

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 007.021/2012-7

Apenso: TC 003.354/2011-3

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)

Unidade: Prefeitura de São José dos Quatro Marcos/MT.

Responsáveis: Antônio de Andrade Junqueira (CPF 803.101.418-34) e Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68).

Advogados constituídos nos autos: Darlã Martins Vargas (OAB/MT 5.300-B), Murillo Barros da Silva Freire (OAB/MT 8942) e Ivo Marcelo Spinola da Rosa (OAB/MT 13.731).

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelo seu dirigente, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

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

Processo Original: 25007001804/07-71		Auditoria DENASUS (Apenso, peça 1, p. 5-29)	
Convênio Original FNS: 3358/2001 (Apenso, peça 1, p. 54-61)		Convênio Siafi: 435819	
Início da vigência: 31/12/2001		Fim da vigência: 25/12/2002	
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos		UF: MT	
Objeto Pactuado: apoio técnico e financeiro para aquisição de Unidade Móvel de Saúde para o município de São Jose dos Quatro Marcos - MT, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS.			
Valor Total Conveniado: R\$ 88.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 80.000,00		Percentual de Participação: 90,91	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 8.000,00		Percentual de Participação: 9,09	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB 2002OB402584 (Apenso, peça 1, p. 66)	Data da OB 28/2/2002	Depósito na Conta Específica 5/3/2002 (Apenso, peça 1, p. 87)	Valor (R\$) 80.000,00

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 constante da peça 1:

Responsável	Ofício Citação	Ofício Audiência	Recebimento (AR)
ANTÔNIO DE ANDRADE JUNQUEIRA	OFÍCIO 542/2012-TCU/SECEX-4 (peça 7)	OFÍCIO 542/2012-TCU/SECEX-4 (peça 7)	21/3/2012 (peça 11)
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN	OFÍCIO 543/2012-TCU/SECEX-4 (peça 8) e OFÍCIO 544/2012-TCU/SECEX-4 (peça 9)		21/3/2012 (peças 12 e 10)

4. Foram apurados indícios de superfaturamento na aquisição/transformação da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 3358/2001 (Siafi 435819), firmado com o Ministério da Saúde, conforme tabela abaixo:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 1, p. 23-24):

Valor de mercado	Valor pago	Débito (90,92%)	Data
54.081,50	62.000,00	7.199,79	8/3/2002

Valor de mercado	Valor pago	Débito (90,92%)	Data
11.307,74	26.000,00	13.394,53	22/3/2002

4.1. Entretanto, a citação dos responsáveis teve por fundamento a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos diante da quebra do nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, mediante o Convênio 3358/2001, e a unidade móvel de saúde e respectivos equipamentos vistoriados pela equipe de fiscalização Denasus/CGU, motivo pelo qual ditos responsáveis respondem pelo débito atinente ao valor total conveniado, no montante de R\$ 80.000,00 e, no caso de lograrem êxito em comprovar o referido nexo, pelo débito decorrente dos superfaturamentos.

5. O Sr. LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN e o seu procurador constituído, VALBER DA SILVA MELO, após o decurso do prazo regimental, mesmo tendo regularmente tomado ciência da

citação, não apresentaram defesa, fazendo-se operar contra ele 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.

Das Alegações de Defesa do Sr. ANTÔNIO DE ANDRADE JUNQUEIRA (peça 13)

6. O Responsável, Sr. Antônio de Andrade Junqueira (CPF: 803.101.418-34), então Prefeito do município de São José dos Quatro Marcos/MT, apresentou, conjuntamente, as alegações de defesa e razões de justificativa, consubstanciadas na peça 13. A forma de apresentação dos argumentos teve por escopo os itens da fundamentação utilizada no ofício citatório, cuja ordem foi agora também repetida para melhor compreensão dos fatos apresentados, como a seguir analisados.

7. Fundamento da citação alínea “a” (peça 1, p. 22): o objeto da licitado no Convite 7/2002 encontra-se em desacordo com o Plano de Trabalho Aprovado, qual seja, a aquisição de uma UMS tipo A (simples remoção de pacientes sem risco de vida), quando foi aprovada uma UMS – Consultório Médico.

7.1. Alegações de Defesa apresentadas (p. 5): O Responsável, preliminarmente, destaca que não lhe teria sido encaminhada cópia do Relatório Denasus/CGU, o que o impediu de “emitir a defesa adequada ao supradito apontamento”. Salienta que recebeu por meio eletrônico apenas as cópias da Representação, do Ofício 542/2012-TCU/SEDEX-4 e da Metodologia de Cálculo do superfaturamento detectado. Assim, em respeito à ampla defesa e ao contraditório, requer o encaminhamento das cópias do mencionado relatório para que possa tomar conhecimento na íntegra dos seus termos.

7.2. Análise da 4ª Secex: Apesar de o TCU possibilitar ao responsável e ao seu procurador o acesso aos autos, não houve das partes solicitação prévia de cópia das pretendidas peças do processo.

7.2.1. Como foi informado ao Responsável no Ofício 542/2012-TCU/SECEX, de 15/3/2012 (peça 7), o TCU disponibiliza vista eletrônica e habilitação de procuradores em sua página na internet (www.tcu.gov.br), bastando, como foi esclarecido no citado Ofício, que o Responsável acesse o ícone e-TCU e se informe como utilizar os serviços.

7.2.2. Ademais, o Regimento Interno do TCU autoriza no seu artigo 163 o pedido de vista dos autos e/ou o fornecimento de cópia de peça do processo, bastando que essa pretensão fosse solicitada ao Relator. Porém, não consta dos autos nenhuma solicitação neste sentido.

7.2.3. Eis que somente agora, na apresentação de sua defesa, tendo transcorrido o prazo concedido no ofício citatório sem qualquer solicitação formal de sua parte para vista ou cópia dos autos, o Defendente aponta a ausência de acesso a informações. É lastimável que não tenham providenciado oportunamente a devida solicitação ao Relator, visto que, se por alguma eventualidade o TCU não conseguisse lhe atender dentro do prazo concedido no ofício citatório, seria cabível a respectiva prorrogação, com amparo no parágrafo único do art. 183 do RI/TCU.

7.2.4. De toda forma, temos que o ofício de citação e/ou audiência dirigido ao Responsável facultou-lhe adequadamente o entendimento dos fatos irregulares, bem assim das formas e procedimentos usualmente adotados pelo TCU para acesso ao processo, com vistas à produção de provas e à apresentação de suas razões de defesa e justificativa, garantindo-lhe, assim, o direito ao contraditório e à ampla defesa a que alude o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

7.2.5. Lembra-se também que, embora essa irregularidade tenha sido apontada no relatório do Denasus/CGU, constam do processo em apenso toda a documentação que a fundamenta, como cópia do plano de trabalho, do processo licitatório etc., tornando dispensável acessar o mencionado relatório para verificar a ocorrência dessa irregularidade.

8. Fundamento da citação alínea “b” (peça 1, p. 22): a Nota Fiscal 591 emitida pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. indica a aquisição de veículo de marca Daily Furgão 35.10. Constata-se, entretanto, que o citado documento fiscal não possui referência à placa, chassi ou qualquer

outra indicação que permita estabelecer o nexo entre o documento fiscal e a unidade móvel de saúde apresentada à equipe do Denasus como sendo objeto do convênio em exame.

8.1. Alegações de Defesa (p. 6): O Responsável aponta “que os auditores do Denasus comprovaram a existência física do referido veículo em uso no Município”. Portanto, segundo entende, mesmo que não conste na Nota Fiscal os dados do veículo, o mesmo teria sido devidamente identificado pelos auditores.

8.1.1. Ressalta que o Município de São José dos Quatro Marcos/MT teria sido “alvo de um grupo que desmedidamente causou prejuízos a diversos Entes da federação” e que a emissão irregular da Nota Fiscal apresentada “foi mais uma constatação dessa atuação dolosa e calculada que ocorreu às expensas da boa-fé do então Administrador do Município”.

8.2. Análise da 4ª Secex: Conforme tratado no item 11.2. a 11.5 da instrução de peça 1, p. 18-19, o entendimento do TCU é no sentido de que a ausência do chassi ou placa do veículo adquirido na nota fiscal impossibilita estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos utilizados e os comprovantes de despesas realizadas visando à consecução do objeto do convênio celebrado (Precedentes: Acórdão 3.018/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 5.795/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 2.543/2012-TCU-2ª Câmara). A ausência de tais procedimentos possibilita que, a princípio, o mesmo documento fiscal e o mesmo veículo sejam utilizados para comprovar a utilização de recursos de diferentes fontes, quer federais, estaduais ou municipais (Precedente: Acórdão 7.012/2010-TCU-2ª Câmara). Por conseguinte, a constatação física do veículo não é suficiente para comprovar que o mesmo tenha sido custeado com os recursos conveniado. Aliás, mais do que isso. Implica também que, mesmo que haja coerência nos demonstrativos financeiros de que os recursos do convênio tenham sido recebidos pelo contratado, permanece a ausência de nexo de causalidade pois a comprovação de que esses recursos foram repassados à Santa Maria somente demonstra que ela recebeu recursos federais sem comprovar que UMS entregou, corroborando a falta desse nexo.

8.2.1. À falta de tais comprovações e tendo presente que a documentação referente às aquisições apresentam inconsistências que não possibilitam aferir a efetiva entrega do bem e equipamentos licitados (Convites 6 e 7/2002), a jurisprudência do TCU é no sentido de configuração de ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e a suposta execução do objeto conveniado, o que implica no julgamento pela irregularidade das contas do gestor, na imputação de débito e na aplicação de multa (Precedentes: Acórdãos 601/2008, 570/2008 e 3310/2007, todos da 1ª Câmara; Acórdãos 447/2007 e 411/2008, da 2ª Câmara; e Acórdão 1.996/2007-TCU-Plenário).

8.2.2. Ademais, o fato de o relatório do Denasus/CGU apresentar uma UMS como tendo sido adquirida com recursos do convênio não sana a irregularidade, visto que a conveniente pode ter apresentado outra UMS com características semelhantes à equipe de auditoria.

8.2.3. Dessa forma, os argumentos do Responsável não tem o condão de modificar o entendimento pela ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e a aquisição.

9. Fundamento da citação alínea “c” (peça 1, p. 22): vários equipamentos licitados no Convite 7/2002 e pagos não foram localizados pela equipe de fiscalização do Denasus/CGU, apesar de constarem na Nota Fiscal 335 emitida pela empresa Enir Rodrigues de Jesus Epp., verificando-se a não entrega dos bens.

9.1. Alegações de Defesa (p. 6-7): O Responsável alega que, embora conste do processo em apenso “genericamente que vários equipamentos licitados no Convite nº 7/2002 não foram localizados pela equipe de fiscalização do Denasus/CGU”, não lhe teria sido dada a oportunidade de tomar conhecimento do relatório da citada auditoria “para saber, especificamente, quais são os equipamentos que não foram localizados”. Daí solicita, novamente, com vistas à aplicabilidade da ampla defesa e do contraditório, que lhe seja encaminhada cópia integral do mencionado relatório de auditoria levada a efeito pelos auditores do Denasus/CGU, apontando, novamente, que teria recebido por meio eletrônico

somente cópias da Representação, do Ofício 542/2012-TCU/SEDEX-4 e da Metodologia de Cálculo do superfaturamento detectado.

9.1.1. Análise da 4ª Secex: Vale aqui, também, a mesma análise constante dos itens 7.2. a 7.2.4. supra, quanto às possibilidades facultadas às partes para acesso aos autos.

9.1.2. Ressalta-se que, conforme já mencionado no item 8.2.2 desta instrução, quando não é possível se certificar de que a UMS apresentada à equipe de auditoria seja de fato aquela fornecida (se é que tenha sido efetivamente entregue) pela Santa Maria, até essa irregularidade se torna secundária diante da ausência de nexo de causalidade.

10. Irregularidade: Superfaturamento apurado na aquisição do veículo e transformação em UMS.

10.1. Alegações de Defesa (p. 7-10): Como entende a defesa, os valores apresentados pelo TCU foram realizados “por simples cálculo aritmético, desconsiderando-se, totalmente, o momento histórico de ocorrência do fato”. A título de exemplo, lembra a situação presente, com a isenção de IPI para os veículos novos, comparativamente a jul./2009, quando o mesmo veículo detinha valor cerca de 30% mais elevado.

10.1.1. Entende que o TCU, em seu cálculo, não considerou o “momento histórico de ocorrência do mesmo”, conforme arrola:

Tendo por base a Revista Truck Motors de Dezembro de 2008, temos que o preço de um caminhão Mercedes Benz, MB 1723, 2P ano 2001 (apenas o chassi, sem a carroceria de ônibus), custaria R\$ 132.535,00 (cento e trinta e dois mil, quinhentos e trinta e cinco reais). Todavia, este mesmo caminhão, em maio/2009 no site www.fipe.gov.br, custava R\$ 125.269,00 (cento e vinte e cinco mil, duzentos e sessenta e nove reais), neste caso esta sendo considerado apenas a redução do IPI; podendo, em alguns casos, estar mais barato ainda, dependendo do Estado (unidade da Federação) em que o veículo está, bem como o estado (físico) de dito veículo. Pior, nesta data, 20/04/2010, o mesmo caminhão Mercedes Benz, MB 1723, 2P, ano 2001, pelo mesmo sítio eletrônico governamental está custando, R\$ 104.202,00 (cento e quatro mil, duzentos e dois reais)”.

10.1.2. A imputação de débito por superfaturamento seria, assim como entende, “totalmente afastada dos fatos humanos, econômicos e financeiros de mercado, não podendo, por isso, servir de suporte para embasar uma acusação tão grave quanto esta que levaria a uma imputação de valores tão altos quantos os apresentados”.

10.1.3. Dito cálculo aritmético estaria levando em consideração “apenas os índices governamentais, desconsiderando as nuances de mercado (momento histórico) - ainda mais se tratando de veículos automotores -, não pode servir de base deste tipo de imputação gravíssima que chega a cobrança de um total de R\$ 180.480,00 (cento e oitenta mil quatrocentos e oitenta reais)”.

10.1.4. Contesta, assim, a quantificação total dos débitos “supostamente devidos”, uma vez que “a auditoria incluiu também o valor da Unidade Móvel que se encontra em atividade no Município servindo à população”. Se o ressarcimento fosse realizado, como entende, “estar-se-ia pagando em dobro o veículo adquirido, caracterizando enriquecimento sem causa da União”. Sobre o tema, lembra os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (in Tomada de Contas Especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. Pg. 219), verbis:

O valor a ser considerado, para fins de ressarcimento. Deve ser a diferença entre o preço praticado pelo mercado e o cotado pelo licitante vencedor contratado. (...)

10.1.5. Lembra que teria sido reconhecida na instrução de peça 1, p. 20-21 (item 12.3) a ocorrência de falhas, irregularidades e fragilidades relacionadas à atuação do Ministério da Saúde a época dos fatos e que permitiram a atuação de empresários desonestos junto aos Entes Públicos, e ainda assim,

“apenas algumas recomendações foram imputadas ao citado órgão Ministerial”. Portanto, o Responsável formula ao TCU as seguintes indagações/considerações:

1ª) Se a hipótese de que a Administração Municipal teria sido “induzida a erro com a conduta do Ministério da Saúde e dos empresários envolvidos” parece absurda?

2ª) Se seria “de direito considerar o Prefeito Municipal como um ‘responsável objetivo’ por tudo o que ocorre na Administração Pública e que envolve a atuação de um infindável número de servidores públicos?”

