VOTO

Considerando que se encontram preenchidos os requisitos de admissibilidade, cabe conhecer do recurso de reconsideração interposto por Jesur José Cassol, ex-prefeito do Município de Campo Novo do Parecis/MT, contra o acórdão 1.084/2013 – 2ª Câmara, que julgou irregulares suas contas, condenou-o, em solidariedade com outros responsáveis, ao pagamento do débito apurado e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. A instauração da tomada de contas especial e a condenação foram motivadas pela detecção de irregularidades na execução do convênio 1.911/2002, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde – FNS para aquisição de unidade móvel de saúde.

3. Ao recorrente foi imputada responsabilidade em decorrência da não comprovação do fornecimento do veículo (R$ 67.860,00) e dos equipamentos que deveriam compor a unidade móvel de saúde (R$ 50.940,00), bem como das irregularidades verificadas nas licitações realizadas (fracionamento de despesa, ausência de pesquisa de preços, existência de vínculo entre as empresas participantes da licitação, entre outras).

4. Para tentar reverter a condenação, o ex-prefeito alegou, preliminarmente, que:

a) foi absolvido pelo juízo da 3ª Vara Federal de Mato Grosso em sede de ação civil pública por ato de improbidade administrativa (2009.36.00.003281-3), referente ao mesmo fato objeto deste feito; e

b) houve divergência entre a deliberação adotada neste processo e a constante do acórdão 9.247/2012 – 2ª Câmara, que afastou a conduta dolosa ou culposa do agente público, sendo necessário uniformizar a jurisprudência, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do TCU.

5. Essas preliminares não merecem prosperar, pois:

a) em face do princípio da independência das instâncias, segundo o qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas (cível, criminal e administrativa), e da extinção do processo judicial mencionado sem julgamento de mérito em relação ao recorrente (por se entender que a ação de improbidade é via inadequada para a pretensão punitiva), não há qualquer repercussão daquela ação na competência privativa do TCU de julgar as contas dos responsáveis pela aplicação de dinheiros públicos; e

b) a situação contemplada no acórdão 9.247/2012 – 2ª Câmara não se amolda à presente, uma vez que, no caso lá examinado, não existiram irregularidades na tomada de preços realizada antes de tornados públicos os fatos relacionados à Operação Sanguessuga, e o preço ajustado correspondia à estimativa constante do plano de trabalho aprovado pelo Ministério da Saúde, e, neste processo, além da não localização no município do veículo indicado na nota fiscal, foram apontadas irregularidades nos procedimentos licitatórios, sobre as quais não foram apresentados quaisquer argumentos na fase recursal.

6. Portanto, no que concerne ao segundo ponto, na linha de outras deliberações deste colegiado (acórdãos 1.545/2005 e 4.620/2008 – 2ª Câmara, por exemplo), não se trata de hipótese em que seja possível suscitar o incidente de uniformização de jurisprudência previsto no art. 91 do Regimento Interno.

7. Quanto ao mérito, o recorrente apresentou, em suma, os seguintes argumentos:

a) a prestação de contas foi aprovada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, e o relatório do roteiro de reanálise do Ministério da Saúde demonstrou a regularidade da documentação apresentada;

b) não há qualquer divergência entre os veículos constantes na nota fiscal emitida e a relação de bens adquiridos, pois, apesar de constar na nota fiscal de saída 00246 um veículo tipo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50577466.

ônibus, marca Mercedes Benz, a marca correta é Volkswagen/16.180 CO, conforme termos da conferência de documento fiscal e comunicação de incorreções encaminhada em 6/3/2003 à prefeitura pela empresa KLASS Comércio e Representação Ltda.; e

c) a unidade móvel de saúde continua a atender os objetivos para os quais foi concebida, e não houve qualquer omissão, irregularidade ou dano ao erário.

