

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 017.385/2012-1

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)

Unidade: Prefeitura Municipal de Santana/AP.

Responsáveis: Elienaldo Nascimento da Costa; O. Galvão Construções e Comércio Ltda. e Rosemiro Rocha Freires.

Advogados constituídos nos autos: não há.

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

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelo seu dirigente, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra o Sr. ELIENALDO NASCIMENTO DA COSTA, O. GALVÃO CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA., ROSEMIRO ROCHA FREIRES, 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: 25013000128/2009-00		Auditoria DENASUS 4861 (peça 1, p.8-42)	
Convênio Original FNS: 3140/2001 (peça 1, p. 83-97)		Convênio Siafi: 433098	
Início da vigência: 31/12/2001		Fim da vigência: 29/12/2002	
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Santana			UF: AP
Objeto Pactuado: Aquisição de uma unidade móvel de saúde.			
Valor Total Conveniado: R\$ 70.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 63.000,00		Percentual de Participação: 90,00	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 7.000,00		Percentual de Participação: 10,00	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2002OB402793	4/3/2002 (peça 1, p. 17 e 117)	7/3/2002 (peça 1, p. 185)	63.000,00

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.

Responsável	Ofício Citação	Ofício Audiência	Publicação (DOU) (peças)
Elinaldo Nascimento da Costa	2525/2012-TCU/SECEX-4 e 2653/2012-TCU/SECEX-4, de 13/9/2012 (peças 11 e 12)		21/9/2012 (peça 16) Edital 12, de 19/10/2012, DOU de 23/10/2012 (peça 20)
O. Galvão e Construções Comércio Ltda.	2524/2012-TCU/SECEX-4 e 2664/2012-TCU/SECEX-4, de 13/9/2012 (peças 9 e 10)		Edital 12, de 19/10/2012, DOU de 23/10/2012 (peça 20)
Rosemiro Rocha Freires	2523/2012-TCU/SECEX-4, de 13/9/2012 (peça 8)	2523/2012-TCU/SECEX-4 13/9/2012 (peça 8)	Edital 12, de 19/10/2012, DOU de 23/10/2012 (peça 20)

3.1. Os responsáveis foram citados por indício de superfaturamento verificado na aquisição/transformação da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 3140/2001 (Siafi 433098), firmado com o Ministério da Saúde, conforme tabela abaixo:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 3, p. 6)

Valor de mercado	Valor pago	Débito (90,00%)	Data
35.523,14	69.200,00	30.309,18	4/10/2002

3.2. No Edital (peça 19), ainda foi determinada a audiência do Sr. Rosemiro Rocha Freires, (CPF 030.327.952-49), para apresentar razões de justificativa acerca de irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4861 realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 3140/2001 (Siafi 433098), evidenciadas nos autos.

Das Alegações de Defesa

4. O Sr. Elienaldo Nascimento da Costa (CPF 561.871.142-72) e a empresa O. Galvão Construções e Comércio Ltda. (CNPJ 02.978.003/0001-20), após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa em resposta aos Ofícios de Citação, fazendo-se operar contra ele os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Aduzem-se, então, os argumentos apresentados pelo Sr. Rosemiro Rocha Freires, então Prefeito Municipal de Santana/AP (CPF 030.327.952-49), peça 26, p. 1-12.

6. Argumentação – Preliminar (peça 26, p. 4)

6.1. Informa-se que não serão apresentadas justificativas pontuais às constatações, mas sim alegações e razões que perpassam pelo objeto da citação e da audiência, em razão de:

- a) o Plano de Trabalho apresentado, pelo defendente, foi aprovado pelo Ministério da Saúde após rigorosa avaliação onde foram consideradas e correlacionadas diferentes variáveis, especialmente a viabilidade do objeto pleiteado e a adequação de quantidade x preços;
- b) o Relatório de Auditoria, apresenta ‘constatações’ e ‘apura prejuízos’ a partir do cotejamento entre duas ou mais fontes de informações;
- c) os papéis de trabalho considerados essenciais para o exercício do contraditório e da ampla defesa, dos inseridos como responsáveis, são esparsos não obedecem ordem numérica e nem foram organizados por constatações, o que dificulta a análise de volumosa documentação num curto espaço de tempo;
- d) as condutas imputadas ao defendente infringiram preceitos estabelecidos nas leis 8.666/1993 e 4.320/1964.