10.1.6. Entende que não há nos autos “qualquer indicação do nexo de causalidade entre os superfaturamentos apontados e a atuação do defendente à frente da gestão pública, o que torna a imputação genérica e desmedida, impossibilitando, pois o regular exercício do contraditório e da ampla defesa”. Continua, apontando que a presente TCE estabelece a sua responsabilidade solidária “sem nem ao menos comprovar o seu real envolvimento com as irregularidades apontadas”, e que estaria resumindo “a figura do Chefe do Poder Executivo Municipal a um ‘segurador-universal do Município’, que responderá objetivamente frente a todos os atos irregulares ocorridos na atividade pública, independente de sua culpa ou dolo.”

10.1.7 Prossegue apontando que “o real sentido de justiça que se espera de um Estado de Direito, reside na fiel individualização da culpa ou dolo do agente, ‘animus delicti’, antes de considerá-lo como responsável solidário de um determinado evento danoso”.

10.2. Análise da 4ª Secex: Primeiramente, cumpre lembrar que a descrição da metodologia adotada para o cálculo de valores referenciais e de superfaturamento encontra-se disponível para consulta no portal do TCU no endereço eletrônico devidamente informado ao Responsável (http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc).

10.2.1. Em segundo lugar, deve ser lembrado, também, que, sempre que possível, foram adotados os preços dos veículos fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), os quais são obtidos a partir de visitas em mais de 320 lojas de veículos 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, constituindo o mais completo estudo no gênero (www.fipe.com.br).

10.2.2. Quando o veículo adquirido era 0km, a metodologia, em vez de considerar o mês de sua aquisição, adotou os preços do veículo 0km no mês de dezembro do ano de aquisição, o que conferiu ainda maior margem de segurança no preço de mercado. Portanto, o preço do veículo refere-se ao ano de aquisição e não ao ano da realização da auditoria por parte do Denasus/CGU.

10.2.3. Em seguida, de forma a conferir ainda mais conservadorismo aos cálculos, se considerou superfaturamento apenas para os preços que superassem 10% dos valores referenciais. Observa-se, com isso, que o valor de referência não é uma simples cotação no mercado, mas reflexo de ampla pesquisa de mercado, empreendida por organização fidedigna.

10.2.4. Por sua vez, a apuração dos custos das transformações e dos equipamentos utilizados como referência, segundo metodologia inicialmente aplicada pelas equipes da CGU/Denasus foi aperfeiçoada posteriormente pelo TCU, levando-se em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado efetuada por aqueles órgãos, também os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias e encaminhados a este Tribunal, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas.

10.2.5. Assim, de acordo com a referida metodologia, aprovada pelo TCU mediante Questão de Ordem, na sessão plenária de 20/5/2009, foi apurado débito por superfaturamento na execução do Convênio 3358/2001, ora em análise, discriminado na tabela supracitada denominada “Cálculo do superfaturamento apontado”. O cálculo do superfaturamento foi realizado com base no custo do veículo,

sua transformação e equipamentos pagos pela Prefeitura às empresas contratadas, comparativamente ao valor de mercado desses bens na data da aquisição.

10.2.6. Ademais, ainda que essa aquisição tenha ocorrido no ano de 2002, o preço praticado pelo mercado, à época, como visto, é perfeitamente passível de ser quantificado, adotando-se a citada metodologia, prevalecendo não justificado o pagamento a maior. Aliás, houvesse o defendente efetuado pesquisa de preços previamente à consecução do certame licitatório o superfaturamento seria detectado e possivelmente evitado.

10.2.7. Ressalte-se que, diferentemente do que aponta o Defendente, não há incoerência na citação do Responsável pelo valor total conveniado e o alerta contido no Ofício de Citação quanto à possibilidade de que venha a responder pelo superfaturamento constatado, visto que esta última situação somente seria passível de ser adotada pelo Tribunal na hipótese em que o defendente conseguisse demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos utilizados e os comprovantes de despesas realizadas, visando à consecução do objeto conveniado. Então, ainda que deixasse de responder pelo débito atinente ao valor total conveniado, ainda assim teria que responder pelo superfaturamento constatado.

10.2.8. Quanto ao fato de estar sendo chamado a responder pelo valor total conveniado, ainda que tenha sido constatada a existência física junto à Prefeitura de um veículo com características semelhantes ao licitado, cumpre esclarecer, mais uma vez, que o Responsável precisa demonstrar, também, que a fonte dos recursos com que foi realizada a aquisição desse veículo específico foi proveniente da União, comprovando que os objetivos conveniados foram efetivamente alcançados.

10.2.9. Por fim, a sua indagação quanto à necessidade de comprovação efetiva de seu real envolvimento com as irregularidades apontadas, quanto à imputação genérica da sua responsabilidade, que estaria impossibilitando sua ampla defesa, e que o TCU estaria resumindo “a figura do Chefe do Poder Executivo Municipal a um ‘segurador-universal do Município’”, cumpre lembrar o que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, com vistas a tornar claro ao Defendente que, por imposição dos citados dispositivos, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos sob sua guarda, cabendo-lhe, inclusive, o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

10.2.10. Tal entendimento foi, inclusive, ratificado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982, da Relatoria do Ministro Moreira Alves), cuja ementa vem transcrita a seguir:

Mandado de Segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67. A multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. Em Direito Financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público. Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação no tocante à irregularidade da licitação. Mandado de Segurança indeferido (grifos acrescidos)

10.2.11. A respeito do tema, pertinente transcrever, também, o seguinte trecho do Voto do Exmo. Ministro Adylyson Motta para a Decisão 225/2000 - 2ª Câmara (autos do TC 929.531/1998-1):

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de

Decisão nº 176, verbis: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

10.2.12. Como visto, no âmbito do TCU, não existe a obrigatoriedade de estar comprovado nos autos o seu envolvimento pessoal nas irregularidades constatadas, prevalecendo a responsabilidade administrativa inerente ao cargo que ocupou, não existindo, também, como ocorre no Poder Judiciário, previsão de requerimento de produção de provas por parte do responsável (Precedentes: Acórdãos 1.843/2008-TCU-1ª Câmara e 3.018/2011-TCU-2ª Câmara). Como reiteradamente decidiu o TCU, "há a possibilidade de responsabilização de agentes políticos (sic) desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença" (Acórdãos 1.295/2011e 3.618/2011, ambos da 2ª Câmara). No caso em análise, o ex-Prefeito praticou atos administrativos concretos relacionados à avença, tal como a celebração do convênio (peça 1, Apenso, p. 54-61), a homologação e a adjudicação do certame (peça 1, Apenso, p. 100-101), quando, então, se responsabilizou junto à União pela boa e regular aplicação dos recursos federais. Consoante entendimento firmado em diversas ocasiões pelo TCU, ao homologar as licitações, o administrador traz para si a responsabilidade pelos atos irregulares praticados (

10.2.13. Quanto à afirmação da responsabilidade também de servidores do órgão concedente (Ministério da Saúde) no débito apurado, considera-se improcedente tal alegação, visto que, diferentemente da afirmação do defendente, o TCU, no processo 018.701/2004-9, além de fazer diversas recomendações ao Ministério da Saúde, também proferiu determinações de adoção de medidas preventivas a esse órgão, sem prejuízo de aplicar multa aos gestores responsabilizados naqueles autos. Aliás, tal informação já consta do item 12.4 da instrução à peça 1 (p. 20-21). Nesse sentido foi o julgamento do TCU, mediante o Acórdão 928/2012-TCU-2ª Câmara, quando o Ministro Relator, Ex.mo Sr. Aroldo Cedraz, assim se pronunciou em seu voto:

os gestores do Ministério da Saúde foram sancionados pela prática de atos (ou omissão) relacionados aos convênios celebrados para aquisição de unidades móveis de saúde, objeto da Operação Sanguessuga, inclusive quanto à irregularidade em questão.

10.2.14. Assim, malgrado os argumentos utilizados, resta não satisfeita a comprovação do nexo de causalidade entre a aquisição e os recursos conveniados, permanecendo não esclarecido o superfaturamento verificado.

Das razões de justificativa apresentadas (peça 13)

11. O Responsável também apresentou suas razões de justificativa quanto às irregularidades verificadas nos processos licitatórios, como analisado a seguir.

12. Irregularidades:

a) uso de modalidade de licitação indevida, decorrendo a fragmentação da despesa através da realização de dois convites, um para a aquisição do veículo e outro para a sua transformação em unidade móvel de saúde e a aquisição de equipamentos;

b) ausência de publicidade no edital de licitação, que deveria ter sido realizada por meio de comunicação apropriada (Diário oficial do Estado e Jornal diário de grande circulação estadual e/ou municipal);

- c) ausência de pesquisa de preços para balizar o julgamento das propostas apresentadas nos Convites 6 e 7/2002;
- d) inexistência de certidão de regularidade fiscal das fazendas federal e Estadual nos editais de licitação;
- e) estreito relacionamento entre as empresas habilitadas (sócios em comum e assinatura do Sr. Luiz Antonio Vedoim na Ordem de Pagamento 1.307/02, no valor de R\$ 26.000,00, feita a empresa Comercial Rodrigues). Verifica-se, ainda, que todas as empresas habilitadas, exceto a Politec ..Produtos e Serviços Ltda. (CNPJ: 01.076.922/0001 - 45), fazem parte da listagem apurada pela Polícia Federal como de empresas do Grupo Planam, consideradas fraudadoras de licitações públicas;
- f) ausência de três propostas válidas no processo licitatório dos convites.

13. Razões de Justificativa do Responsável (p. 11):

13.1 Inicialmente, faz ressaltar que, como ex-Prefeito, chefe do Executivo Municipal e agente político, tem atribuições governamentais e administrativas. As atribuições políticas, como entende, “consubstanciam-se em atos de governo, inerentes às funções de comando do Executivo, e se expressam na condução dos negócios públicos locais”.

13.2. Passa a arrolar as atividades e atribuições administrativas desempenhadas como ex-Prefeito, enfatizando as diversas competências/funções desempenhadas e a “sobrecarga de atividades a serem realizadas no cotidiano da Administração”. Como entende, tais responsabilidades se agravariam “nas cidades médias/grandes, como é o caso de São José dos Quatro Marcos/MT, pois o grande número de atos administrativos que devem ser praticados pelo chefe do Poder Executivo beira ao limite humano, o que representa dizer que ao Gestor resta o dever de descentralizar os serviços administrativos à sua equipe de governo - funcionalismo -, sob pena de não viabilizar o planejamento exigido pelas atuais normas do Direito Administrativo”.

13.3. Para desempenho de tais atribuições, em atendimento ao artigo 51 da Lei 8.666/1993, teria nomeado Comissão Permanente de Licitação do Município, atribuindo-lhe competência para praticar os atos administrativos inerentes às fases internas e externas das licitações daquela municipalidade.

13.4. Assim, como destaca, os processos licitatórios (Convites 6 e 7/2002) “transcorreram sem qualquer participação do defendente Antônio de Andrade Junqueira”, não lhe podendo “presumir participação no trâmite daquele certame e, a partir daí, imputar-lhe conduta lesiva ao patrimônio público.”

13.5. Destaca que teria homologado e adjudicado o certame “porque a própria Assessoria Jurídica do Município já havia se manifestado asseverando que o processo licitatório se encontrava dentro das formalidades legais”, expondo, ainda, o seguinte raciocínio:

Com a devida vênia, chega as raias do absurdo imputar-se ao defendente a obrigatoriedade de averiguar minuciosamente os exatos termos em que fora publicado o extrato do edital, em quais veículos de comunicação foram publicados, se o processo licitatório continha um prévio levantamento de preços de mercado, se o edital continha previsão de regularidade fiscal das fazendas federal e estadual, ou se ainda, verificou-se a ocorrência de 3 (três) propostas válidas na presente licitação. Para isso, trabalha sob confiança! Essa é a regra seguida em relação às Comissões de Licitação dos mais diversos órgãos públicos municipais, estaduais ou federais de nosso País.

Dai, imputar a função de “revisor” dos atos administrativos publicados no cotidiano da Administração ao Prefeito Municipal seria, no mínimo, obrigá-lo a se abster das suas funções governamentais e administrativas, para então, dedicar-se a condução dos processos administrativos licitatórios.

Portanto, não se pode exigir do Prefeito Municipal uma atuação além daquela razoável sob o ponto de vista fático-jurídico. Se assim o fosse, estar-se-ia ignorando uma regra basilar do

Direito Administrativo que advém do "Princípio da Confiança" e imputando a responsabilidade objetiva ao defendente, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

O retro citado princípio funda-se na premissa de que todos devem esperar por parte das outras pessoas que sejam responsáveis e ajam de acordo com as normas da sociedade, visando evitar danos a terceiros.

(...)

Por tudo isso, desarrazoada a responsabilização deste peticionário, uma vez que não restou caracterizado na Tomada de Contas Especial, qualquer "nexo causal" entre a conduta do defendente e o pseudo resultado danoso.

Denota-se que todos os atos administrativos praticados pelo mesmo foram lastreados de total licitude, senão vejamos:

1. Da solicitação de recursos para aquisição da unidade:

Trata-se de um ato vinculado, sem o qual, o bem comum não seria alcançado, qual seja, a aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde. Note-se, absolutamente, esse ato em nada tem a ver com o procedimento licitatório de aquisição daquela Unidade. Ato, portanto, totalmente legal!

2. Assinatura do Convênio:

Mais uma vez, estamos frente a um ato vinculado, onde o administrador decidiu pela sua prática, em razão da conveniência administrativa, uma vez que, as circunstâncias conduziam ao verdadeiro e único objetivo do ato, qual seja o interesse público. Tal ato, não demonstra nenhuma participação (conduta) do defendente na aquisição da Unidade Móvel de Saúde, sendo, também, um ato totalmente legal, sem que haja a indicação de nenhuma irregularidade.

3. Adjudicação e Homologação dos Convites 6 e 7/2002:

Inegável que se trata de atos conclusivos do processo administrativo, devendo ser praticados a partir da análise do atendimento de todas as exigências normativas e da conveniência administrativa.

Nada obstante, é imprescindível que se diga que tal ato foi praticado em vista de parecer técnico-jurídico favorável que lhe confirmara a legalidade dos atos até então realizados.

Ora, Excelência, não se pode olvidar que o peticionário não é Bacharel em Direito, razão pela qual, sempre buscou assessorar-se de um profissional da área para suas tomadas de decisão e, neste caso, não foi diferente.

13.6. Passa então, a transcrever trechos do entendimento que teria fundamentado o Acórdão 462/2003-TCU-Plenário, relativamente à responsabilidade da área jurídica na emissão de pareceres, verbis:

O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada, estando, por isso, inserido na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos. Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexo de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omisso ou tendencioso, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a possibilidade ou concretização do dano ao Erário. Sempre que o parecer jurídico pugnar para o cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, estará o autor

do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins da atividade da Administração Pública.

13.6.1. Ressalta que, de forma análoga ao decidido supra, o parecer jurídico anexado ao procedimento licitatório realizado reconhece a legalidade dos atos licitatórios praticados e não guarda qualquer "desarrazoado, omissão ou tendência" que levasse o Gestor a duvidar dos fundamentos ali lançados.

13.7. Lembra os ensinamentos doutrinários de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no sentido de que "é justo que o agente presuma que a Comissão agiu com a adequada prudência ao promover o julgamento das propostas, podendo, no máximo, lhe ser atribuída responsabilidade quando caracterizada culpa grosseira, má-fé ou conivência com os membros da Comissão" (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tomada de Contas Especial: processo e procedimento nos tribunais de classificação das propostas; observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade).