8. Concordo com os pareceres da Serur e do MPTCU quanto à insuficiência dessas razões recursais para descaracterizar as irregularidades, em especial porque:

a) a manifestação do órgão/entidade concedente não vincula o TCU;

b) o veículo apresentado à equipe de fiscalização da Controladoria Geral da União/Denasus (VW/Modelo 16.180 CO, Placa LAY 8790) divergiu do constante na nota fiscal, no certificado de licenciamento e registro de veículo – CRLV e demais documentos integrantes da prestação de contas, inclusive da proposta apresentada no convite 72/2002 (peças 2, p. 53/9, e 3, p. 1 e 11);

c) o número do chassi indicado na nota fiscal (9BM384087TB087764) refere-se a veículo de propriedade do Município de Lapão/BA, adquirido com recursos do convênio FNS/MS 2.320/2002 (peças 3, p. 1, e 8, p. 36);

d) a retificação da nota fiscal 00246, digitalizada no corpo do recurso de reconsideração (peça 43, p. 13-14), além de não conter a assinatura do recebedor da documentação na prefeitura, como indicado pela unidade técnica, perde credibilidade ante todos os indícios de irregularidades apurados no processo; e

e) não há identificação do número do convênio nas notas fiscais anexadas à prestação de contas (peça 3, p. 1 e 25), nem nas notas de empenho, liquidação e pagamento emitidas pelo município (peças 2, p. 95/100, e 3, p. 19/23), o que impede estabelecer o nexo causal entre as aquisições e os recursos repassados.

9. Especificamente quanto à retificação da nota fiscal 00246, observo que, apesar de ter sido informada à época da fiscalização realizada, no início de 2003, pelo concedente (peça 3, p. 49/51 e 60/71), certamente não é suficiente para regularizar a falta de nexo causal entre os recursos do convênio e os dispêndios efetuados.

10. O assunto não é novo no âmbito deste Tribunal. Argumentos semelhantes sobre a existência de retificação na nota fiscal já foram rejeitados em deliberações anteriores (acórdãos 724, 2.543 e 5.990/2012 – 2ª Câmara). Em essência, o TCU considerou que o documento, por si só, desacompanhado de elementos probatórios da origem dos recursos destinados ao pagamento do veículo nele informado, não se presta a demonstrar o reclamado nexo de causalidade. As inconsistências verificadas nos processos suscitaram dúvidas acerca da efetiva aquisição da unidade móvel de saúde.

11. Essa situação não é diferente no presente caso, pois, em que pese a nota fiscal emitida pela empresa KLASS Comércio e Representação Ltda. ter descrito veículo distinto (marca Mercedes Benz, chassi 9BM384087TB087764, ano/modelo 1996, potência 204 CV) do supostamente fornecido à municipalidade (marca VW/16.180 CO, chassi 9BWYTARB9TRB00532, ano/modelo 1996/1997, potência 184 CV), o documento foi aceito pelo município sem qualquer objeção, inclusive quanto à entrega de bem diferente do constante na proposta apresentada no certame.

12. Além disso, a ordem de pagamento foi emitida com base no produto descrito na nota fiscal, e a empresa recebeu o valor correspondente em 10/1/2003, ao passo que a retificação somente foi efetuada em 6/3/2003, data em que também ocorreu a assinatura da autorização para transferência do veículo chassi 9BWYTARB9TRB00532 à prefeitura (peças 2, p. 93 e 95, e 3, p. 1, 51 e 57).

13. Pela pertinência com o caso concreto, transcrevo os seguintes trechos do voto condutor do acórdão 724/2012 – 2ª Câmara:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50577466.

"19. Vê-se, então, que não foi somente a suposta entrega de objeto de marca diferente da que constou da proposta apresentada que afetou o nexo de causalidade, mas, principalmente, o ateste e o pagamento de nota fiscal em que constou veículo distinto do supostamente entregue.

20. Com efeito, ainda que se admita a entrega do veículo indicado descrito na carta de retificação (chassi nº 9BM384087TB092200, placa KPE5109), a ação do gestor em atestar o recebimento de produto distinto do ofertado pela empresa no procedimento licitatório e, pior, do descrito na nota fiscal de aquisição impõe-lhe o ônus de responder pelos riscos assumidos, tendo em vista a ausência de um conjunto consistente de provas.

21. Alie-se a isso o fato de que a nota fiscal apresentada pelo recorrente para comprovar a aquisição do veículo objeto do convênio não faz qualquer menção à origem dos recursos que custearam a despesa nele informada, dificultando, ainda mais, o estabelecimento do nexo causal entre os recursos federais utilizados e o veículo adquirido.

