

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 021.928/2010-0

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)

Unidade: Prefeitura de São João do Meriti/RJ.

Responsáveis: Antônio Pereira Alves de Carvalho, Cícero Augusto Sousa Costa, Uzias Silva Filho, Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Luiz Antônio Trevisan Vedoin.

Advogado constituído nos autos: 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. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO SUCESSOR. 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 Cícero Augusto Sousa Costa, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Uzias Silva Filho, a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio abaixo discriminado, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde (UMS), em decorrência da “Operação Sanguessuga” deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Processo Original: 25001.041589/2007-00		Auditoria DENASUS 4704	
Convênio Original FNS: 565/2000		Convênio Siafi: 395139	
Início da vigência: 30/6/2000		Fim da vigência: 11/9/2002	
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura de São João de Meriti			UF: RJ
Objeto Pactuado: Aquisição de uma unidade móvel de saúde			
Valor Total Conveniado: R\$ 96.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 80.000,00		Percentual de Participação: 83,33	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 16.000,00		Percentual de Participação: 16,67	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordem Bancária – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2001OB406791 (peça 6, p. 23)	15/1/2001	18/1/2001 (peça 2, p. 51)	R\$ 80.000,00

Histórico

2. Com base na instrução à peça 13, p. 1-19, foi efetuada a citação do então Secretário de Saúde de São João do Meriti/RJ, Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, o qual foi responsável pela

homologação do procedimento licitatório (peça 4, p. 4) e atuou como ordenador de despesa (peça 5, p. 48-49), solidariamente com a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e seu sócio administrador, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, em razão de haver sido constatado o indício de superfaturamento na aquisição do veículo e sua transformação em unidade móvel de saúde (peças 20, 21 e 22).

3. Outrossim, foi efetuada a audiência do prefeito sucessor, Sr. Uzas Silva Filho, tendo por fundamento a não entrega dos documentos do processo licitatório à equipe de fiscalização do Denasus (peça 23).

4. Em resposta, apenas o ex-Secretário de Saúde encaminhou suas alegações de defesa (peça 29, p. 1-8). Os demais responsáveis, embora tenham atestado o recebimento da citação (peça 27) e da audiência (peça 26), permaneceram silentes.

5. Nos termos da instrução à peça 34, p. 1-4, foi ressaltado, quanto aos responsáveis solidários arrolados nos presentes autos, que, em caso semelhante, o TCU decidiu de modo diverso, consoante o Acórdão 2.532/2012-TCU-2ª Câmara, de 20/4/2012, ao examinar Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho, ex-Prefeito do Município de São João do Meriti/RJ, o qual teve as contas julgadas irregulares, em razão de haver sido apurado superfaturamento na aquisição de duas unidades móveis de saúde.

5.1. Naquela ocasião, o TCU tornou insubsistente o Acórdão 5.325/2011-TCU-2ª Câmara, em razão de error in procedendo, caracterizado pela falta de citação solidária do ex-Prefeito, Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho, com o então Secretário de Saúde do Município, Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, bem como com a empresa fornecedora e sua sócia-administradora, vez que o Sr. Secretário de Saúde, além de assinar o Termo de Convênio, atuou também naqueles autos como ordenador de despesas da avença, por meio de delegação de competência.

5.2. Ao examinar os argumentos do recurso em referência, o Ex^{mo} Sr. Ministro Raimundo Carreiro, em seu voto, manifestou-se, in verbis (peça 13, p. 69-70 – TC 020.644/2009-9):

10. Compulsando os autos, observa-se, claramente, que quem assinou o Termo de Convênio foi o Secretário Municipal de Saúde (fl. 172 do Volume Principal). Mas essa situação pode excluir, por completo, a responsabilidade do Prefeito municipal, como requerido?

12. Entendo que não, pois o fato de o ex-prefeito não ter assinado o Termo de Convênio não o exime da obrigação de vigiar a boa e regular aplicação dos recursos repassados, de prover meios e recursos para a plena concretização do objeto acordado, de escolher colaboradores, no caso Secretários, aptos a bem gerir os recursos públicos sob sua guarda. Essas obrigações decorrem das obrigações constantes do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, do art. 39 de Decreto 93.872/1986.

13. Concretamente, muito embora não tenha apostado sua assinatura no Termo de Convênio, foi o ex- Prefeito quem encaminhou a proposta de Convênio, o Plano de Trabalho e o Projeto para a Aquisição de Unidade Médica/Oftalmológica para o Ministério da Saúde (fls. 34 a 43 do Volume Principal). Ou seja, não há dúvida que participou ativamente dos procedimentos necessários para a aprovação e posterior assinatura do ajuste.

14. Demais disso, a leitura do preâmbulo do Termo de Convênio mostra que o Conveniente, no caso a Prefeitura de São João de Meriti/RJ, foi representado por seu Prefeito, à época, Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho, na qualidade de agente político legitimamente escolhido pelo voto popular.

15. Nesse caso específico, mesmo diante da existência de Delegação de Competência, não se pode afastar a culpa in vigilando e a culpa in eligendo, posto que o ex-Prefeito, em última análise, tem a responsabilidade de bem escolher seus colaboradores e de vigiar as ações por eles desenvolvidas no âmbito de suas competências.

(...)

19. Embora concorde com as ponderações feitas pelo Secretário da Serur, as quais foram ratificadas pelo Parquet especializado, como visto, no presente caso não se pode olvidar que o Secretário de Saúde: assinou o termo de convênio (fl. 172 do Volume Principal); solicitou a

realização de licitação para aquisição de duas UMS, em descumprimento ao que fora acordado no Plano de Trabalho, cujo objetivo era a aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde Tipo Microônibus oftalmológico (Ofício 848/2004 – GAB/SEMUS – fl. 125, VP); adjudicou o objeto à Planam; homologou o procedimento licitatório (fl. 493-495, vol.3). Entendo, pois, que a solução mais adequada será promover a citação solidária do ex-prefeito, ex-Secretário de Saúde, da empresa Planam e de sua sócia administradora.

