

## VOTO

Em exame Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Rodrigues da Silva, ex-prefeito do município de Poxoréo/MT, contra o Acórdão TCU 11.156/2011 – 2ª Câmara. Diante da constatação de irregularidades graves na execução do Convênio 3.368/2001 e do não acolhimento das justificativas apresentadas, suas contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito solidário com outros responsáveis e aplicação de multa.

2. Ressalto que, por meio do Despacho contido na peça 48, conheci do Recurso de Reconsideração, uma vez que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade previstos para a espécie recursal, o que ensejou a suspensão dos subitens 9.2, 9.3, 9.4.2 e 9.5 do Acórdão 11.156/2011 – 2ª Câmara. É bom frisar que o efeito suspensivo alcança terceiros responsáveis apenas 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 de Auditoria realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus e pela Controladoria-Geral da União – CGU na Prefeitura Municipal de Nobres/MT.

4. O objeto do convênio foi alvo de investigação da chamada “Operação Sanguessuga”, procedimento que tinha por escopo examinar fraudes em licitações e superfaturamentos em aquisições de ambulâncias.

5. O superfaturamento calculado, no caso ora em análise, teve valor histórico de R\$ 37.498,52 (trinta e sete mil, quatrocentos e noventa e oito reais e cinquenta e dois centavos), a ser atualizado a partir de 12/4/2002. Frise-se que o valor do convênio foi de R\$ 132.000,00, sendo o aporte de R\$ 120.000,00 de responsabilidade do Concedente, em duas cotas iguais nos dias 7/2 e 14/3/2002, e R\$ 12.000,00 referente à contrapartida do Conveniente.

6. Após o exame dos documentos apresentados e a realização da 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.

7. A citação do ex-prefeito, Sr. Antônio Rodrigues da Silva, deu-se: a) solidariamente com a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., com o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoim e com a Srª Maria Loedir de Jesus Lara, em decorrência do superfaturamento verificado na aquisição/transfomação da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 3.368/2001, firmado com o Ministério da Saúde. Foi realizada, ainda, audiência do Sr. Antônio Rodrigues, para fins de apresentação das razões de justificativa quanto à homologação irregular da tomada de preços 2/2002.

8. A Sra. Maria Loedir de Jesus Lara, mesmo revel, foi excluída da relação processual, uma vez que restou comprovado que foi ludibriada pela confiança depositada na família Vedoim, após anos de convivência doméstica, emprestando seu nome para constituição da empresa Santa Maria que viria a ser utilizada para fins ilícitos.

9. O não acolhimento das alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas resultou, como visto, em imputação de débito, aplicação de multa e julgamento pela irregularidade das contas do recorrente.

10. O ex-Prefeito, inconformado com os termos do *decisum*, interpõe Recurso de Reconsideração, apresentando os seguintes argumentos, em suma:

a) que a responsabilidade pela realização da licitação era da comissão de licitação, portanto, como gestor apenas adjudicou e homologou o certame, não podendo ser responsabilizado pelas irregularidades outrora perpetradas, daí sua ilegitimidade passiva;

- b) que a formalização do procedimento licitatório foi regular e que o fato de a publicação da Tomada de Preços 2/2002 ter ocorrido posteriormente à data de autorização do processo licitatório e dos pareceres contábil e jurídico se deu por erro da Iomat (órgão de imprensa do Estado) e não do município;
- c) que como o Ministério da Saúde realizava levantamento de valores, a prefeitura entendeu desnecessária a realização da pesquisa, portanto, a responsabilidade pelo superfaturamento não pode ser atribuída a Prefeitura;
- d) que a ambulância adquirida está atendendo às necessidades da municipalidade, não cabendo anulação do certame, posto que este foi executado em observância aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, não sendo plausível a devolução dos recursos, pois o objeto do convênio foi devidamente concluído;
- e) que não há prova das irregularidades e que a fraude não se presume nem pode ser baseada em indícios como ocorreu na TCE;
- f) que não houve restrição à competitividade, pois o edital do certame foi publicado no D.O.U., conforme art. 21, I, da Lei de Licitações, no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso (fl. 24) e no mural da Prefeitura (fl. 23);
- g) que o município não pode ser responsabilizado pelo fato de ter tido a participação de apenas uma empresa, pois a licitação cumpriu todos os requisitos da lei;
- h) que os demonstrativos constantes dos autos mostram a aquisição de uma unidade móvel de saúde, com todos os equipamentos já inclusos no veículo;
- i) que a gradação da pena aplicada foi exagerada, devendo, nesse caso, serem levados em consideração os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Ao final, requerer a procedência do recurso, com a exclusão de sua responsabilidade, ou, alternativamente, que lhe seja aplicada apenas multa, vez que não restou configurado prejuízo ao Erário.

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 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 repisa argumentos já rechaçados. Ao buscar demonstrar que os atos imputados como irregulares teriam sido legais, tenta se esquivar de sua responsabilidade como gestor dos recursos federais repassados por intermédio do Convênio nº 3.368/2001.

13. As alegações recursais apresentadas não têm o condão de afastar a responsabilidade do ex-Prefeito, tampouco o débito e a multa que lhe foram imputados, haja vista as graves irregularidades detectadas no procedimento licitatório, em especial o direcionamento dos convites para empresas que, doravante, estariam sendo alvo de investigações na Operação Sanguessuga. Constatou-se que as empresas agiam em conluio com gestores, funcionários públicos, 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 em relação à aquisição de Unidade Móvel de Saúde. As alegações do recorrente de que não houve superfaturamento não procedem, visto que o gestor não poderia ter se pautado única e exclusivamente em parâmetros e valores definidos e aprovados pelo Ministério da Saúde, visto que os preços foram calculados pelo órgão repassador para estabelecer parâmetros em relação ao *quantum* a ser repassado.

15. O parâmetro de valor a ser utilizado na licitação deveria ter sido levantado pelo licitante, de forma a servir como balizador para avaliar a adequação da proposta de cada licitante. Nesse sentido, o gestor tinha que agir com prudência e buscar sempre o menor preço de aquisição no mercado, em observância ao princípio da economicidade insculpido no caput do artigo 37 da nossa Carta Magna.

16. Nesse ponto, há que se ter em conta que para se chegar ao valor de superfaturamento, a Unidade Técnica utilizou 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 (“Metodologia de Cálculo do Débito”, constante da página eletrônica do TCU, cujo seguinte endereço constou do ofício citatório enviado aos responsáveis: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao\\_sanguessuga/metodologia\\_calculo\\_superfaturamento.doc](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc)). Os aspectos temporais e de custos foram, outrossim, devidamente considerados na metodologia. Não é o caso, portanto, de se afastar o superfaturamento calculado, mesmo diante da informação de que a ambulância está atendendo as necessidades da população local.

17. É imperioso destacar que quem assina o termo de convênio compromete-se a zelar pela boa e regular aplicação dos recursos repassados e pela licitude dos pagamentos deles decorrentes. A obrigação de prestar contas é um princípio basilar de nossa Constituição. Essa conduta também encontrava-se prevista pelo artigo 7º, inciso XII, alínea "a", da IN STN/MF 01/1997, vigente à época da avença.

18. O prefeito, então, torna-se pessoalmente responsável não só pelo uso da quantia repassada, como também pelo adimplemento do objeto conveniado e pela prestação de contas. 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, entre os quais podemos arrolar os da razoabilidade e da proporcionalidade, mencionados pelo próprio recorrente. Era razoável, portanto, que o prefeito, como homem médio, estivesse atento aos trabalhos efetuados pela Comissão de Licitação, bem assim aos preços para a aquisição do bem. Se assim não agiu, não cabe responsabilizar a Comissão de Licitação.

19. O fato de o objetivo ter sido cumprido, não afasta as constatações de que não houve igualdade de condições de concorrência, tampouco a economia requerida, dado o superfaturamento calculado, conforme metodologia especificada no item 16, supra. Essas ocorrências implicaram na responsabilização não só do gestor, como também da empresa que se beneficiou com a percepção a maior do que realmente lhe seria devido.

20. Frise-se que os órgãos de controle agiram conjuntamente 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. Demais disso, é importante repisar 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 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 Federal:

"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 licitado, 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)

21. 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, por vezes, de bens diversos dos licitados (desvio de objeto).

22. A Operação Sanguessuga, como visto, veio para comprovar que por traz de uma aparente regularidade em procedimentos licitatórios, editais e contratações, havia um plano formulado em diversas esferas político-administrativas para obter vantagens ilícitas com o uso indevido dos recursos públicos federais da área da saúde. Os grandes problemas foram os direcionamentos das licitações, realizadas com o fito de favorecer empresas que participavam da ação criminosa, os sobrepreços e superfaturamentos. Assim, não há que se falar que o TCU não pode se basear em indícios de fraudes, já que estas foram devidamente comprovadas nestes autos.

23. Nessa linha, há que se rememorar que o fracionamento nas aquisições foi uma constante e era 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 Vedoim, 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".

24. Assim, o fracionamento não permitiu o aumento da competitividade, mas que houvesse, deliberadamente, o direcionamento dos convites para que empresas que agiam em conluio com gestores, políticos, servidores públicos pudessem se beneficiar da ação criminosa.

25. A mencionada publicação do edital no D.O.U., no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso e no mural da Prefeitura, conforme art. 21, I, da Lei de Licitações, não impediu a caracterização da restrição à competitividade, haja vista que esta se deu, justamente, pelo envio de convites para empresas predeterminadas, que faziam parte de um esquema fraudulento deflagrado pela Operação Sanguessuga.

26. Diante das considerações aqui alinhadas, não há como acatar as alegações recursais trazidas à baila pelo ex-prefeito do Município de Poxoréo/MT, visto que a gradação da pena aplicada não foi exagerada, pois se deu em consonância com o valor do débito e em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Também não há como aplicar só a multa, conforme requerido, vez que restou configurado prejuízo ao Erário, consubstanciado no superfaturamento, situação que requer o devido ressarcimento.

27. Em razão do exposto, acolho os pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU 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