13.8. Alegando sua "total inocência" nos fatos apurados, destaca que:

(i) a 'família Vedoin' e nem seus prepostos conheciam-no pessoalmente; (ii) a realização da licitação foi determinada sem a indicação da modalidade a ser utilizada; (iii) somente homologou e adjudicou o objeto do certame em razão do parecer técnico-jurídico que lastreava a legalidade dos atos.

13.9. Daí, passa então a transcrever o entendimento que teria fundamentado o Acórdão 687/2007-TCU-Plenário, quanto à ausência de responsabilidade das comissões de licitação, ao contarem com o aval da assessoria jurídica, como transcrito abaixo:

24. Com relação à irregular contratação indireta de mão-de-obra, nos parece que assiste razão aos recorrentes, uma vez que a definição do objeto a ser licitado não é atribuição legal dos membros de comissão permanente de licitação.

25. De fato, o caput do art. 51 da Lei 8.666/93 estabelece que são atribuições da comissão permanente de licitação: a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, o julgamento e processamento das propostas.

26. Com efeito, o professor Carlos Pinto Coelho Motta doutrina em seu livro 'Eficácia nas Licitações & Contratos, 98 edição, da editora Del Rey, à pg. 51', que as funções básicas da comissão permanente de licitação são: habilitação preliminar; inscrição em registro cadastral, alteração e cancelamento; avaliação e classificação das propostas; observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

27. As atribuições dos membros de CPL - segundo a Lei e a doutrina - estariam mais intrinsecamente ligadas à fase externa do procedimento licitatório. Por esta razão, concluímos que para ocorrer a punição de qualquer de seus membros, pela definição do objeto a ser licitado (ato vinculado à fase interna da licitação), há que se: (i) comprovar que o membro da comissão participou efetivamente dessa definição; ou, (ii) verificar que a ordem para licitar o objeto era manifestamente ilegal. A nosso sentir nenhuma dessas hipóteses está presente nos autos.

28. Examinando o volume 1 do TC 004.377/1997-4 (apenso aos autos do processo sob análise) - onde se encontram a solicitação de abertura do processo de licitação (referente à Concorrência nº 02197 da FRP), a requisição de compra e serviço (com seus devidos encaminhamentos pelas autoridades competentes), bem como o edital da referida licitação -, verificamos que em nenhum momento houve participação dos membros da comissão permanente de licitação na definição do objeto a ser licitado.

29. Encontra-se à fl. 2 do referido volume 1 (TC 004.377/1997-4), solicitação de abertura de processo para contratação de serviços de produção televisiva, requerida pela Coordenação

Geral de Recursos Humanos. À fl. 3, seguinte, está presente requisição de compra e serviço especificando o objeto a ser licitado. Tal requisição encontra-se assinada pelo Presidente do órgão, pelo Diretor de Administração e Finanças e pelo Coordenador Geral de Recursos Humanos. No verso da folha constata-se, ainda, as assinaturas do chefe do Núcleo de Execução Orçamentária, do Coordenador Geral de Contabilidade, Orçamento e Finanças. Posteriormente a requisição de contratação do serviço foi submetida à Consultoria Jurídica do órgão.

30. Depois de passar por todas essas autoridades superiores, verificamos nos autos a participação dos membros da comissão permanente de licitação apenas nos procedimentos afetos à fase externa da licitação. Destarte, não restou comprovado, nos autos, participação desses na definição do objeto licitado.

31. A ordem para licitar o objeto também não nos parece manifestamente ilegal, posto que consubstancia apenas a contratação de prestação de serviço em áreas ligadas à atividade fim daquela Fundação, que contava com o aval de todas as autoridades superiores que haviam se manifestado até o momento, inclusive da assessoria jurídica, sendo razoável supor que a comissão tomou como adequado o objeto. Caso contrário, estar-se-ia exigindo deles proficiência em matérias que não lhe são obrigatoriamente comuns, como direito constitucional, administração pública, além de conhecimentos jurídicos específicos.

32. Não entendemos que uma comissão permanente de licitação - que normalmente licita desde parafusos até computadores de última geração - tenha a obrigação de conhecer, a fundo, cada item licitado. Por esse motivo, concluímos que os membros da CPL não podem ser apenados (neste particular) por confiar na especificação do objeto, realizado pelas autoridades superiores da Fundação, e que contava com o aval da assessoria jurídica."

13.9.1. O Defendente aponta que, de maneira similar ao entendimento supra, "o mesmo ocorre com o Prefeito Municipal do interior, principalmente em se tratando de pessoa leiga em conhecimentos jurídicos, que busca para as decisões técnicas, as opiniões de seus assessores especiais, como aconteceu no presente caso".

13.10. Destaca que a "jurisprudência do Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre a possibilidade de exclusão de sanção daqueles que não detém culpabilidade suficiente na consumação do ato administrativo", como estaria tratado no "Acórdão TCU 662/2003":

8. No entanto, é de notar que o cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho, conforme alegado pelo responsável, realmente previa a liberação única dos recursos (fl. 130), o que, ante o volume de processos a serem acompanhados pelo Fundo Nacional de Saúde, pode, de fato, ter gerado dúvida quanto à necessidade ou não de exigência das prestações de contas. Ademais, o parágrafo primeiro da cláusula quarta, intitulada "Da liberação dos recursos", dispõe que "O pagamento da importância referida far-se-á, após publicação deste Convênio, de acordo com o Cronograma de Desembolso, integrante do Plano de Trabalho.". Por fim, quando o Sr. Sady Filho tomou posse em seu cargo o aludido convênio já estava sendo executado. Ante este quadro, creio que a conduta de responsável, embora irregular, não possui culpabilidade suficiente para ensejar aplicação de multa.

13.10.1. Entende que o seu caso é similar ao supracitado, visto que, igualmente, não participou da fase interna ou externa da licitação, teria agido "diante de um contexto fático que autorizava proceder daquela forma" e ainda, que "havia nos autos parecer jurídico favorável devidamente fundamentado, razão pela qual não se vislumbra a possibilidade de dolo e/ou má-fé em sua conduta, consubstanciado no firme propósito de lesar o erário".

13.11. Persiste em sua argumentação, desta feita, com a transcrição do que considera os fundamentos do Acórdão 67/2003-TCU-2ª Câmara, onde é mencionada a necessidade de se comprovar

que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposos, para caracterização de responsabilidade, como abaixo repetido:

49. A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e no artigo 159 da Lei nº 3.071/16, segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de Provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa. Neste sentido, 'permito me transcrever Silvio Rodrigues (Direito Civil, Responsabilidade Civil, pág. 16):

‘Culpa do agente. - O segundo elemento, diria, o segundo pressuposto para caracterizar a responsabilidade pela reparação do dano é a culpa ou dolo do agente que causou o prejuízo. A lei declara que se alguém causou o prejuízo a outrem através de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, fica obrigado a reparar. De modo que, nos termos da lei, para que responsabilidade se caracterize mister se faz a prova de e o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposos’.

13.12. No mesmo compasso, segue a citar trechos que teriam fundamentado o Acórdão 1.693/2003-TCU-Plenário, tratando da necessidade de análise individual do nexo causal entre as condutas dos agentes públicos e o dano causado aos cofres públicos, nos seguintes termos:

O nexo causal ou relação de causalidade é o liame que une a conduta do agente ao dano, sendo, portanto, um elemento indispensável para a atribuição de responsabilidade. A determinação do nexo causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta. Assim, a existência de nexo causal entre as condutas dos agentes públicos e o dano causado aos cofres da União será analisada individualmente no momento oportuno.

13.13. Por sua vez, cita que o TCU adotou entendimento consagrado quanto à necessidade de individualização da conduta e culpabilidade dos agentes públicos, para responsabilização, no seguinte sentido (Acórdão 247/2002-TCU-Plenário):

5. Examino, então, a alegada contradição levantada pelo ora embargante. A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir. Dentro deste limite, sua ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta.

