



**OPERAÇÃO SANGUESSUGA**  
**AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)**

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

**TC 022.216/2009-1**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (convertida de representação)

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Pacajá/PA

**Responsável:** Santa Maria Comércio e Representações Ltda., Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Pedro Theodoro de Rezende

**Procurador ou Advogado:** Ricardo Afonso Alho Correa, OAB/PA 13.

**Interessado em Sustentação Oral:** não há

**Proposta:** Mérito

## INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Sr. Pedro Theodoro de Rezende, 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).

<b>Processo Original:</b> 25010001908/07-27		<b>Auditoria Denasus</b> 4969 (peça 1, 5-28)	
<b>Convênio Original FNS:</b> 1021/2001 (peça 1, p. 46-52; peça 2, p. 1)		<b>Convênio Siafi:</b> 432190	
<b>Início da vigência:</b> 28/12/2001		<b>Fim da vigência:</b> 25/11/2002	
<b>Município/Instituição Convenente:</b> Prefeitura Municipal de Pacajá			<b>UF:</b> PA
<b>Objeto Pactuado:</b> apoio técnico e financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, equipamentos e sua transformação.			
<b>Valor Total Conveniado:</b> R\$ 88.000,00			
<b>Valor Transferido pelo Concedente:</b> R\$ 80.000,00		<b>Percentual de Participação:</b> 90,91	
<b>Valor da Contrapartida do Convenente:</b> R\$ 8.000,00		<b>Percentual de Participação:</b> 9,09	
<b>Liberação dos Recursos ao Convenente</b>			
<b>Ordens Bancárias – OB</b>	<b>Data da OB</b>	<b>Depósito na Conta Específica</b>	<b>Valor (R\$)</b>
20020B400966 (peça 2, p.8 -13)	29/1/2002	1/2/2002 (peça.2, p.44)	80.000,00

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).

### 3. EFETIVAÇÃO DAS CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS

3.1. 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 à peça 4, p. 37-50 e peça 5, p. 1-9.

Responsável	Ofício Citação (folhas)	Ofício Audiência (folhas)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (folhas)
Santa Maria Comércio e Representações Ltda	1530/2011-TCU/Secex-4 (peça 6, p. 7-9)	-	peça 6, p. 16
Luiz Antônio Trevisan Vedoin	1531/2011-TCU/Secex-4 peça. 6 p. 10-12	-	peça 6, p. 15
Pedro Theodoro de Rezende	1529/2011-TCU/Secex-4 peça 6, p. 3-6)	1529/2011-TCU/Secex-4 peça 6, p. 3-6	peça 6, p. 17

3.2. 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 referenciados, em virtude de indícios de superfaturamento verificados na aquisição de veículo para unidade móvel de saúde, objeto do Convite 1/2002, com recursos recebidos por força do Convênio 1021/2001 (Siafi 432190), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Pacajá/PA, conforme tabela abaixo:

**Cálculo do superfaturamento apontado** (peça 5, p. 1-2):

Responsáveis Solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (90,91%)	Data
Pedro Theodoro de Resende (então Prefeito do município de Pacajá/PA)	320.899.101-00	20.622,80	45.000,00	22.161,09	8/2/2002
Santa Maria Comércio e Representações Ltda	03.737.267/0001-54				
Luiz Antônio Trevisan Vedoin (Administrador)	594.563.531-68				

3.3. A audiência foi realizada na pessoa do Sr. Pedro Theodoro de Rezende (CPF 320.899.101-00), então prefeito do município de Pacajá/PA, para que apresentasse razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades referentes à execução do Convênio 1021/2001 (Siafi 432190):

- a) ausência de pesquisa de preços para ambas as licitações (Convites 1/2002 e 2/2002) 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.
- b) fracionamento de despesas, vez que a soma global dos dois certames a R\$ 88.000,00 - ultrapassou o limite permitido para a modalidade Convite, aplicando-se ao caso a modalidade Tomada de Preço, com a limitação do caráter competitivo do certame.
- c) as notas fiscais 436, emitida pela empresa Santa Maria Com. e Rep. Ltda, e 266, emitida pela empresa Comercial Rodrigues, não se encontram identificadas com relação ao título e número do convênio e não possuem o atesto de recebimento;
- d) não foi exigido dos licitantes documentos comprobatórios da regularidade perante a Seguridade Social.

#### **4. AS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA**

4.1. O Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., regularmente citados, após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa em resposta aos Ofícios de Citação, fazendo-se operar contra ambos 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.

4.2. A seguir aduzem-se, no essencial, os argumentos tempestivamente apresentados pelo Sr. Pedro Theodoro de Rezende (CPF 320.899.101-00), então Prefeito do município de Pacajá/PA e, logo após, a sua análise.

#### **ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS TEMPESTIVAMENTE PELO SR. PEDRO THEODORO DE REZENDE (PEÇA 11)**

##### **4.3. SOBRE A SUSPENSÃO DO PROCESSO ATÉ A DECISÃO JUDICIAL**

- a) o defendente solicita a suspensão da presente tomada de contas especial em função de já estar respondendo processo judicial concernente aos fatos relacionados ao processo administrativo ao norte citado, mais especificamente através da Ação civil pública de improbidade administrativa, Processo 2008.39.03.0000848-0, tendo como Autor o Ministério Público Federal e em tramitação na Subseção Judiciária Federal de Altamira – Pará;
- b) a suspensão requerida seria até que seja concluída a Ação que tramita na Justiça Federal, pelo motivo que não seria mais bem adequado que o mesmo viesse a responder simultaneamente a dois processos, ou seja, um de natureza administrativa e outro judicial, até mesmo porque, o processo judicial tem poder investigativo e de julgamento, com supremacia ao administrativo;
- c) a concomitância, portanto, de discussão da mesma matéria na esfera judicial e na administrativa, não se faz comportar em nosso ordenamento jurídico, pelo fato de que, uma vez que o monopólio da função jurisdicional do Estado é exercido através do Poder Judiciário, o processo administrativo, nesses casos, perde sua função
- d) prevalece o que for decidido na Justiça, e prosseguir com o processo administrativo é desperdiçar inutilmente tempo e recursos, o que viola os princípios da moralidade e da economicidade que