20. Como o ex-Secretário de Saúde do Município não foi citado solidariamente, observo que, de fato, houve um erro de procedimento, o que justifica o provimento recursal, para fins de tornar insubsistente o Acórdão 5.325/2011-2ª Câmara. Destarte, faz-se necessário o retorno dos autos ao relator a quo, para a adoção das providências necessárias para a repetição do ato, na forma do art. 176, parágrafo único, incisos I e II do Regimento Interno do TCU. Os atos processuais de citação da empresa Planam Ind. Com. e Rep. Ltda. e de sua sócia-administradora, a Srª Cléia Trevisan Vedoin, podem ser aproveitados, nos termos do artigo 175 do RI/TCU.

21. Frise-se que o fato de a prestação de contas do Convênio ter sido aprovada pelos técnicos do Ministério (PARECER GESCON 4177 de 17/11/05), não afasta a competência do TCU de analisar eventuais irregularidades nas contas, tal como aconteceu no caso concreto, onde foi detectado superfaturamento na aquisição das unidades móveis de saúde.

22. Havendo débito e nexó causal entre a conduta dos agentes e as impropriedades elencadas, surge para os responsáveis o dever de ressarcir aos cofres públicos os valores não aplicados, ou mesmo mau aplicados na execução da avença.

5.3. Nos presentes autos, constatou-se que o ex-Secretário de Saúde foi o ordenador de despesas, bem como homologou o processo licitatório (peça 4, p.4). Todavia, verificou-se que o ex-Prefeito, Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho, também teve a sua cota de participação no convênio sob exame, não havendo dúvidas de que o responsável gerenciou todo o processo de solicitação de recursos junto ao Ministério da Saúde, bem como a execução da despesa e apresentação da prestação de contas do convênio, a saber:

- a) assinou o termo de convênio, o qual teve como testemunha o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (peça 1, p. 44-51);
- b) encaminhou a solicitação de recursos ao Ministério, com o detalhamento do projeto (peça 1, p. 30-35, 38-39);
- c) encaminhou o pedido de reformulação do convênio (peça 2, p. 5-6, 18-21);
- d) solicitou a prorrogação do convênio (peça 2, p. 38);
- e) assinou a ordem de pagamento para devolução do saldo remanescente (peça 5, p. 21);
- f) encaminhou documentos ao Ministério da Saúde para complementar a prestação de contas (peça 4, p. 20).

5.4. Nesse sentido, nos termos do subitem 10.1.1 da instrução à peça 34, p. 1-4, foi procedida à citação solidária do ex-Secretário de Saúde, Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, representante legal dessa empresa, com o então Prefeito do Município de São João do Meriti/RJ, Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho.

5.4.1. Ressalta-se, todavia, que foi expedido ofício citatório apenas para o Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho, em razão de haverem sido mantidos inalterados, nos termos dos artigos 175 e 176, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, os demais atos processuais praticados, relacionados à citação solidária do Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, representante legal dessa empresa.

Efetivação da citação

6. Conforme mencionado, o exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de citação, na forma prevista no art. 179, incisos II e III, do RI/TCU, o responsável a seguir arrolado em razão das irregularidades delineadas na instrução anterior (peça 34, p. 1-4).

Responsáveis	Ofício – Citação	Aviso de Recebimento (AR)
Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho (CPF 099.149.607-82) solidariamente com o Sr. Cícero Augusto Sousa Costa (CPF 158.693.777-49), o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e a Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267/0001-54)	peça 37, p. 1-3	peça 38, p. 1-2

6.1. Cumpre assinalar que a efetivação da citação solidária dos responsáveis baseou-se na seguinte irregularidade:

a) indício de superfaturamento na aquisição do veículo Placa LOK7866 e sua transformação em unidade móvel de saúde, com fornecimento de equipamentos, objeto da Tomada de Preços 48/2002, com recursos recebidos por força do Convênio 565/2000 (Siafi 395139), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura do Município de São João de Meriti/RJ.

6.2. Responsáveis solidários: Antônio Pereira Alves de Carvalho, Cícero Augusto Sousa Costa, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, e Santa Maria Comércio e Representação Ltda.

6.3. Cálculo do superfaturamento apontado (peça 13, p. 13-14):

Valor de Mercado	Valor Pago	Débito para com a União (83,33%)	Data
R\$ 73.269,64	R\$ 96.000,00	R\$ 18.452,41	21/8/2002

Das Alegações de Defesa e Razões de Justificativa

7. Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda.

7.1. Embora os ofícios citatórios encaminhados pelo Tribunal tenham sido recebidos pelos responsáveis, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., após o decurso do prazo regimental, os responsáveis não apresentaram defesa, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7.2. Ressalte-se que uma cópia dos ofícios citatórios também foi encaminhada ao advogado desses responsáveis (peças 24-25), constituído em outros processos do TCU (peças 15-16), o qual também ficou silente.

8. Sr. Uziás Silva Filho (CPF 280.555.197-49), ex-Prefeito do Município de São João do Meriti/RJ (Gestão 2005-2008):

8.1. Consta dos autos que o ofício de audiência encaminhado pelo Tribunal foi recebido pelo Sr. Uziás Silva Filho (peça 26), no entanto, embora tenha solicitado prorrogação de prazo (peça 30), sendo concedida por meio do Ofício 1330/2012 (peça 31), o responsável não apresentou 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.

9. Sr. Cícero Augusto Sousa Costa (CPF 158.693.777-49), ex-Secretário de Saúde do Município de São João do Meriti/RJ (peça 29 – p. 1-8):

10. A seguir, será relacionada síntese da defesa apresentada pelo Sr. Cícero Augusto Sousa Costa e a correspondente análise:

Argumentos à peça 29, p. 2-7 – Aprovação da prestação de contas pelo órgão concedente; ausência de responsabilidade do ex-gestor; pesquisa de preços realizada previamente ao certame.

11. Após discorrer, preliminarmente, sobre o enfoque desta TCE, o defendente informou que foi o responsável pela aplicação dos recursos do convênio e apresentação da prestação de contas, a qual foi devidamente aprovada pelo órgão concedente. Afirmou que todas as decisões foram pautadas em aprovações técnicas em todo administrativo municipal.

12. Aduziu, ainda, que a execução do procedimento licitatório se deu pela Comissão de Licitação, ficando seu acompanhamento e execução a cargo dos órgãos municipais competentes, inclusive da procuradoria municipal. O defendente ressaltou, pelo exposto, que estaria comprovada

a responsabilidade e solidariedade dos servidores ocupantes de algumas pastas importantes no referido procedimento e total ausência de responsabilidade do ex-Secretário de Saúde.

