

VOTO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Augusto Bezerra Cavalcanti Neto, ex-prefeito de Bananeiras/PB, contra o Acórdão 2.877/2011 – TCU – 2ª Câmara, que julgou irregularidades as contas por ele apresentadas, relativas ao Convênio 31/2004, com imputação de débito solidário e aplicação de multa.

2. Ressalto que, por meio do Despacho contido na peça 20 (fl. 22), admiti o Recurso de Reconsideração, uma vez que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade previstos para a espécie, o que ensejou a suspensão dos subitens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2877/2011 - 2ª Câmara. É bom frisar que o efeito suspensivo alcança terceiros responsáveis apenados por intermédio da deliberação ora guerreada, conforme preconiza o art. 281 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

3. A Tomada de Contas Especial foi resultado da conversão de processo de Representação autuado no TCU a partir de Relatório de Fiscalização decorrente da Auditoria 4.580, realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus e pela Controladoria Geral da União – CGU na Prefeitura Municipal de Bananeiras/PB.

4. O objeto do convênio (aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde – UMS) foi alvo de investigação da chamada “Operação Sanguessuga”, procedimento que tinha por escopo a verificação de fraudes em licitações e superfaturamentos em aquisições de ambulâncias.

5. No presente caso, posteriormente à análise dos documentos apresentados a título de prestação de contas e após a vistoria *in loco*, confirmou-se o *modus operandi* dos envolvidos no esquema fraudulento, qual seja: superfaturar a aquisição de unidades móveis de saúde, bem assim direcionar procedimentos licitatórios para que determinadas empresas se sagrassem vencedoras dos certames.

6. No Termo de Convênio, firmado em 27/4/2004, com vigência até 20/8/2005, foi acordado o valor total de R\$ 154.500,00, dos quais R\$ 150.000,00 foram repassados pela União por meio da Ordem Bancária 2004OB403696.

7. O recorrente foi citado solidariamente com a empresa Unisau – Comércio e Indústria Ltda. e seu sócio-administrador Paulo José Sampaio Bastos, pela importância de R\$ 17.624,11. Esse valor corresponde ao superfaturamento calculado com referência à adaptação no fornecimento de equipamentos para a Unidade Móvel de Saúde (Convênio 31/2004). Foi promovida, ainda, audiência do gestor municipal por irregularidades constatadas tanto na execução da avença quanto nos procedimentos licitatórios realizados.

8. A empresa Unisau e seu sócio-administrador não atenderam ao chamamento do TCU, sendo, por isso, considerados revéis. As alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Prefeito, por sua vez, foram rejeitadas, o que resultou na irregularidade de suas contas e na imputação de débito solidário com a Unisau – Comércio e Indústria Ltda. e seu sócio-administrador, no valor de R\$ 17.624,11, a contar de 24/8/2004. Aplicou-se, outrossim, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis.

9. O ex-Prefeito, inconformado com os termos do *decisum*, interpõe o presente Recurso de Reconsideração, colocando, de início, que as irregularidades que ensejaram a instauração da TCE dizem respeito a duas licitações, na modalidade de convite, realizadas para a aquisição de um gabinete médico e um odontológico para compor um micro-ônibus (Convênio 31/2004). Quanto ao mérito, argumentou, em suma, que:

- a) o Ministério da Saúde aprovou a prestação de contas e que em fiscalização *in loco* (89-1/2004) considerou regulares os procedimentos licitatórios realizados;
- b) a Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura observou, nos Convites 022 e 023/2004, todos os trâmites legais e utilizou como parâmetro de comparação de preços os valores constantes no Plano de Trabalho, aprovados pelo Ministério da Saúde;