22. Devo observar, também, que, sabendo-se da existência do comprovado esquema de fraude a licitações para aquisição de unidades móveis de saúde em diversos municípios do país, envolvendo também as empresas contratadas para a execução do Convênio nº 4.056/2001 (Santa Maria Comércio e Representações Ltda. e Enir Rodrigues de Jesus EPP - Comercial Rodrigues), essa omissão pode ter, inclusive, possibilitado a utilização desse documento fiscal também na prestação de contas da aplicação de recursos obtidos de outras fontes.

23. Reforça essa conclusão o fato de que, conforme apurado nos autos, o veículo descrito na Nota Fiscal nº 0552 diz respeito a uma unidade móvel de saúde pertencente a outro município, conforme consulta efetivada pela Secex/MT junto ao Sistema Infoseg, do Ministério da Justiça, às fls. 239/240, segundo a qual o veículo de placa LBM9166 diz respeito a um ônibus da marca Mercedes Benz, ano 1996, de propriedade do Município de Poxoréo/MT.

24. Assinale-se, ainda, que, a aquisição em tela deu-se segundo metodologia similar a utilizada pelos operadores do esquema de fraude nos demais casos, evidenciada nas inúmeras investigações conduzidas pelos órgãos de controle, incluindo esta Corte de Contas: realização de licitações fracionadas do tipo convite, chamamento à participação apenas de empresas comprovadamente envolvidas no esquema e ausência de pesquisa de preços prévia às licitações.

25. Outrossim, apurou-se que as empresas Santa Maria Comércio e Representações Ltda. e Enir Rodrigues de Jesus EPP - Comercial Rodrigues não existiram de fato, sendo meras empresas 'fantasmas' que participaram das fraudes apenas para dar cobertura às licitações, no intuito de conferir aspecto de concorrência e legalidade.

26. Faço as observações acima para alertar que, segundo destacado em diversas decisões deste Tribunal, o presente feito não pode ser analisado sem se levar em conta todo o conjunto fático-probatório em que está inserido, sob o risco de se avaliar indícios que, se analisados individual e ocasionalmente, poderão não adquirir o relevo necessário.

27. É que, como consignado na instrução de mérito que fundamentou a decisão recorrida, nos processos de fiscalização deste Tribunal que se originaram da 'Operação Sanguessuga', deflagrada pela Polícia Federal para investigar fraudes em licitações e superfaturamentos nas aquisições de ambulâncias, as irregularidades apuradas no esquema fraudulento se apresentam em geral 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, cujos 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.

28. De outra parte, denotam 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, exigindo dos órgãos de controle maior diligência em suas análises e inovações em sua atuação.

29. Por conta dessas considerações é que, a meu ver, no caso em exame, não pode este Tribunal aceitar como único elemento inidôneo e hábil a comprovar a correta aplicação de recursos públicos federais um documento fiscal, que foi inclusive atestado pela administração municipal, descrevendo veículo divergente do que se alega recebido. Isso, a meu ver, só reforça a presunção de apresentação de proposta fraudulenta (a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50577466.

nota fiscal foi inicialmente apresentada descrevendo o produto orçado pela empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., o qual posteriormente foi retificado) e de inexecução do objeto contratual."

14. Destaco que, consoante indicado na primeira instrução (peça 8, p. 38, 42, 44 e 52), a empresa KLASS Comércio e Representações Ltda., responsável neste processo, também consta como sendo "de fachada" e de propriedade da família Vedoin-Trevisan.

15. Nesses termos, e considerando que, neste feito, foi devidamente caracterizada a responsabilidade do ex-prefeito, que assinou o convênio e os documentos relativos à prestação de contas (peças 2, p. 9 e 45/100, e 3, p. 1/41), assim como, entre outras medidas, homologou as licitações realizadas, adjudicou seus objetos e assinou os cheques emitidos (peças 2, p. 93, e 3, p. 7/9, 17 e 31/3), mas não comprovou, mesmo nesta etapa, a regular aplicação dos recursos públicos, concluo por negar provimento ao recurso de reconsideração.

Ante o exposto, voto no sentido de que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de março de 2014.

ANA ARRAES
Relatora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50577466.