13. Segundo o defendente, todos os procedimentos foram realizados e cancelados por corpo técnico próprio, não cabendo ao gestor discordar de toda a manifestação técnica dos autos. Foi salientado pela defesa que o convênio foi aprovado pelo Ministério da Saúde previamente ao certame licitatório, incluindo a coleta de preços que fundamentaram os valores apresentados junto ao Programa de Trabalho.

14. A defesa alega que o convênio teve sua prestação de contas aprovada pelo concedente (Parecer Gescon 5313/2003), tendo sido afirmado pelos técnicos do Ministério da Saúde que não havia restado configurada malversação na aplicação dos recursos públicos nem tampouco prejuízo ao Erário. Aduziu-se que o defendente não pode ser responsabilizado e apenado para recolhimento de possível débito apurado, vez que em momento algum o ex-Secretário de Saúde agiu de forma ilegal, antieconômica, sempre prezando pela saúde dos munícipes de São João de Meriti/RJ.

15. O defendente, ao final, requer o conhecimento da peça de defesa, bem como o provimento das alegações apresentadas, sendo reformado o acórdão que lhe imputa débito respectivo e arquivamento do processo.

Análise

16. Não há como serem acolhidas pelo Tribunal as alegações de defesa apresentadas pelo ex-secretário de saúde pelos motivos a seguir expostos. Quanto à aprovação da prestação de contas por parte do órgão concedente (Parecer Gescon 5313, de 16/10/2003 – Peça 5, p. 23-25), ressalta-se que este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo-se concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, o TCU “possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União”. Foram também nesse sentido os seguintes Acórdãos desta Corte: 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário.

16.1. Nessa linha também seguiu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, quando o Ex^{mo} Sr. Desembargador Federal João Batista Moreira, ao relatar apelação cível, assim se pronunciou (Acórdão 2006.30.00.002528-3 de TRF-1, Quinta Turma, 25/5/2011):

De todo modo, atesto sobre cumprimento do objeto e quitação das contas, pelos convenientes, não inibem fiscalização do Tribunal de Contas, nem vinculam, evidentemente, o resultado do julgamento das contas do convênio naquela Corte, sob pena de completo esvaziamento do controle externo.

16.2. Ademais, o próprio parecer do órgão concedente que aprovou as contas do responsável já esclarecia que aquele processo ficaria sujeito ao desarquivamento para consultas ou exames posteriores, caso ocorresse alguma necessidade pertinente. E foi isso que efetivamente veio a ocorrer neste caso. Até aquele momento, não havia metodologia adequada para avaliação dos custos dos veículos, adaptações e equipamentos. Além disso, as fiscalizações in loco e análises de prestações de contas realizadas pelo concedente foram menos acuradas que as fiscalizações efetuadas posteriormente pelas equipes do Denasus/CGU após a deflagração da Operação Sanguessuga (Precedentes: Acórdão 3.617/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 4.777/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 9.917/2011-TCU-2ª Câmara).

17. Relativamente à conduta subjetiva do ex-secretário de saúde, cabe assinalar que a mesma está relacionada à homologação da Tomada de Preços 48/2002 (peça 4, p. 4) com prejuízo ao Erário, tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades:

a) homologação do processo licitatório sem a necessária realização de pesquisa de preços do bem adquirido, em desacordo com o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993;

b) superfaturamento na aquisição do veículo, transformação e aquisição dos equipamentos para a UMS.

17.1. Por ter sido, à época, o responsável pela homologação do certame, entende-se que o ex-secretário de saúde não poderia se furtar da responsabilidade de supervisionar todo o processo de aquisição da UMS.

17.2. Assim, há de ser considerado que o Sr. Cícero Augusto Sousa Costa chamou para si a responsabilidade, perante a União, da escolha da empresa para o fornecimento da UMS, considerando que caberia ao ex-secretário de saúde, na função de supervisão e acompanhamento dos atos praticados, observar os preceitos legais em busca da legitimidade do procedimento licitatório. A esse respeito, reproduz-se, a seguir, excerto do Voto do Ex^{mo} Sr. Ministro Aroldo Cedraz (in Acórdão 1.295/2011-TCU-2ª Câmara):

(...)

14. A Secex/7 e o MP/TCU consideraram improcedentes os argumentos do ex-dirigente municipal, eis que:

a) há a possibilidade de responsabilização de agentes políticos, conforme decidido, de forma reiterada por esta Corte, desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença;

(...)

c) 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.

(...)

e) de fato, o ordenador de despesa não é responsável por prejuízos decorrentes de atos praticados por agente subordinado. Contudo, pode ser responsabilizado em caso de conivência com tais atos ou, ainda, em face da ausência da supervisão hierárquica que cabe a todos os agentes públicos, mesmo aos agentes políticos;

f) o instituto da delegação transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados.

(...)

17.3. Especificamente com relação à responsabilidade pela licitação, cabe à autoridade superior competente pela homologação 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.

17.4. 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 certame 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 consequências da licitação, pois com a homologação ocorre a superação da decisão inferior pela superior e, consequentemente, a elevação da instância administrativa.

17.5. Ainda quanto ao tema, destaca-se que esta Corte já decidiu de forma reiterada que há possibilidade de responsabilização de agentes políticos, desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença, o que restou demonstrado no presente caso (precedentes: Acórdãos 719/2011, 1295/2011, 3618/2011, 1295/2011, 3349/2011, todos da Segunda Câmara).

18. Segundo constou no Relatório de Fiscalização do Denasus, não houve comprovação de que foi realizada a pesquisa de preços, anteriormente ao processo licitatório, de forma a permitir o confronto das propostas com os preços correntes no mercado, conforme preceitua o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

18.1. De acordo com a jurisprudência predominante nesta Corte de Contas, a exigência de pesquisa de preços é estipulada nos arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/1993 (precedentes: Acórdão 3.349/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 5.323/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 8.197/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 9.139/2011-TCU-2ª Câmara).

18.2. Ressalta-se que o débito apurado nos autos foi facilitado pelo ato administrativo de homologação da Tomada de Preços 48/2002 (peça 4, p. 4) sem a necessária realização de pesquisa de preços dos bens e serviços adquiridos.

18.3. Assinala-se, ainda, que a pesquisa de preços deve ser dirigida a empresas que comercializam o bem a ser adquirido, com vistas a tornar-se instrumento fundamental para a demonstração da legalidade da licitação, na medida em que evidencia a adequação dos preços contratados com os de mercado.