- c) o edital não continha qualquer tipo de cláusula que comprometesse o caráter competitivo do certame;
- d) as certidões apresentadas pelos licitantes foram extraídas da Internet e posteriormente consultadas;
- e) não houve sobrepreço nas aquisições;
- f) o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, analisando as contas de 2004, emitiu parecer favorável à aprovação das contas do recorrente, oportunidade em que asseverou: "Foram realizados dois convênios para aquisição de unidades móveis de saúde. No primeiro caso, a Prefeitura adquiriu a unidade e prestou contas ao Ministério da Saúde, tendo as contas sido aprovadas e ratificada a sua aprovação após denúncia enviada pela atual Prefeita";
- g) o fracionamento não caracterizou fuga à modalidade de licitação Tomada de Preços, dada a peculiaridade do objeto que era a aquisição de micro-ônibus adaptado para abrigar consultório médico e odontológico;
- h) as transferências dos recursos foram de responsabilidade do Sr. Geraldo de Oliveira, ex-Secretário de Finanças, que estava autorizado a transferir valores entre contas do município, e que contra ele foi movida ação civil pública por ato de improbidade administrativa pelo Ministério Público Federal, em trâmite na Justiça (p. 13-14, peça 20);
- i) o valor retirado da conta vinculada foi ressarcido, não havendo prejuízo ou desvio de finalidade (p. 14, peça 20);
- j) tomou conhecimento das transferências somente após o término de sua gestão, pois a execução do objeto do convênio ficou a cargo do seu sucessor, e que, como a primeira parcela da verba deu-se no segundo trimestre de 2004, o início das obras não se mostrava aconselhável naquele momento (p.14, peça 20);
- k) é ilógico o ressarcimento de valores que permaneceram nos cofres públicos e serviram para pagar despesas empenhadas do Município (p. 15, peça 20).

10. Pugna, por fim, pelo provimento recursal, pela descaracterização das irregularidades apontadas no Acórdão 2.877/2011–TCU–2ª Câmara e pela reforma da decisão para fins de julgar regulares as suas contas.

11. Quanto ao mérito, acolho os exames formulados no âmbito da Unidade Técnica, razão pela qual os adoto como minhas razões de decidir. A proposta de encaminhamento contou com a anuência do Ministério Público que atua junto a este Tribunal, haja vista que o Recorrente não conseguiu elidir os fundamentos que justificaram as conclusões da deliberação recorrida.

12. O que se vê é que, por meio do recurso em tela, o recorrente busca demonstrar que os atos imputados como irregulares teriam sido legais, tentando se esquivar de sua responsabilidade como gestor dos recursos federais repassados por intermédio do Convênio nº 31/2004.

13. As justificativas apresentadas não têm o condão de afastar a responsabilidade do ex-Prefeito, tampouco o débito e a multa que lhe foram imputados, haja vista que não realizou procedimento licitatório precedido de ampla divulgação e sim, por duas ocasiões, direcionou convites para empresa que, doravante, estaria sendo alvo de investigações na Operação Sanguessuga. Constatou-se que as empresas agiam em conluio com gestores, funcionários públicos, políticos, para fraudar licitações realizadas em decorrência de convênios firmados com o Ministério da Saúde.

14. Importa repisar que além das irregularidades em relação à escolha da empresa contratada, também restou comprovado superfaturamento referente à adaptação no fornecimento de equipamentos para a Unidade Móvel de Saúde. Frise-se que para chegar ao valor de superfaturamento, utilizou-se metodologia de cálculo específica, que comparou os preços de forma clara, lógica, conservadora e consentânea com a realidade de cada local onde se deu o procedimento de aquisição. Os aspectos temporais e de custos foram, outrossim, devidamente considerados na metodologia. Assim, as alegações do recorrente são absolutamente insuficientes para afastar o superfaturamento calculado.