Análise

6.2. Quanto à aprovação dos preços pelo Ministério da Saúde, cabe ressaltar que o plano de trabalho define o objeto e prevê parâmetros de custos, a partir do qual cabe ao gestor, em sua esfera de decisão, optar pelos procedimentos de compra, dentro dos limites impostos pela legislação. Os preços aprovados pelo órgão repassador visam a estabelecer o valor a ser repassado e não o valor a ser utilizado na licitação que vier a ser realizada, o qual, de acordo com a Lei 8.666/1993, deverá não somente ser levantado de acordo com os preços praticados pelo mercado, como servir de balizador para avaliar a adequação da respectiva proposta de cada futuro licitante. Não fosse por isso, no Termo do Convênio não haveria previsão de devolução de eventual saldo de recursos, a teor do disposto no Parágrafo Quarto da Cláusula Quarta do Convênio. Caso se entendesse correta a tese da defesa, os órgãos repassadores seriam os responsáveis pelos preços dos bens e serviços adquiridos em todos os convênios firmados. Portanto, descabe utilizar a aprovação pelo Ministério da Saúde como justificativa aos procedimentos de compra que foram realizados (precedentes: Acórdãos 2283/2011-TCU-2ª Câmara, 2284/2011-TCU-2ª Câmara, 3349/2011-TCU-2ª Câmara, 5323/2011-TCU-2ª Câmara, 5324/2011-TCU-2ª Câmara, 8197/2011-TCU-2ª Câmara, 9139/2011-TCU-2ª Câmara e 928/2012-TCU-2ª Câmara).

6.3. Acrescente-se, ainda, que as falhas, irregularidades e fragilidades, relacionadas à atuação irregular do órgão concedente (FNS/MS), que contribuíram para a ocorrência sistemática de fraudes nos convênios para aquisição de UMS, foram analisadas no âmbito do processo 018.701/2004-9, que trata do Relatório de Levantamento de Auditoria no Fundo Nacional de Saúde (FNS), realizado por esta 4ª Secretaria de Controle Externo em cumprimento à determinação contida no Acórdão 1.207/2004-TCU-Plenário, com o objetivo de verificar os critérios adotados na celebração de convênios para aquisição de Unidades Móveis de Saúde (UMS) e os critérios para análise das respectivas prestações de contas. O Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 1.147/2011, prolatado em 4/5/2011, ao julgar o citado processo, proferiu

diversas determinações e recomendações ao Ministério da Saúde como objetivo de prevenir as citadas ocorrências e de aprimorar a gestão de convênios federais no âmbito daquela pasta ministerial e ainda aplicou aos gestores responsabilizados naqueles autos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

6.4. E, ademais, eventuais irregularidades que ocorreram no órgão concedente não afastam a responsabilidade do gestor na execução da licitação nem as justificam.

6.5. Nas letras 'b' e 'c', alega-se que as fontes de informação do relatório do Denasus e a ordem de apresentação da documentação no processo dificulta a análise no prazo disponível.

6.6. Os responsáveis citados devem apresentar defesa com base nos documentos que embasam as evidências, em qualquer circunstância, sendo o prazo igual para todos, ressalvado o direito de pedir prorrogação, como foi feito nestes autos.

6.7. Ao se negar a receber a citação, conforme documento de rastreamento dos Correios relativo à devolução de correspondência (peça 17), o responsável foi citado por edital (peça 20), tendo, por meio de sua procuradora, pedido cópia integral dos autos e prorrogação por mais quinze dias (peça 22) para atendimento à citação, o que foi prontamente atendido nos termos regimentais, conforme peças 24-25, somando-se, então, trinta dias para apresentação da defesa.