6. A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.

7. Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

8. Assim, não é impossível a situação em que, pelo mesmo fato, um servidor seja punido e outro não. Restará examinar se, no caso concreto, houve contradição na individualização da responsabilidade dos agentes envolvidos nas irregularidades acima descritas.

13.13.1. Enfatiza a concepção supra citando o entendimento de Aníbal Bruno (Bruno, Aníbal. Direito penal, parte geral, tomo 2º: fato punível. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p.18), no sentido de que “a culpabilidade, portanto, não tem por base puramente o vínculo psíquico que prende o agente ao seu ato, mas resulta de um conjunto de condições, entre as quais aquele vínculo psicológico, que justificam a reprovação”.

13.14. Prossegue, então, a registrar que não há nos autos nenhum indício de prova que demonstre sua participação na escolha das empresas que participaram dos Convites 6 e 7/2002, que só teria praticado atos legais e a Comissão Permanente de Licitações (CPL) teria realizado seus trabalhos “sem qualquer ingerência do então defendente”.

13.15. Assim, recapitulando seus últimos argumentos, entende que não há como imputar-lhe qualquer responsabilização por eventual irregularidade, visto que:

- a) a homologação e a adjudicação do certame foi baseada em orientação jurídica favorável (parecer) por parte da Assessoria Jurídica do Município;
- b) a ausência de provas de intenções de causar prejuízo ao erário;
- c) a complexidade do processo licitatório e o Compartilhamento das Atividades (doutrina de autoria de Maria Sylvia Zanella in Direito Administrativo -18 ed. - São Paulo: Atlas. 2005. p. 215) e o Princípio da Confiança (doutrina de autoria de Eugênio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli in Manual de Direito Penal Brasileiro, volume 1: parte geral - 6 ed. rev. e atual. - S. Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2006. p. 439);
- d) o Processo Licitatório é um ato complexo e o Prefeito Municipal trabalha sob o Princípio da Confiança;
- e) a imputação de responsabilidade objetiva ao gestor público estaria vedada pelo ordenamento jurídico;
- f) não há nos autos demonstração cabal de que o elemento subjetivo doloso encontra-se presente, razão pela qual, como entende, não há falar em responsabilidade solidária para ressarcir os danos apontados na TCE;
- g) teria agido “sob o prisma da absoluta boa fé”.

13.16. Finalmente, por tudo, o Defendente requer do TCU, que:

- a) seja afastada a responsabilidade solidária do então gestor do Município de São José dos Quatro Marcos/MT, Sr. Antônio de Andrade Junqueira, na presente TCE, vez que teria restado comprovado que não houve in casu qualquer dolo/má-fé da sua parte na condução das licitações (Convites 6 e 7/2002); e
- b) provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos.

Da análise das razões de justificativa apresentadas

14. A bem argumentada defesa do Responsável, por meio de seu Representante Legal, aponta, em síntese, as seguintes questões:

- a) as atribuições inerentes ao cargo ocupado e a necessidade de descentralização administrativa frente as competências delegadas e/ou implícitas da CPL e da assessoria jurídica (a complexidade do processo licitatório, o compartilhamento das atividades e o Princípio da Confiança, bem assim a homologação e adjudicação dos certames amparado em parecer da assessoria jurídica do município);
- b) a ausência de participação objetiva do defendente, de culpa, dolo de sua parte, no caso concreto das licitações Convites 6 e 7/2002;
- c) a ausência de intenções de causar prejuízo ao erário ou má fé de sua parte;

d) a ausência de prova que demonstre sua participação na escolha das empresas que participaram dos Convites 6 e 7/2002, a sua desvinculação aos membros da família Vedoin e a ausência do elemento subjetivo doloso para a imputação de responsabilidade solidária.

14.1. Em primeiro lugar, em se tratando da alínea “a” supra, quanto às atribuições inerentes ao cargo ocupado e a necessidade de descentralização administrativa frente às competências delegadas e/ou implícitas da CPL e assessoria jurídica, malgrado a argumentação e fundamentação utilizadas, cumpre mostrar que a jurisprudência mais contemporânea do TCU tem destacado entendimentos que apontam para a responsabilidade do gestor pelos prejuízos causados aos cofres públicos, mesmo quando age amparado em pareceres da área jurídica, restando patente a responsabilidade frente a atos irregulares, como se depreende dos seguintes excertos:

a) Voto do Ministro Aroldo Cedraz, nos fundamentos do Acórdão 10.935/2011-TCU-2ª Câmara:

É bom lembrar que os pareceres técnicos e/ou jurídicos não têm o condão de impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos (Acórdãos 2540/2009-1ª Câmara, 2753/2008-2ª Câmara, 206/2007 e 1801/2007-Plenário). Nesse sentido, é paradigmático o Acórdão 206/2007:

‘PEDIDO DE REEXAME. LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS. RESPONSABILIZAÇÃO PELA APROVAÇÃO DE EDITAL. AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO A PARECER JURÍDICO/TÉCNICO. NEGADO PROVIMENTO.

Uma vez constatada a ausência de atendimento de norma expressa pela lei das licitações e a inobservância do necessário procedimento licitatório cabível não exime o responsável de sua responsabilidade de verificar a legalidade dos atos praticados na licitação, bem como de avaliar a conveniência da contratação.’

b) Instrução da Secretaria de Recursos, que foi incorporada às razões de decidir do Ministro José Jorge, nos fundamentos do Acórdão 11.160/2011-TCU-2ª Câmara:

17. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo destes documentos. Assim, a existência de parecer não exime o gestor de responsabilidade, a qual é aferida levando em consideração a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, ex vi do art. 70, caput, e 71, inciso II, da Constituição Federal.

18. Esta Corte evoluiu o seu posicionamento no sentido que se deve verificar, em cada caso, se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência. Apenas quando presentes tais condições o advogado e a autoridade que se baseou em seu parecer seriam isentos de responsabilidade pelo ato praticado.

19. O parecer jurídico (fls. 342/343, vol.1) informa apenas que deverá ser realizada a licitação na modalidade tomada de preços, mandando que sejam observados as regras e princípios da Lei 8.666/1993. Não emite nenhum juízo sobre a regularidade dos atos processuais em seguida praticados, não servindo para subsidiar a conduta do recorrente em homologá-los.

20. O parecer final considera o procedimento licitatório formalmente regular, mas não menciona a mudança no objeto do convênio. Não se impugna o fato de o Plano de Trabalho ter estimado um valor de R\$ 145.000,00, e o edital trazer R\$ 180.000,00 como valor máximo

de compra. Não se atentou para o fato de que esse valor deveria ser utilizado para adquirir não somente uma Unidade Móvel de Saúde, mas também um veículo de transporte de passageiros. Informações as quais o Prefeito detinha, mas que não o impediram de homologar a licitação e adjudicar o objeto à empresa Planam. Desse modo, não há como atender ao pleito do recorrente.

c) Voto do Ministro Aroldo Cedraz, nos fundamentos do Acórdão 2.701/2012-TCU-2ª Câmara:

d) o Sr. (...), além de ter celebrado o convênio em questão e de ter se comprometido a aplicar corretamente os valores do ajuste, foi também o responsável pela autorização da abertura dos procedimentos licitatórios para a aquisição da UMS conveniada (Convites 3 e 6/2003), pelas adjudicações e homologações dos certames, pelas autorizações dos pagamentos e pela prestação de contas do ajuste firmado, de modo que não há como esquivar-se da responsabilidade pelos atos apurados na presente TCE;

e) a existência de parecer jurídico não afasta, por si só, a responsabilidade do gestor, visto que não o vincula, cabendo-lhe examinar a precisão de seus conteúdos, até mesmo para corrigir eventuais desvios na administração.

d) Voto do Ministro Aroldo Cedraz, nos fundamentos do Acórdão 3.661/2012-TCU-2ª Câmara:

16. Ressalte-se que o Sr. (...) além de ter homologado e adjudicado os Convites 4 e 5/2004 com fortes indícios de fraude foi, também, o responsável pela autorização de pagamento anterior à fase de liquidação da despesa, de modo que não há como esquivar-se da responsabilidade pelos atos apurados nesta TCE.