15. Quanto à tentativa do gestor de transferir sua responsabilidade para o então Secretário de Finanças do Município, há que se ter em conta que quem assina o termo de convênio compromete-se a zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos federais recebidos e pela licitude dos pagamentos deles decorrentes (artigo 7º, inciso XII, alínea "a", da IN STN/MF 01/1997). O recorrente, na qualidade de Prefeito Municipal, dispunha de todos os meios legais para assegurar que fosse obtida a proposta mais vantajosa para a administração, que contemplasse a realidade dos preços praticados no mercado na oportunidade, mas não o fez, permitindo e concordando com a contratação do objeto com preços superiores aos do mercado (art. 49 da Lei nº 8.666/1993). Essa conduta o torna pessoalmente responsável pelos atos inquinados, não cabendo, nesse caso, a responsabilização de terceiros colaboradores.

16. O prefeito, então, torna-se responsável não só pelo uso do quantum repassado, como também pelo adimplemento do objeto conveniado. Essas obrigações não se consubstanciam em mero formalismo, mas na necessidade da comprovação inequívoca de que a aplicação dos recursos foi feita em observância não só as regras, mas também aos princípios que regem a administração pública, e que o objetivo foi plenamente cumprido, com a concessão de igualdade de condições de concorrência e com a economicidade requerida. Essas condições, como demonstrado, não restaram cumpridas, o que implicou responsabilização não só do gestor, como também da empresa que se beneficiou com a percepção a maior do que realmente lhe seria devido.

17. Não se pode perder de vista o fato de que o esquema criminoso beneficiou-se das deficiências legais e administrativas que permitiram as ações lesivas ao patrimônio público, ora dolosas, ora culposas. Mas a intenção do agente não é analisada pelo TCU quando da imputação de suas responsabilidades administrativas, bastando que tenha agido com grave infração à norma legal, de forma não justificada, e que lhe fosse exigível conduta diversa. Segundo a denúncia do Ministério Público:

"O "esquema" criminoso agiu de forma linear durante vários anos objetivando a percussão e a apropriação de recursos públicos em larga e profusa escala. Para a execução dos delitos, os integrantes da mencionada organização criminosa monitoravam permanentemente a formalização e a aprovação do Orçamento Geral da União, notadamente as emendas apresentadas individualmente por parlamentares.

Em seguida agiam no sentido de controlar a sua execução orçamentária, interferindo na liquidação de despesas e na prestação de contas dos convênios então formalizados entre a União Federal, municípios e organizações sociais de interesse público. Na etapa intermediária, ou seja, que medeia a aprovação da emenda junto à Comissão Mista do Orçamento, a liquidação de despesas e a prestação de contas, os membros da organização criminosa cuidavam da elaboração de projetos sem os quais não era possível a descentralização dos recursos públicos pelo Ministério da Saúde.

Por último, os seus integrantes manipulavam os processos de licitação visando adjudicar o objeto do convênio em favor de alguma das empresas integrantes do aparato criminoso. Desse modo, toda e qualquer emenda parlamentar "trabalhada" pelo grupo tinha um objetivo certo e incontestável: o favorecimento dos seus integrantes quando da aquisição de unidades móveis de saúde e de equipamentos hospitalares.

O passo seguinte consistia no superfaturamento e/ou na inexecução total ou parcial do objeto contratual, de sorte que os recursos públicos tivessem destino outro que não aquele previsto em lei e ajustado pelas partes contratantes [...].

[...]

É de ver-se, ainda, que a ação da organização criminosa não se limitava na prévia elaboração e defraudação de documentos inerentes à formalização de processos de licitação [...].

[...]

Dessa forma, o "esquema" foi estabelecido de forma circular e retro-alimentante. Atuou na origem da verba federal, logo após a votação do orçamento da União, monitorou a liberação dos recursos, interferiu ilicitamente em todas as fases da licitação e na execução do objeto lícito, controlou os gastos com a aquisição de veículos, equipamentos médicos e hospitalares e distribuiu ilicitamente parte desta verba arrecadada [...].