6.8. Ao receber a íntegra do processo, o então Prefeito teve acesso à informação constante da instrução inicial (peça 3), de que a metodologia adotada pelo Denasus para cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento nas aquisições de UMS foi revista e homologada, de forma definitiva por este Tribunal, uma vez constatadas inconsistências no modelo até então adotado; e que, com os novos ajustes, a metodologia se consolidou e foi disponibilizada para consulta dos responsáveis e dos interessados no portal do TCU, no seguinte endereço eletrônico: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc.

6.9. Verifica-se, assim, que foi opção do responsável não apresentar justificativas pontuais às constatações. Os documentos necessários foram disponibilizados, o relatório do Denasus tem sumário (peça 1, p. 8), que facilita o acesso à documentação, e quanto ao prazo, foi concedido segundo o que foi solicitado.

7. Argumento – os atos licitatórios impugnados são de responsabilidade da Comissão de Licitação (peça 26, p. 4-6).

7.1. Relativamente aos procedimentos licitatórios, afirma-se que eles são realizados por uma Comissão instituída somente para essa finalidade, com o dever e responsabilidade de aplicar as normas gerais da lei regente, destacando a definição inserta no artigo 6º, inciso XVI, da Lei 8.666/1993.

7.2. Alega-se que o justificante instituiu a Comissão e nomeou os membros para compô-la, com qualificação e habilitação adequada e indispensável para praticar todos os atos necessários à realização de todos os tipos de certames. A Comissão teve o amparo da Assessoria Jurídica em cumprimento ao parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993.

7.3. Entende, pois, que a Comissão de Licitação e a Assessoria Jurídica são responsáveis pela formação de convicção de justeza dos procedimentos licitatórios e de contratação a partir das informações circunstanciadas emitidas em conjunto ou individualmente, e que ao responsável coube homologar a decisão proferida pela comissão.

7.4. Considera, então, que o ato de homologar é um ato de controle e que, por isso, tem limites. Não poderia a autoridade homologadora à época dos fatos, no ato em que o processo foi submetido para tanto, desclassificar a proposta escolhida pela Comissão. Menciona a Decisão 738/1999-TCU-Plenário em apoio à argumentação.

7.5. Conclui que os autos revelam que o justificante atuou de acordo com os limites de competência da sua atuação como agente político.

Análise

7.6. Nos presentes autos, foi fixada a responsabilidade do ex-prefeito por irregularidades no processo licitatório, na execução da despesa e pelo superfaturamento apurado.

7.7. O entendimento desta Corte de Contas é no sentido de se atribuir responsabilidade a tais autoridades por 'irregularidades grosseiras, avaliadas sob enfoque amplo, ocorridas na condução de assuntos de sua competência', conforme expõe o Voto condutor do Acórdão 213/2002-TCU-Plenário.

7.8. As informações contidas nos autos indicam que o responsável, na condição de titular da pasta, orientou o processo de compra, pois autorizou o certame solicitado pelo presidente da Comissão de Licitação de Obras e Serviço de Engenharia (peça 1, p. 17, 288, 322), ainda que em data anterior à data de sua emissão; assinou o contrato (peça 1, p. 392), no qual se previa o pagamento de 60% dos recursos no ato de sua assinatura; convalidou os atos da Comissão, ao assinar o Termo de Homologação e Adjudicação da Carta Convite 10/2002 (peça 1, p. 25), e assinou a Guia de transferência dos referidos recursos da conta da Prefeitura Municipal para a conta da empresa (peça 2, p. 35). Observa-se que o ex-Prefeito esteve no centro de todo o processo, registrando-se, ainda, que a portaria de designação da Comissão de Licitação não foi apresentada para a equipe do Denasus em set./2006 ou para a equipe da Dicon/AP em visita em out./2002 (peça 1, p. 31 e 125)

