

<u>OPERAÇÃO SANGUESSUGA</u> AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)	Relator: Ministro Aroldo Cedraz
--	---------------------------------

TC 003.346/2013-7

Tipo: Tomada de Contas Especial (convertida de representação)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal Porto dos Gaúchos/MT

Responsáveis: Revelino Braz Trevisan (CPF: 681.231.679-20), Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54) e Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68)

Procuradores ou Advogados: Luiz Mário do Nascimento Junior, OAB/MT 12.886 (peças 5-7)

Interessado em Sustentação Oral: Não há

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra o Sr. Revelino Braz Trevisan, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa 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: 25007.003197/06-01	Auditoria Denasus 5126 (peça 1, p. 5- 27)
Convênio Original FNS: 677/2002	Convênio Siafi: 455467
Início da vigência: 24/6/2002	Fim da vigência: 22/12/2003 (peça 1, p. 62)
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Porto dos Gaúchos	
UF: MT	
Objeto Pactuado: dar apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	
Valor Total Conveniado: R\$ 99.000,00	
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 90.000,00	Percentual de Participação: 90,91
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 9.000,00	Percentual de Participação: 9,09
Valor da Contrapartida Extra: R\$ 0,00	Resultado da aplicação financeira: R\$ 0,00

Valor Disponível do Convênio: R\$ 99.000,00			
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias (OB)	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2002OB409275 (peça 1, p. 146)	27/12/2002	2/1/2003 (peça 1, p. 72)	90.000,00

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 citações e audiência, 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, p. 15-18.

Responsável	Ofício Citação (peça)	Ofício Audiência (peça)	Recebimento (AR) (peça)
Revelino Braz Trevisan	1025/2013 - TCU/Selog (7)	1083/2013- TCU/Selog (9)	11/6/2013 (12 e 13)
Luiz Antônio Trevisan Vedoin	1031/2013 - TCU/Selog (8)	-	11/6/2013 (11)
Santa Maria Comércio e Representação Ltda.	1030/2013 – TCU/Selog (10)	-	14/6/2013(15)

4. A citações foram promovidas para que os responsáveis apresentassem alegações de defesa e/ou para que recolhessem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde os valores discriminados na tabela a seguir, em razão das irregularidades mencionadas no item abaixo:

Quantificação do Débito

Valor da aquisição (R\$)	Data
95.000,00	3/2/2005

I - **A citação do Sr. Revelino Braz Trevisan**, então prefeito do Município de Porto dos Gaúchos/MT, teve por fundamento a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município pelo Fundo Nacional de Saúde por meio do Convênio 677/2002 (Siafi 455467), diante da ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e o veículo apresentado à equipe de auditoria do Denasus/CGU como objeto do convênio, tendo em vista os fatos constantes da peça 3, p. 20-21.

II - **A citação da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda.** e de seu Administrador de fato, **Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin**, ocorreu devido ao fato de a totalidade dos recursos federais repassados ter sido depositada em contas pertencentes às empresas Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Klass Comércio e Representação Ltda., sem que tenha sido demonstrada a efetiva entrega do objeto do Convênio 677/2002, tendo em vista as ocorrências contidas à peça 3, p. 21:

4.1 Os responsáveis foram alertados, ainda, que caso lograssem êxito em justificar a irregularidade retromencionada, deveriam apresentar alegações de defesa quanto aos indícios de superfaturamento verificados na aquisição/transformação da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 677/2002 (Siafi 455467), firmado com o Ministério da Saúde, conforme tabela abaixo:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 3, p. 15-16):

Valor de mercado	Valor pago	Débito (90,91%)	Data
48.848,80	68.500,00	17.864,73	22/1/2003

III - A **audiência do Sr. Revelino Braz Trevisan** (CPF: 681.231.679-20), então Prefeito do município de PORTO DOS GAÚCHOS/MT, e agente homologador dos Convites 1/2003 e 2/2003, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, III, do RI/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 5126, realizada pelo Denasus/CGU, referente ao Convênio 677/2002 (Siafi 455467): fracionamento indevido do objeto, ausência de aprovação prévia das minutas dos instrumentos convocatórios pela assessoria jurídica e ausência de pesquisa de preços (peça 3, p. 22).

DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA, RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E SUA ANÁLISE

5. A empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa em resposta aos Ofícios de citação 1030 e 1031/2013-TCU-Selog, de 27/5/2013, conforme despacho constante à peça 16, fazendo-se operar contra ela 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.

6. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. Revelino Braz Trevisan (CPF: 681.231.679-20), então Prefeito do município de Porto dos Gaúchos/MT, estabelecidos na peça 14, relativos às suas alegações de defesa e razões de justificativa. A partir da p. 14 da referida peça, os argumentos se repetem até a p. 24, portanto, será feito um resumo da defesa apresentada.

Argumento de defesa - nulidade das citações (peça 14, p. 1-3)

7. Antes de abordar o cerne da questão, destaca o responsável que não exerce mais o mandato de prefeito municipal de Porto dos Gaúchos/MT desde 2008, motivo pelo qual defende que os ofícios expedidos por esta Corte sejam inócuos e, portanto, nulas as citações (p. 1-2).

8. Declara, ainda, que, apesar da coincidência do seu sobrenome Trevisan com os nomes dos demais envolvidos neste processo, não possui qualquer grau de parentesco com as demais partes.

9. Informa, por fim, que o fato narrado nesta tomada de contas especial já é objeto de processo judicial – Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa que lhe promove a União Federal, por intermédio da Douta Advocacia Geral em tramitação pela 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Sinop-MT (p. 2-3).

Análise

10. Deve-se esclarecer que o fato de o responsável não mais exercer o mandato de prefeito municipal de Porto dos Gaúchos/MT não o impede de ser responsabilizado pelos atos de gestão que praticou no período de seu mandato como prefeito daquela municipalidade e, por isso, não é

possível anular os ofícios de citação. É necessário deixar consignado que há a possibilidade de responsabilização do agente público, conforme decidido repetidamente por esta Corte de Contas.

11. Conforme jurisprudência reiterada do TCU (Ex.: Acórdão 46/2006-TCU-Plenário, Acórdão 719/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 1.295/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 3.618/2011-TCU-2ª Câmara), observa-se que, caso o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença, pode ser responsabilizado por um débito eventualmente apurado.

12. Nos presentes autos, foram impugnadas despesas e fixada a responsabilidade do ex-prefeito, solidariamente com a empresa contratada e com o administrador de fato desta, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município para a aquisição de uma unidade móvel de saúde, utilizando-se recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde.

13. As informações contidas nos autos indicam a responsabilidade do ex-prefeito na execução do convênio ao praticar atos como ordenador de despesa e como titular da pasta. O encadeamento dos fatos evidencia que o ex-prefeito definiu o objeto a ser adquirido, ordenou o pagamento e convalidou os atos da Comissão de Licitação, conforme demonstrado a seguir:

a) o ex-prefeito assinou o convênio em 24/6/2002 (peça 1, p. 50-56) e as Cartas Convites 1/2003 e 2/2003 ocorreram em 13/1/2003 (peça 1, p. 84-86 e 99-107 e peça 14, p. 89-91 e 108-109);

b) o responsável assinou o termo de Homologação das Cartas Convites 1/2003 e 2/2003, em 13/1/2003 (peça 1, p. 88 e 107 e peça 14, p. 93 e 111), mesmo com a inexistência de pesquisa de preço, para certificar-se de que o preço ofertado pelo licitante vencedor era compatível com o mercado;

c) o Sr. Revelino Braz Trevisan autorizou a emissão de nota de empenho em favor da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (p. 89 e p. 107) - Notas de empenho 140/2003, no valor de R\$ 68.500,00, de 20/1/2003, relativo ao veículo (peça 1, p. 95 e peça 14, p. 101), e 206/2003, no valor de R\$ 30.500,00, relativa aos equipamentos, e ordenou os pagamentos, em 21/1/2003 (peça 1, p. 91 e 94) - Ordens de Pagamento, nos valores de R\$ 3.000,00 e 62.500,00, respectivamente (peça 1, p. 91 e 94 e peça 14, p. 97 e 99 – veículo) e no valor de R\$ 30.500,00 (peça 1, p. 109 e peça 14, p. 113 – equipamentos).

14. Portanto, o prefeito administrou os recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, deve ser responsabilizado solidariamente pelo débito apurado.

15. Em relação à alegação de que o fato narrado na tomada de contas especial já é objeto de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, essa não procede, pois a Lei que norteou o chamamento do responsável aos presentes autos foi a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

16. Esta Corte de Contas possui jurisdição e competência próprias estabelecidas na Constituição Federal e sua Lei Orgânica, não obstante a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do Poder Judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, dada a independência das instâncias, conforme reiterada jurisprudência, a exemplo das seguintes deliberações: Acórdão 436/1994 - 1ª Câmara, Decisão 278/1994 - 2ª Câmara, Decisão 66/1994 - 2ª Câmara, Decisão 97/1996 - 2ª Câmara, Acórdão 406/1999 - 2ª Câmara, Decisão 251/2001 – Plenário, Decisão 1.499/2002 – Plenário. Até porque somente a absolvição criminal pela inexistência do fato ou pela negação de autoria vedaria a imputação administrativa de independência das instâncias, conforme reiterada jurisprudência, a exemplo das seguintes deliberações: Acórdão 436/1994 - 1ª Câmara, Decisão 278/1994 - 2ª Câmara, Decisão 66/1994 - 2ª Câmara, Decisão 97/1996 - 2ª Câmara, Acórdão 406/1999 - 2ª Câmara, Decisão 251/2001 – Plenário, Decisão 1.499/2002 – Plenário. Até porque somente a absolvição criminal pela inexistência do fato ou pela negação de autoria vedaria a

imputação administrativa de responsabilidade (art. 935 do Código Civil). Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF.

17. Logo, tanto a análise da modalidade de ato de improbidade quanto a aplicação das penas previstas na Lei 8.429/1992 independem da aprovação ou da rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas (art. 21 e seus incisos). Convém lembrar que as decisões da Corte de Contas não são judiciais, não vinculando, por essa razão, a atuação do Ministério Público, principal operador do ajuizamento de ações civis públicas por atos de improbidade administrativa no Brasil.

18. Repise-se: 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. O chamamento ao processo do então prefeito deu-se na qualidade de agente público que praticou ato irregular (art. 16, § 2º, “a”, da Lei Orgânica).

19. Além disso, há que se ressaltar que a competência para o julgamento acerca da regular aplicação de recursos públicos de origem federal, em auxílio ao exercício do controle externo a cargo do Congresso Nacional, é, entre outras competências a essa afetas, atribuição exclusiva do Tribunal de Contas da União, vez que é competência indelegável. Para tanto, basta conferir-se como aplicável ao caso concreto o disposto nos arts. 70 e 71, *caput* e incisos II, VI e VIII, todos da Constituição Federal, e dos arts. 1º, *caput* e incisos I e IX; e 5º, incisos I e VII, da Lei n. 8.443/1992.

Argumentos de defesa – da aprovação das contas pelo órgão concedente (peça 14, p. 3-7 e 26-28)

20. Traz aos autos uma síntese da defesa preliminar apresentada no processo judicial mencionado. Alegou em sua defesa perante o poder judiciário que, no mérito, a ação é completamente improcedente (p. 3).

21. Apresenta a história de sua trajetória política, a história do município de Porto dos Gaúchos e sua suposta atuação na administração municipal. Afirma que, após a assinatura do mencionado convênio, o município foi orientado, pelos técnicos do órgão federal concedente do Ministério da Saúde, a fazer a licitação tal qual fora feita. Desse modo, todo o certame foi realizado sob inspeção e apoio técnico do próprio Ministério, conforme definido no termo de convênio (p. 4-6).

22. Segundo alega, a administração municipal seguiu todas as orientações do órgão concedente e defende que isso não causou dano ou prejuízo ao patrimônio público municipal, estadual ou federal, tanto que a prestação de contas enviada para a divisão de convênios do Ministério da Saúde foi julgada, com parecer favorável do GESCON por não ter havido malversação ou prejuízo ao erário, e aprovada, de acordo com ofício expedido pelo Ministério da Saúde (p. 6-7 e 26-28).

Análise

23. Com relação à aprovação da execução do convênio pelo Ministério da Saúde, a avaliação empreendida pelo TCU, em decorrência de suas características e objetos unos, não está adstrita aos exames realizados por outros órgãos. Até porque, até aquele momento, não havia metodologia adequada para avaliação dos custos dos veículos, adaptações e equipamentos. Além do mais, este Tribunal 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: 2.331/2008-1ª Câmara, 892/2008-2ª Câmara e 383/2009-Plenário.

Argumentos de defesa – ausência de participação na máfia dos sanguessugas - fracionamento da despesa - ausência de pesquisa de preços (peça 14, p. 8-10, 14-17 e 21-22)

24. Alega que a operação sanguessuga somente foi desencadeada no ano de 2006, quatro anos após ter sido assinado o convênio questionado e três anos após ter sido aprovada a prestação de contas da aplicação dos recursos em questão (p. 8).

25. Em contradição à afirmação objeto do parágrafo anterior, afirma que as investigações tiveram início no ano de 2002, pela Procuradoria da República do estado de Mato Grosso. Menciona que, dos 70 inquéritos policiais instaurados pela Procuradoria, não há qualquer um que seja contra o responsável ou faz menção à sua participação nessa organização e conclui que as alegações contidas na inicial contra seu nome sejam totalmente improcedentes (peça 14, p. 8).

26. Afirma que os recursos do convênio foram regularmente utilizados na aquisição do veículo bem como dos equipamentos que o integraram como unidade móvel odontológica, tanto que a prestação de contas foi julgada e aprovada, e serve à municipalidade até os dias atuais, não havendo fracionamento do processo licitatório (p. 8, 15 e 21-22).

27. Explica que o processo licitatório foi realizado em modalidade permitida pela legislação em vigor, para atender o que havia sido proposto no plano de trabalho para aquisição de equipamentos e material permanente (p. 9).

28. Segundo relata, a modalidade licitatória empregada foi o convite em dois processos distintos. Um processo tinha por objeto a aquisição de um veículo zero km e o outro a aquisição de equipamentos que seriam fixados em seu interior para a composição de um consultório odontológico, assegurando que não houve irregularidade nesse processo de aquisição (p. 9 e 17).

29. Em relação à ausência de pesquisa de preços quando da realização do processo licitatório, informa que o órgão governamental cedeu ao município o rol das empresas cadastradas e especializadas no fornecimento dos bens objeto do convênio (p. 10).

Análise

30. Destaca-se que, muito embora o convênio tenha sido alvo da operação sanguessuga, que apontou para um grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos convenientes do Ministério da Saúde, tais fatos não foram alvo de questionamento pelo Tribunal. Portanto, não caberia ao responsável apresentar defesa para esse tipo de irregularidade.

31. A circunstância de a unidade móvel de saúde estar servindo ao fim a que se destinava não exclui a responsabilidade do gestor pelas irregularidades constatadas e pelo eventual dano causado ao erário em função da ausência de nexo de causalidade verificado.

32. Quanto à modalidade licitatória empregada, a Lei 8.666/1993, em seu art. 23, § 5º, veda o fracionamento de despesa, que se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, que, no caso em exame, considerando apenas os recursos repassados, foi de R\$ 95.000,00, cuja modalidade de licitação exigida era a Tomada de Preços.