Isto é, nenhuma etapa de tramitação do processo, político ou burocrático fugiu ao controle da organização criminosa, de modo que foi estabelecido um domínio permanente sobre todo o fluxo de recursos federais destinado à execução de parcela substancial da política pública de saúde e de outros programas governamentais,"

(excertos da denúncia formulada pelo Ministério Público Federal)

18. Dessa maneira, a CPMI concluiu que não restou caracterizado radical desvio de finalidade - problema comum no restante da administração -, pois o interesse da organização criminosa era realmente vender unidades móveis de saúde e equipamentos médico-hospitalares, porém com preços inequivocamente superfaturados e com a entrega de bens diversos dos licitados (desvio de objeto).

19. Nessa linha, o fracionamento nas aquisições foi utilizado como um meio para atingir os fins almejados pelo esquema fraudulento. Foi, por isso, utilizado em diversos municípios para facilitar o direcionamento dos certames às empresas que participavam do esquema, em especial as do Grupo Vedoin, em desconformidade com o que preconiza o artigo 23, § 5º, da Lei 8.666/1993, que veda a utilização da modalidade "convite" para parcelas de uma mesma obra ou serviço, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preço".

20. Também, o fato de o Ministério da Saúde ter aprovado a prestação de contas apresentada, em nada interfere na apreciação de mérito proferida pelo TCU, pois a constatação do esquema para fraudar licitações públicas e fazer aquisições com preços superfaturados foi constatada posteriormente, o que fez com que os órgãos de controle, em uma atuação conjunta, agissem no sentido de responsabilizar aqueles que direta ou indiretamente participaram dos ajustes que tinham por objetivo tirar proveito financeiro dos convênios firmados no âmbito do Ministério da Saúde.

21. A Operação Sanguessuga, como visto, veio para comprovar que por traz de uma aparente regularidade em procedimentos licitatórios, editais e contratos, havia um plano formulado em diversas esferas político-administrativas para obter vantagens ilícitas com o uso indevido dos recursos públicos federais. O problema não foi com as certidões apresentadas pelos licitantes, que tinham, é bom destacar, documentos regulares, mas com os direcionamentos para favorecer empresas que participavam da atuação criminosa.

22. Demais disso, a aprovação das contas anuais do Prefeito na esfera estadual (2004), no caso pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em nada interfere na competência do Tribunal de Contas da União, pois este tem a tarefa específica de analisar a aplicação dos recursos federais descentralizados para as demais esferas federativas. O que o TCE/PB fez foi, tão-só, informar a existência de convênio que tinha por objeto a aquisição de unidades móveis de saúde.

23. Quanto às transferências indevidas dos recursos da conta do convênio para outras contas bancárias do município, verificou-se que eram realizadas para cobrir déficits nas contas da prefeitura. Essa atitude evidenciou não só a má gestão dos recursos, como também desvio de finalidade. Apesar da autorização concedida ao ex-Secretário de Finanças do Município para a realização de movimentações financeiras, conforme comprovado documentalmente, não se mostra cabível entender pela eliminação da responsabilidade do ex-prefeito e sua consequente transferência ao antigo colaborador. A culpa *in eligendo* do administrador não afasta seu dever de bem gerir e administrar os recursos públicos que lhe foram repassados. A responsabilidade do ex-Prefeito, portanto, subsiste.

24. Não há, pois, conforme demonstrado, a possibilidade de julgar regulares as contas do ex-gestor municipal, com o consequente afastamento do débito, visto que a execução do objeto do convênio ficou a seu cargo e não sob a responsabilidade do sucessor, conforme colocado pelo recorrente. Quanto à multa aplicada, é bom ressaltar que havendo débito, ela é proporcional ao valor atualizado deste, nos

termos do artigo 57, da Lei 8.443/1992, e leva em consideração a gravidade da conduta do gestor público.

25. Em razão do exposto, acolho os pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, para conhecer o Recurso de Reconsideração, e, no mérito, negar-lhe provimento.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de novembro de 2013.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator