(p. 13-14)

5.6.5.1. Cuida única e exclusivamente de insistir na tecla de que a licitação deveria ser em três partes: veículo, equipamentos e montagem. Ora, foi exaustivamente esclarecido que não se tratava de adquirir um veículo, depois os equipamentos e depois a montagem desses equipamentos em cada veículo. O Plano de Trabalho enviado ao Ministério da Saúde, e que foi aprovado, tratava de adquirir Unidades Móveis de Saúde devidamente equipadas. A licitação foi feita considerando o veículo equipado e isso não implica em pagar mais, pelo contrário, o fracionamento da despesa, como pretende a auditoria, além de encarecer o preço de aquisição, ainda poderia implicar em ilegalidade prevista na Lei Federal 8.666/1993, porque se estaria fracionando a despesa de forma indevida.

Análise

5.6.5.2. Novamente quer a defesa confundir as etapas prévias à licitação com a execução da licitação propriamente dita. Conforme reiteradamente mencionado, o orçamento, como o próprio nome indica, é estimativo, e é um parâmetro para auxiliar o gestor em uma transparente tomada de decisão, tudo conforme previsto na Lei 8.666/1993, artigo 40, § 2º, inciso II.

5.6.5.3. Apenas para esclarecer, porque não foi objeto de questionamento nestes autos, o parcelamento previsto na Lei 8.666/93, art. 15, inciso IV, desde que não haja prejuízo para o seu conjunto, e observada a licitação pertinente para o objeto com um todo (§ 5º, art. 23, Lei 8.666/93), não se confunde com o fracionamento da despesa.

5.6.5.4. Não cabe, pois, a argumentação apresentada.

5.6.6. Divulgação. (p. 14)

5.6.6.1. Constata-se a publicação no Diário Oficial da União 254 - Seção 3 - 31/12/2003.

Análise

5.6.6.2. A defesa não se pronunciou sobre a falta de publicação no Diário Oficial do Estado, em jornal diário de grande circulação no Estado, e, também, em jornal de circulação na região, impedindo maior divulgação local e regional do certame, conforme preceitua o artigo 21, incisos II e III da Lei 8666/1993, que foi objeto de audiência. Note-se que o município situa-se em região industrializada do país, perto dos principais centros produtivos, e o gestor não teve interesse em divulgar a licitação e verificar os preços na região, preferindo adquirir o bem de empresa situada em Mato Grosso.

Da Habilitação das Empresas (peça 29, p. 14)

5.6.7. Falta de registro nominal dos licitantes presentes.(p. 14)

5.6.7.1. Mera formalidade sem maiores complicações ou qualquer dano ao erário.

Análise

5.6.7.2. Nos termos do art. 43, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, a abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

5.6.7.3. A quebra de princípio considerado fundamental à garantia de transparência e lisura do certame, dando azo à ocorrência de fraude, impõe a sua anulação, ainda, que a fraude não esteja cabalmente comprovada nos autos. Este é o entendimento do TCU no Acórdão 945/2009-P.

5.6.7.4. Na mesma linha, nos fundamentos do Acórdão 2761/2008-2ª Câmara, verifica-se: “ (...) a determinação de aposição dessas assinaturas - art. 43, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93 - visa demonstrar o grau de interesse não apenas da administração, mas também dos licitantes, no atendimento aos princípios da transparência, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade dos atos administrativos - CF/88, art. 37.”

5.6.7.5. Não cabe a argumentação de que se trata de falha formal, pois o fato se constitui em indício de fraude.

5.6.8. Da adjudicação e homologação (peça 29, p. 14)

5.6.8.1. A própria auditoria constatou que se processou de acordo com o inciso VII, art. 38 da Lei 8.666/1993.

Análise

5.6.8.2. O ato formal de licitação foi realizado, tendo a autoridade municipal, ao fazê-lo, passado 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 o controle, conforme Acórdão 1685/2007-2ª Câmara, já mencionado nesta instrução.

Quanto à liquidação (peça 29, p. 15-16)

5.6.9. Emissão da Nota Fiscal na mesma data de recebimento, e carta enviada ao Secretário Municipal de Saúde, cobrando o pagamento das referidas notas, com a assinatura sem identificação. (p. 15)

5.6.9.1 Neste caso, a auditoria anotou a constatação, mas não esclarece qual a irregularidade, ou que implicações teria trazido para viciar o processo. Se a própria auditoria menciona que não consta na Nota Fiscal a data de recebimento, como pode agora afirmar que a data do recebimento é a mesma da Nota Fiscal? O fato de haver uma carta cobrando o pagamento com a mesma data das Notas Fiscais em que implicaria de irregular?