33. A lei impede a utilização da modalidade convite se o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços, como ocorreu no presente caso. Mesmo que fosse necessária a realização de dois procedimentos licitatórios, deveriam ter sido realizadas duas tomadas de preço, como determina a Lei. Em outras palavras, é vedada a utilização de modalidade inferior de licitação quando o somatório do valor a ser licitado caracterizar modalidade superior.

34. Quanto à defesa apresentada de que fora orientado dessa forma pelo concedente, não houve apresentação de documentação que ratificasse a justificativa.

35. Portanto, não se justifica a realização de dois Convites em vez de uma Tomada de Preços, persistindo caracterizado o fracionamento da licitação.

36. Quanto à pesquisa de preços, trata-se de instrumento fundamental para a demonstração da legalidade da licitação, na medida em que evidencia a adequação dos preços contratados com os de mercado. Encontra seu embasamento legal em diversos dispositivos da Lei das Licitações, entre os quais o inciso IV do art. 43, a seguir transcrito:

Art. 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 a inda 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;

37. Nesse sentido, deliberação recente do TCU (Acórdão 1.861/2008-TCU-1ª Câmara), na esteira de diversos julgados, orienta:

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.

38. Além disso, a autoridade municipal, quando homologa a licitação, 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 1.685/2007-TCU-2ª Câmara, o qual dispõe:

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.

39. Logo, ao homologar o objeto da licitação realizada sem efetuar a indispensável pesquisa de preços dos bens e serviços adquiridos, o responsável contrariou o inciso IV do art. 43 da Lei 8.666/1993 e contribuiu para ocorrência do superfaturamento apurado.

Argumentos de defesa – ausência de locupletamento – ausência de má fé – não cometimento de ato de improbidade administrativa (peça 14, p. 10-14, 17-18 e 20-24)

40. Afirma que em momento algum permitiu ou facilitou a aquisição, a permuta ou a locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado (p. 10). Diz que não houve tentativa ou intenção de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente (peça 1, p. 11 e 19). Não vedou ou impediu o procedimento licitatório ou ainda não impediu a participação de outros interessados em ambos os certames realizados pela municipalidade (p. 11 e 20).

41. Não ordenou ou permitiu a realização de despesas não autorizadas em Lei ou regulamento, não liberou verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influiu para a sua aplicação irregular e reafirma que não ocorreu fracionamento da licitação como alegado, pois os bens foram fornecidos por empresas diferentes (p. 11 e 21). Complementa assegurando que em hipótese alguma houve permissão ou facilitação para que algum terceiro enriquecesse ilicitamente (p. 21).

42. Alega que não havia como colaborar para o enriquecimento ilícito dos sócios ou proprietários das empresas envolvidas na operação sanguessuga, pois não os conhecia e ainda não os conhece. Entende que a ação de improbidade administrativa impetrada contra ele é um meio ilícito de enriquecer à custa do alheio (p. 12).

43. Afirma que não houve má fé, dolo ou qualquer outra irregularidade que se atribua a responsabilidade ao ex-gestor (p. 13).

44. Salienta que é pessoa humilde, honesta e trabalhadora, que ocupou o cargo de prefeito e o deixou em 31/12/2008 com grande percentual de aceitação popular (p.13).

45. Segundo ele, se houve conluio entre as empresas participantes do certame, isso ocorreu em outros municípios e não em Porto dos Gaúchos, se houve conluio entre as empresas, congressistas e integrantes do governo federal, ou se algumas empresas participaram da licitação como laranjas, essas irregularidades não devem ser atribuídas ao então gestor e, ainda, se houve algum ato lesivo ao patrimônio público, este partira dos funcionários do Ministério da Saúde que, segundo o convênio, tinha a obrigação de acompanhar, supervisionar, coordenar, fiscalizar e prestar assistência técnica na sua execução (p. 13-14, 17-18).

