

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 006.721/2012-5

Apenso: TC 016.637/2010-0

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)

Unidade: Município de Mangaratiba/RJ.

Responsáveis: Carlo Busatto Júnior (CPF 582.763.517-00), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e Santa Maria Comércio e Representações Ltda. (CNPJ 03.737.267.0001-54).

Advogado(s): Francisco Rodrigues de Sá (peça 22, p. 1), Willian de Araújo Buy (OAB/RJ 148.455), Marcelo Fontes (OAB/RJ 63975), Bruno Calfat (OAB/RJ 105.258 – OAB/DF 36.459), Adilson Vieira Macabu Filho (OAB/RJ 135.678), Glaucia Alves Correia (OAB/DF 37.149), Ana Tereza Basílio (OAB 74.802), Valber da Silva Melo (OAB/MT 8.927), Luiz Mário do Nascimento Junior (OAB/MT 12.886), Eustáquio de Noronha Neto (OAB/MT 12.548), Augusto Cesar F. Assumpção (OAB/MT 13.279), Guilherme Regueira Pitta (OAB/DF 33897), Ivo Marcelo Spinola da Rosa (OAB/MT 13731) e Andre Luiz Araujo (OAB/MT 11.632).

SÚMARIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. FALTA DE PUBLICAÇÃO DO NOME DO ADVOGADO NA PAUTA. ACOLHIMENTO. NULIDADE DO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO. NOVO JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS REPASSADOS E A AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE. RECOLHIMENTO DA DÍVIDA SEM O CÔMPUTO DE JUROS DE MORA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Este processo cuida de tomada de contas especial instaurada em desfavor da sociedade empresária Santa Maria Comércio e Representações Ltda., de Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Carlo Busatto Júnior, constituída a partir da conversão de representação encaminhada ao Tribunal de Contas da União (TCU) em face do Convênio 88/2000, firmado entre o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e o Município de Mangaratiba/RJ, que tinha como objeto dar apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.

2. Reproduzo, a seguir, a instrução de mérito elaborada pela auditora da unidade técnica, com os ajustes de forma considerados pertinentes, nos seguintes termos (peça 26):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Carlo Busatto Júnior, 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).

<i>Processo Original: 25001.029414/2008-05</i>		<i>Auditoria DENASUS 4918 (peça 1, p. 8-21, apenso)</i>	
<i>Convênio Original FNS: 88/2000 (peça 1, p. 39-46, apenso)</i>		<i>Convênio Siafi: 392770</i>	
<i>Início da vigência: 21/6/2000</i>		<i>Fim da vigência: 14/11/2001</i>	
<i>Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Mangaratiba</i>			<i>UF: RJ</i>
<i>Objeto Pactuado: dar apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS – Aquisição de UTI Móvel (peça 1, p. 47, apenso 1)</i>			
<i>Valor Total Conveniado: R\$ 105.000,00</i>			
<i>Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 84.000,00</i>		<i>Percentual de Participação: 80,00</i>	
<i>Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 21.000,00</i>		<i>Percentual de Participação: 20,00</i>	
<i>Liberação dos Recursos ao Conveniente</i>			
<i>Ordens Bancárias – OB</i>	<i>Data da OB</i>	<i>Depósito na Conta Específica</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>2001OB406901 (peça 1, p.12 do TC 016.637/2010-0)</i>	<i>18/1/2001</i>	<i>23/01/2001 (peça 4, p. 46 do TC 016.637/2010-0)</i>	<i>84.000,00</i>

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).

3. Oportuno mencionar que se encontra juntada ao TC 016.637/2010-0, peça 7, cópia do inteiro teor do Voto GC-7 12.898/0 7, referente ao Processo/RJ 222.227-6/2006 que tratou de Inspeção Especial na Prefeitura Municipal de Mangaratiba, cujo objetivo foi verificar a regularidade dos seguintes procedimentos licitatórios na modalidade Tomada de Preços: 02/2001, de que trata este processo, 22/2001, 21/2001, 18/2002 e 02/2003. As referidas tomadas de preços foram realizadas para aquisição de unidades móveis de saúde com recursos dos convênios 88/2000; 131/2001; 124/2001; 871/2001; 1166/2002; 1168/2002; 886/2002; 1949/2002, celebrados pela União, por intermédio do Ministério da Saúde, com o Município de Mangaratiba.

3.1. A referida documentação, encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ foi autuada como representação por este Tribunal (TC 000.088/2008-5) e posteriormente, apensada ao TC 008.354/2010-3, que trata de Tomada de Contas Especial instaurada com base em relatório de fiscalização encaminhado pelo Denasus/CGU, no âmbito da Operação Sanguessuga, em razão de irregularidades na aquisição da unidade móvel de saúde objeto do Convênio 124/2001.

3.2. As questões abordadas na referida representação, relativamente a este Convênio 88/2000, tratam, em síntese, da ocorrência de superfaturamento; da existência de cartel e da ocorrência de fraude à licitação (peça 7, p. 13-14 e 18-19 do TC 016.637/2010-0).

3.3. Conforme consta do referido voto, em face das irregularidades identificadas nas Tomadas de Preço supramencionadas, o TCE-RJ decidiu aplicar multa ao Sr. Carlo Busatto

Junior, Prefeito Municipal de Mangaratiba executor dos convênios, no valor de 3.000 (três mil) UFIR, bem como expedir Ofício a este Tribunal para conhecimento dos fatos apontados no relatório de inspeção, em especial quanto ao superfaturamento apontado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas – CEA, nas licitações modalidade tomada de preços - TP 2/2001, 22/2001 e 02/2003 (peça 7, p. 8 do TC 016.637/2010-0).

3.4. Cabe registrar ainda, que, além deste TC (resultante da conversão do TC 016.637/2010-0), em exame, tramitam neste Tribunal outros processos de representação e de tomada de contas especial (TCE), envolvendo o responsável em tela, autuados no âmbito da Operação Sanguessuga relativos aos demais convênios celebrados pelo Município de Mangaratiba e o Ministério da Saúde para aquisição de ambulâncias, conforme quadro consolidado a seguir:

TC	TIPO	CONVÊNIO	SIAFI	LICITAÇÃO	Licitante Vencedora
016.638/2010-7	Representação	131/2001	417904	TP 21/2001	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.
008.354/2010-3	TCE	124/2001	418627	TP 22/2001	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.
016.635/2010-8	Representação	871/2001	430294	TP 18/2002	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.
016.633/2010-5	Representação	1166/2002	455957	TP 02/2003	Klass Comércio e Representações Ltda.
016.640/2010-1	Representação	1168/2002	455958		
016.634/2010-1	Representação	886/2002	455959		
016.636/2010-4	Representação	1949/2002	456805		

3.5. Necessário destacar, ainda, que em análise preliminar dos citados processos verificou-se que não restou claro quais teriam sido os efetivos beneficiários dos débitos efetuados nas contas abertas para movimentação dos recursos relativos aos respectivos convênios. Em vista disso, esta Secretaria promoveu diligências junto aos bancos onde foram movimentados tais recursos (Caixa Econômica e Banco do Brasil) e as respostas foram juntadas aos respectivos autos.