devem orientar a administração pública. Consequentemente, o ingresso na via judicial para discutir determinada matéria implica abrir mão de fazê-lo pela via administrativa;

e) menciona a Súmula Vinculante n. 3 do Supremo Tribunal Federal, que assegura, no âmbito do TCU, o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, para sustentar que “a Justiça Federal poderá absolver o requerido Pedro Rezende e certamente irá influenciar diretamente em qualquer decisão neste processo em tramitação neste Tribunal de Contas “;

f) afirma que, “para comprovar sua inocência, requereu ao Juiz da referida ação resposta a uma série de questionamentos versando sobre o alegado superfaturamento na aquisição do veículo”, objeto dos presentes autos, sustentando, na sequência, que o presente processo deve ser suspenso “até o julgamento do mesmo na justiça federal, pois a perícia irá responder todas as dúvidas das partes envolvida, além de subsidiar uma futura decisão desta Corte” e que, “a continuidade deste processo sem o direito de prova do requerido fere de morte o conteúdo da súmula”.

### ANÁLISE

4.4. Em primeiro lugar, a ação a que se refere o defendente é absolutamente distinta da que é perpetrada nos presentes autos.

4.5. Isso porque o TCU não condena, nem sanciona, os responsáveis por ato de improbidade administrativa. Não o faz, porque não é da competência dos Tribunais e Conselhos de Contas condenar gestores por atos desta natureza, que devem ser apurados em procedimento próprio no âmbito do Poder Judiciário.

4.6. Eventualmente, a omissão da prestação de contas pode levar à condenação por improbidade, nos termos do art. 11, VI, da Lei 8.429/1992. Mas não no processo de contas a cargo deste Tribunal ou de qualquer órgão responsável pelo exame da prestação das contas dos gestores públicos. A improbidade administrativa deve ser apurada em processo movido pelo Ministério Público, a ser julgado pela autoridade judicial.

4.7. É por isso que este Tribunal não se utilizou, nem seria próprio e necessário, da Lei 8.429/1992 para enquadramento dos atos praticados pelo Sr. Pedro Theodoro de Rezende. O fundamento que embasa, como critério, as condutas inquinadas é a Lei Orgânica do TCU, em seus arts. 12, inciso I, e 16, § 2º, alínea “b”. A responsabilidade imputada ao defendente é decorrência mesmo do disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade de prestação de contas aqueles, públicos e privados, que, de alguma forma, utilizem-se de recursos públicos e, por isso, não se confunde com o diploma legal suscitado.

4.8. Além do mais, o fato de que o mesmo ato administrativo (convênio) esteja sendo objeto de demanda judicial e, ao mesmo tempo, alvo de apreciação pelo Controle Externo, não é suficiente para afastar a atuação deste Tribunal.

4.9. O exercício das competências pelo TCU se dá em estrito cumprimento aos dispositivos constitucionais e legais e, assim sendo, não há nenhum conflito. Esta Corte de Contas possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992), não obstante a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do Poder Judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, dada a independência das instâncias, conforme reiterada jurisprudência (a exemplo das seguintes deliberações: Acórdão 436/1994 - 1ª Câmara, Decisão 278/1994 - 2ª Câmara, Decisão 66/1994 - 2ª Câmara, Decisão 97/1996 - 2ª Câmara, Acórdão 406/1999 - 2ª Câmara, Decisão 251/2001 - Plenário, Decisão 1.499/2002 - Plenário).

4.10. A esse respeito, somente a absolvição criminal pela inexistência do fato ou pela negação de autoria vedaria a imputação de responsabilidade administrativa (art. 935 do Código Civil). Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de

Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

4.11. Destaca-se a competência exclusiva e indelegável deste Tribunal para julgar a regularidade da aplicação de recursos públicos de origem federal, em auxílio ao exercício do controle externo a cargo do Congresso Nacional, de acordo com os artigos 70 e 71, caput e incisos II, VI e VIII, todos da Constituição Federal, e dos artigos 1º, *caput* e incisos I e IX; e 5º, incisos I e VII, da Lei 8.443/1992.

4.12. Em função disso, é infundada a assertiva da defesa no sentido de que eventual decisão da Justiça Federal “certamente irá influenciar” os destinos deste processo. Também não se aplica ao presente caso, pelo menos não no sentido que fazer prevalecer o defendente, a Súmula Vinculante n. 3 do STF. Isso porque o contraditório e ampla defesa estão sendo garantidos aos responsáveis desde o início da instrução do feito.

#### 4.13. SOBRE A RESPONSABILIDADE DO EX-PREFEITO

a) Pode até ter ocorrido má fé das pessoas que estão sendo processadas, para vender o ônibus e equipamentos, mas não houve participação nenhuma do Demandado, posto que ficou provado isto, com a quebra de sigilo bancário, em que não foi encontrada nenhuma quantia depositada pelo Senhor Luiz Trevisan, Renildo Leal, pelas empresas Santa Maria Comercial Rodrigues, ou qualquer outra pessoa, na conta corrente do mesmo;

b) “os atos do Demandado foram de gestão pública em nome do Município e como não houve lesão aos cofres públicos, não tem porque ser penalizado de qualquer forma”;

c) o defendente afirma que foi arrolado neste processo “como forma de ‘escape’ dos denunciados em procrastinação os autos, para dificultar o Juiz ‘a quo’, na instrução processual, devido a distância entre os denunciados apostando na prescrição processual”.

#### ANÁLISE

4.14. Importante esclarecer primeiramente que, nos termos da pacífica jurisprudência do TCU, a condição de agente político somente afastaria a responsabilidade do ex-prefeito se comprovado nos autos que a execução do convênio foi delegada a terceiros, o que não ocorreu.

4.15. Assim, há possibilidade de responsabilização do agente político municipal, desde que pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença. Conforme apurado neste processo, e reconhecido pelo próprio defendente, o mesmo homologou e adjudicou o objeto licitado, assim como assinou o respectivo contrato.

4.16. 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 (vide, p.e., Acórdão TCU nº 276/2010-Plenário). 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”.

4.17. Outro aspecto a se destacar é que, para efeito da responsabilização perante o TCU, não é necessária a comprovação de que a pessoa física do responsável tenha logrado qualquer proveito como consequência das irregularidades cometidas ou de que não tenha agido de má-fé. Basta, para tanto, que tenha contribuído de forma decisiva para consumação do resultado danoso, não importando a destinação do produto do ato ilícito praticado.

4.18. A teoria da responsabilidade subjetiva, unanimemente adotada pelo Tribunal de Contas da União, exige apenas a comprovação da culpa em sentido amplo (*latu sensu*) na conduta do agente para efeito da imposição de sanções ou do dever de indenizar (ou restituir ao erário). No caso ora analisado, estão presentes os pressupostos fáticos para a responsabilização, quais sejam, a conduta anti-jurídica (os atos irregulares já referenciados do Sr. Pedro Theodoro de Rezende), o nexo de causalidade entre tal conduta e o resultado adverso (sem a prática de tais atos, o prejuízo não teria ocorrido) e a culpabilidade (ausência de boa-fé e razoabilidade de exigir-se conduta diversa).

4.19. Por isso, não se sustenta a absurda ilação do responsável de que fora arrolado neste autos como forma de procrastinar o curso do feito visando a prescrição processual. A inclusão do ex-prefeito municipal de Pacajá foi realizada de forma objetiva e comprovada, sem nenhuma outra razão senão a de avaliar a devida responsabilidade de todos os que contribuíram para a consecução das irregularidades evidenciadas.

4.20. Por essa razão, devem ser rejeitadas as justificativas e alegações apresentadas neste tópico.

#### 4.21. SOBRE A AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS

a) “no plano de trabalho do convênio, a Prefeitura fez um levantamento na época e detectou que não existia fábrica de ambulância e muito menos de veículo que atendesse ao mesmo tempo um consultório médico e odontológico em unidade móvel, ou seja, para servir o povo no interior”;

b) um ônibus com essas características acima, era encontrado como se fosse tipo coletivo ou microônibus que na época em 1995, ainda era pouco utilizado, razão pela qual, o agravante fez um levantamento de preço, e chegou a média de preço entre R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais) e R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), no Estado do Pará, só o ônibus sem as adaptações;

c) “no mesmo Projeto, foi também discriminado o objeto da compra de um consultório odontológico, compra de consultório pediátrico e ginecológico, sala de espera e outros, conforme projeto constante nos Autos”;

d) “a Prefeitura solicitou um convênio com o Ministério da Saúde, e sem interferência de nenhum deputado”;

e) “a Prefeitura municipal, após protocolar no Ministério da Saúde, encaminhou a cópia para o deputado Renildo Leal, do PTB do Pará, para que verificasse o trâmite do pedido do convênio, junto ao Ministério”;

f) independentemente, da intermediação do deputado, o setor competente de convênio do Ministério da Saúde, aprovou o projeto, da Prefeitura de Pacajá, para aquisição de unidade móvel, inclusive aumentado para R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais), o valor do ônibus e dos equipamentos para consultório dentário e médico, pois segundo o setor de convênio do Ministério, o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) não dava para comprar os produtos relacionados no citado convênio;

g) posteriormente, o Ministério da Saúde publicou o extrato do convênio de nº 1021/2001, sendo liberado apenas R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), por parte do Ministério da Saúde que determinou que a Prefeitura entrasse com R\$ 8.000,00 (oito mil reais), como contrapartida, cuja publicação ocorreu no Diário Oficial do Estado, no dia 02 de janeiro de 2002;

h) “o Órgão concedente, o Ministério da Saúde, aprovou na íntegra o objeto do Projeto, inclusive com os valores orçados pelo Município”;

i) “houve uma pesquisa de preço na época, esta pesquisa foi encaminhada junto com Projeto para o Ministério da Saúde”;

j) “o Ministério da Saúde fez também outra pesquisa de preço, inclusive verificou que não dava para comprar com 100 mil reais, o técnico até chegou a propor a liberação de 110 mil reais (doc. 6) e posteriormente foi liberado apenas 80 mil reais”.

### ANÁLISE

4.22. Sobre a matéria, o responsável afirma ter feito “levantamento de preço” no estado do Pará, mas não comprova a alegação. Não há, na documentação juntada aos autos pelo defendente, nenhum documento que evidencie os métodos de tal pesquisa, nem mesmo seu resultado. Portanto, remanesce a constatação da inexistência de uma aferição dos preços de mercado previamente à contratação.

4.23. A alegada restrição do mercado não pode ser considerada óbice para o cumprimento dessa fundamental etapa do processo de compra. É sabido que, tanto a aquisição de veículo para destinação como unidade móvel de saúde, em quaisquer de suas configurações, como a sua transformação, são objetos relativamente comuns, contratados há anos pelos gestores públicos nos três níveis de governo e, portanto, passíveis de serem pesquisados. A consulta junto a fornecedores é outra forma simples de aferição do preço de mercado, a exemplo dos levantamentos efetuados pelos órgãos de controle Denasus, CGU e TCU, para composição dos valores de referência adotados na análise dos convênios auditados.

