

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	INSTRUÇÃO – PROPOSTA DE MÉRITO
ÓRGÃO INSTAURADOR Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS	TC 018.153/2008-5

Instrução anterior às fls. 225/230

I QUALIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL

Nome: Bernardino Carmo de Souza	CPF: 313.756.265-15
Cargo à época: Prefeito	

ORIGEM DA TCE: Convênio nº 2639/2001 (Siafi nº 430963), celebrado entre o Fundo Nacional de Saúde – FNS e o Município de Itabela/BA

Ordem Bancária nº: 2002OB401869, de 18/02/2002 (R\$ 48.000,00 - fl. 48)

II INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em desfavor do Sr. Bernardino Carmo de Souza, ex-prefeito do Município de Itabela/BA, em razão da não aprovação, após reanálise da prestação de contas alusiva ao Convênio nº 2639/2001, celebrado entre o Ministério da Saúde e aquela municipalidade, objetivando a aquisição de uma unidade móvel de saúde, visando fortalecer o Sistema Único de Saúde no município.

2. Conforme relatado na instrução de fls. 225/230, a presente TCE foi instaurada com base no Parecer GT nº 39/2006 (fls. 178/188), que considerou irregular a execução do convênio e imputou ao gestor responsável o débito pelo valor integral repassado – R\$ 48.000,00.

3. No âmbito de análise deste Tribunal, o débito suscitado pelo FNS foi descaracterizado em vista de ter sido constatada a aquisição da unidade móvel de saúde e de não ter sido verificado superfaturamento na aquisição realizada, remanescendo irregularidades outras que ensejaram a propositura de realização de audiência do responsável, efetivada por meio do Ofício nº 1421/2010-TCU/SECEx-7 (fls. 232/233), de 06/07/2010, com vistas a que fossem encaminhadas razões de justificativa quanto aos atos irregulares praticados, nos seguintes termos:

a) ausência de competição no referido certame, com indício de conluio, simulação licitatória, fraude e violação ao sigilo das propostas, ferindo os princípios da moralidade, da igualdade e da probidade administrativa, mencionados no art. 3º, *caput* e parágrafos 1º e 3º e 94 da Lei nº 8.666/93; art. 37, *caput*, da Constituição Federal, levando-se em conta as seguintes irregularidades e incongruências consignadas no Parecer Técnico GT nº 39/2006 da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde:

a.1) todas as empresas convidadas a participar do certame encontravam-se sediadas em Curitiba/PR, a aproximadamente 1850Km de Itabela/BA;

a.2) existência, nas empresas participantes da licitação (Domanski – Com. Inst e Ass. Tec de

Equip. Méd. e Odont. Ltda. e Saúde Sobre Rodas Ltda.), de relação de parentesco entre os sócios;

a.3) embora a reunião para abertura das propostas tenha sido marcada para o dia 02/04/2002 e a homologação do certame tenha ocorrido em 08/04/2002, a despesa já havia sido empenhada em 01/04/2002 e o contrato para aquisição da unidade móvel de saúde já havia sido assinado em 09/03/2002;

a.4) a certidão negativa do FGTS apresentada pela empresa Saúde Sobre Rodas foi emitida às 10:55 do dia 02/04/02, no entanto as propostas somente poderiam ser entregues até às 9:00 do mesmo dia;

a.5) a certidão negativa de débitos junto à Receita Federal apresentada pela empresa Vecopar Veículos e Peças Ltda. foi emitida em 23/11/2000 com validade ate 23/05/2001. As propostas seriam aceitas até às 09:00 do dia 02/04/02;

a.6) no Certificado de Registro do Veículo adquirido constava que o mesmo era de propriedade da empresa Saúde Sobre Rodas, que também participou do processo licitatório juntamente com a empresa Domanski, vencedora do certame;

b) pagamento antecipado no valor de R\$ 45.000,00 à empresa Domanski – Com. Inst e Ass. Tec de Equip. Méd. e Odont. Ltda. (referente à Nota Fiscal nº 14, de 30/04/2002), realizado em 08/04/2002, data da homologação da Carta-Convite em referência, violando frontalmente o que dispõe o art. 1º c/c 62 da Lei 4.320/64.

III DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS E CORRESPONDENTES ANÁLISES

4. Em atendimento ao ofício de audiência, o Sr. Bernardino Carmo de Souza apresentou suas razões de justificativa (fls. 02/04 Vol. Anexo I), que, em resumo, traz os seguintes argumentos, **in verbis**:

5. Argumento: “O município de Itabela possui um departamento de Licitação e Contratos a quem compete elaborar, divulgar, executar e concluir o Processo licitatório, na ocasião, o responsável por este Setor era um funcionário devidamente capacitado e nomeado pela municipalidade. Sr. Ari Costa de Souza. Conforme esclarecimentos deste, a modalidade aplicada na aquisição do bome, objeto do convênio, foi a modalidade CARTA CONVITE, já que o valor era inferior a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais).”

