

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 017.373/2012-3

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)

Unidade: Prefeitura de Rondolândia/MT.

Responsáveis: José Luiz da Silva, Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Luiz Antônio Trevisan Vedoin.

Advogados constituídos nos autos: Geneci Alves Apolinário (OAB/RO 1007) e Ivo Marcelo Spinola da Rosa (OAB/MT 13.731).

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

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelos seus dirigentes, nos seguintes termos:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra José Luiz da Silva, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Santa Maria Comércio e Representação Ltda., 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: 25007.000067/2008-71	Auditoria DENASUS 4960 (peça 1, p. 6-36)		
Convênio Original FNS: 1200/2002 (peça 1, p. 56-63)	Convênio Siafi: 455852		
Início da vigência: 1/7/2002	Fim da vigência: 14/10/2003		
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Rondolândia			UF: MT
Objeto Pactuado: uma unidade móvel de saúde			
Valor Total Conveniado: R\$ 114.400,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 104.000,00		Percentual de Participação: 90,91	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 10.400,00		Percentual de Participação: 9,09	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2002OB408918 (peça 1, p. 37)	18/12/2002	20/12/2002 (peça 1, p. 133)	52.000,00

2. Por meio do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário, o Tribunal, entre outras providências, determinou ao Denasus e à CGU que encaminhassem os resultados das auditorias diretamente ao

TCU, para serem autuados como representação, e autorizou sua conversão em tomada de contas especial, nos casos em que houvesse indícios de superfaturamento, desvio de finalidade ou de recursos ou qualquer outra irregularidade que resultasse prejuízo ao erário federal (subitens 9.4.1. e 9.4.2.1 do referido Acórdão).

Efetivação das Citações e Audiências

3. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de audiências e citações, na forma prevista no art. 179, incisos II e III, do RI/TCU, os responsáveis a seguir arrolados em razão das irregularidades delineadas na instrução à peça 3, abaixo expostas.

Débito I

Responsável	Ofício Citação (peça)	Ofício Audiência (peça)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peça)
JOSÉ LUIZ DA SILVA (então prefeito do Município de Rondonândia/MT)	8	8	15
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (administrador de fato da empresa Santa Maria Ltda.)	10	-	11
SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. (empresa contratada)	9	-	11

3.1. O débito I decorreu de superfaturamento na aquisição do veículo objeto do Convite 30/2002, utilizando-se os recursos recebidos por força do Convênio 1200/2002 (Siafi 455852), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Rondonândia/MT, conforme abaixo demonstrado:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 3, p. p. 16-17):

Valor de mercado	Valor pago	Débito (90,91%)	Data
26.402,20	62.500,00	32.816,51	30/12/2002

Débito II

Responsável	Ofício Citação (peça)	Ofício Audiência (peça)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peça)
JOSÉ LUIZ DA SILVA (então prefeito do Município de Rondonândia/MT)	8	8	15
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (administrador de fato da empresa Enir Rodrigues de Jesus Epp.)	10	-	11

3.2. O débito II decorreu de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para unidade móvel de saúde, objeto do Convite 33/2002, utilizando-se os recursos recebidos por

força do Convênio 1200/2002 (Siafi 455852), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Rondolândia/MT, conforme abaixo exposto:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 3, p. p. 16-17):

Valor de mercado	Valor pago	Débito (90,91%)	Data
47.355,00	51.900,00	4.131,86	2/1/2003

3.3. A audiência foi realizada junto ao então prefeito do Município de Rondolândia/MT, agente homologador dos Convites 30 e 33/2002, Sr. José Luiz da Silva, com o objetivo de oportunizar a apresentação de razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4960, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 1200/2002 (Siafi 455852):

a) Irregularidade: fracionamento indevido de despesas – para consecução do objeto do convênio a Prefeitura Municipal realizou dois procedimentos licitatórios, Convites 30 e 33/2002. A soma dos dois certames realizados – R\$ 114.400,00 - ultrapassa o limite permitido para a modalidade Convite, caracterizando fuga à correta modalidade de licitação (Tomada de Preços). O procedimento adotado desobrigou o gestor da publicação do ato convocatório no diário oficial ou jornal de grande circulação, fato que pode ter prejudicado a competitividade do certame. Norma infringida: art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993.

b) Irregularidade: empresa habilitada para participar do Convite 30/2002 com certidão irregular da Previdência Social: A empresa Vedovel Comércio e Representações Ltda. apresentou Certidão Negativa de Débitos da Previdência Social com numeração 015022002-14001020 e com suposta data de emissão em 24/6/2002. No entanto, em consulta ao sítio da Previdência Social, constatou-se que a certidão apresentada (015022002-14001020) havia sido emitida em 21/2/2002, com validade até 22/4/2002, não comprovando, portanto, a regularidade da empresa com a Previdência Social no período do Convite 30/2002. Norma infringida: art. 29, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

c) Irregularidade: as propostas apresentadas no âmbito do Convite 33/2002, relativo à aquisição de equipamentos para a unidade móvel de saúde pactuada, não continham informações quanto à capacidade, marca e modelo dos equipamentos ofertados. A ausência dessas informações prejudica a realização de um julgamento objetivo das propostas, e, por conseguinte, a escolha da melhor oferta para a Administração Pública. Norma infringida: art. 3º da Lei 8.666/1993.

Das Alegações de Defesa

4. O Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267.0001-54), após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa em resposta aos ofícios de citação, 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.

5. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. José Luiz da Silva, então prefeito do Município de Rondolândia/MT.

Alegações de defesa e razões de justificativas do Sr. José Luiz da Silva, acostadas à peça 13.

DA PRESCRIÇÃO (P. 1-2)

6. Observa que os fatos em análise se deram no ano de 2002 e que a prestação de contas do Convênio 1200/2002 foi aprovada em junho de 2004, conforme comprova o documento à peça 2, p. 112 (Parecer Gescon 2552), argumentando, nesse passo, que ocorreu a prescrição quinquenal da presente ação, já que transcorreram mais de oito anos da aprovação das contas.

ANÁLISE

6.1. O TCU, por intermédio do Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, assentou o entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme transcrito a seguir:

Acórdão 2709/2008-TCU-Plenário

9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;

Voto

3. [...] o Supremo Tribunal Federal [...] ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou: ‘No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988, segundo o qual:

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

(...).

4. A temática aqui analisada trata exclusivamente de interpretação de dispositivo constitucional. Considerando que o STF, intérprete maior e guarda da Constituição, já se manifestou no sentido de que a parte final do § 5º do art. 37 da Carta Política determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, não me parece razoável adotar posição diversa na esfera administrativa.

6.2. Como visto, não há prazo prescricional para instauração de Tomada de Contas Especial.

6.3. Não obstante, restou consignado no subitem 9.1 do Acórdão 2.709/2009-TCU-Plenário, acima reproduzido, que a instauração poderia ser dispensada, a teor da Instrução Normativa TCU 56/2007. Tal regulamento, todavia, foi revogado, em 2012, pela IN TCU 71, que assim dispõe sobre o assunto:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...);

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

Art. 19. Aplicam-se as disposições constantes do art. 6º desta Instrução Normativa às tomadas de contas especiais, ainda pendentes de citação válida, que se encontram em tramitação no Tribunal de Contas da União.

(...)

6.4. No caso em análise, o referido prazo de dez anos para instauração da TCE, definido no art. 6º, inciso II, da IN - TCU 71/2012, não foi superado, já que as ocorrências danosas ocorreram em 30/12/2002 (Débito I, subitem 3.1 acima) e em 2/1/2003 (Débito II, subitem 3.2 acima) e a citação do responsável, por este Tribunal, efetivou-se em 29/11/2012 (peça 15).

6.5. Ante o exposto, assevera-se cabível a presente TCE.

DA APROVAÇÃO DAS CONTAS (P. 2-8)

7. Alega que, como a prestação de contas do convênio em estudo foi aprovada em junho de 2004 (Parecer Gescon 2552, peça 2, p. 112), restou demonstrado que não houve ato de improbidade administrativa ou qualquer irregularidade e que se operou a coisa julgada administrativa. Entende, pois, que o presente processo deve ser considerado improcedente

7.1. Reporta-se aos artigos 9º, 10º e 11º da Lei de Improbidade Administrativa, observando, apoiado em pareceres do advogado José Maria de Souza Martinez, que a referida Lei é taxativa, não admitindo qualquer tipo de interpretação que não seja a literal, e, assim, defende que nenhuma das condutas levantadas na presente TCE configura os atos de improbidade nela previstos.

7.2. Afirma que não houve, no caso, enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio público, ato atentatório contra a Administração Pública, desvio de verbas nem dano a ser reparado. Houve, sim, a disponibilização do bem conveniado à população.

7.3. Cita entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo (peça 13, p. 3-4) para argumentar que, não havendo lesão ao patrimônio público, a ação civil será improcedente.

7.4. Expõe que as contas públicas do Município de Rondolândia/MT foram aprovadas pela Câmara Municipal, asseverando que houve obediência aos princípios gerais do Direito Administrativo.

7.5. Alega que inexistem, no caso, os pressupostos para a instauração de tomada de contas especial, listados pela defesa à peça 13, p. 5-6, bem como que o presente procedimento foi instaurado sem ser precedido de providências saneadoras por parte do concedente e de notificação do responsável, conforme determina a norma pertinente, configurando, assim, caso de nulidade processual.

7.6. Além disso, argumenta que este Tribunal não observou as vedações atinentes à instauração de processo de tomada de contas especiais, contidas no manual de TCE e reproduzidas pela defesa à peça 13, p. 7-8, acrescentando que a jurisprudência do TCU tem sido no sentido de arquivar o processo de TCE, por falta de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, verificadas as hipóteses vedadas.

ANÁLISE

7.7. O Parecer Gescon 2552/2004 do Ministério da Saúde, de aprovação das contas do convênio, não faz coisa julgada administrativa, sendo cabível a atuação desta Corte de Contas, que, segundo os arts. 4º e 5º, inciso VII, da Lei 8.443/1992, tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, dentre elas a aplicação de recursos públicos federais mediante convênio.

7.8. Ademais, este Tribunal não está adstrito à opinião dos técnicos que analisaram a documentação do ajuste, mesmo porque, até aquele momento, não havia metodologia adequada para avaliação dos custos dos veículos, adaptações e equipamentos. O TCU não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo 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, entre outros: 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário.

7.9. Dessa forma, a aprovação das contas do convênio pelo Ministério da Saúde e das contas do Município de Rondolândia/MT pela Câmara Municipal não prejudica o prosseguimento desta TCE.

7.10. Com relação às alegações em torno de que os atos apontados não configuram improbidade administrativa, esclarece-se que não se legitima, nos autos, o exame da responsabilidade do defendente sob essa ótica. A citação dos responsáveis baseou-se na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). 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.

7.11. 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.

7.12. Este processo decorre de irregularidades verificadas na aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio 1200/2002 que resultaram em prejuízo ao erário - conforme previsto no item 3 referenciado pela defesa à peça 13, p. 6 - e visa, entre outros objetivos, ao ressarcimento dos débitos apurados, relativos aos superfaturamentos constatados na aquisição da unidade móvel de saúde conveniada, os quais, até o momento, não foram desconfigurados nem recolhidos - não se aplicando, portanto, a proibição constante da letra “f”, descrita pela defesa à peça 13, p. 8. Dessa forma, assevera-se que o presente feito é procedente.

7.13. Quanto à alegação de que este procedimento foi instaurado sem ser precedido de providências saneadoras por parte do concedente e de notificação do responsável, existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Como já discutido no Tribunal, na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

7.14. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório dá-se nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado, por exemplo, nos Acórdãos 1.540/2009-1ª Câmara, 2.329/2006-2ª Câmara e 2.647/2007-Plenário.

7.15. Nesse contexto, os responsáveis foram devidamente citados (cf. peças 8-10, 11 15), e estão tendo a oportunidade de apresentar provas e novas versões para os fatos, previamente à decisão definitiva deste Tribunal, que somente se pronunciará após análise das defesas oferecidas.

7.16. Embora alegue que colocou o bem à disposição da população, o responsável está sendo instado a se manifestar acerca do superfaturamento e das demais irregularidades apuradas no processo de aquisição da unidade móvel de saúde em exame, descritas no item 3.3 acima, não cabendo, portanto, no caso, tal alegação.

7.17. Ante o exposto, rejeitam-se os argumentos apresentados.

DO MÉRITO (P. 8-16)

8. Entende que as presentes contas devem ser aprovadas, uma vez que não ocorreram irregularidades no processo licitatório.

8.1. Argumenta que o fato de as empresas licitantes participarem de esquema de desvio de dinheiro não vicia o processo, tampouco prova qualquer ocorrência impugnada.

8.2. Defende que os apontamentos não devem ser analisados friamente e que as circunstâncias do Município de Rondolândia/MT, à época, deveriam ser levadas em consideração. O ente era recém criado, a gestão do ex-prefeito era a primeira, o município não possuía estrutura adequada e a equipe de funcionários contratada não tinha experiência administrativa, por isso alguns erros materiais podem ter ocorrido, sem, no entanto, ter havido má-fé ou dolo.

8.3. Quanto ao fracionamento da licitação, a defesa alega que foi realizada pesquisa de mercado e que não foi encontrada empresa que fornecesse o veículo já equipado, com todas as especificações necessárias. Houve, então, a necessidade de se adquirir o veículo e os equipamentos de empresas distintas, o que importou no fracionamento do certame. Assevera que tal procedimento não trouxe prejuízo ao erário público e objetivou facilitar a aquisição dos produtos, e não burlar a legislação pertinente.

8.4. Afirmar que os apontamentos realizados em torno das certidões apresentadas pelas licitantes também não causaram prejuízo ao erário público, uma vez que as empresas ditas irregulares não venceram os certames. Acrescenta que, no caso, não houve dolo por parte do requerido nem de sua equipe de trabalho, pois todos eram inexperientes, e que as condições precárias do município recém criado impediram a verificação da autenticidade das certidões apresentadas. Se houve má-fé, alega que partiu das empresas.

8.5. Expõe que o bem adquirido foi um ônibus com todos os equipamentos necessários para o atendimento da comunidade no próprio local, e não uma unidade destinada ao transporte de doentes; que o Ministério da Saúde deu parecer favorável ao pleito de aquisição da UMS; que o objeto adquirido foi considerado compatível com o edital, conforme se verifica do item 3.3.2 do Relatório do Denasus/CGU (peça 1, p. 23); e que houve apresentação e aprovação da prestação de contas, consoante se depreende do item 3.5 do Relatório do Denasus/CGU (peça 1, p. 25).