4.24. Caso não tivesse se omitido no cumprimento dessa obrigação legal (art. 40, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/1993), certamente o gestor municipal teria se apercebido dos valores excessivos que estavam sendo ofertados naquele momento, dispondo de elementos para evitar o dano ao erário que se anunciava evidente.

4.25. São igualmente infundadas as justificativas de que o Ministério da Saúde fizera “outra” pesquisa de preço e que, ao aprovar o projeto elaborado pelo município, validara a estimativa de custos supostamente efetuada pelo conveniente.

4.26. Como é sabido, na celebração de convênios, o órgão concedente realiza uma estimativa genérica, sobre os custos do objeto a ser conveniado, competindo fundamentalmente à entidade conveniente realizar a devida licitação com vistas à obtenção das melhores condições de aquisição ou fornecimento, e à comprovação, na prática, dos preços praticados pelo mercado. Caso o valor contratado seja inferior ao conveniado, deve-se proceder, nos termos da lei, à restituição, ao concedente, dos valores não utilizados.

4.27. Não obstante, é possível que o repassador tenha-se omitido ou falhado na análise da “razoabilidade financeira” do objeto do convênio assinado, situação que pode ocasionar a responsabilização dos agentes encarregados dessa análise no âmbito do órgão concedente.

4.28. No presente caso, tal aspecto (a eventual responsabilidade dos servidores e dirigentes do Ministério da Saúde) foi objeto de avaliação por este Tribunal, no âmbito do TC 018.701/2004-9, tendo originado o Acórdão 1147/2011-TCU-Plenário. Por intermédio dessa deliberação, vários gestores do MS foram sancionados pela prática de atos (ou omissão) relacionados aos convênios celebrados para aquisição de unidades móveis de saúde, objeto da Operação Sanguessuga, inclusive quanto à irregularidade em questão, conforme se depreende do item 9.1, letra “b”, da referida deliberação, um dos motivos ensejadores da multa aplicada:

- b) inexistência de uma efetiva e documentada pesquisa de preço de mercado nos convênios firmados para aquisição de Unidades Móveis de Saúde - UMS, assim como, a inexistência de uma composição de custos adequada e objetiva das UMS, as quais serviriam de parâmetro para as análises técnicas do Ministério da Saúde, ponderando sobre os princípios e ditames do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e da Lei n.º 10.180/01, em seu art. 35, §1º, levando em conta a

variedade de características do objeto em pauta, a quantidade de convênios firmados para aquisição de UMS e o impacto da questão sobre a continuidade na administração dos processos de convênios, levando-se em conta as ponderações inseridas na "Análise" do item 8.48.2. da presente instrução;

4.29. Face ao exposto, rejeitam-se as justificativas do defendente quanto ao presente ponto.

#### 4.30. SOBRE A EXECUÇÃO DO CONVÊNIO E DA APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

a) os objetos licitados atingiram plenamente suas finalidades, ao servirem à população local com vários comandos médicos atendendo principalmente os povos carentes do interior do Município de Pacajá”;

b) o defendente afirma que “prestou contas no prazo legal do Convênio, ou seja no dia 17 de janeiro de 2003 e que, ao analisar a prestação de contas, o Ministério da Saúde, emitiu parecer favorável, no dia 05 de novembro de 2003, pelo Chefe da divisão do Convênio, Senhor Alexandre José Barata Pinheiro (doc. 3), corroborado ainda pelo Relatório do Roteiro de Reanálise, conforme cópia anexa (doc. 4)”;

c) “a auditoria do SUS, fez o relatório do Convênio, informando que o bem foi adquirido e entregue no dia 10 de janeiro de 2002, havendo o acompanhamento "in loco" da entrega, pelos técnicos da FUNASA, que emitiram parecer (...) favorável e que a prestação de contas foi aprovada”.

#### ANÁLISE

4.31. Não pode ser aceita, sequer como atenuante de sua conduta, a justificativa de que a unidade móvel de saúde teria atingido plenamente sua finalidade e que estaria servindo à população local. Ora, isso é o mínimo que se espera de uma compra efetuada com recursos públicos, que o investimento retorne para a sociedade na forma de bens e serviços úteis à coletividade.

4.32. Mas isso, por si só, não é suficiente para conduzir à aprovação das contas dos gestores. Fosse assim, bastaria que o bem adquirido ou o serviço prestado à administração tivesse cumprido sua finalidade para com o público-alvo destinatário dos recursos públicos para, independentemente do preço pago, dar-se como regular a despesa efetuada.

4.33. Tanto é assim, que o questionamento principal nesta TCE reside no fato de que o objeto do convênio foi atingido com um preço superior ao praticado pelo mercado à época. Tal análise é, igualmente, essencial. Se assim não fosse valeria a máxima de que “os fins justificam os meios”, o que é absolutamente inadmissível em se tratando da gestão de recursos públicos.

4.34. A alegada aprovação da prestação de contas do convênio pelo Ministério da Saúde, ou mesmo pela auditoria do SUS, ainda que verdadeiras, não seriam suficientes para afastar a intervenção deste Tribunal, caso constatadas irregularidades graves ou prejuízo aos cofres públicos. Em outras palavras, eventual aprovação de procedimentos administrativos conduzidos pelo conveniente, pelo órgão concedente ou pela fiscalização a cargo do controle interno, não vincula, por óbvio, o posicionamento do controle externo. Não há dúvidas de que o TCU pode e deve rever todos os atos administrativos das unidades jurisdicionadas que não se conformem ao ordenamento jurídico.