3.6. Com relação ao convênio em exame, o Banco do Brasil (Agência 729-3/Itaguaí– RJ) em resposta à diligência deste Tribunal (Ofício 1955/2011-TCU/SECEx-4, de 17/10/2010, peça 6, p. 65, do TC 016.637/2010-0) encaminhou cópias dos documentos solicitados referentes à conta específica do convênio em exame, informando, ainda, que todos os débitos efetuados tiveram como favorecida a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda. (peça 6, p. 64 e 66-73, apenso 1). As informações prestadas pelo Banco do Brasil, relativas à movimentação da conta específica do convênio, encontram-se consolidadas a seguir:

Conta Corrente 9.759-4, Agência 0729-3 do Banco do Brasil

Data de Movimentação	Valor	Favorecido
18/06/2001	R\$ 52.500,00	Santa Maria Comércio e Representações Ltda.
24/08/2001	R\$ 31.500,00	Santa Maria Comércio e Representações Ltda.
08/10/2001	R\$ 21.000,00	Santa Maria Comércio e Representações Ltda.

Efetivação das Citações e Audiências

4. 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 anterior (peça 1).

<i>Responsável</i>	<i>Ofício Citação (peça/página)</i>	<i>Ofício Audiência (peça/página)</i>	<i>Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peça/página)</i>
<i>Carlo Busatto Júnior (então prefeito de Mangaratiba/RJ)</i>	<i>467 (peça 6)</i>	<i>467 (peça 6)</i>	<i>16/03/2012</i>
<i>Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (empresa contratada)</i>	<i>468 (peça 7)</i>	<i>-</i>	<i>16/03/2012 (peça 11)</i>
<i>Luiz Antônio Trevisan Vedoin (administrador de fato)</i>	<i>469 (peça 8)</i>	<i>-</i>	<i>16/03/2012 (peça 11)</i>

5. As 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 de irregularidades verificadas na execução do Convênio 88/2000 (Siafi 392770), celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Mangaratiba/RJ, para aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde:

<i>Responsáveis Solidários</i>	<i>CNPJ /CPF</i>	<i>Débito (R\$)</i>	<i>Data</i>
<i>Carlo Busatto Junior Então prefeito de Mangaratiba/RJ</i>	<i>582.763.517-00</i>	<i>84.000,00</i>	<i>24/8/2001¹</i>
<i>Luiz Antônio Trevisan Vedoin Administrador de Fato da empresa contratada</i>	<i>594.563.531-68</i>		
<i>Santa Maria Comércio e Representação Ltda. Empresa contratada</i>	<i>03.737.267.0001-54</i>		

¹ data do último pagamento efetuado

6. A citação do Sr. Carlo Busatto Junior, então prefeito do Município de Mangaratiba, teve por fundamento a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos diante da quebra do nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, mediante o Convênio 88/2000, e a UMS vistoriada pela equipe de fiscalização Denasus/CGU (Modelo Sprinter 312 Furgão Longo Diesel, Chassi 8AC6903311A551455), em razão das seguintes constatações:

a) A Nota fiscal 194, emitida pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. como sendo referente ao fornecimento do veículo objeto do convênio, não contém n^{os} de chassi, placa ou Renavam do veículo;

b) Embora a mencionada nota fiscal seja datada de 25/5/2001, consta dos autos que o veículo apresentado a equipe de fiscalização somente foi adquirido pela Santa Maria em 3/8/2001, corroborando a tese da impossibilidade de comprovação do nexo de causalidade; e

c) Inexistência na nota fiscal de atesto de recebimento do veículo pela prefeitura municipal. Tal irregularidade acarreta a conclusão de que a empresa acabou por receber recursos do Convênio 88/2000 sem haver nenhum documento que comprove ter de fato ocorrido o fornecimento dos bens;

d) A referida nota fiscal não se encontra devidamente identificada com o número do convênio.

7. A citação da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e de seu Administrador de Fato, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, decorreu do fato de que a empresa recebeu a totalidade dos recursos federais repassados sem que tenha sido demonstrada a efetiva entrega do veículo discriminado na Nota fiscal 194, emitida pela empresa em 25/5/2001, à Prefeitura Municipal de Mangaratiba, em virtude das evidências acima relatadas.

8. Além disso, os responsáveis foram alertados de que, ainda que lograssem êxito em comprovar o nexo de causalidade entre os recursos do Convênio 88/2000 e o objeto da TP 02/2001, deveriam apresentar alegações de defesa quanto ao superfaturamento indicado a

seguir, apurado na aquisição do veículo, utilizando-se de recursos recebidos por força desse convênio, firmado entre o Ministério da Saúde e o Município de Mangaratiba. Os responsáveis foram esclarecidos de que a metodologia adotada para o cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento encontrava-se disponível para consulta no portal do Tribunal de Contas da União.

I - Cálculo do superfaturamento apontado (peça 1, p. 19)

VALORES REFERENCIAIS (R\$)			VALORES EXECUTADOS (R\$)		DÉBITOS (R\$)
Valor Mercado Veículo	59.827,90	70.606,18	Valor Pago pelo Veículo, Transformação e Equipamentos	105.000,00	34.393,82
Valor Mercado Transformação	9.627,93				
Valor Mercado Equipamentos	1.150,36				
Total do débito					34.393,82
Prejuízo à União (80%)		27.515,05	Prejuízo à Conveniente (20%)		6.878,76

II - Identificação dos responsáveis e quantificação do débito referente ao superfaturamento

Responsáveis Solidários	CNPJ/CPF	Prejuízo à União (80%)	Data
Carlo Busatto Junior, então prefeito do município de Mangaratiba/RJ	582.763.517-00	R\$ 27.515,05	24/8/2001 ¹
Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Administrador de Fato da empresa contratada	594.563.531-68		
Santa Maria Comércio e Representação Ltda., Empresa contratada	03.737.267.0001-54		

¹ data do último pagamento efetuado

9. A audiência foi realizada junto ao então prefeito, Carlo Busatto Junior, com o objetivo de oportunizar a apresentação de razões de justificativas acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4918, realizada pelo Denasus/CGU, referente ao Convênio 88/2000 (Siafi 392770), celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Mangaratiba/RJ, para aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde:

a) Irregularidade: Ausência de pesquisa de preços ou de outros procedimentos que permitissem à administração verificar a conformidade das propostas ofertadas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente.