8.6. Observa que a auditoria da Controladoria Geral da União foi realizada cinco anos após a aquisição do bem e quatro anos após o afastamento do responsável do cargo de prefeito, que renunciou ao mandato oito meses depois da aquisição unidade móvel de saúde, alegando, nesse passo, que a correspondente verificação do objeto e comparação de preços ficou prejudicada.

8.7. Reproduz (peça 13, p. 11-14) o teor do Relatório 34-1/2003, decorrente do acompanhamento in loco realizado em 2003 pelo Ministério da Saúde (peça 1, p. 94-101), apontando que essa vistoria foi realizada poucos dias após a aquisição dos bens, ao contrário daquela realizada pela CGU, e que não houve constatação de irregularidades.

8.8. Coloca que o veículo adquirido era usado, mas estava em excelentes condições, tanto que, quando da visita da CGU, esse se encontrava em pleno funcionamento.

8.9. Alega que, à época, o valor pago pelo veículo foi o de mercado, e que a diferença apurada nos preços se deu em razão de uma depreciação lógica do bem, existente quando da inspeção realizada pela CGU, e em razão de ter sido adquirido um veículo que possuía as melhores condições possíveis. Observa que é necessário saber o estado que se encontra o bem para que se possa avaliar o seu real preço.

8.10. Expõe que o ex-prefeito contou com pareceres técnicos para embasar as suas decisões, conforme demonstra o documento à peça 1, p. 163.

8.11. Frisa que o ex-gestor jamais recebeu qualquer notificação, pois todas elas foram endereçadas para a prefeitura, não lhe sendo repassadas.

8.12. Também entende que não houve superfaturamento com relação aos equipamentos, pois a apuração de sobrepreço somente ocorreu vários anos após a aquisição, e, segundo alega a defesa, não houve inflação, e, sim, um grande avanço tecnológico, que barateou os produtos industrializados.

8.13. Frisa que o lapso temporal ocorrido entre a aquisição e a fiscalização gerou a disparidade de preço, observando que a análise contida na própria instrução elaborada por este Tribunal, acostada à peça 3 (item 11.2, p. 17), levou em conta o decurso do tempo na avaliação da execução do Convênio 1200/2002.

8.14. Defende que a falta de informações quanto à capacidade, marca e modelo dos equipamentos não consistiu em irregularidade, mas, sim, em cuidado de não direcionar a licitação a qualquer fabricante, o que certamente encareceria o produto.

ANÁLISE

8.15. O superfaturamento e as demais impugnações realizadas no processo de aquisição da unidade móvel de saúde em análise estão devidamente respaldados nos documentos constantes dos autos, como processo licitatório, notas fiscais, extratos bancários, além de outras evidências identificadas pela equipe do Denasus/CGU quando realizou a visita in loco ao município.

8.16. Os autos comprovam e demonstram o prejuízo ao erário imputado aos responsáveis (peça 3, p. 16). O dano 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. Os critérios utilizados na apuração do superfaturamento estão definidos na “Metodologia de Cálculo do Débito”, disponível no sítio do TCU, no endereço eletrônico abaixo discriminado, informada ao responsável, por ocasião da citação:

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

8.17. Desse modo, não é possível aceitar o simples argumento de que não houve irregularidades nas licitações procedidas, sem que se ofereçam elementos que confirmem o alegado, nem é possível aceitar a argumentação em torno de que não há provas das ocorrências impugnadas, já que os questionamentos efetuados por este Tribunal se encontram devidamente evidenciados nos autos.

8.18. Em que pesem as considerações acerca das condições do Município de Rondolândia/MT à época, a responsabilidade do ex-gestor somente poderá ser afastada se as irregularidades levantadas nestes autos forem descaracterizadas. É dever do gestor comprovar que utilizou os recursos federais recebidos de acordo com a legislação pertinente (Lei 8.666/1993, Instrução Normativa 1/1997-STN, etc) e que não causou dano ao erário, fato que não ocorreu no presente caso.

8.19. Diferentemente do que foi argumentado, as falhas apuradas não são meros erros, mas, sim, ocorrências que impediram a constatação da regular aplicação dos recursos transferidos por força do Convênio 1200/2002, e que, inclusive, geraram prejuízo ao erário, conforme itens 3.1 e 3.2 acima.

8.20. Embora a defesa alegue inexistência de dolo e má-fé, a responsabilidade daqueles que dão causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário independe da existência desses elementos, bastando culpa em sentido estrito – negligência, imprudência ou imperícia (precedentes: Decisão 162/1997-TCU-2ª Câmara, Acórdão 246/2002-TCU-2ª Câmara e

Acórdão 1411/2003-TCU-Plenário), configurada, no caso, pela homologação dos Convites 30 e 33/2002 com o superfaturamento e as demais irregularidades apuradas.

8.21. No que diz respeito à realização de dois convites para a aquisição da unidade móvel de saúde, embora a Lei 8.666/1993 autorize a aquisição parcelada de bens, é vedado o fracionamento de despesa, que consiste na divisão do gasto pertinente ao mesmo objeto, para aquisição por modalidade licitatória inferior, subsumindo-se à vedação do § 2º do art. 23 da Lei 8.666/1993.

8.22. É entendimento pacífico deste Tribunal que a preterição indevida do procedimento de aquisição mais amplo, que leve em conta o valor total estimado do objeto, caracteriza fuga à modalidade licitatória adequada e fracionamento irregular da despesa (Acórdãos 1482/2005, 1568/2007, 329/2008, da 2ª Câmara, 114/2008, 2428/2008, 3550/2008, 3172/2007, da 1ª Câmara, e 139/2007 do Plenário).

8.23. No caso em exame, o valor total de aquisição da UMS foi R\$ 114.400,00 (R\$ 62500,00 do veículo e R\$ 51.900,00 dos equipamentos e da transformação), valor que exigia a realização de Tomada de Preços, conforme estabelece o art. 23, “b” e parágrafo segundo, da Lei 8.666/1993. Assim, consoante os termos da Lei, sendo necessário realizar duas licitações distintas, ambas deveriam ter sido realizadas na modalidade Tomada de Preços, preservando a modalidade pertinente para a execução do objeto licitado de forma a não restringir a competitividade do certame, pois a realização de procedimento na modalidade Convite tem divulgação e alcance bastante inferiores à da tomada de preços.

8.24. Quanto a este ponto, fica claro, a partir dos depoimentos dos envolvidos à CPMI das ambulâncias e no âmbito dos processos em curso na justiça, que o esquema fraudulento conhecido como “Operação Sanguessuga” se baseava na realização das licitações, preferencialmente por meio de convite, de forma a facilitar seu direcionamento ao grupo operador da fraude. Cabe registrar que, no presente processo, as seis empresas convidadas para os certames realizados foram identificadas como integrantes do esquema de fraude, conforme item 5.5 da instrução à peça 3.

8.25. A opção pela realização de convites em lugar de tomadas de preço, em especial com o chamamento das principais empresas envolvidas no esquema de fraude, evidencia a pretensão de burlar a Lei de Licitações, ainda mais que se verificou superfaturamento nas aquisições efetuadas.

8.26. É pertinente registrar também, ante os argumentos oferecidos sobre a questão, que, na execução de diversos convênios firmados com vários municípios, cujas licitações receberam a devida publicidade, houve a participação de empresas concessionárias de veículos que forneceram unidades móveis devidamente transformadas em unidades de saúde.

8.27. O argumento de que a certidão irregular apresentada não causou prejuízo ao erário público não é cabível, pois, conforme já comentado, é dever do gestor comprovar que utilizou os recursos públicos de acordo com a legislação pertinente. Não o fazendo, responderá pelas falhas apuradas. O fato de a Administração Municipal ter recebido o aludido documento, aliado ao fracionamento indevido da despesa, à aceitação de propostas sem a especificação completa dos bens ofertados e, ainda, ao superfaturamento apontado, impossibilita o reconhecimento de que a ocorrência ora em exame tenha sido apenas de responsabilidade da empresa que apresentou a certidão irregular.

8.28. A afirmação de que o Ministério da Saúde expediu parecer favorável ao pleito de aquisição da UMS e o de que o bem adquirido é compatível com o edital da licitação não descaracteriza o superfaturamento apurado nos autos, nem esclarece as irregularidades questionadas no item 3.3 acima.

8.29. A alegação de que as contas do convênio foram aprovadas pelo concedente já foi analisado, quando se afirmou que o TCU não está adstrito à opinião do técnico que efetuou a inspeção in loco. Mesmo porque, até aquele momento, não havia metodologia adequada para avaliação dos custos dos veículos, adaptações e equipamentos.

8.30. O argumento apresentado no sentido de afirmar que a avaliação acerca da ocorrência de superfaturamento ficou prejudicada em razão do tempo decorrido entre a aquisição da UMS e a fiscalização do Denasus/CGU, bem como o de que a aludida avaliação não levou em conta o estado dos bens ou o tipo de UMS demonstram desconhecimento da metodologia aplicada. Conforme já comentado, os critérios utilizados encontram-se definidos na “Metodologia de Cálculo do Débito” informada ao responsável por ocasião da citação.

8.31. Resumidamente, a metodologia 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.

8.32. 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.

8.33. 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), os quais são obtidos a partir de visitas em mais de 320 lojas de veículos e concessionários autorizados, tradicionais feiras de veículos, principais jornais e revistas, de todo o Brasil, especializados em classificados de veículos e contatos por telefone em todo o país, constituindo o mais completo estudo no gênero. Como o presente caso trata de superfaturamento na aquisição de um ônibus usado, não disponível diretamente na tabela da Fipe, busca-se o valor do veículo segundo tabela de preços de referência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) da Secretaria de Fazenda do Estado de Rondônia (Sefaz/RO), adotando-se como preço de mercado o preço da tabela do IPVA em vigor em janeiro do ano de aquisição. Tal tabela também utiliza as pesquisas da Fipe como parâmetro, o que garante preços de referência decorrentes de ampla pesquisa de mercado.

8.34. Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos utilizados como referência, foram também levados em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado efetuada por equipes da CGU e do Denasus, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias e encaminhados a este Tribunal, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas. Os preços médios das transformações e dos equipamentos foram obtidos de acordo com o tipo de UMS [A (simples remoção), B (suporte básico), D (UTI), Consultório Médico, Consultório Odontológico, Consultório Médico-Odontológico e Consultório Médico-Oftalmológico], com marca, modelo e atributos dos equipamentos, bem como de acordo com o ano de aquisição. Segundo consta da metodologia, embora o levantamento de preços efetuado pelo Denasus/CGU, para transformação de veículo em UMS e para os equipamentos, tenha ocorrido em 2006, houve a devida retroação de preços para os anos 2000 a 2005, utilizando-se índices de preços como fatores de deflação monetária, conforme explicado no item “ii. Transformação”, letras “c” e “d”, e item “iii. Equipamentos”, letras “d” e “e”, da metodologia (p. 2 e 4).

8.35. Ademais, a análise de custos passou a ser individualizada por fornecedor, deixando de haver compensação entre as parcelas avaliadas (veículo, transformação e equipamento), não mais se somando todos os componentes de preço de referência para compará-los à soma dos valores de aquisição pagos aos diversos fornecedores.

8.36. Cabe, ainda, 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.

8.37. Por fim, 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. Sobre este valor, calculou-se o valor a ser restituído aos cofres da União, com base no percentual de sua participação financeira no convênio.

8.38. Como visto, o valor de referência é reflexo de ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens. Como comentado acima, no cálculo do valor médio de mercado adotado por este Tribunal há uma certa dose de conservadorismo, mas, mesmo assim, ainda se apurou um superfaturamento na aquisição da UMS da ordem de 55,10%, correspondente a R\$ 40.642,80 do valor de mercado. O responsável, com a citação, teve a oportunidade de apresentar provas e novas versões para os fatos, entretanto, não cuidou de trazer aos autos elementos que pudessem, de fato, descaracterizar o superfaturamento evidenciado por este Tribunal.

8.39. O Sr. José Luiz da Silva foi o responsável pela assinatura do convênio (peça 1, p. 63) e pela homologação dos Convites 30 e 33/2002 (peça 1, p. 158, e peça 2 p. 7). Foi o administrador dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, é o responsável pela prestação de contas da boa e regular aplicação dos valores recebidos. Esse entendimento é decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, in verbis:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

8.40. O art. 93 do Decreto-lei 200/1967 também dispõe que: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”.

8.41. Especificamente quanto à licitação, cabia à autoridade superior competente pela homologação, no caso o ex-prefeito, Sr. José Luiz da Silva, verificar a legalidade dos atos praticados no procedimento licitatório, bem como avaliar a conveniência do preço da contratação do objeto licitado pela Administração, item de grande relevância. Quando homologa o certa me, o agente passa a responder por todos os atos praticados pela comissão de licitação, compartilhando e aderindo aos atos de execução e, exercendo, ao mesmo tempo, a supervisão e controle, conforme se extrai do Acórdão 1685/2007-TCU-2ª Câmara, o qual dispõe que:

O agente público responsável pela homologação do procedimento licitatório confirma a validade de todos os atos praticados no curso da licitação, proclama sua conveniência e exaure a competência discricionária sobre o tema. Assim, ao anuir aos pareceres, este também se responsabiliza, visto que a ele cabe arguir qualquer falha na condução do procedimento.

8.42. Dessa forma, não há como o ex-prefeito furtar-se a responsabilidade nos presentes autos, alegando que suas decisões foram embasadas em pareceres técnicos.

8.43. Quanto ao fato de não ter recebido alguma notificação, reporta-se à análise constante dos itens 7.13 e 7.14 acima, para asseverar que houve o devido respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

8.44. Equivoca-se a defesa ao afirmar que a ausência de informações acerca da capacidade, marca e modelo dos equipamentos consistiu em cuidado de não se direcionar a licitação, pois a ausência apontada foi em relação às propostas das licitantes, e não em relação ao edital. A falta daquelas informações nas propostas prejudica a realização de um julgamento objetivo, e, por conseguinte, a escolha da melhor oferta para a Administração Pública.

8.45. Ante o exposto, refutam-se os argumentos oferecidos.

DO PEDIDO (P. 16-17)

9. A defesa requer que seja decretada a prescrição dos fatos tratados na presente tomada de contas especial; que seja determinado o arquivamento do processo por falta de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do feito; que a TCE seja julgada improcedente; e, ainda, requer provar o alegado por todos os meios de provas em direito admitidos, inclusive por perícias técnicas, bem como por testemunhas, a serem arroladas tempestivamente.