46. Nesse ponto, acrescenta entendimento que, segundo ele, supostamente seria dos nossos Tribunais, de que a punição deve ser do administrador desonesto que auferiu vantagens e causa prejuízos aos cofres públicos, com o ato ilegal. Defende que somente no caso de o administrador ter agido com dolo e má-fé com o propósito de enriquecimento ilícito deve ser punido, não cabendo punição mesmo em caso de inabilidade do administrador (p. 22).

47. Conclui assegurando que não há provas nos autos de que o responsável tenha praticado qualquer ato de improbidade administrativa, que tenha agido com dolo ou má-fé com o intuito de lesar o patrimônio público ou enriquecer ilícitamente (p. 23-24).

48. Em fim, entende que esta Corte de Contas deverá julgar a presente tomada de contas especial totalmente improcedente (p. 24).

Análise

49. Quanto à alegação de que o fato de não ter se locupletado de recursos públicos eximiria a sua responsabilidade, o novo Código Civil (assim como o anterior), ao dispor acerca da responsabilidade subjetiva, estabelece, em seus artigos 186 e 927, que a obrigação de reparar o dano fica condicionada à “ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência” ou a ato ilícito. Não se exige a apropriação do bem ou o locupletamento para que haja o dever de reparação.

50. Ainda que não tenha auferido proveito das irregularidades, a atuação do ex-prefeito como gestor de recursos públicos federais é causa sem a qual não teria ocorrido o dano ao erário. Mais ainda, é causa adequada para o dano, juntamente com a participação da empresa fornecedora do bem e dos equipamentos.

51. Não há como prosperar, também, a alegação de que não houve má fé, dolo ou qualquer outra irregularidade que lhe seja atribuída a responsabilidade, pois, diversamente do que ocorre no âmbito dos contratos de direito privado, nos processos que correm perante o Tribunal de Contas da União, a boa-fé dos responsáveis não pode ser simplesmente presumida, mas deve ser efetivamente demonstrada, conforme sintetizado no Acórdão 88/2003-TCU-Plenário. Isto porque a demonstração de boa-fé constitui ônus do gestor, devido ao princípio de supremacia do interesse público que permeia a fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

52. Quanto à afirmação de que não cometeu ato de improbidade administrativa, reforça-se que a Lei que norteou a citação do responsável nos presentes autos foi a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), e não a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

53. Dessa forma, as alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para sanar a irregularidade que fundamentou a citação pela totalidade dos recursos recebidos para a execução do Convênio 677/2002. Considerando que não foram trazidas aos autos alegações de defesa relativas ao superfaturamento apurado, conclui-se pela rejeição das alegações de defesa para o débito total decorrente **da ausência de comprovação do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e a UMS apresentada a título de prestação de contas.**

54. Ainda, diante do exposto, não pode ser acolhido o pedido, formulado pelo responsável, de improcedência da presente tomada de contas especial.

COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Ao Congresso Nacional

55. 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.

56. 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.

57. 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”.

58. Considerando que o estoque de processos relativos à “Operação Sanguessuga” passou a compor o estoque da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG), conforme disposto no art. 9º da Portaria – Segecex 8/2013, essa Secretaria dará cumprimento à mencionada determinação.

Aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e Ministério Público Estadual

59. Conforme demonstrado no subitem 10.2, I.1, da peça 3, p. 15, além do prejuízo à União, restou configurado dano ao erário municipal no valor de **R\$ 1.786,47**, 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.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

58. O benefício de controle é a aplicação de débito ao gestor dos recursos oriundos do Convênio 677/2002 (Siafi 455467), solidariamente com a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., e seu administrador de fato, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, celebrado entre o Ministério da Saúde e a prefeitura municipal de Porto dos Gaúchos/MT, com vistas à aquisição de uma unidade móvel de saúde (UMS), além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis relacionados nos autos.

AUTORIZAÇÃO ANTECIPADA DE PARCELAMENTO DO DÉBITO

59. Em prestígio a economia e celeridade processual, e com lastro na jurisprudência recente desta Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 24 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. 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.