Análise

5.6.9.2. O assunto não foi objeto de audiência. De fato, não consta a data de recebimento das UMS no verso das notas fiscais. Trata-se de inconsistência no processo de liquidação da despesa, pois as notas fiscais foram emitidas em Cuiabá/MT em 23/9/2004, e, supondo que tenham sido os veículos entregues na mesma data, causa estranheza, dado o tempo de transporte das unidades móveis entre as duas cidades, e levando-se em conta, ainda, que a solicitação de pagamento contém assinatura ilegível. De qualquer forma, esta questão não foi objeto de audiência e nem pesou no cálculo do superfaturamento, cujo débito é calculado a partir da data de pagamento.

5.6.10 O prazo para entrega do bem não foi obedecido pela PLANAN. (p. 15-16)

5.6.10.1. A auditoria registrou um atraso de entrega de 26 dias, o que não pode ser considerado um procedimento de elevado grau de irregularidade, tendo em vista a complexidade das unidades móveis de saúde adquiridas, exigindo adaptação e instalação de equipamentos sofisticados. Maldosamente, a auditoria menciona a data do empenho, sem mencionar a data de entrega, preferindo citar o prazo de 30 dias.

Análise

5.6.10.2. Assunto não foi objeto de audiência. O relatório do Denasus menciona o prazo do edital e as datas envolvidas (peça 1, p. 17). Esta questão não pesou no cálculo do superfaturamento, cujo débito é calculado a partir da data de pagamento das UMS.

5.6.11. Verificação física das Unidades Móveis de Saúde e Equipamentos - Objeto adquirido difere do Plano de Trabalho - PT e Nota Fiscal - NF e Parecer Técnico 3805/03 da CGIS/DIPE/SE/MS. (p. 16)

5.6.11.1. A auditoria registra a constatação de divergência entre o que foi adquirido e entregue, mencionando para os quatro veículos a mesma coisa, ou seja, uma constatação padrão: “A maca descrita deveria ser de alumínio. O banco deveria ser tipo baú em fôrmica. O armário descrito caberia uma prancha longa, medicamentos e materiais. Ausência de suporte no teto e de cabos superdimensionados, divergindo da descrição do PT e NF. Não identificada maleta contendo estetoscópio adulto e infantil, um ressuscitador manual adulto, infantil, esfigmomanômetro.”

5.6.11.2. Deveria, no mínimo, demonstrar qual a diferença de preço entre o que encontrou e o que não encontrou nas unidades móveis de saúde. Não o fez. Por quê? Atesta que o banco deveria ser tipo baú em fôrmica, mas não diz qual tipo encontrou instalado. Portanto, suas conclusões a respeito são meras suposições pessoais, não técnicas, porque desprovidas de provas concretas para fins de comparação.

Análise

5.6.11.3. Segundo o relatório do Denasus, a maca e o banco fornecidos eram de ferro pintado e sem marca, entre outras ocorrências, conforme peça 1, p. 22. O relatório apenas registrou o fato, o que é suficiente para demonstrar a ocorrência, que o objeto adquirido difere do previsto. O Parecer Técnico aprovou uma unidade móvel ambulância tipo B, contudo os equipamentos médicos encontrados (suporte para soro, maca e tubo de oxigênio) indica, de fato, que foram entregues quatro ambulâncias tipo A, simples remoção.

5.6.11.4. Ressalte-se que a ausência de itens licitados também consta do relatório de inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Barra do Piraí pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), peça 1, p. 13-14 do processo 006.910/2010-6 (Representação) apenso, com cópia do inteiro teor do Voto GC-7 03.589/09, referente ao Processo/RJ 221.121-9/2006, cujo objetivo foi verificar a regularidade dos procedimentos de aquisição de Unidades Móveis de Saúde no âmbito da Tomada de Preços 8/2004, relativa ao Convênio 226/2003, e de outros convênios, encaminhado a este Tribunal para conhecimento dos fatos, em especial quanto ao superfaturamento apontado nas unidades móveis provenientes da Tomada de Preços 8/04 (peça 1, p. 28, do TC 006.910/2010-6, apenso).