18.4. A pesquisa de preços encontra seu embasamento legal em diversos dispositivos da Lei das Licitações, entre os quais o inciso IV do art. 43, a seguir transcrito:

43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...)

IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

18.5. Consoante o Acórdão 1.861/2008-TCU-1ª Câmara, na esteira de diversos julgados, o Tribunal orienta que:

Quando da elaboração do orçamento-base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

19. No que se refere ao superfaturamento verificado na aquisição da UMS, o prejuízo ao Erário foi identificado mediante comparação entre o preço praticado e o preço de referência definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens.

19.1. Os critérios utilizados encontram-se definidos na “Metodologia de Cálculo do Débito”, disponível no sítio eletrônico do TCU, e informados ao ex-secretário de saúde no ofício citatório, mediante o seguinte endereço eletrônico:

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

19.2. Resumidamente, a metodologia utilizada consistiu em estabelecer, por meio de pesquisa de mercado empreendida pela CGU e pelo Denasus, os preços de mercado ou de referência a serem utilizados como base de comparação para o cálculo do superfaturamento, bem como definir critérios objetivos que possibilitassem a comparação desses preços com os praticados em cada caso concreto. Definiu-se o preço de mercado de uma unidade móvel de saúde (UMS) como a soma de três componentes: o preço do veículo, o custo de transformação do veículo em UMS e o custo dos equipamentos a ela incorporados.

19.3. No TCU, a metodologia foi aprimorada. Para os preços dos veículos, passou-se a utilizar, sempre que possível, aqueles fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos, utilizados como referência, foram também levados em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas.

19.4. Para conferir ainda mais conservadorismo aos critérios adotados, a fim de se avaliar com bastante segurança a existência ou não de superfaturamento, considerou-se a prática de sobrepreço apenas nos casos em que os valores praticados excedessem os valores médios de

mercado das unidades móveis de saúde em mais do que 10%, patamar esse aprovado pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009.

19.5. Cabe destacar que, de acordo com o Denasus/CGU, “em várias licitações, foram adquiridos ônibus sucateados, realizadas transformações de péssima qualidade e instalados equipamentos desconhecidos – o que configura montagens do tipo fundo de quintal” (Voto do Relator no Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário). A esse respeito, a equipe do Denasus/CGU destacou que os valores utilizados como referência dos custos de veículo, transformação e montagem, foram baseados em serviços de alto padrão, com materiais de qualidade satisfatória e equipamentos de marcas tradicionais, enquanto as montagens realizadas pelas empresas vencedoras das licitações careciam, muitas vezes, de qualidade aceitável.

19.6. Ademais, o cálculo do débito ora imputado ao responsável apresenta-se demonstrado à peça 13, p. 13-14, mediante a comparação dos preços de referência com os preços praticados no convênio em estudo, de acordo com a metodologia descrita. Sobre este valor, calculou-se o montante a ser restituído aos cofres do Tesouro Nacional, com base no percentual de participação financeira da União no convênio. Dessa forma, conclui-se que a metodologia de cálculo em apreço foi, sobretudo, favorável ao responsável.

20. Ressalta-se que, em suas alegações de defesa preliminares, o responsável afirmou que com base no Decreto Municipal, foi “responsável pela aplicação dos recursos do citado convênio, incluindo aqui desde o recebimento da referida verba, até a prestação de contas...” (peça 29, p. 2).

21. Outrossim, restou comprovado que o ex-gestor foi o responsável pela homologação do certame (Tomada de Preços 48/2002 – peça 4, p. 4). Dessa forma, deve o mesmo responder pelos atos praticados na licitação, tendo em vista que coube ao ex-secretário de saúde avaliar a conveniência da contratação do objeto licitado pela Administração.

22. Cumpre assinalar que a responsabilidade daqueles que dão causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário independe de o agente ter, ou não, agido com a intenção de lesar o erário, bastando culpa em sentido estrito – negligência, imprudência ou imperícia (precedentes: Decisão 162/1997-TCU-2ª Câmara, Acórdão 246/2002-TCU-2ª Câmara, Acórdão 1.411/2003-TCU-Plenário, Acórdão 7.279/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 11.441/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 11.160/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 3.913/2012-TCU-2ª Câmara), configurada, no presente caso, pelo superfaturamento e demais irregularidades apuradas na licitação efetivada.

23. Considerando que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, ex-Secretário de Saúde do Município de São João do Meriti/RJ, não ilidiram as irregularidades apuradas nos autos, somos de opinião que as mesmas não devem ser acolhidas pelo Tribunal.

24. Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho (CPF 099.149.607-82), ex-Prefeito do Município de São João do Meriti/RJ (peça 39 – p. 1-19):

25. A seguir, será relacionada síntese da defesa apresentada pelo Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho e a correspondente análise:

Argumentos à peça 39, p. 2-14 – Da comprovação da delegação de competência alegada em fase de defesa preliminar; Do procedimento administrativo de aquisição, liquidação e pagamento de despesa.

26. Após discorrer, preliminarmente, sobre o enfoque desta TCE, o defendente informou que delegou competência ao então Secretário de Saúde do Município de São João do Meriti/RJ, Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, para executar o Convênio 565/2000, o qual foi o responsável pela homologação do certame licitatório e recebimento do bem (cf. Decreto 3894/2002 – peça 39, p. 15).

27. A defesa alega que a Secretaria de Saúde solicitou a reformulação do Plano de Trabalho (Ofício 301/2001 – peça 39, p. 18), a qual teria sido apontada como ato ilícito praticado pelo defendente, vez que resultou na aquisição de uma unidade de suporte básico, ao invés de uma unidade médico-odontológica. Foi ressaltado pelo ex-prefeito que o pedido inicial da Prefeitura era

uma Unidade Móvel (UTI) e não uma unidade médica-odontológica. Aduziu-se que o órgão competente para cuidar do setor de saúde de um município é a Secretaria de Saúde, a qual entendeu que, naquele momento, seria mais conveniente adquirir uma unidade móvel de suporte básico. Foi ressaltado, ainda, que todo o processo licitatório relativo ao Convênio 565/2000 foi conduzido pela Coordenadoria de Licitação da Secretaria de Saúde e pela Comissão Permanente de Licitação (cf. Portaria 1382/2002 – Peça 39, p. 19).

27.1. A defesa alegou, ainda, que a adjudicação da licitação foi aprovada e publicada pela Comissão de Licitação, tendo a Secretaria Municipal de Controle Interno, após criteriosa análise, referendado a homologação do certame. A homologação da licitação foi efetuada pelo Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, ex-Secretário de Saúde.

28. Segundo o defendente, a UMS foi devidamente recebida, em perfeitas condições. O convênio teve sua prestação de contas aprovada pelos técnicos do Ministério da Saúde (Parecer Gescon 5313/2003). Alegou-se que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), após exame do procedimento licitatório, não encontrou qualquer ato fraudulento ou de má-fé que poderia ter sido praticado pelo defendente.

29. A defesa alegou que, se todos os atos apontados como irregulares foram executados dentro do processo licitatório, através de atos privativos da Comissão de Licitação, por delegação de competência e responsabilidade inerente ao cargo, e se era o Secretário de Saúde o ordenador de despesas de sua pasta, não pode ser atribuído ao ex-prefeito qualquer ato irregular que supostamente teria sido praticado na execução do aludido convênio.

30. Foi apresentado arrazoado pelo defendente a respeito da responsabilização da Comissão de Licitação na busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Aduziu-se que o TCE/RJ já considerou que a responsabilidade por orçamentos fora do preço de mercado, bem como todos os procedimentos inerentes aos certames, não é do ordenador de despesa, mas sim do setor responsável pela cotação e decisão quanto ao julgamento da legalidade das propostas apresentadas. Foi reproduzido pela defesa excertos de julgados do referido tribunal sobre o tema (cf. peça 39, p. 8-11).

31. Alegou-se que, por força de delegação de competência para ordenar despesas, o processo licitatório não passou pelas mãos do defendente em nenhum momento, tendo sido adjudicada e homologada a licitação por autoridades que detinham o poder para tal, tendo sido questionado pela defesa que providências o ex-prefeito tomaria e como teria o responsável chancelado supostas irregularidades.

32. Segundo a defesa, fica claro que o agente político, gestor dos negócios municipais, não praticou qualquer ato de improbidade ou que pudesse suscitar em dano ou perigo de dano, motivo, para que, em exame de mérito, é de ser julgado improcedente o pedido.

33. Ao final, o ex-prefeito requer seja conhecida e provida a peça de defesa, excluindo o responsável da solidariedade arguida na citação, bem como seja arquivado o presente processo.

Análise

34. Não há como serem acolhidas pelo Tribunal as alegações de defesa apresentadas pelo ex-prefeito, tendo em vista a análise a seguir:

35. Embora o ex-prefeito tenha delegado competência ao Secretário de Saúde, Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, conforme constou do voto do Ex^{mo} Sr. Ministro Relator Raimundo Carreiro (Acórdão 2.532/2012-TCU-2ª Câmara), em caso análogo ao tratado nestes autos, tal fato não exime o ex-prefeito da obrigação de vigiar a boa e regular aplicação dos recursos repassados, de prover meios e recursos para a plena concretização do objeto acordado, de escolher colaboradores, no caso Secretários, aptos a bem gerir os recursos públicos sob sua guarda. Essas obrigações decorrem do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

36. Nesse caso específico, mesmo diante da existência de delegação de competência, não se pode afastar a culpa in vigilando e a culpa in eligendo, posto que o ex-Prefeito, em última análise, tem a responsabilidade de bem escolher seus colaboradores e de vigiar as ações por eles desenvolvidas no âmbito de suas competências.

37. Assim, a autoridade responsável perante a União em realizar e comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município era o seu representante legal e signatário do convênio, ou seja, o defendente. Esse foi o posicionamento do TCU ao analisar caso semelhante em outro processo oriundo da Operação Sanguessuga, conforme as seguintes palavras do Ministro Relator (Acórdão 1.782/2012-TCU-2ª Câmara):

Em sua defesa, o ex-prefeito alega, em suma, que:

a) não teria participado do procedimento licitatório, sendo responsável apenas pela assinatura do convênio.

O argumento não pode prosperar, visto que perante a União tornou-se responsável pela gestão dos recursos públicos federais transferidos. (...)

38. No que se refere às alegações de defesa envolvendo o posicionamento do TCE/RJ sobre a Tomada de Preços 48/2002, de igual modo, não devem ser acolhidas por esta Corte de Contas, vez que a competência de apuração de irregularidades na gestão de recursos públicos federais por parte do Tribunal de Contas da União decorre do estabelecido no art. 70 da Constituição Federal e na Lei 8.443/1992. A tomada de contas especial tem como pressuposto a ocorrência de dano ao Erário Federal, a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito.

39. A atuação desta Corte de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, não é obstada pela constatação de que a matéria sob apuração está sendo tratada de modo diverso no âmbito do TCE/RJ, do órgão concedente ou do Poder Judiciário.

40. Há de se considerar, ainda, que a presente TCE é resultado da conversão de Representação autuada no TCU a partir de Relatório de Fiscalização decorrente da Auditoria 4704, realizada em conjunto pelo Denasus e pela CGU, na Prefeitura de São João do Meriti/RJ, com a finalidade de verificar a execução do Convênio 565/2000 (Siafi 395139).

41. Logo, a jurisdição e a competência do Tribunal, no que tange ao julgamento das contas, são privativas e, por conseguinte, independe de outras instâncias, como já assentou a doutrina e jurisprudência desta Corte, a exemplo das Decisões 44/1999-TCU-Plenário; 58/1996-TCU-2ª Câmara; 251/2001-TCU-Plenário e 1.499/2002-TCU-Plenário e do Acórdão 73/2002-TCU-1ª Câmara.

42. De igual modo, quanto à aprovação da prestação de contas por parte do órgão concedente, conforme já tratado nos itens 16 a 16.2, retro, entende-se que o fato de ter ocorrido a aprovação pelos técnicos do Ministério da Saúde (Parecer Gescon 5313, de 16/10/2003 – Peça 5, p. 23-25), não afasta a competência do TCU de analisar eventuais irregularidades nas contas, tal como aconteceu no caso concreto, onde foi detectado superfaturamento na aquisição da unidade móvel de saúde.

43. No que tange à alegação de que o ex-prefeito não havia praticado qualquer ato de improbidade, cumpre assinalar que a citação do responsável baseou-se na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Nestes autos, não se legitima o exame da responsabilidade do defendente sob a ótica da improbidade administrativa. Cabe destacar que, em sede de Tomada de Contas Especial, restringe-se a atuação do Tribunal de Contas da União ao julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.

44. É certo que a análise da modalidade de ato de improbidade bem como a aplicação das penas previstas na Lei 8.429/1992 independe da aprovação ou da rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas (art. 21 e seus incisos). A existência de indícios da prática de ilícitos penais enseja o encaminhamento de cópia do Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao Ministério Público da União, para a adoção das providências que aquele órgão considerar cabíveis.

45. Quanto à questão da responsabilidade do defendente, o fato de não haver intenção de causar prejuízos e a circunstância de não haver benefício próprio do defendente com as irregularidades apontadas não o eximem da obrigação de ressarcir os danos decorrentes de sua

conduta no mínimo culposa por negligência (precedentes: Acórdão 7.279/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 8.643/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 11.441/2011-TCU-2ª Câmara).

46. Ademais, nos processos de controle externo no TCU, a boa-fé dos responsáveis não pode ser apenas presumida. Ao contrário, considerando o princípio da supremacia do interesse público que permeia a fiscalização da utilização dos recursos públicos, a boa-fé deve ser efetivamente demonstrada, cabendo esse ônus ao gestor desses recursos (precedentes: Acórdão 11.160/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 3.913/2012-TCU-2ª Câmara).

46.1. Por derradeiro, com relação à alegação de que a Secretaria de Saúde teria sido a responsável pela alteração do objeto previsto no Plano de Trabalho, que previa a aquisição de UMS (UTI – peça 1, p. 52) e não a aquisição de uma UMS – Suporte Básico, de igual modo, entende-se que a mesma não deve ser acolhida pelo Tribunal, considerando que o ex-prefeito deveria supervisionar todo o processo de execução do convênio em tela, conforme já tratado nos itens 35, 36 e 37, retro, por ser o representante legal do Município de São João do Meriti/RJ e signatário do convênio, bem como a autoridade responsável perante a União em realizar e comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município.

47. Considerando que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho, ex-Prefeito do Município de São João do Meriti/RJ, não ilidiram as irregularidades apuradas nos autos, não devem ser acolhidas pelo Tribunal.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

48. 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.

48.1. 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.

48.2. 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

48.3. Conforme demonstrado no subitem 9.12. (peça 13, p. 13-14) além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 3.691,37, 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

49. Em prestígio à economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente deste Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para

caso os responsáveis venham a requerer, o parcelamento do débito em até trinta e seis parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

50. 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.

51. 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.

52. Nesse diapasão, cabe lembrar as principais consequências, externas e internas a este Tribunal, do que se convencionou denominar “Operação Sanguessuga”:

- a) prisão preventiva de 48 pessoas e execução de 53 mandados de busca e apreensão;
- b) apenas em Mato Grosso, foram instaurados 136 inquéritos que resultaram em 435 indiciamentos por diversos crimes, como corrupção passiva, tráfico de influência, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha;
- c) oferecimento de Denúncia do Ministério Público Federal, e acatada pela Justiça Federal do Estado do Mato Grosso, contra 88 responsáveis;
- d) criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigação dos fatos (CPMI das ambulâncias);
- e) execução de fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU em 1.454 convênios federais firmados com o objetivo de adquirir unidades móveis de saúde;

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

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. Deseja-se, pois, deixar claro que estes processos não podem ser analisados individualmente, sem se levar em conta todo o conjunto fático-probatório em que estão inseridos, sob o risco de se avaliar indícios que, se analisados individual e ocasionalmente, poderiam não adquirir o relevo necessário.

57. Diante do todo o exposto, é de se concluir que os responsáveis Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Sr. Uziás Silva Filho e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. não lograram afastar as irregularidades apuradas nos autos.

58. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que os gestores, Sr^{es} Cícero Augusto Sousa Costa e Antônio Pereira Alves de Carvalho, devem, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares.

58.1. Os responsáveis, Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento do débito imputado e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

59. Relativamente ao Sr. Uziás Silva Filho, ex-Prefeito do Município de São João do Meriti/RJ (Gestão 2005-2008), caberá a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que o responsável não disponibilizou o processo licitatório à equipe de fiscalização do Denasus (cf. Relatório de Fiscalização 4704 – peça 1, p. 12).

Propostas de Encaminhamento

60. Em vista do exposto,

60.1. Considerando que o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. permaneceram revéis à citação do Tribunal;

60.2. Considerando que o Sr. Uziás Silva Filho ficou silente à audiência do Tribunal;

60.3. Considerando que as alegações de defesa interpostas pelos responsáveis, Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho e Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, não lograram elidir as irregularidades apuradas;

60.4. Submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los, via Ministério Público junto ao Tribunal, ao Ministro Aroldo Cedraz, relator sorteado em face da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/5/2009, com a seguinte proposta de mérito:

a) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos Sr^{es} Antônio Pereira Alves de Carvalho e Cícero Augusto Sousa Costa;

b) sejam julgadas irregulares as contas dos Sr^{es} Antônio Pereira Alves de Carvalho (CPF 099.149.607-82) e Cícero Augusto Sousa Costa (CPF 158.693.777-49), então Prefeito e Secretário de Saúde do Município de São João do Meriti/RJ, respectivamente, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, incisos III, do Regimento Interno;

c) sejam condenados solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento da importância indicada atualizada monetariamente e acrescida 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 recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	Valor (R\$)	Data
-------------------------	-------------	------

Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho (CPF 099.149.607-82); Sr. Cícero Augusto Sousa Costa (CPF 158.693.777-49); Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267.0001-54).	18.452,41	21/8/2002
--	-----------	-----------

d) seja aplicada, individualmente, aos responsáveis, Antônio Pereira Alves de Carvalho (CPF 099.149.607-82), Cícero Augusto Sousa Costa (CPF 158.693.777-49), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267.0001-54), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e ao Sr. Uzias Silva Filho (CPF 280.555.197-49) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) seja autorizado, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até trinta e seis 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) seja autorizada, 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) seja remetida 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 Rio de Janeiro, 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 Rio de Janeiro e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de São João do Meriti/RJ;

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 Ministério Público junto a esta Corte, ao oficial nos autos, manifestou-se nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada contra os Sr^{es} Cícero Augusto Sousa Costa, Antônio Pereira Alves de Carvalho e Luiz Antônio Trevisan Vedoin, e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., doravante denominada Santa Maria, a partir de representação encaminhada ao TCU referente ao Convênio 565/2000, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura de São João do Meriti-RJ, 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. Entre outras irregularidades, constatou-se a aquisição de unidade móvel de saúde a preço superfaturado.

Promovida a análise destes autos por intermédio das instruções às peças 13 e 34, foi realizada a citação dos responsáveis acima elencados, bem assim a audiência do Sr. Uzias Silva Filho, Prefeito do Município de São João do Meriti-RJ à época da auditoria, por não ter

disponibilizado à equipe do DENASUS a documentação atinente ao procedimento licitatório relativo ao convênio em apreço.

O Sr. Cícero Augusto Sousa Costa, ex-Secretário Municipal de Saúde daquela municipalidade, foi ouvido por ter atuado como ordenador de despesas e ser responsável pela homologação do procedimento licitatório, em cumprimento à delegação de competência a ele atribuída pelo ex-prefeito, Sr. Antônio Pereira Alves de Carvalho, por força do Decreto 3.894, de 19/3/2002 (peça 39, p. 15). Acresça-se a isso o fato de ter atestado a nota fiscal apresentada pela empresa fornecedora (peça 3, p. 36-37).

Não obstante a delegação de competência promovida pelo então prefeito municipal, foi ele ouvido em citação por ter participado ativamente da execução do convênio. Conforme apontado nas instruções às peças 34, p. 2, e 40, p. 3, o Sr. Antônio de Carvalho “gerenciou todo o processo de solicitação dos recursos e execução da despesa”, tendo em vista que:

- a) encaminhou a solicitação de recursos ao ministério com o detalhamento do projeto;
- b) assinou o termo do convênio, o qual teve como testemunha o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, exatamente o sócio administrador da empresa que veio a ser contratada;
- c) remeteu os pedidos de reformulação do plano de trabalho do convênio e de prorrogação do seu prazo de execução (peça 2, p. 5, 18, 20-21, 26-27, 31-32, 38);

d) recebeu a notificação do ministério, autorizando a reformulação do plano de trabalho. Ressalto que, conforme parecer técnico, o valor do bem foi reduzido de R\$ 96.000,00 para R\$ 82.500,00, sendo o ex-prefeito alertado acerca da “necessidade de que sejam observadas as recomendações técnicas constantes do supracitado parecer, cópia anexa” (peça 2, p. 11, 25, 28), apesar de não ter ocorrido a celebração de termo aditivo com vistas à alteração do valor do convênio;

e) assinou a ordem de pagamento para devolução do saldo remanescente do convênio (peça 5, p. 21); e

- f) encaminhou a documentação complementar da prestação de contas (peça 4, p. 20).

Em atendimento à citação, o Sr. Cícero Costa, por meio de defesa acostada à peça 29, alegou, basicamente, que:

a) embora tenha dado início ao procedimento licitatório, sua execução ficou a cargo de comissão de licitação, munida de corpo técnico experiente e competente para a prática dos atos necessários. Assim, não caberia ao gestor discordar da manifestação técnica dos autos;

- b) a prestação de contas do convênio foi aprovada pelo Ministério da Saúde.

Em adição a esses argumentos, o Sr. Antônio de Carvalho asseverou que (peça 39);

a) o convênio foi pactuado e aplicado sob a responsabilidade do então Secretário Municipal de Saúde, a quem coube a homologação do certame e o recebimento do equipamento, por delegação de competência;

b) a reformulação do plano de trabalho se deu em decorrência de solicitação realizada pelo Sr. Cícero Costa, a quem caberia identificar as reais necessidades do município. Ademais, o ato não teria trazido qualquer prejuízo ao erário;

c) à época da auditoria promovida pelo DENASUS, o processo licitatório foi analisado pelo TCE/RJ, que não identificou atos fraudulentos;

d) não poderia ser-lhe atribuído qualquer ato supostamente irregular na execução do convênio, visto que o processo licitatório foi conduzido “através de atos privativos da Comissão de Licitação”, e, “por delegação de competência e responsabilidade inerente ao cargo, (...) era o Secretário Municipal de Saúde o ordenador de despesas de sua pasta”. Sendo a gestão de recursos realizada por agentes delegados, “o defendendo não tomou conhecimento da maioria dos trâmites administrativos e financeiros realizados”.

À semelhança da unidade técnica, entendo que não mereçam acolhida os argumentos oferecidos.

Com relação ao Sr. Cícero Costa, restou cabalmente demonstrado no processo a sua atuação direta na execução dos recursos do convênio, como por ele mesmo admitido em sua defesa:

Como resta comprovado nos autos, com base no Decreto Municipal, foi responsável pela aplicação dos recursos provenientes do citado convênio, incluindo aqui desde o recebimento da referida verba, até a prestação de contas (...).

(...)

Uma vez investido dos poderes necessários para executar, gerir e representar a municipalidade no que tange aos contratos e convênios firmados por sua pasta ‘com absoluta responsabilidade do implemento das metas de programas e as consequentes prestações de contas’, conforme o Decreto Municipal foi quem deu início ao processo administrativo licitatório.

O fato de os atos atinentes à licitação terem sido executados por comissão de licitação não afasta a sua responsabilidade como gestor dos recursos, cabendo a ele adotar as providências e os controles necessários a possibilitar a sua correta execução, em conformidade com os princípios da legalidade, moralidade e economicidade.

Do mesmo modo, não merece guarida a alegação de que as contas foram aprovadas pelo órgão repassador dos recursos. Como bem ressaltado pela unidade técnica, o próprio parecer de aprovação (peça 5, p. 25) resguardou “o direito de regresso, sem prejuízo de outras sanções no caso de serem constatadas irregularidades em trabalhos de auditoria ou supervisão”, como ocorrido no presente caso. Portanto, não prosperam os argumentos colacionados aos autos pelo responsável.

Também não há como o ex-prefeito se eximir de sua responsabilidade nas irregularidades identificadas neste processo.

Consoante destacado pela 4ª Secex, o Tribunal, reiteradamente, vem decidindo quanto à possibilidade de responsabilização de agentes políticos, desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados à execução da avença.