7.9. Ademais, verificam-se erros grosseiros nos atos da licitação, como a inexistência de pesquisa de preço para certificar-se de que o preço ofertado pelo licitante vencedor era compatível com o de mercado; a não divulgação da Carta Convite 10/2002; itens do Convite referentes à obra, enquanto o procedimento era para aquisição de UMS; habilitação de empresa da área de construção civil; propostas com a mesma descrição abrangente do objeto: 'Fornecimento de uma ambulância para simples remoção'; e realização, em uma mesma data, da reunião de abertura e julgamento das propostas, adjudicação e homologação, em descumprimento do prazo mínimo de cinco dias úteis, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata.

7.10. 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 o controle, conforme se extrai do Acórdão 1685/2007-TCU-2ª Câmara:

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 argüir qualquer falha na condução do procedimento.

7.11. A Decisão 738/1999-TCU-Plenário, citada na defesa, não ampara o Prefeito. Trata-se de representação na qual autoridade superior, ao pronunciar-se acerca de recurso impetrado em licitação, desclassificou a proposta escolhida pela comissão e homologou outra, tendo então este Tribunal entendido que a autoridade superior poderia, inclusive, caso houvesse razão, invalidar a decisão proferida pela comissão, mas jamais homologar outra proposta: isto é, jamais substituir a comissão de licitação.

7.12. Além disso, este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2540/2009-TCU-1ª Câmara, 2753/2008-TCU-2ª Câmara e 1801/2007-TCU-Plenário), no sentido de que o fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos,

principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

7.13. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo destes documentos. A obrigação de prestar contas dos recursos recebidos por meio de convênio é do gestor que o assina e o gerencia, responsabilidade que não se delega.

7.14. A posição do Tribunal quanto à delegação de competência é clara, pois se trata da responsabilidade do gestor em relação à União. Dentro do convênio, existe delegação de competência, não de responsabilidade. Cabe ao conveniente, autoridade delegante, fiscalizar os atos dos subordinados em função da culpa in eligendo. Trata-se de tema consolidado na jurisprudência desta Casa, conforme se depreende da leitura dos votos condutores dos seguintes julgados: Acórdão 428/1996-TCU-1ª Câmara; Acórdão 2.396/2006-TCU-1ª Câmara; Acórdão 3622/2007-TCU-1ª Câmara; Decisão 268/1997-TCU-2ª Câmara; Acórdão 12/1997-TCU-2ª Câmara; Acórdão 551/1996-TCU-2ª Câmara; Acórdão 2187/2004-TCU-2ª Câmara; Acórdão 277/1997-TCU-Plenário; Acórdão 1079/2005-TCU-Plenário.

7.15. Dessa forma, as alegações e pedidos não se prestam a socorrer o responsável citado nos autos.

8. Argumento – Os pagamentos foram autorizados com base nos trâmites formais requeridos (peça 26, p. 6-9)

8.1. Os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 estabelecem os critérios a serem adotados para regular liquidação da despesa, e, nos autos do processo, consta em todos os pagamentos os elementos ali requeridos. Cada pagamento autorizado teve um processo que obedeceu os trâmites e procedimentos formais pelas diferentes instâncias administrativas até a etapa de autorização.

8.2. Reafirma-se que as atividades exercidas na administração pública em relação a interesses alheios são multifárias e exigem a delimitação de competências exclusivas de cada um dos agentes envolvidos em determinada ação. Assim, a Prefeitura Municipal de Santana, na gestão do responsável, desenvolveu suas atividades apoiada no Regimento Interno, nas normas do serviço público, de terceirização, contratualização, desconcentração e descentralização. Assim, cada colaborador (servidor efetivo ou eventual) tinha o dever de atuar de acordo com as competências e atribuições delimitadas para o cargo e função exercida.

8.3. Além do que, para cada Contrato firmado com a Prefeitura, à época dos fatos, foi designado um Fiscal para acompanhamento e fiscalização da execução de cada objeto, em obediência ao art. 67, caput, da Lei 8.666/1993. Assim, não deve prosperar a interpretação de responsabilidade sobre quaisquer constatações referente à liquidação e a pagamento de despesas, pois colide com norma acima citada, haja vista que os pagamentos foram autorizados e efetuados após o aceite do objeto adquirido pela Fiscalização e a devida certificação da Nota Fiscal.

8.4. O trâmite para autorização de pagamentos foi demonstrado claramente nos autos, ou seja, todas as solicitações foram acompanhadas de Despachos, Relatório circunstanciado ou Parecer Jurídico e Nota Fiscal atestada pelo Agente responsável para tanto, não podendo ser exigido do gestor outro comportamento senão o de autorizar os pagamentos devidamente instruídos.

Análise

8.5. Houve pagamento antecipado, previsto na Cláusula Sexta, Sub-Cláusula Primeira (peça 2, p. 39), assinado pelo Prefeito, ou seja: ‘O primeiro pagamento, corresponderá a 60% (sessenta por cento) do valor deste contrato, será efetuada após a assinatura deste instrumento’.

8.6. O próprio Prefeito assinou a Guia de transferência da conta da Prefeitura Municipal para a conta da empresa dos valores pagos em adiantado, juntamente com o Secretário de Finanças (peça 2, p. 35). O pagamento da quantia ocorreu em 30/8/2002, e a Nota Fiscal foi emitida em 27/9/2002

(peça 2, p. 61). Nessa situação, não há que se falar em regular liquidação da despesa. Quando a Nota Fiscal foi emitida, a maior parte dos recursos já tinha sido liberada, tendo sido o pagamento de total responsabilidade do Prefeito.

8.7. Assim, a argumentação apresentada não se aplica ao caso em exame.

9. Argumento – Longo decurso de tempo entre a prática do ato e a citação do responsável (peça 26, p. 9-12)

9.1. Ressalta que a justificativa solicitada envolve o reexame de fatos supostamente ocorridos no ano de 2002, já passados quase dez anos.

9.2. Cita o entendimento deste Tribunal, no Acórdão 711/2006-TCU-1ª Câmara e na Decisão 667/1995-TCU-Plenário, cujas contas foram consideradas iliquidáveis, em razão da impossibilidade do exercício de ampla defesa, pelo longo decurso de tempo entre a prática do ato e a citação do responsável. Nessa linha de entendimento, menciona também Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, in *Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2003, p. 556-557, e a Súmula 3 deste TCU.

9.3. Requer, então, em razão do princípio da eventualidade, a inclusão da responsabilidade solidária dos membros da Comissão de Licitação e do Secretário Municipal de Saúde à época dos fatos, por terem praticados os atos de licitação, contratação e execução do objeto conveniado;

9.4. Pede o trancamento do feito, arquivando-se os autos pela impossibilidade do exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, devido ao lapso temporal ocorrido e a dificuldade de acesso aos documentos, o que leva à impossibilidade de comprovar e prestar os esclarecimentos requeridos.

9.5. Alternativamente, pede que sejam acatadas as alegações e justificativas apresentadas, reconhecida a legitimidade e regularidade das decisões proferidas, a conduta positiva e a boa-fé do responsável.

9.6. Requer, ainda, a produção de provas em direito admitidas.

Análise

9.7. A alegação de dificuldade de acesso aos documentos em razão do tempo decorrido, para fins de arquivamento do processo, não se aplica ao caso. Os processos decorrentes da chamada Operação Sanguessuga foram dotados de procedimento especial no TCU, tendo a autuação e a conversão em TCE das Representações a serem encaminhadas pelo FNS sido autorizadas pelo Tribunal em Sessão de 21/11/2007 (subitens 9.4.1 e 9.4.2.1 do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário). Ademais, os documentos essenciais à análise do processo de licitação e pagamentos constam nos autos, e foram encaminhados à procuradora do responsável (peça 24-25), não merecendo guarida o argumento de prejuízo a sua defesa pelo prazo decorrido.