Normas infringidas: Art. 43, inciso IV, e art. 15, inciso V, ambos da Lei 8.666/1993;

b) Irregularidade: Homologação e Adjudicação da Tomada de Preços 2/2001, em 19/3/2001, com indícios de simulação de procedimento licitatório com vista ao direcionamento da aquisição para a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., em razão das seguintes constatações:

b.1) o Edital da TP 02/2001, indica a marca do bem a ser adquirido;

b.2) ausência de publicação do resumo edital Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação no Estado, prejudicando a publicidade do certame e a participação de um maior número de licitantes;

b.3) inexistência de exame prévio e aprovação pela assessoria jurídica da administração das minutas do edital da licitação e do contrato;

- b.4) ausência de comprovantes de retirada do edital;
- b.5) ausência de assinatura do representante da empresa na ata de julgamento;

Normas infringidas:

- 1) art. 3º, § 1º, e inciso I, do parágrafo sétimo do art. 15, ambos da Lei 8.666/1993;
- 2) art. 21, incisos II e III, da Lei 8.666/1993;
- 3) art. 38, inciso II, da Lei 8.666/1993;
- 4) art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993;
- 5) art. 43, § 1º, da Lei 8.666/1993.

c) Irregularidade: Ausência de formalização de contrato, obrigatório nos casos de Tomada de Preços.

Normas infringidas: Art. 62 da Lei 8.666/1993.

d) Irregularidade: Liquidação irregular da despesa, considerando o pagamento no valor de R\$ 52.500,00, em 18/6/2001, em data anterior, portanto, a da suposta entrega do veículo adquirido junto à empresa Santa Maria, considerando que o veículo entregue ao Município de Mangaratiba somente foi faturado junto à concessionária (Daimler Chrysler do Brasil Ltda.) em 3/8/2001. Além disso, não consta da cópia da nota fiscal apresentada o atesto do agente receptor.

Normas infringidas: Arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Das Alegações de Defesa e Razões de justificativas

10. O Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, bem como a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., após o decurso do prazo regimental não apresentaram defesa em resposta aos ofícios de citação, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92 (peça 20).

11. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. Carlo Busatto Júnior (CPF: 582.763.517-00), então Prefeito do município de Mangaratiba/RJ, em resposta à citação e à audiência a ele destinadas (reproduzidas nos parágrafos 6 e 9 desta instrução), seguidas das respectivas análises.

Alegações de defesa e razões de justificativas apresentadas por Carlo Busatto Júnior, então prefeito do Município de Mangaratiba/RJ (peça 21)

Da ausência do nexo de Causalidade - citação

12. Preliminarmente, o responsável tece considerações sobre a ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo FNS e a aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde para o Município de Mangaratiba apontada pelo Tribunal. Argumenta em sua defesa que a demonstração do nexo de causalidade não é questão das mais complexas, considerando que a vistoria da equipe de fiscalização constatou a existência do veículo devidamente equipado.

13. Alega que o fato de a Nota Fiscal emitida pela sociedade empresária Santa Maria Comércio e Representação Ltda. não conter o número de chassi, placa ou Renavam do veículo não comprova, de per si, que não tenha havido a aquisição do veículo pelo Município. Aduz ainda que, somente tal 'prova' documental não seria apta para fundamentar a suposição levantada. E que a única ocorrência seria o fato de não ter constado o número do chassi. Alega que, por outro lado, o número do Renavam e o número da placa só se obtém quando do efetivo emplacamento, não necessariamente tendo que constar na nota fiscal. Observa que, ainda que na primeira nota fornecida não conste tais números, a nota apresentada de aquisição do veículo em 03/08/2001 corrobora que o veículo efetivamente existiu e foi devidamente entregue à Prefeitura de Mangaratiba, vez que ali consta o número do chassi que foi devidamente confrontado com o documento do veículo apresentado.

14. Prossegue em sua defesa, argumentando que a ausência do número do convênio na nota fiscal em nada altera a finalidade do convênio, que foi exatamente a aquisição da Unidade Móvel de Saúde.

15. Quanto aos pagamentos efetuados, assevera que a primeira parcela foi dada como sinal para assegurar a transformação do veículo. A favor da veracidade do alegado, relembra que o restante do pagamento somente ocorreu com a efetiva entrega do veículo, sendo uma parcela em 28/08/2001, no valor de R\$ 31.500,00 e outra em 04/10/2001 em R\$ 21.000,00.

Análise

16. A defesa apresentada pelo ex-prefeito não tem como prosperar ante os elementos disponibilizados nesta TCE. O responsável foi citado, solidariamente com a empresa identificada como beneficiária dos pagamentos e seus respectivos sócios, diante da impossibilidade de se estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e a UMS apresentada à equipe de fiscalização do Denasus/CGU como sendo referente à execução do objeto do Convênio 88/2001 (veículo marca Mercedes-Benz Sprinter 312, Furgão Longo Diesel, ano 2001).

17. Quanto à ausência de número do chassi na nota fiscal supostamente referente à aquisição do objeto do convênio, necessário consignar que a jurisprudência recente do TCU apoia o entendimento de que a ausência do chassi ou placa do veículo adquirido na nota fiscal impossibilita estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos utilizados e os comprovantes de despesas realizadas visando à consecução do objeto do convênio celebrado (Precedentes: Acórdão 3.018/2011-TCU-2ª Câmara; Acórdão 5.795/2011-TCU-2ª Câmara); bem como que esse tipo de irregularidade, possibilita que, a princípio, o mesmo documento fiscal e o mesmo veículo sejam utilizados para comprovar a utilização de recursos de diferentes fontes, quer federais, estaduais ou municipais (Precedente: Acórdão 7.012/2010-TCU-2ª Câmara).