Afora os atos acima relacionados, que motivaram a sua citação, o próprio responsável juntou ao processo cópia do Ofício 037/2001-Sepplan (peça 39, p. 17), por meio do qual foi-lhe solicitada autorização para início do processo licitatório. Autorizando o procedimento, o ex-prefeito encaminhou os autos “à licitação”, mediante despacho manuscrito no próprio documento. Assim, embora tenha delegado ao ex-secretário de saúde a competência para ordenar despesas de sua pasta, o documento por ele apresentado demonstra que manteve sob sua tutela a realização dos procedimentos licitatórios.

De mais a mais, como destacado pelo Ex^{mo} Ministro Augusto Nardes, quando da emissão do Voto Condutor do Acórdão 5.325/2011-2ª Câmara, proferido em processo envolvendo os mesmos responsáveis e idêntica ocorrência (superfaturamento na aquisição de unidades móveis de saúde):

(...) mesmo diante da existência de Delegação de Competência, não se pode afastar a culpa *in vigilando* e a culpa *in eligendo*, posto que o ex-Prefeito, em última análise, tem a responsabilidade de bem escolher seus colaboradores e de vigiar as ações por eles desenvolvidas no âmbito de suas competências.

Ambos, portanto, em meu julgamento, seriam responsáveis pela regular aplicação dos recursos transferidos pelo Governo Federal. Todavia, não foi o que se verificou no caso.

Como visto, a despeito de não ter sido elaborado termo aditivo objetivando a formal alteração do plano de trabalho, foi o ex-prefeito cientificado do teor do parecer técnico elaborado pelo Ministério da Saúde que, em face das modificações promovidas no objeto conveniado, reduziu o valor previsto do bem de R\$ 96.000,00 para R\$ 82.500,00 (peça 2, p. 28).

Apesar disso, a licitação foi realizada tendo como preço de referência o valor de R\$ 96.000,00 inicialmente aprovado, conforme o Ofício 563/2002-SEMUG (peça 2, p. 38), por intermédio do qual o Sr. Antônio de Carvalho requereu prorrogação adicional do convênio.

Não por coincidência, a empresa Santa Maria, cujo sócio havia assinado o termo de convênio como testemunha (peça 1, p. 51), sagrou-se vencedora com proposta de exatos R\$ 96.000,00, os quais foram pagos por meio de cheque no valor de R\$ 82.500,00, sacado à conta específica do convênio (peça 3, p. 8), mais depósito em conta corrente de R\$ 13.500,00, com recursos municipais.

No entanto, a apuração empreendida pelo Tribunal apontou que o veículo, já devidamente transformado, alcançaria o valor máximo de R\$ 73.269,64, resultando em prejuízo de R\$ 22.730,36, dos quais, R\$ 18.941,20 com recursos da União. Tal como relatado acima, nenhum dos defendentes atacou a questão do superfaturamento. Ambos se restringiram, em essência, a transferir responsabilidade um ao outro, não demonstrando, em momento algum, a pertinência do valor da aquisição.

Ressalto, ainda, que, de forma a comprovar a compra, foi apresentada a nota fiscal 00544, de 9/8/2002, a qual foi juntada aos autos por três cópias. A primeira, enviada quando da prestação de contas inicial (peça 3, p. 36-37), não menciona o número do convênio. Nada obstante, traz, como informação complementar, referência à emenda 002193/02, apesar de os recursos do convênio em apreço terem origem na emenda 00023552, que seria pertinente ao orçamento do exercício de 2000, ano em que o ex-prefeito solicitou a liberação dos recursos (peça 1, p. 30).

Outras duas cópias foram juntadas posteriormente. Uma delas é idêntica à anterior (peça 5, p. 38-39), inclusive o atesto, realizado pelo Sr. Cícero Costa. A outra, apesar de ter a mesma numeração, apresenta várias rasuras na descrição do bem (peça 5, 40-41) e atesto do Sr. Cícero Costa, mas com grafia diferente, apresentando, por conseguinte, indícios de falsificação. Nesta última, o número do convênio foi inserido de forma manuscrita.

Chama atenção, ainda, o fato de que, em anexo à nota fiscal que teria sido emitida pela Santa Maria, foi encaminhada nota fiscal da empresa Torino Comercial de Veículos Ltda., de quem a contratada teria adquirido o veículo. O documento está rasurado exatamente nos itens “valor” e “valor por extenso” (peça 3, p. 38), impossibilitando a leitura do efetivo preço de aquisição do bem.

Todas essas ocorrências, em meu entendimento, põem em dúvida a validade desses documentos fiscais para efeito de comprovação da regularidade da aquisição, e corroboram o posicionamento pela irregularidade das contas dos Sr^{es} Cícero Costa e Antônio de Carvalho e sua responsabilização, solidariamente ao Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e à empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. – revéis neste processo – pelo débito apurado.

Por fim, no tocante à multa sugerida ao Sr. Uziás Silva Filho, prefeito sucessor do Sr. Antônio de Carvalho, demandado a apresentar razões de justificativa para a “não entrega dos documentos do processo licitatório referente ao Convênio 565/2000 (...) à equipe do Denasus”, entendo que seria de excessivo rigor.

Conforme mencionado na instrução à peça 13, p. 18, a auditoria 4704 foi realizada no período de 19 a 29 de setembro de 2006, próxima, portanto, à inspeção também promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro — que teria sido empreendida “em vista de matéria publicada no Jornal O DIA, de 11/5/2006” (peça 10, p. 43, e peça 11, p. 47). Não pode ser descartada, portanto, a possibilidade de que os documentos requeridos não tenham sido fornecidos exatamente porque não estavam disponíveis no momento da auditoria.

Ante todo o exposto, este Representante do Ministério Público junto ao TCU se manifesta parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento sugerida pela 4ª Secex, divergindo, apenas, no tocante à aplicação de multa ao Sr. Uziás Silva Filho. Assim, posiciono-me, em essência, por:

- a) considerar o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. revéis nestes autos;
- b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Sr^{es} Cícero Augusto Sousa Costa e Antônio Pereira Alves de Carvalho, e, em decorrência, julgar irregulares as suas contas;
- c) condenar os referidos responsáveis, solidariamente ao Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., à restituição do débito apurado;
- d) aplicar a todos os responsáveis a multa preconizada no art. 57 da Lei 8.443/1992.”

É o Relatório.