6. Análise: segundo o Acórdão TCU nº 276/2010-Plenário, a jurisprudência desta Corte é pautada na premissa de que a responsabilização de agentes políticos deve estar embasada em evidências de que sua conduta, comissiva ou omissiva, tenha sido decisiva para a ultimação da irregularidade. A responsabilização administrativa dos agentes públicos fundamenta-se no art. 186 do Código Civil de 2002: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

7. No caso presente, o gestor municipal, além de celebrar o convênio (fls. 16/23), homologou os supostos processos licitatórios eivados de vícios (fl. 64) e provisionou os pagamentos (fls.113/115), restando caracterizada a sua responsabilidade.

8. Argumento: “Sobre a alegação de que todas as empresas convidadas a participar do certame encontravam-se sediadas em Curitiba-PR, distante (1.850 KM) da cidade de Itaquibela – Ba, o requerente esclarece que na ocasião (2001) só existiam empresas que trabalhavam com este tipo de

veículo em apenas dois estados da federação (Paraná e Mato Grosso), na ocasião, foram feitas várias consultas em sites, Jornais, Periódicos, etc e só encontrávamos empresas do ramo nos dois estados, até porque, uma unidade móvel de saúde é um veículo adaptado (montado), obedecendo exigências do Ministério da Saúde.). Além do mais, essas empresas acompanham os empenhos dos convênios e oferecem seus serviços aos conveniados que por falta de opção (à época) acabavam comprando o bem a que tinha para lhe oferecer. Descabido portanto a alegação da distância – mesmo porque o processo licitatório abrange todo o território nacional.”

9. Análise: não se mostra congruente a alegação quanto à existência de empresas capacitadas para o fornecimento de ambulâncias somente nos estados do Paraná e Mato Grosso. As próprias concessionárias de veículos poderiam ter sido sondadas a participar do certame licitatório, visto estarem aptas a este tipo de fornecimento, quando feitos sob encomenda. Tal situação foi verificada em diversos relatórios de fiscalização encaminhados pelo Denasus/CGU a este Tribunal, dentre os quais podem ser citados como exemplo os Convênios FNS n°s 3883/2001 e 1067/2003, ambos firmados com municípios do Estado do Rio Grande do Norte. Mostra-se no mínimo curiosa a afirmação do responsável quanto ao fato de as empresas convidadas acompanharem os empenhos dos convênios e oferecerem os serviços aos conveniados, circunstância que evidencia o quanto comprometido foi o processo licitatório levado a efeito no caso sob análise, a exemplo da imensa maioria daqueles que também envolviam aquisição de unidades móveis de saúde, no esquema que ficou conhecido como “máfia das ambulâncias”.

10. Argumento: “Quanto à alegação deste Tribunal dizendo que existia grau de parentesco entre as empresas participantes (Domanski Ltda. e Saúde Sobre Rodas Ltda), não há como a comissão de licitação identificar o ato, pois na abertura das propostas cada empresa é representada por um sócio ou procurador e nesta modalidade de licitação (Carta Convite), o que se busca a princípio é a regularidade das mesmas junto ao Fisco e isto foi muito bem observado. Não tínhamos como saber se fulano era primo de Beltrano ou sobrinho de Cicrano, ou até mesmo se a esposa do sócio da empresa A era sócia da empresa B. O que buscávamos – ao contrário do que quer afirmar este Tribunal – era da total transparência ao processo, respeitando os princípios da Moralidade, da Igualdade e da Probidade Administrativa.”

11. Análise: a argumentação oferecida pelo responsável é frágil e não elide a irregularidade verificada, visto que uma verificação um pouco mais cuidadosa e criteriosa da documentação relativa à habilitação teria facilmente detectado a existência de graus de parentescos entre seus sócios das empresas convidadas (apenas quatro empresas), circunstância que evidenciaria a relevante restrição do desejável caráter competitivo do processo licitatório promovido.

12. Nesse aspecto, mostra-se relevante considerar que a administração municipal, ao convidar empresas pertencentes aos mesmos proprietários, e essas, ao participarem da licitação, inviabilizaram a competição, ferindo os princípios básicos mencionados no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

13. Argumento: “Na ocasião, este tipo de venda era por encomenda. O município pagava parte do valor no ato da encomenda e o restante no ato da entrega do bem, pois, como já afirmamos, o veículo é montado, adaptado para funcionar como ambulatório médico e odontológico e entre a encomenda e a entrega do bem geralmente requeriam um prazo de no mínimo trinta dias. Neste ponto, pode ter havido alguma falta de cuidado por parte da comissão licitatória, que embora não tenha atendido os princípios legais, não relaciona conluio, desvio, favorecimento, etc. Apenas descuido na aplicação da legalidade.”

14. Análise: a justificativa apresentada pelo gestor não elide a falta verificada, haja vista infringir disposição legal expressamente contida nos arts. 62 e 63 da lei n° 4.320/64. A irregularidade é primária, de conhecimento obrigatório de todo gestor público, não cabendo a imputação da falha à comissão licitatória como capaz de isentar a responsabilidade do gestor.