18. No mesmo sentido, tratando-se da escorreita vinculação do documento fiscal ao bem objeto do convênio, cabe ressaltar que este Tribunal tem esposado o entendimento de que a ausência de menção ao convênio, quando aliada a outras irregularidades enseja a rejeição da prestação de contas. Nesse sentido, transcreve-se, a seguir, excerto do Voto do Sr. Ministro Relator envolvendo outro convênio fiscalizado no âmbito da Operação Sanguessuga (in Acórdão 7.012/2010-TCU-2ª Câmara):

‘7. Outrossim, ante as circunstâncias que envolvem o caso em estudo, considero igualmente frágil o entendimento extraído dos argumentos apresentados pela Srª [...] no sentido de que não seria tão grave a falta de referência ao convênio [...] na nota fiscal de aquisição do veículo.

8. Ainda que essa irregularidade possa, em tese, ser excepcionalmente relevada, outras constatações suscitadas pela Secex/7 têm, a meu ver, forte poder de convencimento, levando-me a concluir que não se encontra devidamente comprovado o suficiente nexo causal entre os R\$ 80.000,00 referentes à participação financeira da União no convênio [...] e a unidade móvel odontológica supostamente adquirida, conforme alega a responsável, no âmbito daquela avença.

9. Abaixo se encontram listadas as constatações da Secex/7 às quais me refiro:

9.1. descrição genérica do veículo na Nota Fiscal 0443 (fl. 70, v.p.), sem qualquer referência ao número do chassi do veículo, permitindo que o mesmo documento fiscal e o mesmo veículo sejam utilizados para comprovar a utilização de recursos de diferentes fontes, sejam elas federais, estaduais ou mesmo municipais;

[...]

9.4. as empresas fornecedoras do veículo e dos equipamentos [...], respectivamente – foram apontadas por Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional e pelo Ministério Público Federal como integrantes do esquema de fraude à licitação para compra de unidades móveis de saúde conhecido como Operação Sanguessuga.

[...]

13. Diante de tais inconsistências, torna-se inviável atribuir o caráter de falha meramente formal à falta de referência ao convênio [...] na nota fiscal de aquisição do veículo.

14. Por corroborarem a tese de que a ausência de menção ao número do convênio, quando somada a outras irregularidades, enseja a rejeição da prestação de contas, cito os acórdãos 76/2001-2ª Câmara, 3.124/2004-1ª Câmara e 3.304/2006-1ª Câmara. Em acréscimo, por se aplicarem integralmente ao caso em estudo, lanço mão das palavras proferidas pela douta subprocuradora-geral do Ministério Público/TCU, Cristina Machado da Costa e Silva, nos autos do TC 016.283/1999-6, transcritas pelo eminente relator daquele feito, Ministro Ubiratan Aguiar, no voto que apresentou em respaldo ao acórdão 1.571/2007-2ª Câmara:

‘Há de se asseverar que, se a obrigatoriedade de identificação do convênio nos documentos probatórios é exigência dirigida a todos os convênios, por força da IN/STN nº 01/97 e, também, como forma de inviabilizar a utilização dos mesmos documentos em mais de uma prestação de contas, com mais razão deveria observar fielmente essa exigência aquele gestor que, assumidamente, não aplicou os recursos do convênio no objeto pactuado, atribuindo a eles aplicação diversa.’

19. Assim, ainda que o Denasus tenha apurado a existência física do referido veículo, de propriedade da municipalidade, a ausência da identificação do chassi e do número do convênio no documento fiscal emitido pela empresa beneficiária dos pagamentos, não permite concluir que a fonte dos recursos destinados a essa aquisição tenha sido a mesma dos recursos federais repassados por meio do Convênio 88/2001.

20. Além disso, observa-se que a mencionada nota fiscal (peça 5, p. 48, apenso) foi emitida em 25/5/2001, todavia consta dos autos nota fiscal (peça 5, p. 52, apenso) emitida, em 03/08/2001, pela empresa Daimler Chrysler do Brasil Ltda. referente à venda do veículo à empresa Santa Maria, possibilitando inferir que a entrega do referido veículo ao Município de Mangaratiba somente ocorreu após essa última data, o que reforça o entendimento de que não é possível o estabelecimento do nexo causal entre os recursos federais repassados e a unidade móvel de saúde entregue ao município.

21. Observa-se ademais a ocorrência de divergência entre as informações constantes da proposta de preço apresentada pela empresa (peça 6, p. 20, apenso 1), da nota fiscal apresentada (peça 5, p. 48, apenso 1), bem como da efetiva movimentação financeira da conta específica do convênio (ver parágrafo 3.6 desta instrução). O que se nota é um verdadeiro descompasso na execução físico-financeira do convênio, culminando com o pagamento de cerca de 50% do valor do bem supostamente adquirido pelo menos dois meses antes da sua efetiva aquisição.

22. Por fim, é oportuno lembrar que, por força do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, o ônus de comprovar a regularidade integral da aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos.

23. Sobre isso este Tribunal já firmou jurisprudência, sendo exemplos os Acórdãos nºs 903/2007, da 1ª Câmara, 1.445/2007 e 9.144/2011, estes proferidos pela 2ª Câmara, e 1.656/2006, do Plenário. Tal entendimento já foi inclusive confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves). Reproduzo, a propósito, fragmento do voto condutor do Acórdão nº 9.144/2011-TCU- 2ª Câmara, da lavra do eminente Ministro Raimundo Carreiro, ao analisar sob essa ótica questão similar:

2. O nexo de causalidade mencionado é fundamental para a comprovação de que os recursos públicos geridos foram gastos adequadamente. Não é mera formalidade tal comprovação, haja vista a possibilidade de recursos públicos de outras origens terem sido empregados no objeto.

24. Assim, permanece a irregularidade motivadora da citação do Tribunal, vez que os documentos comprobatórios da execução da despesa, bem como as alegações de defesa ora apresentadas não possibilitam estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e o veículo adquirido pelo município.

Do superfaturamento - citação

25. Com relação ao superfaturamento apurado, o ex-gestor argumenta que o valor de mercado do veículo e o valor de mercado da transformação estariam dentro do valor efetivamente pago. Considera, entretanto, que o valor apurado por este Tribunal para aquisição dos equipamentos, no valor, R\$ 1.150,36, mostra-se muito inferior ao valor praticado no mercado.

26. A esse respeito, observa que não tendo sido possível obter o preço de mercado dos equipamentos a época, fez um levantamento dos preços atuais, tendo concluído que o valor aproximado dos equipamentos, levando em consideração os mais baratos encontrados no mercado, seria de aproximadamente R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais). Para corroborar o alegado, o responsável juntou a sua defesa cópias das pesquisas de preço efetuadas (peça 21, p. 9-15).