ANÁLISE

9.1. A maior parte dos assuntos tratados nas solicitações efetuadas pela defesa já foram objeto de análise nesta instrução nos itens anteriores, cabe, no entanto, consignar, ainda, que por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, compete ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007-1ª Câmara, 1.445/2007-2ª Câmara e 1.656/2006-Plenário.

9.2. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICACÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO (grifos acrescidos).

9.3. Desse modo, não há como acolher o pleito do defendente para que este Tribunal promova perícias técnicas.

9.4. Consigna-se, quanto à solicitação de apresentar prova testemunhal, que o art. 162 do Regimento Interno/TCU dispõe que “as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem ser sempre apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros”. No entanto, segundo jurisprudência pacífica do TCU, esses documentos possuem baixa força probatória, pois provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, consoante tratado nos Acórdãos TCU 2247/2006-2ª Câmara; e 2130/2009 e 1248/2010-Plenário.

9.5. Apesar de terem sido facultados todos os meios de prova previstos na legislação pertinente, a defesa não logrou afastar as ocorrências impugnadas, tendo se limitado a fazer meras afirmações desacompanhadas dos correspondentes meios probantes.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

10. 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.

10.1. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtivo 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.

10.2. 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

11. Conforme demonstrado no subitem 10 (peça 3, p. 16), além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 3.694,43, 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

12. Em prestígio a economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente deste Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

13. 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 convenentes 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.

13.1. 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.

13.2. 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;
- f) encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

13.3. 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.

13.4. 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.

13.5. 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.

13.6. 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.

13.7. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. José Luiz da Silva, então prefeito do Município Rondonópolis/MT, apresentou defesa, mas não logrou afastar as ocorrências objetos de sua citação e audiência. A empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoim permaneceram silentes, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até o final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

13.8. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé em sua conduta, o então gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares.

13.9. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Propõe-se, ainda, que, na dosimetria da multa aplicada ao então gestor, sejam levadas em conta as irregularidades a ele imputadas por meio de audiência constante nos autos, as quais não foram justificadas.

Propostas de Encaminhamento

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

- a) Considerar a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoim revéis nestes autos;
- b) Rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativas interpostas por José Luiz da Silva;
- c) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. José Luiz da Silva, então prefeito do Município de Rondonópolis/MT, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno;
- d) Condenar solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento dos débitos indicados abaixo, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	Débito (R\$)	Data
JOSÉ LUIZ DA SILVA CPF 079.991.602-10 Então prefeito do Município de Rondonópolis/MT	32.816,51	30/12/2002
SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. CNPJ 03.737.267/0001-54 Empresa contratada		

LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF 594.563.531-68 Então Administrador de Fato da Santa Maria Ltda.		
Responsáveis Solidários	Débito (R\$)	Data
JOSÉ LUIZ DA SILVA CPF 079.991.602-10 Então prefeito do Município de Rondolândia/MT	4.131,86	2/1/2003
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF 594.563.531-68 Então Administrador de Fato da empresa Enir Rodrigues de Jesus Epp.		

e) Aplicar individualmente aos responsáveis José Luiz da Silva, Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Luiz Antônio Trevisan Vedoin a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que 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;

f) Autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

g) Autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

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

h.1) Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

h.2) Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Rondolândia/MT;

h.3) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;

h.4) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e

h.5) Secretaria Federal de Controle Interno.

2. O Ministério Público junto a esta Corte, ao oficial nos autos, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, nos seguintes termos:

Trata-se de mais um dos diversos processos de tomada de contas especial autuados no TCU, decorrentes da “operação sanguessuga”, com apuração de responsabilidade, desta feita, do Sr. José Luiz da Silva, ex-prefeito do Município de Rondolândia/MT, da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, haja vista os indícios de superfaturamento verificados na aquisição/transfomação da unidade móvel de saúde adquirida

com recursos recebidos por força do Convênio 1200/2002 (Siafi 455852), firmado com o Ministério da Saúde.

O cálculo do superfaturamento apurado e as irregularidades constatadas nos autos encontram-se descritos na instrução preliminar de citação / audiência elaborada pela Unidade Técnica (peça 3), verbis:

I. Identificação da unidade móvel de saúde:

Tipo UMS: Consultório Médico- Odontológico		Código Sefaz: 415420	Código Fipe:	
Veículo "0" Km: NÃO		Renavam: 657588954	Modelo: Ciferal GLS BUS U	
Marca: Mercedes-Benz		Placa: LBB7781	Chassi: 9BM384088TB097682	
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 1996	Ano Modelo: 1996	Tipo de Transformação: 2	

i. O débito a seguir decorre de superfaturamento na aquisição do veículo objeto do Convite 30/2002, utilizando-se os recursos recebidos por força do Convênio 1200/2002 (Siafi 455852), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Rondonópolis/MT:

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito para com a União (90,91%)	Data da ocorrência
José Luiz da Silva (Ex-prefeito do município de Rondonópolis/MT)	079.991.602-10	26.402,20	62.500,00	32.816,51	30/12/2002
Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (Empresa contratada)	03.737.267.0001-54				
Luiz Antônio Trevisan Vedin (Administrador de Fato da empresa Santa Maria Ltda.)	594.563.531-68				

ii. O débito a seguir decorre de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para unidade móvel de saúde, objeto do Convite 33/2002, utilizando-se os recursos recebidos por força do Convênio 1200/2002 (Siafi 455852), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Rondonópolis/MT:

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito para com a União (90,91%)	Data
-------------------------	----------	------------------------	------------------	----------------------------------	------

José Luiz da Silva (Ex-prefeito do município de Rondonópolis/MT)	079.991.602-10				
Luiz Antônio Trevisan Vedoin (Administrador de Fato da empresa Enir Rodrigues de Jesus Epp.)	594.563.531-68	47.355,00	51.900,00	4.131,86	2/1/2003

(...)

b) Irregularidade: fracionamento indevido de despesas– para consecução do objeto do convênio a Prefeitura Municipal realizou dois procedimentos licitatórios, Convites 30 e 33/2002. A soma dos dois certames realizados – R\$ 114.400,00 - ultrapassa o limite permitido para a modalidade Convite, caracterizando fuga à correta modalidade de licitação (Tomada de Preços). O procedimento adotado desobrigou o gestor da publicação do ato convocatório no diário oficial ou jornal de grande circulação, fato que pode ter prejudicado a competitividade do certame.

Norma infringida: art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993.

c) Irregularidade: empresa habilitada para participar do Convite 30/2002 com certidão irregular da Previdência Social: A empresa Vedovel Comércio e Representações Ltda. apresentou Certidão Negativa de Débitos da Previdência Social com numeração 015022002-14001020 e com suposta data de emissão em 24/6/2002. No entanto, em consulta ao sítio da Previdência Social constatou-se que a certidão apresentada (015022002-14001020) havia sido emitida em 21/2/2002, com validade até 22/4/2002, não comprovando, portanto, a regularidade da empresa com a Previdência Social no período do Convite 30/2002.

Norma infringida: art. 29, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

d) Irregularidade: As propostas apresentadas no âmbito do Convite 33/2002, relativo à aquisição de equipamentos para a unidade móvel de saúde pactuada, não continham informações quanto à capacidade, marca e modelo dos equipamentos ofertados. A ausência dessas informações prejudica a realização de um julgamento objetivo das propostas, e, por conseguinte, a escolha da melhor oferta para a Administração Pública.

Norma infringida: art. 3º da Lei 8.666/1993.

Devidamente citados, o Sr. José Luiz da Silva apresentou suas alegações de defesa (peça 13). A empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, todavia, permaneceram silentes.

Ao examinar o feito, a Unidade Técnica (peças 16 a 18) manifestou-se pela rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Luiz da Silva. Assim, propugnou que as presentes contas sejam julgadas irregulares, com imputação de débito solidário e aplicação de multa aos responsáveis.

É o relato, passo ao pronunciamento deste Órgão Ministerial.

Inicialmente, convém salientar que, ao tempo em que os autos se encontravam em meu gabinete para instrução, foi juntado ao processo instrumento de substabelecimento sem reservas, datado de 10/04/2013, por parte dos representantes legais da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (peça 19).

Observo, contudo, que as citações dirigidas à empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e ao Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, na pessoa de seu representante legal, Dr. Valber da Silva Melo, datadas de 29/10/2012 (peças 9 e 10), são válidas, eis que, à época,

encontravam-se plenamente vigentes as procurações outorgadas ao referido causídico pelos mencionados responsáveis (peças 6 e 7).

Logo, na mesma linha de entendimento esposada pela Unidade Técnica, diante da não apresentação de defesa em resposta aos ofícios de citação por parte da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, entendo restar configurada a revelia dos ditos responsáveis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

No mais, manifesto plena anuência à minuciosa análise realizada pela Unidade Técnica, tanto no que se refere às questões preliminares quanto às questões meritórias. De fato, o responsável, Sr. José Luiz da Silva, não logrou afastar o superfaturamento apurado e as irregularidades que lhe foram imputadas.

A responsabilização do ex-prefeito pelo dano ocorrido mostra-se patente, na medida em que, “foi o responsável pela assinatura do convênio (peça 1, p. 63) e pela homologação dos Convites 30 e 33/2002 (peça 1, p. 158, e peça 2 p. 7). Foi o administrador dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, é o responsável pela prestação de contas da boa e regular aplicação dos valores recebidos”.

Consoante asseverado pela Unidade Técnica, “O superfaturamento e as demais impugnações realizadas no processo de aquisição da unidade móvel de saúde em análise estão devidamente respaldados nos documentos constantes dos autos, como processo licitatório, notas fiscais, extratos bancários, além de outras evidências identificadas pela equipe do Denasus/CGU quando realizou a visita in loco ao município”.

Feitas essas ponderações, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento uniforme apresentada pela Unidade Técnica (peças 16 a 18).

É o Relatório.