

**GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara**
**TC 020.615/2009-7**

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação).

Unidade: Prefeitura de Ituaçu/BA.

Responsáveis: Albércio da Costa Brito Filho (CPF 469.621.235-15), Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91) e Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43).

Advogados constituídos nos autos: Alberto Jorge Santiago Cabral (OAB/DF 12.105) e Paulo Antonio Cabral de Menezes (OAB/PB 8.830).

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

**RELATÓRIO**

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelos seus dirigentes e pelo Ministério Público, nos seguintes termos:

**“INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra o Sr. Albércio da Costa Brito Filho; Cléia Maria Trevisan Vedoin; e Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio abaixo discriminado, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde (UMS), em decorrência da ‘Operação Sanguessuga’ deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Processo Original: 25000.090349/2003-15	Auditoria Denasus 4674 (peça 1, p. 5-56)		
Convênio Original FNS: 2632/2003 (peça 2, p. 13-27)	Convênio Siafi: 497584		
Início da vigência: 31/12/2003	Fim da vigência: 25/12/2004		
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura de Ituaçu/BA			UF: BA
Objeto Pactuado: apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) (peça 2, p. 13)			
Valor Total Conveniado: R\$ 108.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 100.000,00		Percentual de Participação: 92,52	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 8.000,00		Percentual de Participação: 7,41	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias (OB)	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
200408400204	24/3/2004 (peça 2, p. 43)	26/3/2004 (peça 3, p. 65)	100.000,00

2. Por meio do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário, o Tribunal, entre outras providências, determinou ao Denasus e à CGU que encaminhassem os resultados das auditorias diretamente ao TCU, para serem autuados como representação, e autorizou sua conversão em tomada de contas especial, nos casos em que houvesse indícios de superfaturamento, desvio de finalidade ou de recursos ou qualquer outra irregularidade que resultasse prejuízo ao erário federal (subitens 9.4.1. e 9.4.2.1 do referido Acórdão).

i. Efetivação das Citações e Audiências

3. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de audiências e citações, na forma prevista no art. 179, incisos II e III, do RI/TCU, os responsáveis a seguir arrolados em razão das irregularidades delineadas na instrução às folhas (peça 6, p. 54-74).

Responsável	Ofício Citação (peça/página)	Ofício Audiência (peça/página)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peça/página)
Albécio da Costa Brito Filho (então Prefeito do Município de Ituaçu)	2000/2011 (peça 10)	2000/2011 (peça 10)	7/11/2011
Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (empresa fornecedora do bem)	2001/2011 (peça 11)	-	26/10/2011
Cléia Maria Trevisan Vedoin (Sócia Administradora)	2002/2011 (peça 12)	-	26/10/2011

4. 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 indícios de superfaturamento verificado na aquisição do veículo referente à unidade móvel de saúde objeto do Convênio 2632/2003 (Siafi 497584), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura de Ituaçu/BA, conforme tabela a seguir:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 6, p. 70)

Valor de mercado	Valor pago	Débito (92,59%)	Data
28.187,50	68.880,00	37.678,24	25/8/2004

5. Na oportunidade da citação do então Prefeito Municipal de Ituaçu/BA, Albécio da Costa Brito Filho, ressaltou-se que o superfaturamento apurado foi facilitado pelo seu ato administrativo de adjudicação e homologação do processo licitatório com indícios de fraude e licitações montadas, realizado sem a necessária pesquisa de preços do bem adquirido, ferindo o art. 3º, o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

6. A audiência foi realizada junto ao então prefeito, Sr. Albécio da Costa Brito Filho, com o objetivo de oportunizar a apresentação de razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4674, realizada pelo Denasus/CGU, referente ao Convênio 2632/2003 (Siafi 497584), às quais, em conjunto, constituem evidência de fraude à licitação e montagem dos processos licitatórios relativos aos Convites 3/2004 e 4/2004.

a) Irregularidade: Fracionamento de despesa no procedimento licitatório realizado para aquisição da unidade móvel de saúde objeto do Convênio 2632/2003, mediante a realização de duas Cartas Convite, uma para o veículo e outra para os equipamentos, enquanto que o valor total do objeto ultrapassava o limite estabelecido pela Lei 8.666/1993 (R\$ 80.000,00) para essa modalidade, restringindo a publicidade e a competitividade dos certames.

b) Irregularidade: Desrespeito ao prazo mínimo de cinco dias úteis entre a publicação dos editais no mural de avisos da Prefeitura (23/1/2004) e a abertura dos convites (26/1/2004).

c) Irregularidade: A proposta de preços vencedora do Convite 4/2004, apresentada pela empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda., foi endereçada a outro município (Muritiba-BA).

d) Irregularidade: Coincidências de erros visto que as três propostas apresentadas em resposta ao Convite 4/2004 incluíram exatamente os mesmos itens não constantes do edital, quais sejam, equipamentos

referentes à montagem de consultório pediátrico, médico e ginecológico, bens para a sala de espera, materiais para a parede/piso do ônibus e caixa d'água.

e) Irregularidade: Termos de adjudicação dos convites com data anterior a abertura e julgamento dos respectivos certames, retificados posteriormente em declaração do presidente da CPL.

Normas infringidas: art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993; art. 21, § 2º, inciso IV, da Lei 8.666/1993; art. 3º, da Lei 8.666/1993.

ii. Alegações de Defesa e Razões de Justificativa

7. A Srª Cléia Maria Trevisan Vedoin, bem como a empresa Planam Indústria, 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 8.443/1992 (peça 20, p.1).

8. A seguir aduzem-se a síntese dos argumentos apresentados pelo procurador regularmente constituído para representar o Sr. Albércio da Costa Brito Filho (CPF 469.621.235-15), então Prefeito do município de Ituaçu/BA, em resposta à citação e à audiência a ele destinadas, seguidas das respectivas análises (peça 19, p.1-18):

Das irregularidades motivadoras da citação – Superfaturamento, ausência de pesquisa de preços e prejuízo à União (peça 19, p. 3-5 e 9-10)

9. A defesa entende que o superfaturamento apontado, no importe de R\$ 37.678,24, é resultado de simples 'cálculo aritmético', aduzindo os seguintes argumentos em defesa da sua tese (peça 19, p. 3-5):

9.1 O valor de mercado atribuído pelo Tribunal ao veículo comprado pela prefeitura foi de apenas R\$ 28.187,50, sendo que o veículo licitado trata de ônibus ano 1997, marca Volkswagen, com direção hidráulica, movido a diesel e potência de 206 CV. Ante essas considerações, conclui que o referido veículo jamais poderia ter sido comprado pelo valor indicado no relatório produzido no âmbito desta 4ª Secex e que motivou a citação do responsável.

9.2 Afirma que, para a apuração do superfaturamento, o relatório se utilizou de metodologia desenvolvida pela Secretaria de Controle Externo do TCU, para a operação sanguessuga e que, nesse estudo, esta 4ª Secex teria tomado como base parâmetros controvertidos, em que a base para o cálculo foi obtida em tabela de preços médios, divulgados pela Fipe. No caso do preço do ônibus usado, como não há levantamento do preço médio pela Fipe, foi adotado o preço de referência da Sefaz/RO (Tabela do IPVA) no ano de aquisição. Aponta tal fato como incongruente, considerando que os veículos usados, para efeito de cálculo do IPVA, não retratam o valor real de mercado.

9.3 O veículo adquirido pela Prefeitura de Ituaçu possuía, à época da aquisição, apenas sete anos de uso, sendo considerado um ônibus de pouco uso. Com esse entendimento, afirma a impossibilidade de que um ônibus com essas características pudesse ser comprado pelo valor indicado no relatório (R\$ 28.187,50). Considera que o valor foi obtido de forma absurdamente aleatória, não se prestando para qualquer referência de imputação de débito.

9.4 Alega que a Constituição Federal de 1988 exige que as decisões administrativas e judiciais devam ser fundamentadas e embasadas em razões lógicas de sustentação, não bastando ao julgador indicar conjecturas para justificar seu convencimento, sem expor, de forma clara e inquestionável, de onde e como chegou as suas conclusões. Considera que, neste processo, a auditoria do TCU, na ausência de parâmetros lógicos, para aferição do valor real de mercado do veículo, a seu ver investida no espírito da 'Pandora', criou verdadeira anomalia, forçando o resultado por ela esperado.

9.5 A equipe da Denasus/CGU, encarregada da Auditoria 4674, imputou um débito no valor de R\$ 7.480,45, e que este foi desconsiderado, em virtude do surgimento da nova metodologia já referida.

10. Conclui diante de tais argumentos que a metodologia adotada para verificação do valor de mercado do veículo adquirido pela prefeitura está totalmente desprovida de fundamentação legal, devendo ser desconsiderada por este tribunal, em atenção ao princípio constitucional da legalidade.

11. Ainda, observa que o valor de mercado da transformação e dos equipamentos, sugeridos pela auditoria, é superior ao efetivamente realizado pela Prefeitura. Nesse sentido, aponta que a auditoria,

através de metodologia idealizada também por este Tribunal, indicou que os valores de mercado para transformação do veículo e compra dos equipamentos o valor de R\$ 56.377,16, e que a Prefeitura teria gasto, com os mesmo itens, a quantia de R\$ 39.120,00, resultando, deste modo, em saldo positivo para o Município no importe de R\$ 17.257,16.

12. Aponta tal fato como mais um argumento para considerar a ausência de robutez nos critérios adotados por este Tribunal para cálculo dos valores de mercado dos bens adquiridos pela Prefeitura. Argumenta que, por outro lado, tomando-se como corretos os cálculos, entende que esse valor deveria ter sido descontado do aludido débito imputado pela auditoria, como de responsabilidade do Representado, sob pena de enriquecimento indevido da União.

13. Conclui que este Tribunal deve afastar a imputação de superfaturamento, diante da ausência de critérios lógicos para identificar o valor real de mercado dos bens objeto do convênio auditado, sob pena de punir o Representado com base em meras suposições.

14. Ainda sobre a questão do superfaturamento – sob o título ‘Do prejuízo pecuniário da União’, peça 19, p. 9-10 – aduz os seguintes argumentos acerca do superfaturamento:

14.1 Considera não haver embasamento probatório para o prejuízo apurado, no importe de R\$ 37.678,24 (trinta e sete mil, seiscentos e setenta reais e vinte e quatro centavos), visto que este valor teria sido calculado tomando como parâmetro o valor da despesa para aquisição do veículo (ônibus), sem levar em consideração os gastos com os equipamentos e o suposto preço de mercado do objeto adquirido.

14.2 Insurge-se quanto ao fato de o débito imputado ao representado não levar em conta a suposta economia conseguida na compra dos equipamentos, limitando-se a indicar o valor R\$ 00,00 no quadro de débito em relação aos referidos equipamentos, concluindo assim que a metodologia de cálculo desfavorece o Representante.

14.3 Por fim, quanto a essa argumentação, afirma não haver nos autos qualquer prova do valor de mercado do produto adquirido que comprove o superfaturamento indicado, não tendo sido juntado ao cálculo nenhuma pesquisa de mercado, capaz de comprovar o valor imputado aos bens licitados. Conclui daí que o valor de mercado indicado por este Tribunal não possui nenhuma comprovação efetiva. Afirma que, para imputar a diferença de preços, o órgão de fiscalização deveria ter colhido no mercado o valor dos objetos, e não indicar, de forma aleatória, o suposto ‘valor de mercado’, apenas com base em metodologia incompatível com a realidade do mercado.

15. Acerca da ausência de pesquisa prévia de preços apontada pelo relatório, informa que, de fato, a comissão de licitação não realizou uma pesquisa antecipada de preços, em virtude da existência no mercado nacional de poucas empresas que fornecem os objetos licitados. Ainda, alega que as empresas convidadas a participar do certame estavam fornecendo os mesmos equipamentos para várias prefeituras do país com o aval e recomendação do Ministério da Saúde e que exigir tamanho zelo por parte de diminuta prefeitura do interior da Bahia, com poucos recursos administrativos, seria levar ao extremo os preceitos previstos na legislação, especialmente na Lei de Licitação. Assim, entende que a ausência de pesquisa antecipada de preços, no processo de licitação, poderia, no máximo, ser considerada como mera irregularidade, mas nunca como ilegalidade (peça 19, p. 4-5).

16. Alega ainda que o Ministério da Saúde, em auditoria realizada para fiscalização do convênio, atestou que ‘os preços praticados com a execução do convênio estão de acordo com o projeto aprovado pelo Ministério da Saúde’ (peça 19, p. 7).

Exame

17. Diferentemente do exposto pela defesa, os presentes autos comprovam o prejuízo ao erário, uma vez que o dano, decorrente de superfaturamento na aquisição do veículo objeto do Convite 3/2004, 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 do bem. Os critérios utilizados encontram-se definidos na ‘Metodologia de Cálculo do Débito’, disponível no sítio do TCU, no endereço eletrônico abaixo discriminado, informada ao responsável, por ocasião da citação.

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao\\_sanguessuga/metodologia\\_calculo\\_superfaturamento.doc](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc)

18. 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.

19. 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.

20. 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, buscou-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.

21. Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos utilizados como referência, foram também levados em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado efetuada por equipes da CGU e do Denasus, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias e encaminhados a este Tribunal, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoim e demais empresas envolvidas.

22. 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.

23. Assim, a aquisição do serviço de transformação e de equipamentos para a UMS objeto do Convite 4/2004 por valores inferiores aos adotados como referência de mercado por este Tribunal não compensam o prejuízo observado na compra do veículo. Ademais, cabe 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 2451/2007-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, o que pode justificar em alguns casos, o valor dos equipamentos e da transformação executados inferiores ao valor de referência adotado pelo Tribunal.

24. Por fim, 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.

25. Como o presente caso trata de superfaturamento na aquisição de um ônibus usado, não disponível diretamente na tabela Fipe, o valor adotado como referência para o cálculo do superfaturamento foi o utilizado como base de cálculo para o IPVA no ano da aquisição, que reflete os preços médios de mercado à época, somado ao patamar de 10% aprovado pelo plenário deste Tribunal.

25.1 Equivoca-se o advogado do responsável a afirmar que o valor do débito apurado pela equipe da Denasus/CGU seria de R\$ 7.480,45, inferior, portanto, ao prejuízo estimado após a aplicação da nova metodologia de cálculo por este Tribunal. Conforme se verifica do Relatório de Cálculo de Prejuízo Estimado da UMS, o prejuízo estimado somente para o veículo teria sido de R\$ 43.255,00 (peça 1, p. 57).

26. Quanto à ausência de pesquisa prévia de preços, a alegação de que a comissão de licitação não realizou pesquisa em virtude da existência no mercado nacional de poucas empresas que fornecem os objetos licitados, não merece sequer ser considerada no caso em questão. Em primeiro lugar, o superfaturamento ora analisado diz respeito apenas à aquisição do veículo, item adquirido por meio de procedimento licitatório específico e que, independentemente da região do país, possui diversos fornecedores. Além do que, não há que se falar em falta de competitividade nos certames para aquisição de unidade móvel de saúde, uma vez que em diversos convênios firmados com municípios do Norte/Nordeste houve a participação de empresas concessionárias de veículos que forneceram unidades móveis devidamente transformadas em unidades de saúde, a exemplo do que ocorreu nos Convênios FNS 1206/2001 (GO), 3883/2001 (RN), 2514/2002 (PA), 3754/2002 (RO), 1067/2003 (RN), 1750/2003 (PA), 1904/2004 (RO), 4138/2004 (MS), 1703/2005 (PA), 1858/2005 (MT), entre muitos outros.

27. Quanto ao entendimento de que a ausência de pesquisa antecipada de preços, no processo de licitação, poderia, no máximo, ser considerada como mera irregularidade, mas nunca como ilegalidade, cabe considerar que, de acordo com o disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado é obrigatória, o que não ocorreu no presente caso e que foi objeto de questionamento do gestor. A pesquisa prévia de preço de mercado, exigida na lei de licitações, visa a permitir à comissão de licitação avaliar se o preço ofertado no momento da licitação encontra-se dentro do valor do mercado e se é, portanto, um preço adequado e razoável para ser contratado, ou se foram apresentadas propostas desconformes e incompatíveis, promovendo, nesse caso, a sua desclassificação. Observa-se, também, que quanto menor a competição proporcionada pela modalidade de licitação selecionada, como no caso em tela em que se adotou a modalidade convite, maior a necessidade de uma pesquisa de preços bem elaborada para garantir uma boa avaliação dos preços apresentados.

28. O argumento de que o Ministério da Saúde, em auditoria realizada para fiscalização do convênio, atestou que 'os preços praticados com a execução do convênio estão de acordo com o projeto aprovado pelo Ministério da Saúde', também não é capaz de afastar a responsabilidade do ex-gestor. Nesse sentido, cabe anotar que o montante dos recursos repassados ao Município representa apenas um parâmetro a ser observado, visto que a necessidade de pesquisa de preços está prevista não somente na Lei 8.666/1993, como também no termo de convênio e nas normas que regem as transferências voluntárias.

29. Quanto a esse assunto, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos e sendo necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações (Precedentes: Acórdãos 3.506/2009-TCU-1ª Câmara, 1.379/2007-TCU-Plenário, 568/2008-TCU-1ª Câmara, 1.378/2008-TCU-1ª Câmara, 2.809/2008-TCU-2ª Câmara, 5.262/2008-TCU-1ª Câmara, 4.013/2008-TCU-1ª Câmara, 1.344/2009-TCU-2ª Câmara, 837/2008-TCU-Plenário e 3.667/2009-TCU-2ª Câmara).

30. Ao homologar o certame, o prefeito deveria ter verificado a legalidade dos atos praticados na licitação e avaliado a conveniência da contratação do objeto licitado pela Administração, saneando o processo, se houvesse necessidade, vez que com a homologação passou a assumir as responsabilidades decorrentes de seus atos.

31. No presente caso, a homologação do convite pelo prefeito se deu por valor superior ao de mercado, sem que tenha sido por ele exigida a realização da pesquisa de preço de mercado obrigatória, de acordo com a Lei de Licitações.

32. Dessa forma, a ausência de pesquisa de preços não só configura descumprimento de exigência legal, indo de encontro às normas vigentes e à jurisprudência desta Corte, como demonstra a falta de zelo do gestor na aferição dos preços praticados, colaborando para aumentar o risco de dano aos cofres públicos e reforçando sua responsabilidade pelo prejuízo apurado.

Das irregularidades motivadoras da audiência

Fracionamento, simulação e direcionamento do procedimento licitatório (peça 6, p. 5-9)

33. A audiência realizada junto ao então prefeito, Sr. Albércio da Costa Brito Filho, teve por objetivo oportunizar a apresentação de razões de justificativa acerca das irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4674, realizada pelo Denasus/CGU, referente ao Convênio 2632/2003 (Siafi 497584), às quais, em conjunto, constituem evidência de fraude à licitação e montagem dos processos licitatórios relativos aos Convites 3/2004 e 4/2004.

34. Acerca do fracionamento indevido da despesa, argumenta que o convênio tratava da aquisição de dois objetos, a saber: veículo e equipamentos para consultório odontológico, pediátrico e médico ginecológico. Nesse sentido, considera que não haveria como a Prefeitura adquirir os dois objetos no mesmo fornecedor em razão das especificações técnicas de cada um e que as aquisições separadas dos objetos não tiveram a intenção de fracionar a licitação, pois haveria previsão expressa no Convênio e no Plano de Trabalho do próprio Ministério da Saúde quanto a essa possibilidade. Assim, defende que as licitações não apresentaram qualquer irregularidade e que a divisão dos objetos teria ocorrido desde a celebração do convênio, tendo o defendente apenas seguido e cumprido o pactuado no convênio.

35. Acerca dos demais indícios de direcionamento do processo licitatório para favorecer as empresas envolvidas no esquema investigado na ‘operação sanguessuga’, ressalta que a referida operação foi levada ao conhecimento público apenas em 2006, ou seja, três anos após a realização do processo licitatório, não cabendo, portanto, afirmar que o defendente tivesse conhecimento das irregularidades realizadas pelas empresas envolvidas no fático esquema.

36. Argumenta que o Tribunal de Contas da União, como os demais órgãos de fiscalização e controle da despesa pública, além da Procuradoria Federal e da Advocacia da União, não podem tratar o caso sanguessuga de forma genérica, enquadrando os gestores que firmaram convênio para compra de Unidade Móvel de Saúde, como membros de uma mesma quadrilha. Considera que os casos devam ser analisados individualmente, com verificação de prova e identificação das responsabilidades.

37. Retoma o argumento de que, por se tratar de prefeitura do interior da Bahia, com população inferior a vinte mil habitantes, não dispunha de recursos humanos com a qualificação necessária, de forma que as irregularidades verificadas deveriam ser consideradas meros erros de formalidade, ‘frutos da parca condição cultural dos membros da CPL, que não comprometeram a lisura do certame’.

38. Quanto ao fato de que as três propostas do Convite 4/2004 incluíram itens não constantes do edital, considera que, na confecção do edital, a comissão de licitação, pelos motivos já mencionados, deixou de minudenciar o objeto licitado no Convite 4/2004, achando ser desnecessário, em face da descrição pormenorizada no Plano de Trabalho do Convênio firmado com o Ministério da Saúde, documento que integrava o processo administrativo para aquisição dos equipamentos, e cuja cópia fora encaminhada aos licitantes, juntamente com as cartas convite.

39. Com relação ao fato de a Unisau Comércio e Indústria Ltda. ter encaminhado proposta endereçada a outro município, defende que o rigor dos atos administrativos pode e deve sofrer mitigação quando for possível atender ao objetivo principal, e que a simples indicação de entidade diferente daquela que realizava o processo licitatório não pode servir como parâmetro para tornar nulo todo o procedimento. Cita o §3º do art. 43 da Lei 8.666/1993, que permite à Comissão de Licitação a realização de diligência com a finalidade de esclarecer dúvidas ou falhas, esclarecendo que a comissão, ao constatar o equívoco cometido pela empresa licitante, cuidou de retificar o erro, fazendo constar em ata o nome da empresa licitante, numa demonstração inequívoca de que a mesma fora aceita no certame. Acresce a observação de que a fase de habilitação das concorrentes já havia sido concluída e que a Comissão de Licitação havia habilitado a licitante Unisau a oferecer proposta de preço. Alega, portanto, que a mera indicação do nome de outra prefeitura nenhum prejuízo trouxe ao concurso, principalmente levando em consideração que a proposta ofertada pela empresa continha o menor preço, representando vantagem econômica para a Administração.

40. Por fim, a defesa entende que não vislumbra como as irregularidades acima mencionadas possam ter tido interferência no direcionamento da licitação, considerando que a acusação não estabelece relação de causalidade entre a conduta do defendente a ação dita ilegal.

Exame

41. Não há como prosperar a alegação do responsável de que o convênio previa a aquisição de dois objetos distintos, visto que o objeto do convênio era a aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde (peça 2, p. 13). No caso em exame, restou claramente comprovado o fracionamento da despesa, o que ocasionou a limitação do caráter competitivo do certame. O valor total de aquisição da UMS foi R\$ 108.000,00 (R\$ 68.800,00 do veículo e R\$ 39.120,00 dos equipamentos e da transformação), valor que exigia a realização de Tomada de Preços, conforme estabelece o art. 23, b e parágrafo segundo da Lei 8.666/1993. Assim, segundo os termos da Lei, caso fosse necessário realizar duas licitações distintas, ambas deveriam ter sido realizadas na modalidade Tomada de Preços, preservando a modalidade pertinente para a execução do objeto licitado de forma a não restringir a competitividade do certame, pois a realização de procedimento na modalidade convite tem divulgação e alcance bastante inferiores aos da tomada de preços (entendimento do TCU nos Acórdãos 48/2007-Plenário, 2470/2008-Plenário, 2195/2008-1ª Câmara, 1973/2008-1ª Câmara, 1559/2008-2ª Câmara).

42. Assim, mesmo se admitindo a impossibilidade de fornecimento da ambulância por um só fornecedor, conforme alegado pela defesa, considerando que o valor estimado no plano de trabalho aprovado para a UMS (R\$ 108.000,00) era superior ao limite para realização de convite (art. 23, inc. II, Lei 8.666/1993), as licitações destinadas à aquisição da UMS deveriam ser realizadas na modalidade tomada de preços, possibilitando a participação de outras empresas interessadas, dada a maior publicidade que proporcionaria ao certame.

43. Ademais, observa-se, quanto à questão, que as investigações realizadas até o momento confirmam a forma de operação do esquema de fraude descrita nos depoimentos dos envolvidos, os quais realizavam convites para permitir o direcionamento das licitações às empresas do grupo Planam. Tal procedimento encontra-se presente no caso em análise, visto que foram realizados dois convites e convidadas apenas empresas identificadas como participantes do referido esquema de fraude.

44. Portanto, no presente processo, optando por restringir a publicidade do certame, o então gestor terminou por dirigir o certame apenas às empresas envolvidas. Além disso, a ausência de pesquisa prévia de preços e a adoção de modalidade licitatória mais restritiva, objeto de audiência ao gestor, contribuíram com a ocorrência do superfaturamento verificado.

45. Acerca do argumento de que os casos envolvendo a aquisição de Unidades Móveis de Saúde devem ser analisados individualmente, com verificação de prova e identificação das responsabilidades, cabe considerar que este Tribunal, por meio do Acórdão 2.451/2007-Plenário, entre outras providências, determinou ao Denasus e à CGU que encaminhassem os processos das auditorias diretamente ao TCU, para serem autuados como representação e, nos casos em que houvesse indícios de superfaturamento, desvio de finalidade, desvio de recursos ou qualquer outra irregularidade que resultasse em prejuízo ao erário federal, serem convertidos em Tomada de Contas Especiais. É o que se verifica do caso em exame, visto que o objetivo precípuo da instauração de uma TCE é o de quantificar o prejuízo causado ao erário e individualizar as condutas, de modo que a responsabilização pelo dano seja devidamente aferida.

47. Quanto aos demais indícios de fraude apontados pela auditoria na realização do procedimento licitatório, os argumentos apresentados não se mostram suficientes para comprovar a licitude dos atos praticados no certame.

48. Necessário observar que as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria Denasus/CGU 4674, aliadas ao fracionamento e à ausência de pesquisa de preços, constituem um conjunto probatório bastante característico da ocorrência de montagem e direcionamento dos procedimentos licitatórios:

a) Não observância do prazo mínimo de cinco dias úteis entre a publicação dos editais e abertura dos certames – as cartas convites dos processos licitatórios teriam sido afixadas no mural de avisos da prefeitura no dia 23/1/2004 (sexta-feira) e a abertura dos certames se deu no dia 26/1/2004 (segunda-feira). O número de dias transcorridos entre as duas datas foi de um dia útil (itens 3.2.2 e 3.2.4 – peça 1, p. 15).

b) Termos de adjudicação dos convites com data anterior a abertura e julgamento dos respectivos certames, retificados posteriormente em declaração do presidente da CPL (itens 3.9.1 e 3.9.2 – peça 1, p. 29-31).

c) Homologação dos convites na data de abertura dos certames (itens 3.9.1 e 3.9.2 – peça 1, p. 31).

49. Quanto a ausência denexo causal entre a conduta do responsável e as irregularidades verificadas, cabe considerar que o gestor municipal, além de celebrar o convênio (peça 2, p. 13-27), assinou o edital do Convite 3/2004 (peça 4, p. 69; peça 5, p. 97), homologou e adjudicou os supostos processos licitatórios eivados de vícios (peça 5, p. 81; peça 6, p. 38), e autorizou os pagamentos às empresas (peça 4, p. 53-55; peça 6, p. 2).

50. Especificamente em relação à responsabilidade pela licitação, cabe à autoridade superior competente pela homologação (no caso do município, ao prefeito) verificar a legalidade dos atos praticados na licitação, bem como avaliar a conveniência da contratação do objeto licitado pela Administração, uma vez que a homologação equivale à aprovação do certame. Por esse motivo, o procedimento deve ser precedido de um exame adequado dos atos que integraram o processo licitatório, para que, verificada a existência de alguma ilegalidade, anule o processo ou determine seu saneamento.

51. Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. São Paulo, p. 281), a autoridade homologadora tem diante de si três alternativas: confirmar o julgamento homologando-o; sanear o procedimento e retificar a classificação se verificar irregularidade corrigível no julgamento; anular o julgamento ou toda a licitação, se deparar com irregularidade insanável e prejudicial ao certame em qualquer fase da licitação. Uma vez homologada a licitação e determinada a adjudicação, a respectiva autoridade passa a responder por todos os efeitos e consequências da licitação, pois com a homologação ocorre a superação da decisão inferior pela superior e, conseqüentemente, a elevação da instância administrativa.

52. Dessa forma, não há como o ex-prefeito se furtar à responsabilidade pela regularidade dos procedimentos licitatórios questionados.

53. Em razão do exposto, as justificativas apresentadas devem ser rejeitadas.

Argumento: o representado e a responsabilidade pelas faltas apontadas (peça 19, p. 9)

54. O responsável afirma que as acusações não fazem sentido visto que a Prefeitura adquiriu a Unidade Móvel de Saúde prevista no plano de trabalho, conforme se comprova com a documentação constante nos autos. Acresce que o veículo adquirido está perfeitamente identificado, em harmonia com as especificações do Ministério da Saúde, cumprindo a finalidade para a qual foi adquirido – servir a população carente de Ituaçu.

Exame

54. O fato de a unidade móvel de saúde estar servindo ao fim a que se destinava não exclui a responsabilidade do gestor quanto às irregularidades constatadas, nem tampouco pelo dano causado ao erário em função do superfaturamento verificado. De mesma sorte, ainda que a finalidade do convênio tenha sido atingida, tal circunstância não exime a necessidade de que todo o processo tenha sido realizado de forma regular, em consonância com a legislação vigente.

Argumento: da responsabilidade do Representado (peça 19, p. 10-14) e da regularidade das contas do convênio (peça 19, p. 15- 16)

55. Defende a tese de que a responsabilidade por ato de improbidade administrativa sempre deve ser apurada com a ótica da subjetividade, perseguindo-se a intenção do autor, ou seja, verificando-se a existência do elemento doloso no ato de improbidade. Vale-se dos ensinamentos do doutrinador Marcelo Figueiredo no sentido de que, em matéria de ação de improbidade administrativa dos agentes públicos, seria mais acertado reconhecer a responsabilidade apenas na modalidade subjetiva, considerando que ‘nem sempre um ato ilegal será um ato ímprobo’ e que ‘um agente público eventualmente incompetente, atabalhado ou negligente não é necessariamente um corrupto ou desonesto’.

56. Nessa linha argumentativa, cita jurisprudência em que estaria firmado o entendimento de que a responsabilização por improbidade administrativa do agente público exigiria demonstração de que

esse agiu com má-fé, aplicando-se nesse sentido, o princípio da razoabilidade, já que nem sempre a ilegalidade de um determinado ato seria suficiente para caracterizar a improbidade do agente:

1- A Lei Complementar 64/1990, alterada pela Lei Complementar 135/2010 exige, para considerar alguém inelegível em razão de contas julgadas irregulares, que a irregularidade configure ato doloso de improbidade administrativa (art. 1º, alínea g).