27. Após tais considerações, argumenta não ser razoável que os equipamentos tenham obtido tanto valor de mercado desde a época dos fatos até o presente momento, concluindo daí ser flagrante que não houve qualquer superfaturamento, mas que o valor efetivamente pago era totalmente condizente com o valor de mercado à época.

Análise

28. Ao contrário do alegado, os autos comprovam o prejuízo imputado aos responsáveis e demonstram a quantificação do dano, uma vez que o prejuízo ao erário foi identificado mediante comparação entre o preço praticado e o preço de referência definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens. Os critérios utilizados encontram-se definidos na 'Metodologia de Cálculo do Débito', disponível no sítio do TCU, no endereço eletrônico abaixo discriminado, informada aos responsáveis com o encaminhamento de cópia integral do processo, por ocasião da citação (CD-ROM), peças 6, 7 e 8.

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

29. Resumidamente, a metodologia utilizada consistiu em estabelecer, por meio de pesquisa de mercado empreendida pela CGU e pelo Denasus, os preços de mercado ou de referência a serem utilizados como base de comparação para o cálculo do superfaturamento, bem como definir critérios objetivos que possibilitassem a comparação desses preços com os praticados em cada caso concreto.

30. Definiu-se o preço de mercado de uma unidade móvel de saúde (UMS) como a soma de três componentes: o preço do veículo, o custo de transformação do veículo em UMS e o custo dos equipamentos a ela incorporados.

31. No TCU, a metodologia foi aprimorada. Para os preços dos veículos, passou-se a utilizar, sempre que possível, aqueles fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). Para os casos não disponíveis diretamente na tabela Fipe, busca-se o valor do veículo segundo tabela de preços de referência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) da Secretaria de Fazenda do Estado de Rondônia (Sefaz/RO), adotando-se como preço de mercado o preço da tabela do IPVA no ano de aquisição do veículo. Cabe destacar que tal tabela também utiliza as pesquisas da Fipe como parâmetro, o que garante preços de referência decorrentes de ampla pesquisa de mercado.

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

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

34. Ainda, para conferir ainda mais conservadorismo aos critérios adotados, a fim de se avaliar com bastante segurança a existência ou não de superfaturamento, considerou-se a prática de sobrepreço apenas nos casos em que os valores praticados excedessem os valores médios de mercado das unidades móveis de saúde em mais do que 10%, patamar esse aprovado pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009. Sobre este valor, calculou-se o valor a ser restituído aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, com base no percentual de participação financeira da União no convênio.

35. Por fim, cabe tecer algumas considerações quanto aos argumentos apresentados pelo ex-gestor em relação ao baixo custo de aquisição dos equipamentos na forma apurada pelo Tribunal.

36. Conforme consta da instrução anterior, o débito apurado com a União pela equipe do Denasus/CGU, em decorrência de superfaturamento na aquisição da UMS prevista no Plano de Trabalho Aprovado, foi da ordem de R\$ 10.156,7 (peça 1, p. 27, apenso).

37. Não obstante, na análise efetuada na instrução anterior (peça 1, p. 13) divergiu-se do valor apontado pela equipe de fiscalização, considerando que o débito foi apurado tendo como pressuposto o fato de que o veículo adquirido estaria de acordo com previsto no Plano de Trabalho aprovado - ambulância tipo D – UTI Móvel. Ocorre que, conforme consignado naquela peça, foi apresentado à equipe de fiscalização do Denasus/CGU veículo com características de ambulância tipo simples remoção, ante a ausência de equipamentos básicos previstos no modelo UTI Móvel (item 3.7 do relatório, peça 1, p. 18-19, apenso). O fato de a fiscalização somente ter ocorrido cinco anos após a execução do convênio não pode ser considerado suficiente para justificar a ausência dos equipamentos, visto que a nota fiscal constante dos autos não informa a marca e o fabricante dos equipamentos médicos e das instalações dos itens oferecidos pela empresa (peça 5, p. 48, apenso 1); que mesmo os bens encontrados na ambulância não se encontravam tombados (item 3.7.2 do relatório, peça 1, p. 19, apenso 1); e, ainda, o fato de que não houve o devido atesto de recebimento na nota fiscal emitida pela empresa. Tais elementos impossibilitam a conclusão de que os equipamentos característicos de uma ambulância tipo D – UTI Móvel tenham sido de fato adquiridos, importando assim na alteração do valor do débito relativo ao superfaturamento na aquisição de veículo, supostamente com recursos do convênio em exame, considerando-se o emprego da totalidade dos recursos repassados em um bem com valor inferior ao acordado no plano de trabalho aprovado.

*Das irregularidades objeto da audiência dirigida ao responsável
Do direcionamento da licitação*

38. Quanto às questões objeto da Audiência, o responsável limitou-se a alegar que em momento algum houve direcionamento do procedimento licitatório, considerando como prova de sua argumentação o fato de que o veículo teria sido devidamente entregue ao Município de Mangaratiba e utilizado na assistência à saúde da população. Assim, não foram oferecidos quaisquer argumentos e documentos que refutassem as irregularidades identificadas na realização do procedimento licitatórios na modalidade TP 2/2001, no âmbito do Convênio 88/2001, destacadas no § 9º desta instrução.

Análise

39. *Em que pese a ausência de argumentação da defesa, cabe tecer algumas considerações acerca dos indícios de simulação de procedimento licitatório TP 2/2001, com vistas ao direcionamento da aquisição para a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda. e da responsabilização do gestor em face da homologação e adjudicação do citado procedimento licitatório.*

40. *Em primeiro lugar cabe destacar o fato de que o Edital da TP 02/2001 indica a marca do bem a ser adquirido. Essa especificação é irregular uma vez que afronta o art. 7º, §5º, da Lei 8.666/93, o qual veda a inclusão de bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, exceto quando for apresentada justificativa técnica, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.*

41. *Na esteira dessa vedação legal, a jurisprudência uniforme desta Corte de Contas também proíbe as especificações exclusivas e as imposições de marcas, como ilustram as seguintes deliberações do TCU: Acórdãos: 17/2010- TCU- Plenário, 887/2010- TCU-2ª Câmara, 3.319/2010-TCU-1ª Câmara, 7.054/2010-TCU-2ª Câmara, 688/2009-TCU-2ª Câmara, 1.344/2009-TCU-2ª Câmara, 2.000/2009-TCU- 2ª Câmara, 6.640/2009-TCU-2ª Câmara, 325/2008-1ª Câmara, 3.215/2008-1ª Câmara e 4.127/2008-1ª Câmara.*