15. Argumento: “Em relação às Certidões Negativas apresentadas pelas empresas Saúde sobre Rodas e Vecopar Ltda., na ocasião nem foram observadas, pois a empresa vencedora do certame foi a Domanski Ltda. o critério de abertura dos envelopes foi de primeiro abrir os envelopes contendo as propostas e em seguida os envelopes de habilitação da vencedora, se este estivesse em desacordo a empresa era desclassificada. No caso a vencedora foi Domanski Ltda. e sua documentação estava perfeita.”

16. Análise: a argumentação proposta pelo responsável não guarda relação direta com a irregularidade descrita nos itens a.4 e a.5 do ofício de audiência (fls. 233), visto que não responde ao fato de a certidão negativa do FGTS da empresa Saúde sobre Rodas Ltda. ter sido emitida às 10:55hs do dia 02/04/2002, sendo que as propostas somente poderiam ser entregues até às 9hs, tampouco quanto à certidão de débitos junto à Receita Federal, referente à empresa Vecopar Veículos e Peças Ltda., estar com sua validade vencida desde 23/05/2001. Ademais, em sua defesa o responsável informa que descumpriu o art. 43 da Lei n.º 8.666/93, ao inverter a ordem das fases de habilitação e classificação das propostas.

17. Argumento: Por fim, o responsável, reconhecendo a ocorrência de falha no processo licitatório, aduz que a UMS foi regularmente adquirida e está a serviço daquela municipalidade até os dias de hoje, ressaltando que não houve por sua parte nenhum indício de desvio, má-fé, dolo ou irresponsabilidade, razão pela qual requer a isenção das penalidades porventura impostas, contestando ainda as alegações de conluio, fraude e violação do processo licitatório.

18. Análise: frágeis os argumentos apresentados, visto que foram cometidas graves infrações às normas legais relativas ao processo licitatório. Tais descumprimentos de norma revelam restrição à competitividade, direcionamento de objeto, simulação de competitividade, indícios de apresentação de propostas fraudulentas, entre outras irregularidades que caracterizam fraude à licitação, incompatível com o instituto da boa-fé.

IV CONSIDERAÇÕES FINAIS

19. Observa-se que o responsável abordou, ainda assim de forma insuficiente para descaracterizar as irregularidades, tão-somente alguns pontos da audiência promovida, deixando de apresentar razões de justificativas em relação a outros, justamente os achados talvez mais relevantes, quais sejam:

a) a constatação de que embora a reunião para abertura das propostas tenha sido marcada para o dia 02/04/2002 e a homologação do certame tenha ocorrido em 08/04/2002, a despesa já havia sido empenhada em 01/04/2002 e o contrato para aquisição da unidade móvel de saúde já havia sido assinado em 09/03/2002; e

b) no Certificado de Registro do Veículo adquirido constava que o mesmo era de propriedade da empresa Saúde Sobre Rodas, que também participou do processo licitatório juntamente com a empresa

Domanski, vencedora do certame.

20. Isto posto, remanesce como irregularidades não elididas aquelas relativas ao direcionamento da licitação e ao pagamento antecipado de R\$ 45.000,00 à empresa Domanski – Com. Inst e Ass. Tec de Equip. Méd. e Odont. Ltda., esta última evidenciada na própria documentação encaminhada pelo responsável a título de prestação de contas, mais precisamente na relação de pagamentos efetuados (fl. 36), bem como no extrato bancário referente à ordem de pagamento em favor da empresa mencionada (fl. 60). Ademais, o responsável, na oportunidade de sua defesa, reconheceu a irregularidade concernente ao pagamento antecipado à empresa contratada, conforme trecho transcrito no item 11 desta instrução.

21. Não é demais lembrar que as empresas convidadas a participar do certame figuram em diversos outros processos no TCU, nos quais se apuram diversas irregularidades semelhantes às tratadas nestes autos. Deseja-se, pois, deixar claro que os processos nos quais seja observada a atuação de empresas ligadas à “máfia das ambulâncias” 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 a importância necessária.

V DA CONCLUSÃO

22. Dessa forma, uma vez não elididas as irregularidades atinentes à execução do Convênio nº 2639/2001 (Siafi nº 430963), não só pelos fatos que apontam direcionamento da licitação promovida, como também pelo pagamento antecipado à empresa Domanski – Com. Inst e Ass. Tec de Equip. Méd. e Odont. Ltda., conclui-se pela necessidade de envio dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para os fins previstos no art. 62, inciso III, do Regimento Interno TCU, e, em seguida, ao Gabinete do Relator, Exmo. Sr. Aroldo Cedraz, com proposta de irregularidade das contas e conseqüente aplicação de multa ao responsável.

VI DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Bernardino Carmo de Souza (CPF nº 313.756.265-15), com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, alínea "b", da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 19, parágrafo único da mesma Lei;

b) aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, 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;

c) autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento da dívida decorrente em até vinte e quatro parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 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 ao responsável 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;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação;

e) seja encaminhada cópia do Relatório, Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos ao Fundo Nacional de Saúde - FNS

Brasília - 7ª Secex, 13/08/2010.

Fabício S. P. Soares
Auditor Federal de Controle Externo
Matr. nº 4593-4