Conclusão do Trabalho da Auditoria (peça 29, p. 17-22)

5.6.12 Não foi possível avaliar, devido à ausência de levantamento de preços do mercado dos referidos objetos adquiridos pelo Convênio, contrariando o Art. 15, Inciso I da Lei 8.666/93. (p. 19)

5.6.12.1. Se não pode avaliar, então como concluiu que os preços praticados são maiores do que os investigados? Totalmente contraditório o argumento da conclusão do trabalho da auditoria. Além do mais, o art. 15, da Lei 8.666/1993 trata da possibilidade de padronização, quando possível. No caso, para todas as Unidades Móveis de Saúde houve uma única especificação para todos os veículos e equipamentos, o que facilita de forma clara qualquer apuração e conferência, inclusive no caso de manutenção.

Análise

5.6.12.2. De fato, a conclusão do relatório encontra-se inconsistente com o seu texto, houve engano na fundamentação apresentada nesta parte do relatório e obscuridade no registro efetuado. Contudo, a título de esclarecimento, o levantamento efetuado nos Convênios firmados pelo FNS para aquisição de UMS foram efetuados pelo Denasus em conjunto com a CGU, e foi também empreendida pela CGU e pelo Denasus extensa pesquisa de mercado no sentido de se estabelecer os critérios técnicos e objetivos para o cálculo do superfaturamento. Estes órgãos criaram o Sistema de Gerenciamento de Informação – SGI,

capaz de calcular os débitos ocorridos nas unidades móveis de saúde. No TCU, a metodologia foi aprimorada e aprovada pela Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009.

5.6.13. Inexistência de três propostas válidas, em desacordo com o art. 22 parágrafo 7º, da Lei 8.666/93. (p. 19)

5.6.13.1. Aqui, mais uma vez é demonstrado o despreparo e a desqualificação do trabalho da auditoria. O processo de licitação para aquisição das Unidades Móveis de Saúde se deu pela modalidade licitatória Tomada de Preços, prevista no inciso II do art. 22 da Lei Federal 8.666/93, e, não, pela modalidade de Convite, que é a modalidade prevista no inciso III do art. 22 da Lei Federal 8.666/1993. Portanto, a alegação da inexistência de três propostas válidas fere a norma do art. 22, § 7º da Lei Federal 8.666/93, e não pode ser relacionada com o caso em exame, porque o referido § 7º remete ao § 3º do mesmo art. 22 da Lei 8.666/93.

5.6.13.2. Quando aos demais itens de conclusão do trabalho da auditoria, pode-se argumentar contra eles com o Parecer GESCON no. 3732, de 26/10/2005.

Análise

5.6.13.3. Assunto não objeto de audiência. De fato, a exigência de três propostas válidas se refere à licitação modalidade Convite, a teor do § 3º do mesmo art. 22 da Lei 8.666/93. Contudo, se a licitação na segue os procedimentos previstos na modalidade à que se propõe, conforme verificado na licitação Tomada de Preços 8/2004, está em perfeita consonância com a Lei a exigência consignada no relatório do Denasus.

5.7. Argumento: Sobre os cálculos do SGI/CGU, que a auditoria fez constar do final de sua conclusão (peça 29, p. 20-22).

5.7.1. Aqui a auditoria deixa de promover seu próprio trabalho e fundamenta a questão do preço em pesquisa do CGI/CGU, sem apresentar sua própria conclusão a respeito da metodologia de apuração de preços utilizada, o que compromete seriamente o trabalho da auditoria, pois não realizou sua própria pesquisa e acabou concluindo, de forma irregular, que houve prejuízo para o Tesouro.

5.7.2. De início se pode constatar séria contradição na metodologia de cálculo utilizada para apurar superfaturamento na aquisição das Unidades Móveis de Saúde de que trata o Convênio em exame.

5.7.3. Tal pesquisa, considerando que a maioria absoluta dos fornecedores pesquisados, incluindo a própria Planan, que foi a vencedora do certame junto ao Município de Barra do Piraí, constatou que praticavam preços de, no máximo, 10% acima do preço médio FIPE, e que considerou superfaturamento o que excedeu a 1,10 x valor médio. Ora, ou o preço médio está equivocado, ou a afirmação de que a Planan praticava no máximo 10% acima do preço médio está equivocada. Uma afirmativa anula a outra. Neste caso, a pesquisa perde credibilidade, com base em suas próprias afirmativas.

5.7.4. E mais, a pesquisa usou de procedimento diferente daquele constante do processo de aquisição das Unidades Móveis de Saúde, que serviu de base para a conclusão da auditoria. O processo licitatório levou em consideração o Plano de Trabalho aprovado pelo Ministério de Saúde, ou seja, a aquisição de Unidade Móvel de Saúde devidamente equipada e, não, como agora se quer que deveria ter sido feito, pesquisando preços por partes (veículo, equipamentos, adaptação e montagem).

5.7.5. Já ficou esclarecido nesta impugnação que não se pode mudar procedimento para comparar com processo já concluído, com a prestação de contas feita e devidamente aprovada. Se é para comparar preços, que se fizesse a comparação com igual procedimento, não com o desmembramento da aquisição, como agora se quer demonstrar.

5.7.6. Assim, pode-se alterar qualquer valor, bastando montar fórmulas matemáticas diferentes. Pergunta-se, qual município teria condições de fazer uma pesquisa como fez o Tribunal de Contas da União, para aquisição de uma unidade móvel de saúde, detalhando cada um dos equipamentos e pesquisando preços em todo o Brasil?

5.7.7. E preciso considerar ainda que os preços de mercado têm o componente temporal, são influenciados por políticas públicas e outros fatores, como por exemplo, a redução de impostos por período determinado etc. Não se pode estabelecer preços com o uso da atualização monetária, como fez o TCU em sua pesquisa, porque os custos têm bases diferentes.

5.7.8. Assim, a conclusão de que houve superfaturamento não está devidamente comprovada, porque a metodologia de apuração por parte do Tribunal de Contas da União seguiu procedimento diferente daquele constante do Plano de Trabalho apresentado pelo Município, aprovado pelo Ministério da Saúde e que teve a respectiva prestação de contas aprovada pelo próprio Ministério da Saúde.

5.7.9. Portanto, considerar superfaturamento em um processo de apuração de preços com metodologias diferentes não pode ser admitida como fundamento para exigir restituição de valores ao Tesouro Nacional, porque se o processo é diferente o resultado será também diferente.

5.7.10. Ao final, requer a esse Tribunal de Contas que reconsidere a decisão e cancele a determinação para restituir qualquer valor ao Tesouro Nacional relativo ao convênio FNS 226/2003, principalmente, pelo fato de ter a respectiva conta sido devidamente aprovada. Cita novamente o PARECER GESCON 3732, de 26 de 26/10/2005, e a aprovação pelas Chefias na DICON/RJ da prestação de contas do convênio, com a respectiva comunicação ao conveniente.

Análise

5.7.11. Ao questionar o sobrepreço, o responsável demonstra que não entendeu a metodologia utilizada pelo Tribunal para o cálculo do superfaturamento, daí a alegação de que o lapso temporal não permitiria conhecer os preços praticados à época, e que não se pode estabelecer preços com o uso da atualização monetária.

5.7.12. O prejuízo ao erário foi identificado mediante comparação entre o preço praticado e o preço de referência definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens. Os critérios utilizados encontram-se definidos na “Metodologia de Cálculo do Débito”, informada aos responsáveis nos ofícios citatórios, e disponível no sítio eletrônico do TCU, mediante o seguinte endereço: eletrônico:

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

5.7.13. Os preços de referência dos veículos utilizados na metodologia utilizada pelo Tribunal são os pesquisados pela Fundação 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).

5.7.14. 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. Como se observa, os valores referenciais que apontaram o superfaturamento nos serviços de transformação e aquisição de equipamentos foram cotejados de forma separada, o que imprime maior solidez à metodologia.

5.7.15. Com relação a esse último componente do custo, a equipe do Denasus/CGU destacou as diferenças de qualidade na montagem das UMS. Os valores utilizados como referência 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.

5.7.16. De acordo com o Denasus/CGU, “em várias licitações, foram (...)realizadas transformações de péssima qualidade e instalados equipamentos desconhecidos - o que configura montagens do tipo fundo de quintal” (Voto do Relator no Acórdão 2451/2007-Plenário). O caso em análise não foge à regra. O relatório do Denasus registra à peça 1, p. 21-25, que não foram identificadas marcas/modelos e fabricantes dos equipamentos médicos constantes da UMS, tendo ainda sido entregues equipamentos de qualidade inferior. Constatou-se também a falta de equipamentos consentâneos com ambulância tipo B, aprovada pelo Ministério da Saúde.

5.7.17. Ademais, o superfaturamento e demais irregularidades verificadas nos autos encontram respaldo nos documentos relacionados a cada processo, como notas fiscais, extratos bancários, processos licitatórios, além de outras evidências identificadas pela equipe do Denasus/CGU quando realizou visita in loco aos respectivos municípios.

5.7.18. 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 efetuada pela CGU/Denasus, 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.

5.7.19. 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. Note-se que as alterações efetuadas e aprovadas pelo TCU foram benéficas aos responsáveis, pela abrangência do levantamento e pela margem considerada para definição do sobrepreço.