42. *Observa-se ademais a ausência de publicação do resumo do edital no Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação no Estado, prejudicando a publicidade do certame e a participação de um maior número de licitantes, contrariando os princípios constitucionais da publicidade e da isonomia e o art. 21, inciso III, da Lei 8.666/1993. Reiteradas deliberações dessa Corte, como os Acórdãos 898/2010-TCU- Plenário, 2.496/2010-TCU- Plenário, 926/2009-TCU-Plenário, 1.614/2009-TCU-1ª Câmara, 1.946/2009-TCU-2ª Câmara, 2.481/2008-TCU-1ª Câmara, 2.227/2009-TCU-Plenário, 3.268/2009-TCU-2ª Câmara, 1.224/2008- TCU-Plenário, 3.040/2008-TCU-1ª Câmara e 227/2007-TCU-Plenário, reafirmam que os resumos dos editais de licitação devem ser publicados no Diário Oficial da União ou no Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal, conforme o caso, bem como em jornal de grande circulação no local da aquisição do bem ou da prestação dos serviços. Desse modo, a ausência de publicação do extrato de edital para aquisição de bem ou para contratação de serviços é irregular, pois fere os princípios constitucionais da publicidade e da isonomia, nos termos da legislação vigente.*

43. *Outra irregularidade verificada foi a inexistência de exame prévio e aprovação da minuta do edital da licitação, contrariando o disposto no art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993, que determina que sejam submetidos previamente à assessoria jurídica quaisquer contratos, acordos, convênios ou ajustes celebrados pelos entes públicos, sendo tal determinação extensiva aos aditivos e aplicável também aos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação. Nessa linha é a jurisprudência de longa data do TCU (Acórdãos 478/2011-TCU-1ª Câmara, 787/2010-TCU-2ª Câmara, 1.466/2010-TCU- Plenário, 3.014/2010- TCU- Plenário, 5.536/2010-TCU-1ª Câmara, 6.375/2009-TCU-1ª Câmara, 462/2008-TCU- Plenário, 1.866/2008-TCU-1ª Câmara, 1.320/2007-TCU-2ª Câmara, 170/2002-TCU- Plenário e 87/2000-TCU-2ª Câmara).*

44. *Tais ocorrências, aliadas à ausência de comprovantes de retirada do edital e a ausência de assinatura do representante da empresa na ata de julgamento, configuram-se, no caso em exame elementos de convicção da ocorrência de fraude à licitação com o objetivo de direcionamento do procedimento licitatório. Além disso, como já relatado, o gestor homologou o certame sem que houvessem sido feitas as pesquisas prévias de preço exigidas em lei, a fim de garantir que os preços oferecidos pelos participantes estivessem de acordo com os preços praticados no mercado, facilitando a ocorrência do superfaturamento.*

45. Quanto à responsabilidade do ex-gestor, cabe observar que o Sr. Carlo Busatto Júnior foi o responsável pela assinatura do convênio (peça 1, p. 39-46, apenso 1), pela homologação da TP 02/2001 (peça 3, p. 5, apenso 1) e pela prestação de contas do ajuste firmado (peça 1, p. 52-55, e peça 2, apenso 1). Foi o administrador dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, é o responsável pela prestação de contas da boa e regular aplicação dos valores recebidos. Esse entendimento é decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, *in verbis*:

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

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

47. Assim, ao gestor cabe a responsabilidade pela prática de seus atos e a responsabilidade pelo exercício das atividades exercidas pelos seus subordinados, pois caso tenha ocorrido delegação de competência esta não alcança a de responsabilidade.

48. Deve-se registrar, também, que 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 que:

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

49. Quanto à execução financeira restou comprovado que foram efetuados pagamentos sem a devida comprovação da entrega do material, conforme relatado nos parágrafos 20 e 21 desta instrução. A legislação acerca da execução dos contratos administrativos não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação contratual. Pela análise da letra ‘a’ do inciso XIV do art. 40 da Lei 8.666/93, c/c o § 3º desse mesmo artigo, fica evidenciado que a lei distinguiu na execução contratual, dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento, sendo que esta não deve distar 30 dias daquela. Também tratando da matéria, os artigos 61, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 determinam que o pagamento da despesa somente será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, vedando expressamente a inversão da ordem ‘adimplemento-pagamento’. A Lei 4.320 admite, no entanto, em caso de parcelamento da execução, que o pagamento também seja feito nas correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital. Dessa forma, antes de se efetuar qualquer pagamento, é necessária a exigência de todos os documentos pertinentes à comprovação do serviço prestado ou da entrega do bem, de modo a evitar pagamentos sem sua regular liquidação.

50. Nessa direção é a jurisprudência do Tribunal: Acórdãos 3.524/2010-TCU-2ª Câmara, 516/2009-TCU-Plenário, 3.079/2009-TCU-1ª Câmara, 4.772/2009-TCU-2ª Câmara, 532/2008-TCU-1ª Câmara, 1.224/2008-TCU-Plenário, 2.571/2008-TCU-1ª Câmara, 3.624/2008-TCU-1ª Câmara, 2.204/2007-TCU-Plenário e 346/2005-TCU-2ª Câmara. Assim, a ocorrência de pagamentos sem a devida comprovação da execução dos serviços ou da entrega do material configura irregularidade grave, por afrontar os dispositivos legais sobre o tema.

Do recolhimento antecipado do débito

51. Em que pese tais considerações, o responsável observa que o valor do débito atualizado monetariamente foi devidamente devolvido à União, juntando em sua defesa cópia do comprovante do recolhimento (peça 16, p. 1).

52. *Protesta, contudo, que realizou o pagamento do valor disponibilizado pela União em dobro, havendo pago do seu bolso quase duas ambulâncias, fato esse que daria azo ao surgimento, no seu entender, de locupletamento indevido. Assim, teria o município de Mangaratiba enriquecido com a entrega e utilização do bem, ao passo em que a União teve o valor concedido de volta e, praticamente, mais o equivalente, face a atualização feita, causando, também, um enriquecimento indevido.*

Argumentos finais

53. *Por fim, argumenta que no presente caso, os critérios de Justiça e dignidade não foram levados em consideração quando da apuração dos fatos e constatações realizadas. Que o bem foi devidamente adquirido, a população utilizou e ainda utiliza os serviços prestados, o convênio foi devidamente respeitado. Assim, não haveria razão para a imputação de débito. Ressalta mais uma vez que não houve má-fé o responsável na execução do convênio em questão.*

Dos pedidos

a) *recebimento das presentes razões, declarando-se a boa-fé do requerente quando da execução do convênio, com a constatação do pagamento do débito imputado;*

b) *o reconhecimento de que a questão gera locupletamento indevido, tanto da União quanto do Município de Mangaratiba, colocando-se à disposição do requerente o valor efetivamente pago, com a consequente extinção do processo.*

Análise:

54. *Dos argumentos do responsável, dois pontos se sobressaem: o primeiro refere-se à alegada boa-fé e o segundo ao pagamento tempestivo do débito atualizado. De acordo com §2º do art. 12 da Lei Orgânica desse Tribunal, reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.*

55. *Relativamente à boa-fé, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que se tratando de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.*

56. *Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade. São nesse sentido os Acórdãos 1.157/2008-Plenário, 337/2007-1a Câmara, 1.495/2007-1a Câmara, 213/2002-1a Câmara, 1.007/2008-2a Câmara, 2.368/2007-1a Câmara, 1.322/2007-Plenário e 860/2009-Plenário, entre outros.*

57. *Nesse contexto, a análise da boa-fé do gestor é resultado do exame de toda a documentação carreada aos autos. E, como se pode perceber, os elementos constantes dos autos não permitem constatar a, sendo certo que, além da ausência de nexo entre os recursos recebidos e a despesa efetuada - que justificou a imputação do débito, sem que se caracterize a hipótese alegada pelo responsável de que in caso estaria ocorrendo o locupletamento indevido, tanto da União quanto do Município de Mangaratiba -, há também nos autos uma coletânea de irregularidades que apontam para a ocorrência de fraude à licitação.*

58. *As alegações de defesa do responsável, portanto, devem ser rejeitadas e suas contas julgadas irregulares, razão pela qual não é possível acatar os seus pedidos.*

Conclusão

59. *Em face do exposto propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlo Busatto Júnior, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Cumpre lembrar, entretanto, que o responsável recolheu o débito que lhe fora imputado, atualizado monetariamente.*

60. *Considerar revéis o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, bem como a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., tendo em vista que após o decurso do prazo regimental*

não apresentaram defesa em resposta aos ofícios de citação, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92 (peça 20).

61. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as contas sejam desde logo julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, aplicando-se aos responsáveis, de forma individual, à multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

62. 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.

63. 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.

64. 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

65. Tendo em vista a inexecução total do objeto conveniado, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 21.000,00, referente ao valor da contrapartida aplicada pelo 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.

Considerações Finais

66. Como já ressaltado ao longo da instrução inicial, por meio da apuração efetivada pelos órgãos federais competentes, que culminou na chamada ‘Operação Sanguessuga’, levada a termo pela Polícia Federal, foram caracterizadas as responsabilidades e os crimes processados em esquema de fraude a licitações para compra de ambulâncias em diversos municípios do país. As conclusões constantes da Denúncia do Ministério Público Federal (MPF) e do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) apontam que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos convenientes do Ministério da Saúde era composto, na sua base, por empresas da família Vedoin. Os principais responsáveis identificados, tanto pela Polícia Federal, quanto pela CPMI das ambulâncias, foram o Sr. Darci José Vedoin e seu filho Luiz Antônio Trevisan Vedoin, que confessaram o esquema de fraudes nos depoimentos prestados à Justiça Federal.

67. 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.

68. 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.

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. 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.

Propostas de Encaminhamento

73. 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 Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, bem como a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;

b) Rejeitar as alegações de defesa interpostas pelo Sr. Carlo Busatto Júnior;

c) Julgar irregulares as contas do Sr. Carlo Busatto Júnior (CPF: 582.763.517-00), então Prefeito do município de Mangaratiba/RJ, 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) Aplicar individualmente aos responsáveis Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Carlo Busatto Júnior, a multa prevista no art. 58, inciso I, 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;

e) 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;

f) 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;

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

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

g.2) Tribunal de Contas do Estado do RIO DE JANEIRO e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Mangaratiba/RJ;

g.3) Procuradoria da União no Estado do RIO DE JANEIRO, para adoção das medidas que entender cabíveis;

g.4) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;

g.5) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e

g.6) Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.”

3. Por seu turno, o Diretor da 4ª Diretoria dissentiu parcialmente da auditora responsável pela instrução e pronunciou-se nos seguintes termos, contando com a anuência do titular da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU (peças 27, 28 e 29, respectivamente):

“1. Concordo parcialmente com a proposta de encaminhamento sugerida na instrução à peça 26, vez que considero necessárias as alterações descritas a seguir.

2. Na acertada análise empreendida pela auditora em sua instrução, restou claro que o responsável não foi capaz de justificar as irregularidades motivadoras da citação e da audiência. Nos itens 54 a 58 da referida instrução, foi analisada a boa-fé alegada pelo gestor, não sendo possível constatar a do exame da documentação carreada aos autos.

3. Nessa esteira de raciocínio, e após ter verificado que o então prefeito efetuou o recolhimento do débito atualizado monetariamente, nos moldes preconizados no art. 202, inciso II e § 1º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), a auditora propôs o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa aos responsáveis, considerando 'quitado' o débito pelo qual foram citados.

4. É neste ponto que reside a minha discordância. Inicialmente, é necessário trazer a lume o art. 19 da Lei Orgânica do TCU:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

5. O Regimento Interno do TCU, em seu art. 202, parágrafos 1º, 2º e 3º, estabelece que:

§ 1º Os débitos serão atualizados monetariamente e, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente, devendo-se registrar expressamente essas informações no expediente citatório.

§ 2º Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas.

§ 3º Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida.

6. Constatou do ofício de citação do responsável (peça 6), os seguintes esclarecimentos, conforme determina o art. 202, **caput** e parágrafo primeiro, do RITCU:

4. Informo, ainda, que, caso Vossa Senhoria venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente (Valor dos juros de mora até 12/3/2012: Débito total = R\$ 208.826,10 / Superfaturamento = R\$ 68.403,10).

(...)

6. Ressalto que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida pelo Tribunal a boa-fé do envolvido e não tenha sido constatada outra irregularidade nas contas. De outro lado, saliento que a rejeição das alegações de defesa pelo Tribunal poderá, ainda, ensejar a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Verificada, portanto, a irregularidade das presentes contas, e considerando o efetivo recolhimento do débito apurado atualizado monetariamente (peças 16 e 17), o responsável, e demais responsáveis solidários, devem ser condenados ao pagamento dos juros de mora, calculados a partir da data do fato gerador até a data do recolhimento do débito, que ocorreu em 27/3/2012.

