

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 018.153/2008-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Prefeitura de Itabela/BA.

Responsável: Bernardino Carmo de Souza, ex-prefeito (CPF 313.756.265-15).

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. AUDIÊNCIA PRÉVIA. IMPROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. IRREGULARIDADE E MULTA.

RELATÓRIO

O Fundo Nacional de Saúde – FNS instaurou tomada de contas especial de Bernardino Carmo de Souza, ex-prefeito de Itabela/BA, em razão de irregularidades na prestação de contas do convênio 2.639/2001 (Siafi 430.963), por meio do qual o Ministério da Saúde repassou R\$ 48.000,00 para aquisição de unidade móvel de saúde.

2. Após o controle interno e a autoridade ministerial competente (fls. 212/219 do volume 1) haverem concluído pela irregularidade das contas e pela imputação de débito ao responsável pelo valor total repassado, a 7ª Secretaria de Controle Externo – Secex/7 (fls. 225/230 do volume 1) examinou a matéria e realizou diligências que a levaram à conclusão de que a unidade móvel de saúde foi adquirida e que não houve superfaturamento na aquisição.

3. Contudo, a constatação de outras irregularidades levou a unidade técnica a promover a audiência prévia do responsável em razão das seguintes ocorrências (fls. 232/235 do volume 1):

“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 até 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.”

4. As razões de justificativa apresentadas pelo ex-prefeito foram expostas e refutadas pela Secex/7 nos seguintes termos (fls. 237/239 do volume 1):

“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 Itaquela – 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 nºs 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 dá 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 nº 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 10h55 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 nº 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.”

5. Por tais razões, a unidade técnica, em pareceres uniformes (fls. 240/242 do volume 1) e com apoio do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (fl. 243 do volume 1), opinou pela irregularidade das contas e pela aplicação ao responsável da multa do inciso I do art. 58 da Lei 8.443/1992.

É o Relatório.