5.7.20. Assim descabe a afirmação que vem sendo levada a termo em várias partes desta defesa, de que o processo licitatório levou em conta a aquisição de uma UMS pronta, e não os preços por componente, conforme levado a termo na metodologia de cálculo do superfaturamento utilizada, pois a defesa não demonstrou a viabilidade técnica e/ou financeira do que sugere como adequado. O documento hábil a comprovar o argumento apresentado seria a pesquisa de preços, que não foi realizada, e não a aprovação da proposta pelo Ministério da Saúde. Até mesmo porque, como demonstrado no item 5.4, a proposta de reformulação previa veículos com potência e dimensões inferiores ao anteriormente aprovado e em número menor, com equipamentos incompletos para o tipo de veículo que sugeria, tendo, entretanto, sido aprovada, com o mesmo valor inicialmente solicitado.

5.7.21. O argumento de que os preços encontravam-se dentro do que havia sido estipulado pelo Ministério da Saúde, pois, não pode prosperar. Às falhas do processo de aprovação do convênio acima mencionadas, deve-se acrescentar o fato de que o Ministério Público, a Polícia Federal e a Comissão Mista Parlamentar de Inquérito concluíram que havia a participação efetiva de servidores do Ministério da Saúde no esquema que levou às fraudes verificadas. Tanto que uma das envolvidas, Sra. Maria da Penha Lino, foi exonerada do cargo em comissão, onde assessorava o então Ministro da Saúde.

5.7.22. Ademais, como já ressaltado ao longo desta instrução, os preços calculados pelo órgão repassador visam a estabelecer o valor a ser repassado e não o valor a ser utilizado na licitação que vier a ser realizada, o qual, de acordo com a Lei 8.666/93, deverá não somente ser levantado de acordo com os preços praticados pelo mercado, como servir de balizador para avaliar a adequação da respectiva proposta de cada futuro licitante (arts. 15, V, e 43, IV). Tem-se ainda a previsão de devolução de eventual saldo de recursos, a teor do disposto no Parágrafo Quarto da Cláusula Quarta do Convênio.

5.7.23. Incabível, pois, a argumentação apresentada.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

6. 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.

7. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtor 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 a 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.

8. 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

9. Conforme demonstrado no subitem 10.2 à peça, 7, 10-13, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 10.692,20, 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, bem como em atenção ao OFÍCIO PRS/SSE/CSO 32620/2009 (peça 1, p. 2 do TC 006.910/2010-6, apenso). Também devem ser encaminhada cópia da deliberação ao Ministério Público Estadual competente, para as providências que julgar pertinentes.

Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

10. 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 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

11. 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 convenientes

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.

12. 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.

13. 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;

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

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Carlos Celso Balthazar da Nóbrega não logrou afastar os indícios de superfaturamento. A empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., bem como seus sócios administradores, Cléia Maria Trevisan Vedoin e Luiz Antônio Trevisan 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.

19. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé em sua conduta, o então gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares.

20. 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, na dosimetria da multa aplicada ao então gestor, sejam levadas em conta as irregularidades a ele imputadas por meio de audiência constante nos autos, as quais não conseguiu justificar.

Propostas de Encaminhamento

21. 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) Considerar revéis CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA, prosseguindo-se o feito até final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) Rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa interpostas por CARLOS CELSO BALTHAZAR DA NÓBREGA;

c) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. CARLOS CELSO BALTHAZAR DA NÓBREGA (CPF: 003.138.589-34), então prefeito do município de Barra do Piraí/RJ, 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 solidariamente 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 quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, 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
CARLOS CELSO BALTHAZAR DA NÓBREGA CPF : 003.138.589-34 Então prefeito de Barra do Piraí/RJ	42.768,68	30/9/2004
CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN CPF : 207.425.761-91 Então sócia-administradora da Planam		

LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF : 594.563.531-68 Então sócio-administrador da Planam		
PLANAM/PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA CNPJ : 37.517.158/0001-43 Empresa contratada		

e) Aplicar individualmente aos responsáveis CARLOS CELSO BALTHAZAR DA NÓBREGA, CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) Autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até 36 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 do RIO DE JANEIRO, 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 do RIO DE JANEIRO, em atenção ao OFÍCIO PRS/SSE/CSO 32620 de 12/8/2009, e considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Barra do Pirai/RJ;

h.3) Ministério Público Estadual daquele Estado, para as providências que julgar pertinentes;

h.3) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;

h.4) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e

h.5) Secretaria Federal de Controle Interno.”

É o Relatório.