2- O Tribunal Superior Eleitoral (Recurso Ordinário 588/PR, Relator Min. Fernando Neves. Publicado em sessão em 23.09.2002) entende que irregularidade insanável ‘é aquela que indica ato de improbidade administrativa, assim como definida na Lei 8.429/1992 ou qualquer forma de desvio de valores’.

3- O Superior Tribunal de Justiça (REsp 909446/RN, DJe 22.04.2010) possui entendimento de que ‘a má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador’

4- De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (Respe 23.565, Relator Mm: Luiz Carlos Madeira), ‘a insanabilidade pressupõe a prática de ato de má-fé, por motivação subalterna, contrária ao interesse público, marcado pela ocasião ou pela vantagem, pelo proveito ou benefício pessoal, mesmo que imaterial’.

57. O procurador do ex-prefeito passa, então, a discorrer sobre as condutas irregulares imputadas por este Tribunal a seu representado:

1- na condição de gestor municipal e ordenador de despesas foi conivente e colaborou com o esquema criminoso, de forma a facilitar a aquisição de bem móvel pelo Município de Ituaçu por preço superior ao de valor de mercado.

2- homologou e adjudicou o objeto do processo de licitação tido como fraudulento.

58. A respeito dessas questões, alega que o relatório descreve uma conduta absolutamente genérica por parte do representado, afirmando que teria colaborado com esquema criminoso e que o relatório procura relacionar a licitação com o esquema investigado pela Polícia Federal, denominado ‘Operação Sanguessuga’. Afirma reconhecer que algumas das empresas que participaram do processo de licitação foram, posteriormente, envolvidas na mencionada investigação, inclusive, havendo confissão do seu principal mentor. Contudo, assegura não haver prova concreta de que o Representado teria participado efetivamente do conluio criminoso e que o que de fato aconteceu foi que, in verbis:

(...) a Prefeitura de Ituaçu, sabedora da existência de verbas destinadas à compra de unidades móveis de saúde, se apresentou como interessada na aquisição do referido bem, em benefício da sua população. Os recursos foram liberados, tendo a Prefeitura firmado convênio com o Ministério da Saúde. Em decorrência procedeu a Comissão Permanente de Licitação do Município com processo licitatório para aquisição dos objetos do convênio. Houve convite para empresas do ramo, que estavam fornecendo o mesmo material para diversas outras prefeituras, inclusive com atesto do próprio Ministério da Saúde, uma vez que aprovava a prestação de contas das prefeituras convenentes. As empresas apresentaram propostas dentro dos valores previstos pelo Ministério da Saúde, com escolha da melhor proposta.

59. Destaca o fato de os verbos contidos no relatório da auditoria exigirem comportamento positivo do réu: permitir, facilitar, frustrar, liberar e concorrer. Que o representado não permitiu nem facilitou a aquisição de bem superfaturado, uma vez que homologou licitação para compra de objeto cuja estimativa de preço havia sido feita pelo Ministério da Saúde, no Plano de Trabalho do convênio firmado com a Prefeitura. O Representado sempre teve como parâmetro os valores apresentados pela Concedente. O Representado também não tencionou frustrar a licitude do processo de licitação. No Plano de Trabalho do Ministério da Saúde existiam dois objetos a serem adquiridos, obrigando que a compra fosse feita de forma dividida, uma vez que os fornecedores eram distintos. Afirma que o responsável procurou saber dos outros municípios contemplados, sendo informado que todos estavam comprando separadamente os objetos do convênio. Portanto, não houve fracionamento da licitação com o propósito de beneficiar determinada empresa, direcionando o processo de escolha. O que foi feito foi apenas a compra separada de objetos separados, através de modalidade prevista na Lei de Licitações.

60. Alega, novamente, que o processo de licitação foi perfeitamente lícito, dentro do previsto na Lei 8.666/1993, sendo utilizada modalidade de Carta Convite, meio idôneo para aquisição de bens com

valores abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e que, se houve algum procedimento, durante o processo de licitação, que fugiu aos parâmetros recomendados na Lei, foram meras irregularidades que não poderiam ser entendidas como ilegalidades a ponto de impingir ao representado ‘responsabilidades excessivas e descabidas inclusive de cunho penal como aventa a auditoria’.

61. Remete a julgado da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça em que teria sido firmado entendimento no sentido de considerar absolutamente indispensável a existência de prova da consciência e da intenção do agente de promover conduta (comissiva ou omissiva) violadora do dever constitucional de moralidade, especificamente no que concerne aos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que, no seu entendimento, se aplicaria, por analogia, ao julgamento desse caso por esse Tribunal de Contas.

62. Cita extensa jurisprudência para justificar a tese de que o tipo definido no artigo 11 da Lei 8.429/1992, para configurar-se como ato de improbidade, exige conduta comissiva ou omissiva dolosa, não havendo espaço para a responsabilidade objetiva. Nesse sentido elenca extensa doutrina em que o entendimento retrata a orientação já consolidada.

63. Acresce que, a despeito de haver divergência quanto a possibilidade de se conceber um ato de improbidade culposo, segundo alguns julgados do STJ, prevalece o entendimento que considera indispensável a presença do elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade. Estando configurado nos autos que o Representado não agiu de forma dolosa, seria inconcebível esperar sua condenação por meras irregularidades formais administrativas que teriam sido, inclusive, sanadas pela Prefeitura de Ituaçu.

64. Conclui que os atos do Representado foram realizados em estrito cumprimento aos preceitos legais, principalmente em relação à Lei 8.666/1993, com adoção de modelo de licitação nela previsto e que além de legítimos, os atos buscaram economizar os recursos disponibilizados, e que, por conseguinte, as contas do Convênio 2632/2003 devem ser julgadas regulares.

65. Propõe, como medida acautelatória, considerando a possibilidade de que as contas sejam julgadas irregulares, que o Tribunal aplique o previsto no § 2º do art. 210, do seu Regimento Interno/TCU, considerando que o débito imputado pela Auditoria padece de fundamentação legal e lógica, tendo sido aleatoriamente indicado com a utilização de parâmetros duvidosos, inclusive, com indicação de saldo positivo para o município em relação à compra dos equipamentos, devendo o pedido de imputação de débito ser julgado improcedente. Considera que, na improvável hipótese de esse Tribunal vir a considerar ter havido irregularidade no processo licitatório, de modo a julgar as contas irregulares, deve ser aplicada apenas a multa prevista no inciso I do art. 268, no mínimo previsto na norma, em face da absoluta ausência de dolo do Representado, sem nenhuma outra imputação ao Representado.

Exame

66. Cabe esclarecer que, em sede de Tomada de Contas Especial, a atuação do Tribunal de Contas da União restringe-se ao julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. Nestes autos, não se legitima o exame da responsabilidade do defendente sob a ótica da improbidade administrativa. A citação e a audiência do responsável basearam-se na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

67. Segundo o Acórdão 276/2010-TCU-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’.

68. Por último, importa ressaltar que o ressarcimento devido neste caso independe da boa-fé alegada pelo responsável. O Tribunal, quando julga as contas dos administradores públicos, baseia-se na responsabilidade subjetiva, que é a obrigação de reparar o dano causado à Administração, seja por culpa

ou por dolo no desempenho de suas funções. Por isso, mesmo quando não é possível constatar dolo, o gestor público pode ser condenado a reparar a lesão causada, se agiu com culpa.

iii. Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

69. 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.

70. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser producente 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.

71. 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

72. Conforme demonstrado no subitem I.1 da instrução anterior (peça 6, p. 66), além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 3.014,26, calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do conveniente. Desse modo, e considerando que a competência do Tribunal, no que concerne à fiscalização de transferências voluntárias, está adstrita aos recursos federais, faz-se necessário encaminhar cópia integral da deliberação que o Tribunal vier a adotar ao Tribunal de Contas responsável pelo controle externo do município em questão, como também ao Ministério Público Estadual competente, para as providências a cargo desses órgãos.

iv. Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

73. Em prestígio a economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente deste Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 24 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 217 do RI/TCU.

v. Considerações Finais

74. 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 Vedoim. Os principais responsáveis identificados, tanto pela Polícia Federal, quanto pela CPMI das ambulâncias, foram o Sr. Darci José Vedoim e seu filho Luiz Antônio Trevisan Vedoim, que confessaram o esquema de fraudes nos depoimentos prestados à Justiça Federal.

75. 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.

76. 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; encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

77. 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.

78. 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.

79. 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.

80. 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.

81. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Albércio da Costa Brito Filho, então prefeito do Município de Ituaçu/BA, não logrou afastar os indícios de superfaturamento nem as demais irregularidades que lhe foram imputadas. A empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda e a Sr<sup>a</sup> Cléia Maria Trevisan Vedoin permaneceram silentes, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

82. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que o gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas

irregulares. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Propõe-se, ainda, que, em função da rejeição de suas razões de justificativa, seja aplicada ao então prefeito a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992. Isso se justifica diante do fato de que as irregularidades objeto da audiência do responsável não estão intimamente atreladas ao débito. Assim, numa eventual hipótese de o TCU, ao julgar possíveis futuros recursos, vir a descaracterizar a ocorrência do débito apurado, a multa do art. 58, II, poderá permanecer em razão dessas irregularidades.

vi. Propostas de Encaminhamento

83. 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:

Considerando que a empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., bem como sua sócia administradora, Sr<sup>a</sup> Cléia Maria Trevisan Vedoin, permaneceram revéis;

a) Rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa interpostas por Albércio da Costa Brito Filho;

b) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. Albércio da Costa Brito Filho (CPF 469.621.235-15), então Prefeito do município de Ituaçu/BA, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno;

d) Condenar solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento das importâncias indicadas atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	Valor (R\$)	Data
Albercio da Costa Brito Filho CPF 469.621.235-15 Então Prefeito do município de Ituaçu/BA	37.678,24	25/8/2004
Cléia Maria Trevisan Vedoin CPF 207.425.761-91 Então Sócia-Administradora		
Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. CNPJ 37.517.158/0001-43 Fornecedora do veículo		

e) Aplicar individualmente aos responsáveis Cléia Maria Trevisan Vdoin e à empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e ao Sr. Albércio da Costa Brito Filho, as multas previstas nos artigos 57 e 58, inciso II, 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;

f) Autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até vinte e quatro parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

g) Autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

- h) Remeter cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:
- h.1) Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
  - h.2) Tribunal de Contas do Estado da Bahia e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Ituaçu/BA;
  - h.3) Procuradoria da União no Estado da Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis;
  - h.4) Fundo Nacional de Saúde (FNS), para as providências julgadas pertinentes;
  - h.5) Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus); e
  - h.6) Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República (CGU/PR).”

É o Relatório.