17. A existência de parecer jurídico também não afasta, por si só, a responsabilidade do gestor, visto que não o vincula, cabendo-lhe examinar a precisão de seus conteúdos, até mesmo para corrigir eventuais desvios na administração.

14.1.1. Cumprido destacar, ainda, o entendimento do TCU quanto à culpa “in eligendo” do prefeito em relação ao assessor jurídico e à CPL:

a) Voto do Ministro Aroldo Cedraz, nos fundamentos do Acórdão 9.917/2011-TCU-2ª Câmara):

uma vez que contribuíram para a ocorrência do superfaturamento, as irregularidades nos procedimentos licitatórios não podem ser consideradas meramente formais, especialmente as relativas ao fracionamento de licitação, aos erros nas habilitações e à ausência de pesquisa prévia de preços; além disso, não podem ser atribuídas apenas aos servidores municipais, dada a responsabilidade do ex-prefeito pela homologação dos procedimentos e sua culpa in eligendo.

b) Instrução da Secretaria de Recursos, que foi incorporada às razões de decidir do Ministro José Jorge, nos fundamentos do Acórdão 2.543/2012-TCU-2ª Câmara

57. Não merece prosperar os argumentos do recorrente. O gestor responde com base na culpa in eligendo e in vigilando pelos atos praticados por seus subordinados, mesmo não tendo ordenado a prática de atos irregulares. A autoridade máxima deve gerir com o máximo de esmero as ações dos servidores, especialmente, como ocorreu no caso em exame, dos subordinados que compõem a Comissão Permanente de Licitação.

58. A propósito, Hely Lopes Meirelles ensina que a fiscalização hierárquica (Direito Administrativo Brasileiro. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 619):

É um poder-dever de chefia e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexação funcional. Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica, o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia.

59. Nesse sentido, tem caminhado a jurisprudência deste Tribunal: Acórdãos 1.715/2008-Plenário, 1.323/2009-Plenário e 2.114/2010-Plenário.

14.1.2. Como visto, o entendimento do Tribunal, em síntese, é o de que o gestor, ainda que delegue competência a subordinados, não fica isento de responsabilidade pelos atos praticados, como se depreende do Voto do Relator Aroldo Cedraz, nos fundamentos do Acórdão 1295/2011-TCU-2ª Câmara, nos seguintes termos: “o instituto da delegação transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados.”

14.1.3. Em se tratando da responsabilidade da CPL, também o Tribunal já firmou o seguinte entendimento tratado no Voto do Relator Aroldo Cedraz no Acórdão 1.295/2011-TCU-2ª Câmara, a saber:

diante das irregularidades apontadas na alínea anterior, a responsabilidade da comissão de licitação aparece de forma residual e em nada aproveitaria ao ex-prefeito. Ademais, a responsabilidade desse agente independe de existirem ou não outros culpados.

14.2. Quanto à questão que enumeramos como “b” acima, sobre a ausência de participação objetiva do defendente, de dolo de sua parte, cumpre trazer o entendimento tratado no Voto do Relator Aroldo Cedraz, desta feita no Acórdão 1.295/2011-TCU-2ª Câmara, que tratou, especialmente, das imputações de culpa ou dolo dos gestores frente ao TCU,

a responsabilização de agente público perante esta Corte de Contas ocorre independentemente da verificação da existência ou não de dolo por parte do agente e decorre, basicamente, da obrigação deste de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, de forma hábil e ao tempo certo (Parágrafo Único do art. 70 da CF/88; inciso I do art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; e art. 80 do Decreto-lei nº 200/67).

14.2.1. A alegada ausência de participação objetiva da parte do ex-Prefeito, não se configurou como verídica, no caso em análise. De forma idêntica à examinada no já mencionado Acórdão 3.661/2012, o Sr. Antônio de Andrade Junqueira homologou e adjudicou os certames irregulares, com preços acima daqueles praticados no mercado (Convites 6 e 7/2002), além de ter assinado as ordens de pagamento e de transferências às fornecedoras (Apenso, peça 1, p. 117-120) e ter sido responsável pelo recebimento dos veículos, conforme apontado no item 3.3.2 do Relatório de Auditoria da CGU/Denaseus (Apenso, peça 1, p. 22).

14.2.2. A questão da responsabilidade pela homologação de licitação com irregularidades tem sido assim tratada pelo TCU:

a) Voto do Relator Aroldo Cedraz para o Acórdão 3.349/2011-TCU-2ª Câmara:
além de haver assinado o convênio e, assim, ser responsável pela correta aplicação dos recursos, o ex-prefeito, ao homologar as licitações realizadas, convalidou os atos praticados pela comissão de licitação.

b) Relatório incorporado no Voto do Relator Aroldo Cedraz para o Acórdão 3.349/2011-TCU-2ª Câmara:

13. Especificamente com relação à responsabilidade pela licitação, cabe à autoridade superior competente pela homologação, no caso do município ao prefeito, verificar a legalidade dos atos praticados na licitação, bem como avaliar a conveniência da contratação do objeto licitado pela Administração, uma vez que a homologação equivale à aprovação do certame.

Por esse motivo, o procedimento deve ser precedido por um exame criterioso dos atos que integraram o processo licitatório, para que, verificada a existência de algum vício de ilegalidade, anule o processo ou determine seu saneamento.

14. Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. São Paulo, p. 281), a autoridade homologadora tem diante de si três alternativas: confirmar o julgamento homologando-o; sanear o procedimento e retificar a classificação se verificar irregularidade corrigível no julgamento; anular o julgamento ou toda a licitação, se deparar com irregularidade insanável e prejudicial ao certamente em qualquer fase da licitação. Uma vez homologada a licitação e determinada a adjudicação, a respectiva autoridade passa a responder por todos os efeitos e conseqüências da licitação, pois com a homologação ocorre a superação da decisão inferior pela superior e, conseqüentemente, a elevação da instância administrativa.

15. Dessa forma, não há como o ex-prefeito se furtar à responsabilidade pela regularidade dos procedimentos licitatórios questionados.

14.2.3. Quanto à argumentação de que teria descentralizado tudo, pois era inviável o prefeito ficar responsável por tudo, e por isso não pode ser responsabilizado, como já dito, delega-se competência mas não responsabilidade. Ademais, se era esse o intuito do prefeito, então porque não delegar a homologação da licitação e os pagamentos? Obviamente que mesmo fazendo isso, permanece a responsabilidade pela supervisão de todos esses atos. Logo, por esse fundamento, também não prevalece o argumento de que o princípio da confiança o eximiria totalmente dos atos dos subordinados.

14.2.4. Em se tratando da argumentação quanto ao fato de que seu ato de encaminhar plano de trabalho e celebrar convênio seria “mero ato vinculado”, não havendo aí ilegalidade, assiste razão ao gestor nisso. E foi exatamente com respaldo na legalidade desses atos é que o ex-prefeito se responsabilizou perante a União pela boa e regular aplicação dos recursos do convênio (precedentes: Acórdãos 1.782/2012-TCU-2ª Câmara, 4.699/2012-TCU-2ª Câmara, 7.251/2012-TCU-2ª Câmara), respondendo pelas irregularidades decorrentes da má aplicação.

14.3. Em se tratando da alínea “c”, quanto à ausência de intenções de causar prejuízo ao erário ou má fé de sua parte, tem-se também entendimento consolidado do Relator Aroldo Cedraz no Voto que fundamentou o Acórdão 7.279/2011-TCU-2ª Câmara, como segue:

f) os fatos de não haver intenção de causar prejuízos e de não haver benefício próprio com as irregularidades não eximem da obrigação ressarcir os danos decorrentes da conduta do responsável.