9.8. Observa-se, ainda, que o Secretário de Obras e Presidente da Comissão de Licitação foi quem recebeu a ambulância (peça 2, p. 53), e a repassou para o representante da Secretaria de Saúde, com a Nota Fiscal de compra. Não há elementos que indiquem a responsabilidade do Secretário de Saúde, conforme solicitado pela defesa. O Sr. Prefeito centralizou no Secretário de Obras, a realização da licitação e o recebimento do objeto (peça 1, p. 287), e não apresentou aos órgãos de controle a Portaria de Designação da Comissão de Licitação. Além disso, considerando também o exposto nos itens 7.6 a 7.15, não é possível atender o pedido de responsabilização da Comissão de Licitação.

9.9. Quanto ao pedido de produção de provas, a jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos. Nesse sentido, convém transcrever trecho

do voto do então Ministro Guilherme Palmeira, condutor do Acórdão 1.843/2008-TCU-1ª Câmara:

Conforme a jurisprudência pacífica desta Casa, o ônus de produção de provas da correta aplicação dos recursos públicos é do gestor. Não há, no âmbito deste Tribunal, como ocorre no Poder Judiciário, previsão de requerimento de produção de provas por parte do responsável.

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.

11. 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.

12. 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

13. Conforme demonstrado no subitem 10.2, peça 3, p. 6, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 3.367,69, 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

14. 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

15. Diante do todo o exposto, é de se concluir que Rosemiro Rocha Freires (CPF: 030.327.952-49) não logrou afastar os indícios de superfaturamento e as demais irregularidades que lhe foram

imputadas. A empresa O. Galvão Construções e Comércio Ltda. (CNPJ 02.978.003/0001-20), bem como seu sócio administrador, Elienaldo Nascimento da Costa (CPF 561.871.142-72), 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 final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

16. 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.

17. 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.

Propostas de Encaminhamento

18. 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 revéis O. Galvão Construções e Comércio Ltda. (CNPJ 02.978.003/0001-20), bem como seu sócio administrador, Elienaldo Nascimento da Costa (CPF 561.871.142-72);

b) Rejeitar as alegações de defesa interpostas por Rosemiro Rocha Freires;

c) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. Rosemiro Rocha Freires (CPF: 030.327.952-49), então prefeito do município de Santana/AP, 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 das importâncias indicadas atualizadas monetariamente e acrescidas 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 Tesouro Nacional, 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	Valor (R\$)	Data
ROSEMIRO ROCHA FREIRES CPF : 030.327.952-49 Então prefeito do município de Santana/AP	30.309,18	4/10/2002
O. GALVÃO CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA. CNPJ : 02.978.003/0001-20 Empresa fornecedora		
ELIENALDO NASCIMENTO DA COSTA CPF : 561.871.142-72 Sócio-Administrador		

e) Aplicar individualmente aos responsáveis Elienaldo Nascimento da Costa, O. Galvão Construções e Comércio Ltda. e Rosemiro Rocha Freires 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 AMAPÁ, 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 AMAPÁ e ao Ministério Público daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Santana/AP;

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. Rosemiro Rocha Freires, ex-prefeito do Município de Santana/AP, da empresa O. Galvão Construções e Comércio Ltda. e do Sr. Elenaldo Nascimento da Costa, sócio-administrador da referida empresa, haja vista os indícios de superfaturamento verificados na aquisição/transformação da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 3.140/2001 (Siafi 433098), firmado com o Ministério da Saúde.

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

I. Identificação da unidade móvel de saúde:

Tipo UMS: Tipo A		Código Se faz:	Código Fipe: 003139-9	
Veículo ‘0’ Km: SIM		Renavam: S/1EMPLAC	Modelo: Courier 1.6 L	
Marca: Ford		Placa: S/1EMPLAC	Chassi: 9BFNSZPPA2B932055	
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 2002	Ano Modelo: 2002	Tipo de Transformação: 2	

i. O débito a seguir decorre de superfaturamento na aquisição de veículo e sua transformação em unidade móvel de saúde, com fornecimento de equipamentos, objeto da Licitação Convite 10/2002 com recursos recebidos por força do Convênio 3140/2001 (Siafi 433098), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Santana/AP:

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (90,00%)	Data
Rosemiro Rocha Freires (então Prefeito Municipal de Santana)	030.327.952-49	35.523,14	69.200,00	30.309,18	4/10/2002

O. Galvão Construções e Comércio Ltda. (empresa fornecedora)	02.978.003/0001-20				
Elinaldo Nascimento da Costa (sócio-administrador)	561.871.142-72				

(...)

- a) Irregularidade: Ausência de pesquisa de preços para instruir processo licitatório.
Norma infringida: art. 15, inciso V c/c inciso IV, art. 43 da Lei 8.666/1993;
- b) Irregularidade: Inexistência de informação sobre a divulgação do edital.
Norma infringida: art. 22, § 3º, da Lei 8.666/1993;
- c) Irregularidade: Os itens 08, 09.03, 10.01, 10.03 e 11.06 do Convite referem-se à obra, enquanto que o procedimento licitatório foi para aquisição de unidade móvel de saúde.
Norma infringida: art. 3º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993;
- d) Irregularidade: Não comprovação da efetiva data em que as empresas receberam o convite, pois o recibo já foi impresso pela administração com a data de recebimento.
Norma infringida: art. 3º da Lei 8.666/1993;
- e) Irregularidade: As empresas que participaram da licitação têm como atividade econômica 'edificações (residências, industriais, comerciais e serviços)', o que difere do objeto da licitação (aquisição de unidade móvel de saúde).
Norma infringida: art. 3º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993;
- f) Irregularidade: As empresas ENGEMAP Ltda. e Construtora Moradia, que participaram da licitação em 15/8/2002, estavam com os Certificados de Cadastro, emitidos pela Prefeitura Municipal, com a validade expirada desde 4/3/2002.
Norma infringida: art. 32, § 3º, e 34 da Lei 8.666/1993;
- g) Irregularidade: As empresas participantes apresentaram propostas com a mesma data de emissão (15/8/2002), idênticas na especificação do objeto e sem a discriminação do veículo e dos equipamentos.
Norma infringida: art. 3º da Lei 8.666/1993;
- h) Irregularidade: Na ata emitida pela Comissão de Licitação não constam as rubricas dos representantes das empresas presentes.
Norma infringida: art. 43, § 2º, da Lei 8.666/1993;
- i) Irregularidade: Realização, em uma mesma data, da reunião de abertura e julgamento das propostas, adjudicação e homologação, em descumprimento do prazo mínimo de cinco dias úteis, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata.
Norma infringida: art. 109, inciso I, alínea b, da Lei 8.666/1993;
- j) Irregularidade: A nota fiscal emitida pela empresa, não discrimina: potência, cilindros, tipo de direção, marchas, medidas do veículo e os equipamentos existentes no interior da unidade móvel, dificultando verificar se o veículo estava de acordo com o convite.
Norma infringida: artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.
- k) Irregularidade: A Prefeitura Municipal antecipou parte do pagamento no valor de R\$ 41.520,00 à empresa O. Galvão Construções e Comércio Ltda. em 30/8/2002, e a nota fiscal foi emitida no valor total de R\$ 69.200,00 em 27/9/2002.
Norma infringida: artigo 62 da Lei 4.320/1964.

Devidamente citados, o Sr. Rosemiro Rocha Freires apresentou suas alegações de defesa (peça 26). A empresa O. Galvão Construções e Comércio Ltda. e o Sr. Elinaldo Nascimento da Costa, contudo, permaneceram silentes.