8. Ademais, apenas para o deslinde da questão, informa o art. 30 da Lei 10.522/2002 que devem incidir, sobre os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

9. Do contrário, e apenas para argumentar, acaso o recolhimento do débito atualizado monetariamente, por ocasião da citação, fosse capaz de elidir os juros em todos os processos de tomadas de contas, tal fato se constituiria num incitamento ao desvio de recursos e posterior recolhimento apenas do principal atualizado, efeito obviamente não desejado por este Tribunal, além de contrariar expressos dispositivos legais.

10. Não se pode olvidar que, ainda na fase de acompanhamento do convênio, no âmbito do órgão concedente, a única exceção prevista na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 à obrigação ao pagamento dos juros de mora ocorre quando os recursos permanecem na conta sem utilização, conforme estabelece o parágrafo 2º do seu art. 72:

§ 2º Para os convênios em que não tenha havido qualquer execução física, nem utilização dos recursos, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer sem a incidência dos juros de mora.

10.1. Portanto, nos demais casos de apuração de débito no âmbito do órgão concedente devem ser cobrados os juros de mora equivalentes à taxa Selic, acumulada mensalmente.

10.2. Ora, sendo assim, caso o Tribunal venha a dispensar a cobrança de juros de mora do débito apurado, dentro de um processo de tomada de contas especial (TCE), tal medida, além de não ter respaldo legal (conforme visto nos itens pretéritos), implicará adoção de medidas que não seriam necessárias.

10.3. Se um responsável, por exemplo, é chamado pelo concedente a devolver recursos do convênio por malversação ou por não comprovar a sua boa e regular aplicação, deverá ser cobrado pelo débito atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora correspondentes à taxa Selic acumulada mensalmente. Mas, esse responsável, sabedor da possibilidade de pagamento do débito junto ao TCU, na fase de citação, apenas atualizado monetariamente, independente de análise da existência de má-fé, não se sentirá motivado a recolher o débito no âmbito administrativo, e aguardará a instauração de uma possível TCE que será encaminhado ao TCU. Ou seja, estará sendo incentivado o procedimento de instauração de TCE, para posterior encaminhamento a este Tribunal, o qual, por sua vez, irá digitalizar o processo, autuá-lo e encaminhá-lo à unidade técnica competente para instrução inicial com proposta de citação. Então, quando o responsável for citado para se defender e/ou recolher o débito atualizado monetariamente, ele irá recolher o débito apenas nesta fase porque o valor é menor do que o cobrado pelo órgão concedente.

10.4. Ora, se é para conceder incentivo ao responsável para recolhimento do débito sem imputação de juros de mora, o momento mais adequado é no âmbito do próprio órgão concedente, evitando a adoção de medidas posteriores apenas protelatórias do recolhimento desse débito. Mas, não havendo previsão legal para a concessão desse 'incentivo' por parte do órgão concedente, não poderá o TCU vir a fazê-lo, sob pena de ferir o princípio da legalidade e da eficiência.

10.5. Conclui-se, então, que a única situação prevista na Lei 8.443/1992, para que o TCU dê quitação ao responsável que pagar o débito apenas atualizado monetariamente, é aquela prevista no art. 12, § 2º, a saber: reconhecimento da boa-fé do responsável e a inexistência de outras irregularidades nas contas.

10.6. Conforme apurado nos presentes autos, nenhuma dessas duas condições ocorreu, restando, então, a cobrança dos juros de mora devidos.

11. Por fim, é necessário também ressaltar que a multa, prevista no art. 19 da Lei Orgânica, ainda pode ser aplicada aos responsáveis, considerando que o débito não foi totalmente quitado.

12. 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) Rejeitar as alegações de defesa interpostas pelo Sr. Carlo Busatto Júnior;

b) Julgar irregulares as contas do Sr. Carlo Busatto Júnior (CPF: 582.763.517-00), então Prefeito do município de Mangaratiba/RJ, 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;

c) Condenar solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento do débito indicado, correspondente aos juros de mora (incidentes sobre o montante principal atualizado monetariamente - R\$ 164.430,00), calculado a partir de 24/8/2001, data do fato gerador, até 27/3/2012, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU (art. 23, inciso III, alínea 'a', Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizado monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Responsáveis Solidários</i>	<i>Valor do débito (R\$)</i>
<i>CARLO BUSATTO JÚNIOR - CPF 582.763.517-00</i>	<i>208.826,10</i>
<i>LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN - CPF 594.563.531-68</i>	
<i>SANTA MARIA COMERCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. CNPJ 03.737.267/0001-54</i>	

d) Aplicar individualmente aos responsáveis Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Carlo Busatto Júnior, 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;

e) 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;

f) 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;

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

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

g.2) Tribunal de Contas do Estado do RIO DE JANEIRO e ao Ministério Público Estadual, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Mangaratiba/RJ;

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

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

g.5) Secretaria Federal de Controle Interno.”

4. Em seguida, as contas do responsável Carlo Busatto Júnior foram julgadas irregulares, com a condenação solidária dos responsáveis (Carlo Busatto Júnior, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Santa Maria Comércio e Representações Ltda.) ao pagamento da importância de R\$ 208.826,10 (duzentos e oito mil e oitocentos e vinte e seis reais e dez centavos), correspondente aos juros de mora incidentes sobre o montante principal atualizado monetariamente menos R\$ 164.430,00 (cento e sessenta e quatro mil quatrocentos e trinta reais), calculados a partir de 24/8/2001, data do fato gerador, até 27/3/2012, acrescidos da atualização monetária e dos juros de mora, a contar da data especificada até o dia do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor; e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, nos valores individuais de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) (Acórdão 5.218/2013-TCU-2ª Câmara, peça 37).

5. Contra essa decisão, o responsável Carlo Busatto Júnior opôs embargos de declaração (peça 48), os quais, no mérito, foram acolhidos no tocante à preliminar de nulidade, o que resultou na insubsistência do Acórdão 5.218/2013-TCU-2ª Câmara, porquanto nula a notificação do responsável para a sessão em que foi proferido (a pauta da respectiva sessão de julgamento foi publicada sem que constasse o nome dos novos advogados constituídos pelo embargante), mantidos inalterados os atos processuais anteriores à prolação do aludido **decisum**, e restituídos os autos ao relator **a quo** para as providências que entendesse cabíveis, nos termos dos arts. 171 e 175 do Regimento Interno do TCU



(Acórdão 7.307/2013-TCU-2ª Câmara, peça 59).

É o relatório.