14.4. Já no Voto do citado Relator para o Acórdão 8.643/2011-TCU-2ª Câmara, restou patente que a necessidade de ressarcimento do dano causado pelo gestor público à Administração, seja por culpa ou por dolo no desempenho de suas funções, baseia-se na responsabilidade subjetiva, restando descaracterizada, também, as alegações sintetizadas na alínea “d”, como transcrito:

10. Por último, importa ressaltar que o ressarcimento devido neste caso independe da boa-fé alegada pelo responsável. O Tribunal, quando julga as contas dos administradores públicos, baseia-se na responsabilidade subjetiva, que é a obrigação de reparar o dano causado à Administração, seja por culpa ou por dolo no desempenho de suas funções. Por isso, mesmo quando não é possível constatar dolo, o gestor público pode ser condenado a reparar a lesão causada, se agiu com culpa.

15. Por fim, malgrado as argumentações oferecidas, verifica-se que o Responsável não tratou explicitamente das irregularidades licitatórias pelas quais foi chamado em audiência (item 12 supra). De qualquer forma, o mérito das suas argumentações abrange, em sentido genérico, o seu entendimento quanto a tais questões.

16. Entretanto, ditas argumentações não possibilitam a descaracterização das irregularidades constatadas nem da responsabilidade do ex-Prefeito frente aos atos praticados.

17. Por fim, quanto à extensa jurisprudência do TCU citada pelo Defendente, temos a acrescentar:

a) o Acórdão 687/2007 (item 13.9 supra) tratou de caso diverso dos autos, pois decidiu por eximir responsabilidade de CPL sobre especificação de objeto de licitação, atividade que não é atribuição dessa comissão;

b) o Acórdão 662/2003 (item 13.10 supra) tratou de caso diverso também, relacionado a responsabilidades por convênio que já se encontrava em execução, diferentemente da situação deste autos;

c) o Acórdão 67/2003 (item 13.11 supra), apesar de ser de fato aplicável ao presente caso, diferentemente do que alega o Defendente, houve, no mínimo, ato culposos do então prefeito, conforme demonstrado nesta análise;

d) os Acórdãos 1.693/2003 e 247/2002 (itens 13.12 e 13.13 supra, respectivamente) são também aplicáveis ao presente caso, mas, diferentemente do que alega o defendente, restou comprovado o nexo de causalidade entre a conduta do então prefeito (assinando convênio se responsabilizando perante à União, homologando as licitações etc.), e as irregularidades apontadas.

18. Em conclusão, à vista da ausência de comprovação do nexo de causalidade entre os recursos conveniados e a sua regular aplicação, permanece a necessidade de imputação do débito pelo valor total conveniado, restando não afastada a responsabilidade solidária do então gestor do Município de São José dos Quatro Marcos/MT, Sr. Antônio de Andrade Junqueira, na presente Tomada de Contas Especial.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

19. 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.

19.1. 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 à então 7ª Secex que:

doravante, encaminhe trimestralmente à Secretaria de Planejamento do TCU – Seplan informações consolidadas acerca dos julgamentos das tomadas de contas especiais relativas à chamada “Operação Sanguessuga”, para serem incluídas nos relatórios trimestrais de atividades do TCU a serem encaminhados ao Congresso Nacional, como forma de dar cumprimento ao subitem 9.2.4, conjugado com o subitem 9.2.1, do acórdão 158/2007 – Plenário.

19.2. 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

20. Conforme demonstrado no item 1 supra, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 8.000,00, condizente com o percentual de participação de 9,09% do valor do débito total de R\$ 80.000,00 atribuído aos responsáveis, 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, como também ao Ministério Público Estadual competente, para as providências a cargo desses órgãos.

Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

21. 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

22. 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.

23. 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.

24. 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;
- f) encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. Enseja-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.

29. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o ex-Prefeito do Município de São José dos Quatro Marcos/MT, Sr. ANTÔNIO DE ANDRADE JUNQUEIRA (CPF: 803.101.418-34), não logrou afastar a ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, mediante o Convênio 3358/2001, e a unidade móvel de saúde e respectivos equipamentos vistoriados pela equipe de fiscalização Denasus/CGU. O Sr. LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (CPF: 594.563.531-68) permaneceu silente, fazendo-se operar contra ele 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.

30. 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.

31. 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 foram justificadas.

Propostas de Encaminhamento

32. 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:

considerando que o responsável Sr. LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (CPF: 594.563.531-68) permaneceu revel;

a) Rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa interpostas por ANTÔNIO DE ANDRADE JUNQUEIRA;

b) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. ANTÔNIO DE ANDRADE JUNQUEIRA (CPF: 803.101.418-34), então Prefeito do município de SÃO JOSE DOS QUATRO MARCOS/MT, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno;

c) 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 Nacional de Saúde, 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
ANTÔNIO DE ANDRADE JUNQUEIRA (CPF : 803.101.418-34) Então Prefeito do município de SAO JOSE DOS QUATRO MARCOS/MT	80.000,00	22/3/2002
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (CPF : 594.563.531-68) Então Administrador de Fato da Empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda.		

d) Aplicar individualmente aos responsáveis ANTÔNIO DE ANDRADE JUNQUEIRA e LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove(m), 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;

e) 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;

f) 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;

g) Remeter cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:

- g.1) Procuradoria da República no Estado do MATO GROSSO, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- g.2) Tribunal de Contas do Estado do MATO GROSSO e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de São José dos Quatro Marcos/MT;
- g.3) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;
- g.4) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e
- g.5) Secretaria Federal de Controle Interno.”

2. O nobre representante do Ministério Público junto a este Tribunal, ao officiar nos autos, divergiu parcialmente da unidade técnica e pronunciou-se nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada contra os Srs. Antônio de Andrade Junqueira e Luiz Antônio Trevisan Vedoin, a qual foi constituída a partir de representação encaminhada ao TCU referente ao Convênio 3.358/2001, celebrado entre o Ministério da Saúde e o Município de São José dos Quatro Marcos/MT, a qual decorreu de auditoria conjunta realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) e o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), com fundamento na chamada “Operação Sanguessuga”, deflagrada pela Polícia Federal.

Manifesto minha aquiescência quanto à essência da proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica, contida no item 32 da instrução que constitui a peça 16 destes autos. De fato, após regularmente citados (peças 7-9 e 10-12), o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin permaneceu silente, fazendo-se operar contra ele os efeitos da revelia, e o Sr. Antônio de Andrade Junqueira não logrou comprovar, na defesa apresentada à peça 13, o nexo de causalidade entre os recursos sacados à conta do convênio e a unidade móvel de saúde e respectivos equipamentos vistoriados pela equipe de fiscalização Denasus/CGU.

Registro, apenas, minha discordância quanto à ausência de encaminhamento relativo às irregularidades constantes do item 14 da instrução à peça 16. Julgo que seria adequada a proposição de ciência à Prefeitura Municipal de São José dos Quatro Marcos/MT de que tais falhas foram identificadas na execução do Convênio 3.358/2001 (SIAFI 435819), celebrado com o Ministério da Saúde para aquisição de unidade móvel de saúde, que deverão ser evitadas quando da execução de outros convênios celebrados com a União:

a) fracionamento do objeto em dois certames na modalidade convite, não obstante o valor da aquisição se enquadrasse na modalidade tomada de preços;

b) ausência de publicidade no edital de licitação, que deveria ter sido realizada por meio de comunicação apropriada (Diário Oficial do Estado e jornal diário de grande circulação estadual e/ou municipal);

c) ausência de pesquisa de preço de mercado, em desacordo com o art. 15, inciso V, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993;

d) inexigência de certidão de regularidade fiscal das fazendas federal e estadual nos editais de licitação;

e) estreito relacionamento entre as empresas habilitadas nos Convites 6 e 7/2002 (sócios em comum); e

f) ausência de três propostas válidas no processo licitatório dos convites.”

É o Relatório.