Ao examinar o feito, a Unidade Técnica (peças 29 e 30) manifestou-se pela rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Rosemiro Rocha Freires. 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.

De fato, consoante asseverado pela Unidade Técnica, o responsável não logrou afastar o superfaturamento apurado e as diversas irregularidades que lhe foram imputadas.

A responsabilização do ex-prefeito pelo dano ocorrido mostra-se patente, na medida em que, *‘na condição de titular da pasta, orientou o processo de compra, pois autorizou o certame solicitado pelo presidente da Comissão de Licitação de Obras e Serviço de Engenharia (peça 1, p. 17, 288, 322), ainda que em data anterior à data de sua emissão; assinou o contrato (peça 1, p. 392), no qual se previa o pagamento de 60% dos recursos no ato de sua assinatura; convalidou os atos da Comissão, ao assinar o Termo de Homologação e Adjudicação da Carta Convite 10/2002 (peça 1, p. 25), e assinou a Guia de transferência dos referidos recursos da conta da Prefeitura Municipal para a conta da empresa (peça 2, p. 35)’*.

E mais, segundo bem afirmado pela Unidade Técnica, *‘o ex-Prefeito esteve no centro de todo o processo’*, no qual se constatou diversos erros grosseiros, *‘como a inexistência de pesquisa de preço para certificar-se de que o preço ofertado pelo licitante vencedor era compatível com o de mercado; a não divulgação da Carta Convite 10/2002; itens do Convite referentes à obra, enquanto o procedimento era para aquisição de UMS; habilitação de empresa da área de construção civil; propostas com a mesma descrição abrangente do objeto: ‘Fornecimento de uma ambulância para simples remoção’; e realização, em uma mesma data, da reunião de abertura e julgamento das propostas, adjudicação e homologação, em descumprimento do prazo mínimo de cinco dias úteis, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata.’*

Não há, portanto, que se cogitar em eximir a sua responsabilidade diante do superfaturamento apurado e das diversas e graves irregularidades constatadas no processo de licitação em questão.

Quanto ao pedido do ex-prefeito de *‘inclusão da responsabilização solidária dos membros da Comissão de Licitação e do Secretário Municipal de Saúde à época dos fatos, por terem praticados os atos de licitação, contratação e execução do objeto conveniado’*, convém tecer breves comentários.

Em que pese o ex-prefeito não ter apresentado para equipe de controle interno a portaria de designação da comissão de licitação, os seus membros encontram-se identificados nos autos, conforme se depreende dos documentos contidos na peça 1, p. 11, 19, 379 e 381. Realmente, creio que os membros da comissão de licitação poderiam ter sido citados para responder solidariamente pelo dano apurado, em razão da gravidade das irregularidades apuradas no processo licitatório. Todavia, considerando o estado avançado do processo, o qual já se encontra em fase de julgamento, e considerando o valor do débito apurado, inferior ao valor de alçada estabelecido pela IN-TCU n. 71/2012, entendo que o retorno dos autos à fase de saneamento não se mostra conveniente nem oportuna, **devendo-se salientar que a solidariedade é um benefício do credor, e não do devedor.**

Por certo, o julgamento do feito da forma que se encontra é plenamente válido, eis que o não chamamento dos eventuais outros responsáveis solidários não gerou prejuízo na defesa do ex-prefeito. Ressalte-se, nesse sentido, que foi conferido ao ex-prefeito oportunidade de ampla defesa e contraditório, tendo-lhe sido deferido pedido de cópia integral dos autos e prorrogação por mais 15 dias para a apresentação de suas alegações de defesa. Não obstante, o ex-prefeito não logrou elidir as diversas irregularidades que lhe foram apontadas, conforme devidamente analisado pela Unidade Técnica.

Feitas essas ponderações pontuais, 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 29 e 30).”

É o Relatório.