CONCLUSÃO

67. Diante do exposto, é de se concluir que as alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Revelino Braz Trevisan (CPF: 681.231.679-20), relativas às irregularidades mencionadas a seguir, dispostas no ofício de citação à peça 7, não foram suficientes para afastar o débito total mediante a defesa estabelecida na peça 14, de modo que se propõe a sua rejeição :

a) a Nota Fiscal 00615, emitida em 20/1/2003, no valor de R\$ 68.500,00, pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., relativa à aquisição do veículo, não possui referência à placa, chassi ou qualquer outra indicação que permita estabelecer o nexo entre o documento fiscal e a unidade móvel de saúde apresentada à equipe do Denasus como sendo objeto do convênio em exame;

b) as notas fiscais emitidas pela empresas Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Enir Rodrigues de Jesus EPP não se encontravam devidamente identificadas com o número do convênio, contrariando o disposto na Cláusula Sexta do Termo de Convênio e no art. 30 da IN - STN 1/1997;

c) nos documentos de empenho, liquidação e pagamento das despesas emitidas pela prefeitura como referentes à aquisição da UMS não havia quaisquer elementos de identificação quanto à fonte dos recursos despendidos; e

d) o cheque 850002, referente ao pagamento dos equipamentos odontológicos supostamente adquiridos junto à empresa Enir Rodrigues de Jesus EPP, vencedora do Convite 2/2003, foi depositado na conta da empresa Klass Comércio e Representação Ltda. (conta 6.722-9, agência 1116-9) em 6/2/2003.

68. Os responsáveis Luiz Antônio Trevisan Vedoim e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., por sua vez, permaneceram silentes (peça 16), fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

69. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta do Sr. Revelino Braz Trevisan, então prefeito de Porto dos Gaúchos/MT, deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares.

70. Os responsáveis devem ser condenados solidariamente à restituição, ao Fundo Nacional de Saúde, dos valores relativos ao valor total de recursos federais recebidos para a execução do Convênio 677/2002, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

71. Em vista do exposto, considerando que o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. permaneceram revéis;

72. Considerando a rejeição das alegações de defesa interpostas pelo Sr. Revelino Braz Trevisan, então prefeito do município de Porto dos Gaúchos/MT, em relação ao superfaturamento apurado na aquisição do veículo (sem transformação/equipamentos);

73. 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) **rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa** interpostas por Revelino Braz Trevisan;

c) **julgar irregulares as contas do responsável** Sr. Revelino Braz Trevisan (CPF: 681.231.679-20), então prefeito de Porto dos Gaúchos/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 do débito** indicado, atualizado monetariamente e acrescido 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 15 (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”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	Débito (R\$)	Data
Revelino Braz Trevisan CPF: 681.231.679-20 <i>(então prefeito do município de Porto dos Gaúchos/MT)</i>	90.000,00	6/2/2003
Santa Maria Comércio e Representação Ltda. CNPJ 03.737.267/0001-54 <i>(empresa contratada)</i>		
Luiz Antônio Trevisan Vedoin CPF 594.563.531-68 Administrador de fato da empresa contratada		

e) aplicar individualmente aos responsáveis Revelino Braz Trevisan, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Santa Maria Comércio e Representação Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (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 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;
- 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 do Mato Grosso e ao Ministério Público Estadual** daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Porto dos Gaúchos/MT;
 - h.3) **Procuradoria da União no Estado do Mato Grosso**, para adoção das medidas que entender cabíveis;
 - h.4) **Fundo Nacional de Saúde (FNS)**, para as providências julgadas pertinentes;
 - h.5) **Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus)**; e
 - h.6) Secretaria Executiva da **Controladoria-Geral da União** da Presidência da República (CGU/PR).

Selog, 27/3/2014.

(assinado eletronicamente)

Simone Valéria Antunes de Sousa Salazar
AUFC, Matr. 4232-3