#### 4.35. SOBRE O SUPERFATURAMENTO

a) afirma o defendente que, para se chegar ao parâmetro de preço de aquisição de um ônibus usado, é necessário considerar-se fatores, tais como, a qualidade do pavimento em que vai rodar, as

condições do veículo em termos de sua manutenção e a “equipe de trabalho que transporta o veículo”;

b) além disso, o veículo adquirido passou por reformas que equivaleriam “ao dobro do preço do ônibus”, não esclarecendo, contudo, o defendente se as várias mudanças alegadas foram de responsabilidade da própria prefeitura, ou da empresa fornecedora;

c) para comprovar a compatibilidade do preço praticado com o mercado, o defendente apresenta documentação, segundo a qual, “a Prefeitura Municipal de Pacajá, no ano de fevereiro de 2003, adquiriu um ônibus nas mesmas condições com a verba do convênio do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 45.000,00, sem as modificações para receber o gabinete odontológico e médico, sem pintura especial, sem porta sanfonada, piso especial, divisória, através de processo de licitação 010/2003”.

ANÁLISE

4.36. A primeira assertiva da defesa suscita aspecto não relacionado à referência de preços de mercado, qual seja, as condições que o veículo, após recebido e em uso, irá enfrentar do dia-a-dia das atividades para as quais foi adquirido. A esse respeito, não importa o tipo de asfalto pelo qual a UMS irá trafegar, nem a habilitação de seus condutores, para efeito de dimensionar se o seu custo foi compatível com o mercado à época.

4.37. A propósito das reformas que teriam sido realizadas no veículo, deve ser ressaltado que o valor previsto para transformação foi considerado para o cálculo do superfaturamento, somado aos equipamentos, conforme quadro do cálculo do superfaturamento (peça 5, p. 1) reproduzido a seguir:

Valores referenciais (R\$)		Valores Executados (R\$)		Débito (R\$)
<b>Valor Mercado</b>	20.622,80	<b>Valor Pago pelo</b>	45.000,00	24.377,20
<b>Valor Mercado Transformação</b>	31.277,00	<b>Valor Pago pela Transformação</b>	43.000,00	
<b>Valor Mercado Equipamentos</b>	16.078,00			
<b>Total do débito</b>				24.377,20
Prejuízo à União (90,91%)	R\$ 22.161,09	Prejuízo à Convenente (9,09%)	R\$ 2.216,11	

4.38. Os critérios utilizados para o cálculo do superfaturamento encontram-se definidos na “Metodologia de Cálculo do Débito”, disponível no sítio eletrônico do TCU, e informada aos responsáveis nos ofícios citatórios e na instrução anterior (peça 4, p. 37-50 e peça 5, p. 1-9.), mediante o seguinte endereço eletrônico:

[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)

4.39. 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.

4.40. 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. No presente caso, assim como na maior parte dos convênios destinados à compra de Unidades Móveis de Saúde em análise neste Tribunal, a compra foi fracionada em dois procedimentos licitatórios distintos.

4.41. Observa-se que a descrição dos serviços adquiridos em ambas as notas fiscais apresentadas (NF 436, emitida pela empresa Santa Maria Com. e Rep. Ltda, e NF 266, emitida pela

empresa Comercial Rodrigues – peça 2, p. 42-43), reproduzidas no quadro a seguir, não mostram clareza quanto à autoria da transformação do ônibus em UMS.

NF 436 – Santa Maria (peça 2, p. 42)	NF 266 – Comercial Rodrigues (peça 2, p. 43)
“Veículo tipo ônibus, marca Ford, ano/mod. 1995, c/ motor, caixa diferencial totalmente revisados, chassi nº 9BFYTAR87SDB73328, placa nº JYK-4510, comb. diesel, direção hidráulica, motor dianteiro, potência de 170CV, carroceria e interior pintado de cor branca, com janelas nas laterais e duas portas de acesso, divisória em MDF, dupla face c/portas sanfonadas, sem correr, para adaptação de equipamentos médicos e odontológicos em seu interior”	“CONS. ODONTOLÓGICO: cad. odont. semi-automática, equip. c/seringa triplice c/saída p/ micromotor baixa rotação e contra ângulo, und auxiliar de sugador, refletor odontológico, compressor de ar odontológico, estufa p/ esterilização, mocho mecânico, armário p/guardar materiais, lavatório c/cuba inox, ar condicionado. CONSULTÓRIO PEDIÁTRICO / MÉDICO E GINECOLÓGICO: mesa p/ exame clínico com escada de dois degraus/ piso antiderrapante, mocho mecânico. armário p/ materiais, lavatório c/cuba inox, estufa p/ esterilização, aparelho de pressão, estetoscópio, termômetro e ar condicionado. SALA ESPERA: banco estofado, mesa em MDF. FAZ PARTE DA UNIDADE: cabo de extensão de 25 m, piso antiderrapante, paredes em MDF, cortina nas janelas, caixa d’água p/ 150L e portas sanfonadas”

4.42. O responsável ressalta que “o veículo adquirido passou por reformas que equivaleriam “ao dobro do preço do ônibus”. Apesar de nenhuma das notas fiscais especificarem o serviço de transformação na descrição dos produtos, a NF 266 é que contém os itens característicos da transformação como escada com piso antiderrapante, piso antiderrapante, caixa d’água para 150 litros, ar condicionado, paredes em MDF e portas sanfonadas.

4.43. Diante das informações constantes dos autos, na análise de superfaturamento realizada por este Tribunal, considerou-se que o serviço de transformação havia sido prestado pelo fornecedor dos equipamentos e não do veículo. Esta, aliás, tem sido a prática mais comum nos processos de aquisição de UMS com recursos de convênio em análise no TCU. Portanto, é preciso esclarecer ao responsável que o custo de transformação foi sim considerado na análise do Tribunal, tendo sido, entretanto, somado ao custo dos equipamentos fornecidos e não ao custo do veículo.

4.44. De toda forma, como afirmado, a ausência de comprovação de quem teria assumido o ônus da transformação prejudica a aceitação da justificativa.

4.45. Da mesma forma, não se pode validar, como referência ideal de mercado, eventual aquisição feita pela própria prefeitura da qual foi gestor o defendente. Isso porque seria apenas uma compra objeto da comparação, o que não é razoável para refletir o real valor que os fornecedores, de uma forma geral, praticavam naquele momento. Some-se a isso o fato de que o defendente não comprovou, com nenhum documento tal afirmação. Portanto, não é possível nem avaliar se se tratam de aquisições similares em termos de definição do objeto e de condições de fornecimento.

4.46. Mas, além do mais, é importante destacar que a metodologia de cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento adotada pelo TCU foi criteriosamente desenvolvida pela equipe de auditores deste Tribunal em conjunto com a Controladoria Geral da União e o Departamento Nacional de Auditoria do SUS e aprovada por esta Corte de Contas em Sessão de 21/11/2007 (Acórdão 2451/2007-TCU-Plenário).

4.47. Em relação aos veículos, seus preços de referência foram extraídos das tabelas da Fundação de Pesquisas Econômicas (Fipe), sendo considerados os preços de veículos novos vigentes em dezembro do ano de aquisição, independentemente do mês em que o veículo foi de fato alienado.

4.48. A propósito, os valores apurados pela Fipe são obtidos a partir de visitas em mais de 320 lojas de usados e concessionários autorizados, tradicionais feiras de veículos usados, principais jornais e revistas, de todo o Brasil, especializados em classificados de veículos e contatos por telefone em todo o país.

4.49. As tabelas de preços da Fipe se constituem no mais completo estudo no gênero, não podendo haver, portanto, melhor base de dados para a avaliação dos preços dos veículos adquiridos ([www.fipe.com.br](http://www.fipe.com.br)). Ressalte-se que, para veículos novos (0 km), a definição do valor médio de mercado foi tomada com base nos preços Fipe em vigor em dezembro do ano de aquisição, independentemente do mês em que o veículo foi de fato adquirido, o que revela uma dose de conservadorismo ao cálculo.

4.50. Como o presente caso trata de superfaturamento na aquisição de um ônibus usado, não disponível diretamente na tabela da 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. Destaca-se, entretanto, que os valores adotados pela Sefaz/RO também se utilizam das pesquisas da Fipe como referência, o que garante da mesma forma preços de referência compatíveis com o mercado.

4.51. Rejeitam-se, por isso, as justificativas oferecidas pelo defendente neste capítulo.

#### 4.52. SOBRE O NÃO FRACIONAMENTO DE LICITAÇÃO

a) o defendente alega que não houve fracionamento de licitação, pois na época não existiria empresa que vendesse o veículo já com os equipamentos médicos e odontológicos necessários, bem como com as transformações devidas.

#### ANÁLISE

4.53. Quanto ao fracionamento indevido da licitação em dois convites distintos, também não é aceitável a alegação de que não haveria empresas que fornecessem ambos os objetos (veículo e equipamentos e transformação) por dois motivos: a uma, porque é, sim, possível que ambos os objetos licitados sejam fornecidos/prestados por uma única empresa; e a duas, porque, ainda que ninguém se apresentasse oferecendo ambos os produtos, poderia haver a previsão, no edital de tomada de preços, de adjudicação por item. Outra opção, nos termos da Lei 8.666/1993, caso fosse necessário a realização de duas licitações distintas, seria ambas serem 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.

4.54. Ao decidir licitar na modalidade convite, evitando a tomada de preços, o responsável “feriu de morte” a possibilidade de uma competição real, haja vista que os licitantes se limitaram àqueles “convidados”, escolhidos que foram pela prefeitura com base em critérios não explicitados.

4.55. Caso tivesse optado pelo correto caminho da tomada de preços, a administração municipal não teria controle na definição de quem poderia participar da licitação (ao contrário do convite), e a competição seria possível entre os diversos e potenciais interessados.

4.56. Deve-se ressaltar que o esquema fraudulento na venda de unidades móveis de saúde revelado pela Polícia Federal somente foi possível porque os “arquitetos” das fraudes cometidas tinham absoluto controle das empresas (ou supostas empresas) que participavam de cada licitação. Tal mecanismo foi viabilizado pela adoção indiscriminada da modalidade convite pelas prefeituras, nas licitações realizadas com os recursos transferidos pela União.

4.57. Além disso, foi comprovado que, na execução de diversos convênios celebrados pelo MS com variados municípios, cujas licitações receberam a devida publicidade, 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 diversos outros.

#### 4.58. SOBRE AS IRREGULARIDADES NAS NOTAS FISCAIS

a) sustenta o defendente que “tem-se a conceber que tais ‘impropriedades’ podem ser consideradas falhas de cunho estritamente administrativo que poderiam ser sanadas imediatamente por ocasião de suas detecções, através das fiscalizações que foram efetuadas (...) sendo portanto, considerado exagerado querer impor a essa falha administrativa, um poder exacerbado de causar a invalidade do ato celebrado”.

#### ANÁLISE

4.59. Relembre-se que as irregularidades em questão consistem na constatação de que as despesas do convênio foram comprovadas mediante as notas fiscais 436, emitida pela empresa Santa Maria Com. e Rep. Ltda, e 266, emitida pela empresa Comercial Rodrigues (peça 2, p. 42-43), sem que tenham sido identificadas com o título e número do convênio, bem como sem que apresentasse o devido atesto de recebimento.

4.60. Tais fatos não podem ser considerados meras “impropriedades” como quer fazer crer o defendente. Primeiramente porque é através da identificação do número do convênio no documento fiscal que se pode estabelecer um primeiro vínculo entre o objeto adquirido e a convênio celebrado. Evidencia-se, com isso, ainda que não plenamente, o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos recebidos por meio da avença com a União e o bem incorporado ao patrimônio da prefeitura.

4.61. Tal exigência consta da norma regulamentadora da celebração de convênios com a União (art. 30 da IN/STN 01/1997). Procura-se evitar, com isso, que uma despesa venha a ser comprovada na prestação de contas de um convênio com nota fiscal relativa a aquisição efetuada com recursos de outra fonte, ou seja, estranha aos recursos transferidos, pelo concedente, ao conveniente.

4.62. Quanto à ausência de atesto, é ocorrência de natureza grave porquanto consiste tal procedimento na etapa da despesa pública destinada à verificação do cumprimento do objeto, pelo contratado, nos exatos termos, condições e características definidos pela administração contratante como necessários para o atendimento do interesse público. É a partir de tal ato, inclusive, que a administração está autorizada a realizar o pagamento pelo serviço prestado ou pelo bem fornecido.

4.63. Tal fase é denominada “liquidação da despesa”, de realização obrigatória, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/1964, sendo que o agente que procede ao atesto responde, para todos os efeitos, pelo ato praticado, podendo vir a ser responsabilizado por eventual erro ou fraude praticado.

4.64. Por esses motivos, rejeitam-se as justificativas apresentadas quanto ao assunto.

#### 4.65. SOBRE A NÃO EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA REGULARIDADE SOCIAL

a) o defendente discorda da irregularidade apontada, uma vez que a Lei 8.666/1993, em seu art. 32, § 1º, estabelecerá que, no caso de convite, essa documentação pode ser dispensada;

b) segundo o responsável, não se aplicaria o critério utilizado pelo TCU (§ 3º do art. 195 da Constituição Federal), uma vez que, nem a Carta Magna, nem nenhuma outra lei teria alterado/revogado o citado § 1º do art. 32 da Lei de Licitações;

c) para tal interpretação, se sustenta na Lei de Introdução do Código Civil, a qual dispõe que uma lei só revoga a anterior quando o faz expressamente;

d) além disso, ninguém, “incluindo o Tribunal de Contas da União, ingressou com uma ação de inconstitucionalidade do artigo citado da Lei 8.666/1993. Portanto o mesmo está em vigor, até que a Justiça ou o Congresso o retire do mundo jurídico”.

### ANÁLISE

4.66. A justificativa apresentada neste quesito baseia-se numa interpretação nada razoável da hermenêutica jurídica. A tese esposada, em resumo, é de que eventual conflito entre dispositivo da Constituição Federal e de norma infraconstitucional não revogada expressamente autoriza o aplicação desta, em detrimento do comando da Lei Maior, simplesmente pelo fato de que aquela não fora explicitamente excluída do ordenamento jurídico.

4.67. Em outras palavras, embora contrariando frontalmente uma disposição da Carta Magna, § 3º do art. 195, que exige das pessoas jurídicas prova de adimplência com o sistema da seguridade social, para efeito de poder contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, o § 1º do art. 32 da Lei 8.666/1993 teria plena eficácia, uma vez que não foi revogado por nenhuma das alterações já processadas na referida Lei de Licitação, nem tampouco pela própria constituição.

4.68. Sobre a matéria, este Tribunal tem pacífica jurisprudência no sentido inverso ao desejado pelo defendente. Com efeito, por meio da Decisão 705/94, o Plenário desta Corte de Contas firmou entendimento de que:

a) por força do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal - que torna sem efeito, em parte, o permissivo do § 1º do art. 32 da Lei nº 8666/93 -, **a documentação relativa à regularidade com a Seguridade Social**, prevista no inciso IV do art. 29 da Lei nº 8666/93 e, mais discriminadamente, no art. 27-a da Lei nº 8036/90, no art. 47-I-a da Lei nº 8212/91, no art. 2º-a da IN nº 93/93-SRF e no item 4-I-a da Ordem de Serviço INSS/DARF nº 052/92 **é de exigência obrigatória nas licitações públicas, ainda que na modalidade convite**, para contratação de obras, serviços ou fornecimento, e mesmo que se trate de fornecimento para pronta entrega; (grifamos).

4.69. Transcrevemos, a seguir, pela absoluta clareza e pertinência com a matéria ora tratada, excertos do voto do relator da referida deliberação:

Emerge dos autos questão de fundamental importância na aplicação da Lei nº 8.666/93, atinente à apresentação de documentação comprobatória da regularidade fiscal das pessoas jurídicas participantes de licitação pública.

3. Com todo acerto, o Diretor da 2ª DT da SAUDI sobrelevou no exame do feito a existência do dispositivo contido no § 3º do art. 195 da Constituição Federal que, a despeito do aparente conflito com a norma infraconstitucional que menciona (§ 1º do art. 32 da Lei nº 8.666/93), exige das pessoas jurídicas prova de adimplência com o sistema da seguridade social, para efeito de poder contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

4. A bem da verdade, como bem observado no parecer supratranscrito, o referenciado dispositivo constitucional não menciona, de forma expressa, que o inadimplente com o sistema de seguridade social não poderá se habilitar nas licitações públicas, mas sim, consoante encerra o verbo do texto, que o mesmo estaria proibido de contratar com o Poder Público.

5. Ocorre que, além dos princípios da razoabilidade e da economia processual precedentemente enfocados, **não se me afigura coerente admitir que o citado dispositivo constitucional**

apenas quisesse assegurar que o vencedor do certame, ao firmar contrato com a Administração Pública, estivesse quite com o sistema de seguridade social. Ao certo, entendo que o constituinte pretendeu, em verdade, que todos os participantes de licitação pública comprovassem a regularidade fiscal exigida em lei, fortalecendo, assim, o devido e regular financiamento do precitado sistema.

6. Outrossim, permitir ao inadimplente participar de licitação pública significaria, em uma análise abrangente, conceder certo tipo de benefício aos devedores, o que, neste caso, é expressamente vedado pelo § 3º do art. 195 da Constituição da República. Ademais disso, possibilitaria que os faltosos com o sistema de seguridade social competissem, na fase de habilitação, em condições de igualdade com aqueles contedores em situação de adimplência, ou seja, dispensando-se, assim, tratamento igual aos desiguais

7. Portanto, associando-me às conclusões da instrução dos autos, entendo que desde o início (fase de habilitação) se faz necessário a exigência da prova de quitação dos encargos relativos à seguridade social nas licitações públicas, inclusive na modalidade convite, excluindo-se os casos de concurso e leilão ou de concorrência para alienação de bens, por se tratarem de modalidades especiais, que se exaurem com a classificação dos trabalhos e o pagamento dos prêmios ou pela venda que é feita à vista ou a curto prazo. (os destaques não são do original).

4.70. A partir desse entendimento, mas mesmo antes dele, o TCU tem se manifestado reiteradamente a respeito da matéria, exigindo da administração pública que, ao licitar, contratar e efetuar cada pagamento certifique-se da situação de regularidade fiscal dos contratados, independentemente da modalidade licitatória utilizada (p.e. Acórdãos AC-0953-11/08-2, AC-0216-20/02-P, AC-0649-10/07-2, AC-0260-25/02-P, AC-5820-28/11-2, AC-0067-14/00-P, DC-0431-28/97-P, AC-0984-26/04-P, AC-2684-37/04-1).

4.71. Face ao exposto, rejeitam-se as alegações apresentadas pelo defendente quanto à questão ora tratada.

#### 4.72. DOS PEDIDOS

a) ao final, solicita o defendente “que sejam acatados seus pedidos PRELIMINARES de que a Tomada de Contas Especial seja SUSPENSA, até que ocorra a decisão definitiva que corre na Justiça Federal referente a este caso”;

b) que, na hipótese de que esse seu pedido não seja acatado, que suas RAZÕES DE JUSTIFICATIVA, fulcradas nos arts. 10 §1º e 12, inciso 111, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 201, 111, do RITCU, sejam recebidas e aceitas por este Ínclito Tribunal, a fim de que as irregularidades apontadas (...) sejam enfim plenamente abonadas, uma vez que, conforme amplamente comprovado, tanto pelas provas constantes no Processo Administrativo quanto as contidas no Processo que tramita na Justiça Federal, supra citado, o Demandado não cometeu nenhuma irregularidade no Convênio aqui referido.

#### ANÁLISE

4.73. Após examinados todos os argumentos oferecidos pelo Sr. Pedro Theodoro de Rezende, então Prefeito do município de Pacajá/PÁ, sejam em sede de preliminares, seja quanto ao mérito dos questionamentos lançados pelo Tribunal, resta prejudicado o atendimento aos pedidos supra-referidos, motivo pelo qual propõe-se a rejeição, tanto das alegações de defesa, quanto das razões de justificativas apresentadas pelo responsável, impondo-se o julgamento pela irregularidade das contas e, por consequência, a sua condenação em débito, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”; 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, inciso III, e 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, além da aplicação de sanções, consubstanciadas nas multas previstas nos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

## 5. COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

### Ao Congresso Nacional

5.1. 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.

5.2. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtor de 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 5664/2010, determinou a 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.

5.3. Posteriormente, mediante o Acórdão 1295/2011, 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

5.4. Conforme demonstrado no subitem 10.2, à peça 5, p 1,2, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de **R\$ 2.216,11**, 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.

## 6. AUTORIZAÇÃO ANTECIPADA DE PARCELAMENTO DO DÉBITO

6.1. 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 art. 217 do RI/TCU.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1. 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.

7.2. 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.

7.3. 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.

7.4. 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.

7.5. 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.

7.6. 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.

7.7. 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.

7.8. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Pedro Theodoro de Rezende não logrou afastar as evidências de superfaturamento tratadas nos presentes autos. De seu turno, o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda. permaneceram silentes, fazendo-se operar contra amobs 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.

7.9. 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 gestor a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

## **8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

8.1. Em vista do exposto, considerando que o Sr. Luiz Antonio Trevisan Vedoin, bem como a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda. permaneceram revéis; e

considerando a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Pedro Theodoro de Rezende;

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) julgar irregulares as contas do responsável Sr Pedro Theodoro de Rezende (CPF 320.899.101-00), então Prefeito do município de Pacajá/PÁ, 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;

b) 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:

<b>Responsáveis Solidários</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Data</b>
<b>PEDRO THEODORO DE REZENDE</b> CPF : 320.899.101-00 <i>Então Prefeito do município de PACAJÁ/PA</i>	<b>22.161,09</b>	8/2/2002
<b>SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA</b> CNPJ : 03.737.267/0001-54 <i>Empresa contratada</i>	<b>22.161,09</b>	8/2/2002
<b>LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN</b> CPF : 594.563.531-68 <i>Então sócio-administrador</i>	<b>22.161,09</b>	8/2/2002

OBS: O **débito** decorre de superfaturamento na aquisição de veículo para unidade móvel de saúde, objeto do Convite 1/2002, com recursos recebidos por força do Convênio 1021/2001 (Siafi 432190), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Pacajá/PA.

- c) aplicar individualmente ao Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e à empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e ao Sr. . Pedro Theodoro de Rezende, as multas previstas nos artigos 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe(s) 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;
- d) 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;
- e) 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;
- f) remeter cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:
  - f.1) **Procuradoria da República no Estado do Pará**, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
  - f.2) **Tribunal de Contas do Estado do Pará e ao Ministério Público Estadual** daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Pacajá/PA;
  - f.3) **Fundo Nacional de Saúde (FNS)**, para as providencias julgadas pertinentes;
  - f.4) **Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus)**; e
  - f.5) Secretaria Executiva da **Controladoria-Geral da União** da Presidência da República (CGU/PR).

4ª Secex, 7/11/2011

*(assinado eletronicamente)*

ISMAR BARBOSA CRUZ  
AUFC, Matr. 2863-0