

VOTO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Carlos Celso Balthazar da Nóbrega, ex-prefeito do município de Barra do Piraí/RJ, contra o Acórdão 2633/2013 – TCU – 2ª Câmara.

2. A Tomada de Contas Especial, julgada mediante o acórdão recorrido, tratou de irregularidades na execução do Convênio nº 226/2003, celebrado entre o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e o município com o objetivo de aquisição de quatro unidades móveis de saúde tipo ambulância suporte básico.

3. Ressalto que, por meio do Despacho contido na peça 70, conheci do Recurso de Reconsideração, uma vez que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade previstos para a espécie recursal, o que ensejou a suspensão dos subitens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão 2633/2013 - 2ª Câmara. É bom frisar que o efeito suspensivo alcança terceiros responsáveis apenados por intermédio da deliberação ora guerreada, conforme preconiza o art. 281 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

4. Quanto aos prazos questionados pelo recorrente, como bem destacou a Unidade Técnica, a Lei não obriga esta Corte a apreciar processos em determinado prazo, em face do interesse público e do poder discricionário de que são revestidas as atividades desta Corte. Quanto aos prazos recursais é a própria Lei que estabelece os prazos cabíveis para a interposição das espécies recursais existentes, os quais são peremptórios. Portanto, a concessão de prazos não tem qualquer relação com o cerceamento do direito de defesa ou violação ao devido processo legal.

5. O recorrente foi condenado solidariamente com a Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin, com o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e com a empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., em razão de indício de superfaturamento na aquisição de quatro unidades móveis de saúde adquiridas com recursos recebidos por força do Convênio 226/2003. O superfaturamento foi associado à ausência de pesquisa de preço de mercado (art. 43, inciso IV e art. 15, inciso V, ambos da Lei 8.666/1993), bem como à falta de publicação no Diário Oficial do Estado, em jornal diário de grande circulação no Estado, e, também, em jornal de circulação na região, impedindo maior divulgação local e regional do certame (art. 21, incisos II e III da Lei 8.666/1993). O não acolhimento das alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas resultou em imputação de débito, aplicação de multa e julgamento pela irregularidade das contas do recorrente.

6. No que pertine às ocorrências retromencionadas, o Recorrente não carreou aos autos qualquer elemento ou consideração capaz de infirmar as conclusões desta Corte, que constatou um superfaturamento na aquisição dos veículos da ordem de R\$ 42.768,68 (quarenta e dois mil setecentos e sessenta e oito reais e sessenta e oito centavos), a ser atualizado a partir de 30/9/2004.

7. Como os argumentos apresentados não elidem as irregularidades constatadas, cabe manter *in totum* da deliberação recorrida. Em razão disso, acolho todas as análises feitas pela Unidade Técnica, razão pela qual as incorporo como minhas razões de decidir.

8. A proposta contou com a anuência do Ministério Público que atua junto a este Tribunal, haja vista que o Recorrente não conseguiu afastar os fundamentos que justificaram as conclusões contidas no *decisum* ora questionado.

9. Não se pode perder de vista, ademais, as graves irregularidades detectadas no procedimento licitatório, em especial, o direcionamento dos convites para empresas que, doravante, estariam sendo alvo de investigações na Operação Sanguessuga. Constatou-se que as empresas agiam em conluio com gestores, funcionários públicos, para fraudar licitações realizadas em decorrência de convênios firmados com o Ministério da Saúde.

10. Importa repisar que além das irregularidades em relação à escolha da empresa contratada, também restou comprovado superfaturamento em relação à aquisição das Unidades Móveis de Saúde. Portanto, as alegações do recorrente de que não houve superfaturamento não procedem.
11. O parâmetro de valor a ser utilizado na licitação deveria ter sido levantado pelo licitante, de forma a servir como balizador para avaliar a adequação da proposta de cada licitante. Nesse sentido, o gestor tinha que agir com prudência e buscar sempre o menor preço de aquisição no mercado, em observância ao princípio da economicidade insculpido no caput do artigo 37 da nossa Carta Magna.
12. Nesse ponto, há que se ter em conta que para se chegar ao valor de superfaturamento, a Unidade Técnica utilizou metodologia de cálculo específica, que comparou os preços de forma clara, lógica, conservadora e consentânea com a realidade de cada local onde se deu o procedimento de aquisição.
13. Os aspectos temporais e de custos foram, outrossim, devidamente considerados na metodologia. Não é o caso, portanto, de se afastar o superfaturamento calculado.
14. É imperioso destacar que quem assina o termo de convênio compromete-se a zelar pela boa e regular aplicação dos recursos repassados e pela licitude dos pagamentos deles decorrentes. A obrigação de prestar contas é um princípio basilar de nossa Constituição. Essa conduta também encontrava-se prevista pelo artigo 7º, inciso XII, alínea "a", da IN STN/MF 01/1997, vigente à época da avença.
15. O prefeito, então, torna-se pessoalmente responsável não só pelo uso da quantia repassada, como também pelo adimplemento do objeto conveniado e pela prestação de contas. Essas obrigações não se consubstanciam em mero formalismo, mas na necessidade da comprovação inequívoca de que a aplicação dos recursos foi feita em observância não só as regras, mas também aos princípios que regem a administração pública, entre os quais podemos arrolar os da razoabilidade e da proporcionalidade, mencionados pelo próprio recorrente. Era razoável, portanto, que o prefeito, como homem médio, estivesse atento aos trabalhos efetuados pela Comissão de Licitação, bem assim aos preços para a aquisição dos bens.
16. O fato de o objetivo ter sido cumprido, não afasta as constatações de que não houve igualdade de condições de concorrência, tampouco a economia requerida, dado o superfaturamento calculado, conforme metodologia mencionada no item 12, supra. Essas ocorrências implicaram na responsabilização não só do gestor, como também da empresa que se beneficiou com a percepção a maior do que realmente lhe seria devido.
17. Frise-se que os órgãos de controle agiram conjuntamente no sentido de responsabilizar aqueles que direta ou indiretamente participaram dos ajustes que tinham por objetivo tirar proveito financeiro dos convênios firmados no âmbito do Ministério da Saúde. Demais disso, é importante repisar que o esquema criminoso beneficiou-se das deficiências legais e administrativas que permitiram as ações lesivas ao patrimônio público, ora dolosas, ora culposas. Mas a intenção do agente não é analisada pelo TCU quando da imputação de responsabilidades administrativas, bastando que tenha agido com grave infração à norma legal, de forma não justificada, e que lhe fosse exigível conduta diversa. Segundo a denúncia do Ministério Público Federal:

"O "esquema" criminoso agiu de forma linear durante vários anos objetivando a percussão e a apropriação de recursos públicos em larga e profusa escala. Para a execução dos delitos, os integrantes da mencionada organização criminosa monitoravam permanentemente a formalização e a aprovação do Orçamento Geral da União, notadamente as emendas apresentadas individualmente por parlamentares.

Em seguida agiam no sentido de controlar a sua execução orçamentária, interferindo na liquidação de despesas e na prestação de contas dos convênios então formalizados entre a União Federal, municípios e organizações sociais de interesse público. Na etapa intermediária, ou seja, que medeia a aprovação da emenda junto à Comissão Mista do Orçamento, a liquidação de despesas e a prestação de contas, os membros da organização criminosa

cuidavam da elaboração de projetos sem os quais não era possível a descentralização dos recursos públicos pelo Ministério da Saúde.

Por último, os seus integrantes manipulavam os processos de licitação visando adjudicar o objeto do convênio em favor de alguma das empresas integrantes do aparato criminoso. Desse modo, toda e qualquer emenda parlamentar "trabalhada" pelo grupo tinha um objetivo certo e incontestável: o favorecimento dos seus integrantes quando da aquisição de unidades móveis de saúde e de equipamentos hospitalares.

O passo seguinte consistia no superfaturamento e/ou na inexecução total ou parcial do objeto contratual, de sorte que os recursos públicos tivessem destino outro que não aquele previsto em lei e ajustado pelas partes contratantes [...].

[...]

É de ver-se, ainda, que a ação da organização criminosa não se limitava na prévia elaboração e defraudação de documentos inerentes à formalização de processos de licitação [...].

[...]

Dessa forma, o "esquema" foi estabelecido de forma circular e retro-alimentante. Atuou na origem da verba federal, logo após a votação do orçamento da União, monitorou a liberação dos recursos, interferiu ilícitamente em todas as fases da licitação e na execução do objeto licitado, controlou os gastos com a aquisição de veículos, equipamentos médicos e hospitalares e distribuiu ilícitamente parte desta verba arrecadada [...].

Isto é, nenhuma etapa de tramitação do processo, político ou burocrático fugiu ao controle da organização criminosa, de modo que foi estabelecido um domínio permanente sobre todo o fluxo de recursos federais destinado à execução de parcela substancial da política pública de saúde e de outros programas governamentais,"

(excertos da denúncia formulada pelo Ministério Público Federal)

18. Dessa maneira, a CPMI concluiu que não restou caracterizado radical desvio de finalidade - problema comum no restante da administração -, pois o interesse da organização criminosa era, realmente, vender unidades móveis de saúde e equipamentos médico-hospitalares, porém com preços inequivocamente superfaturados e com a entrega, por vezes, de bens diversos dos licitados (desvio de objeto).

19. A Operação Sanguessuga, como visto, veio para comprovar que por traz de uma aparente regularidade em procedimentos licitatórios, editais e contratações, havia um plano formulado em diversas esferas político-administrativas para obter vantagens ilícitas com o uso indevido dos recursos públicos federais da área da saúde. Os grandes problemas foram os direcionamentos das licitações, realizadas com o fito de favorecer empresas que participavam da ação criminosa, os sobrepreços e superfaturamentos.

20. Nessa linha, há que se rememorar que o fracionamento nas aquisições foi uma constante e era utilizado como um meio para atingir os fins almejados pelo esquema fraudulento. Foi, por isso, utilizado em diversos municípios para facilitar o direcionamento dos certames às empresas que participavam do esquema, em especial as do Grupo Vedoin, em desconformidade com o que preconiza o artigo 23, § 5º, da Lei 8.666/1993, que veda a utilização da modalidade "convite" para parcelas de uma mesma obra ou serviço, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preço".

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

22. Com essas considerações, não vejo como acolher as alegações recursais trazidas à baila pelo ex-Prefeito.



23. Em razão do exposto, acolho a proposta da Unidade Técnica, aderida pelo MP/TCU, e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, para conhecer o Recurso de Reconsideração interposto, e, no mérito, negar-lhe provimento.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de maio de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator