OPERAÇÃO SANGUESSUGA AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)	Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC 008.346/2010-0

Apenso: TC 018.156-2008-7

Tipo: Tomada de Contas Especial (convertida de representação)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cerejeiras/RO

Responsáveis: JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA, DARCI JOSÉ VEDOIN, CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN e a empresa KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA.

Procurador ou Advogado: VALBER DA SILVA MELO (OAB/MT 8.927) e LUIZ MÁRIO DO NASCIMENTO JUNIOR (OAB/MT 12.886), peças 17-20.

Interessado em Sustentação Oral: Não há

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra os Srs. JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA, DARCI JOSÉ VEDOIN, CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN e a empresa KLASS 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: 25008.00.2848/2007-17	**Auditoria DENASUS**: 5143 (peça 1, p. 5-37)	
Convênio Original FNS: 3860/2002 (peça 2, p. 15-22)	**Convênio Siafi: 471781**	
Início da vigência: 20/12/2002	**Fim da vigência:** 26/2/2004	
Município/Instituição Convenente: Prefeitura Municipal de Cerejeiras		**UF:** RO
Objeto Pactuado: Apoio técnico e financeiro para aquisição de Unidade Móvel de Saúde para o município de Cerejeiras/RO, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.		
Valor Total Conveniado: R$ 84.506,40		

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

Valor Transferido pelo Concedente: R$ 76.824,00	**Percentual de Participação:** 90,91
Valor da Contrapartida do Convenente: R$ 7.682,40	**Percentual de Participação:** 9,09

Liberação dos Recursos ao Convenente			
Ordens Bancárias – OB	**Data da OB**	**Depósito na Conta Específica**	**Valor (R$)**
20030B400434 (peça 5, p. 7)	**2/5/2003**	**6/5/2003 (peça 2, p. 43)**	**76.824,00**

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).

DA EFETIVAÇÃO DAS CITAÇÕES

3. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de 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 de peça 14.

Responsáveis	Ofício Citação (peça)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peça)
JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA	1947, de 19/7/2012 (peça 25)	peça 34, em 30/7/2012
DARCI JOSÉ VEDOIN	1948, de 19/7/2012 (peça 26)	peça 33, em 27/7/2012
CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN	1949, de 19/7/2012 (peça 27)	peça 32, em 27/7/2012
KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA.	1950, de 19/7/2012 (peça 28)	peça 30, em 27/7/2012

3.1. Como restou apurado, a Nota Fiscal 632, de 23/7/2003, emitida pela empresa fornecedora da UMS (KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA.), no montante de R$ 84.220,00 (peça 4, p. 11), não possui nenhuma especificação de marca, modelo, placa ou chassi do veículo, não possuindo, também, nenhuma menção ao Convênio 3860/2002, constando apenas "veículo p/ transporte de pacientes tipo ambulância, zero km, conforme proposta da empresa as folhas nº 76 e 77 **sendo recurso próprio**" (grifo nosso). Tal menção aos recursos próprios da Prefeitura, consoante entendimento desta Secex-4, terminou por destacar ainda mais as inconsistências verificadas na aquisição, considerando que a maior parte dos recursos envolvidos consistia de recursos federais repassados mediante convênio. As irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria da CGU/Denasus (peça 1) foram as seguintes:

a) ausência de pesquisa prévia de preços praticados pelo mercado, contrariando o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 35);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

b) ausência de especificação na Nota fiscal 632, de 23/7/2003, no valor de R$ 84.220,00 (peça 4, p. 11) de marca, modelo, placa, chassi do veículo ou identificação do Convênio, impedindo a averiguação da regularidade da aquisição, contrariando art. 30 da IN/STN 1/1997, art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/64, bem assim o art. 3º da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 26).

3.2. Assim, não restou configurado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto executado, não ficando comprovada a correta aplicação dos recursos recebidos mediante o Convênio 3860/2002.

3.3. Por conseguinte, os responsáveis foram citados pelo valor total conveniado de **R$ 76.824,00**, conforme tabela abaixo:

A - Identificação dos responsáveis e quantificação do débito

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Débito (R$)	Data
JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA (então Prefeito do Município de Cerejeiras/RO)	107.348.562-53	**76.824,00**	29/7/2003
KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. (empresa fornecedora)	02.332.985.0001-88		
DARCI JOSÉ VEDOIN (administrador de fato da empresa Klass Comércio e Representação Ltda.)	091.757.251-34		
CLEIA MARIA TREVISAN VEDOIN (sócia administradora da empresa Klass Comércio e Representação Ltda.)	207.425.761-91		

DAS RESPOSTAS À CITAÇÃO DO TRIBUNAL

4. Os responsáveis Darci José Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin e a empresa Klass Comércio e Representação Ltda., regularmente notificados, não se pronunciaram quanto ao contido nos citados ofícios de citação, após o decurso do prazo regimental, 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.

5. Apenas o Sr. JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA, então Prefeito do Município de Cerejeiras/RO, apresentou defesa ao TCU, inserida à peça 35, cujos argumentos são analisados a seguir.

DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO SR. JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA

6. **Argumento:** Inicialmente, o Sr. JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA tece considerações sobre aspectos da Lei e do Direito, utilizando os seguintes ensinamentos:

a) "ao juiz é dado valorar a lei, ajustá-la ao fato, lapidando-a, melhorando-a. Não lhe é dado, porém, ir para o sul quando o texto legal, certo ou não, claramente aponta para o Norte" (Ministro Mário Guimarães **in** "O Juiz e a Função Jurisdicional");

b) "Os direitos fundamentais do homem devem independer das circunstâncias e das posições. Quando assim for, haverá paz sobre a terra" (José Pereira de Castro Filho, prefaciando os Anais da V Conferência Nacional da OAB);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

c) "as leis favoráveis devem, sempre, ser interpretadas favoravelmente" (Ministro da Justiça Saulo Ramos);

6.1. No mérito da questão, passa a examinar os fundamentos do débito apurado, decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos diante da quebra do nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, mediante o Convênio 3860/2002, e a unidade móvel de saúde e respectivos equipamentos vistoriados pela equipe de fiscalização Denasus/CGU, em razão de a Nota Fiscal 632, de 23/7/2003, emitida pela Klass Comércio e Representação Ltda., no montante de R$ 84.220,00, não possuir as devidas especificações.

6.1.1. Frente ao apontamento, o Defendente entende que "não deve ser condenado à devolução, tendo em vista não pairar sobre a questão nenhuma dúvida sobre a aplicação dos recursos, tampouco existir prejuízo ao erário, desvio, malversação ou malbaratamento". No seu entendimento, a devolução dos valores "é totalmente desproporcional, carece de legalidade e de razoabilidade e, nesse sentido, merece ser revista", pois estaria afrontando "princípios republicanos, não somente os do civismo e o da segurança jurídica". Alega que os valores transferidos por força do convênio "foram regularmente aplicados na consecução de sua finalidade especifica, e a devolução acarretará inegáveis prejuízos ao requerido". Além disso, como entende, "a devolução do montante ao Governo Federal implicaria enriquecimento ilícito da União e empobrecimento do requerido".

6.2. **Análise:** A citação do Tribunal possibilita ao Responsável apresentar sua defesa. A condenação pela devolução ao erário de eventuais prejuízos é etapa posterior e só se dará após a minuciosa análise das defesas e pertinentes informações apresentadas, podendo resultar, inclusive, na descaracterização da irregularidade apurada. A atuação do TCU está amparada nos arts. 10, §1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, e §1º, do Regimento Interno/TCU, não se verificando no procedimento de citação dos responsáveis nenhuma ilegalidade ou afronta a princípios jurídicos.

7. **Argumento:** A defesa do Responsável prossegue informando que o município de Cerejeiras/RO "nunca possuiu Unidade de Saúde da natureza e forma como a que foi adquirida, razão pela qual pode-se afirmar que sendo a única existente e não existindo outra igual, evidente que trata-se da unidade adquirida mediante o Convênio 3680/2002". Quanto ao fato de não constar da nota fiscal menção ao convênio, aponta:

> (...) trata-se de mera falha Administrativa, o que por si só não é capaz de comprovar que os valores do Convênio foram desviados, ou tomaram outra finalidade, aliás, até hoje o Veiculo encontra-se no Município, em Perfeito Estado de Funcionamento, e, a devolução dos valores, certamente vai enriquecer de forma ilícita a União, o que é rechaçado pela nossa Legislação.

7.1. **Análise:** Ainda que restasse comprovado que o município só dispõe de uma única UMS, o fato em si não comprovaria que a aquisição tenha se dado com recursos do Convênio 3860/2002, o que sequer foi demonstrado pelo Responsável com documentação pertinente. Consoante se verifica à peça 4, p. 11, a Nota Fiscal 632, de 23/7/2003, emitida pela empresa fornecedora KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA., no montante de R$ 84.220,00, não possui nenhuma especificação de marca, modelo, placa ou chassi do veículo, não possuindo, também, nenhuma menção ao Convênio 3860/2002, constando apenas: "veículo p/ transporte de pacientes tipo ambulância, zero km, conforme proposta da empresa as folhas nº 76 e 77 **sendo recurso próprio**" (grifo nosso).

7.1.1. Consoante analisado, a menção expressa na citada nota fiscal sobre **os recursos próprios da Prefeitura é indício consistente de que a fonte da aquisição não se deu com recursos federais.**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

7.1.2. Dessa forma, malgrado os argumentos utilizados e à falta de documentos comprobatórios de que a aquisição tenha se dado com recursos federais repassados mediante o Convênio 3860/2002, não há como considerar elidida a questão, permanecendo a ausência de nexo de causalidade entre o documento fiscal e a unidade móvel de saúde apresentada à equipe do Denasus como sendo objeto do convênio em exame.

8. **Argumento:** Cita o Defendente que **"**o elemento subjetivo é essencial à configuração do desvio dos recursos, exige-se dolo para que se configurem as hipóteses de determinar a devolução dos valores, em face da ausência de dolo na conduta do requerido evidencia-se a improcedência, no sentido de determinar a devolução dos valores do convênio".

8.1. **Análise:** Sobre a questão pertinente à ausência de culpa ou dolo da parte do Defendente, cumpre trazer o entendimento constante do Voto do Relator, Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, quando do Acórdão 1295/2011-TCU-2ª Câmara, que tratou, especialmente, das imputações de culpa ou dolo dos gestores frente ao TCU:

> (...) a responsabilização de agente público perante esta Corte de Contas ocorre independentemente da verificação da existência ou não de dolo por parte do agente e decorre, basicamente, da obrigação deste de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, de forma hábil e ao tempo certo (Parágrafo Único do art. 70 da CF/88; inciso I do art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; e art. 80 do Decreto-lei nº 200/67).

8.1.1. Assim, visto o entendimento do TCU, não é necessário que haja dolo por parte do agente. Como já frisado, a responsabilidade atribuída ao ex-Prefeito decorre da ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto executado, não ficando comprovada a correta aplicação do montante recebido.

9. **Argumento**: Ressalta, em síntese, o ex-Prefeito, a ausência de caracterização de má-fé, a qual, como sustenta, "só adquire seu status capaz de ensejar a devolução das verbas conveniadas quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má-intenção do administrador", o que, como alega, não seria o caso em tela.

9.1. **Análise:** Em se tratando da ausência de intenções de causar prejuízo ao erário ou de má-fé, por parte do administrador, nos casos de prejuízos aos cofres públicos, tem-se também entendimento consolidado do Relator Aroldo Cedraz, no item cinco do Voto que fundamentou o Acórdão 7279/2011-TCU-2ª Câmara, como segue: "f) os fatos de não haver intenção de causar prejuízos e de não haver benefício próprio com as irregularidades não eximem da obrigação ressarcir os danos decorrentes da conduta do responsável".

9.1.1. O argumento quanto à ausência de má-fé por parte do gestor ao qual são imputados atos irregulares tem sido comumente utilizado nas defesas de responsáveis citados pelo TCU, cabendo também, comumente, nesses casos, que o entendimento errôneo seja refutado pelo Tribunal.

10. **Argumento**: Em seguida, o Defendente passa a tratar do elemento subjetivo da responsabilidade que lhe está sendo atribuída, ressaltando como "essencial a caracterização da ilegalidade administrativa, a luz da natureza sancionatória da Lei, o que afasta, dentro do nosso ordenamento jurídico, a responsabilidade objetiva".

10.1. **Análise**: A questão da responsabilidade subjetiva também não é argumento novo no âmbito das defesas apreciadas pelo TCU. No Voto do citado Relator Aroldo Cedraz, desta feita para o Acórdão 8643/2011-TCU-2ª Câmara, restou patente que a necessidade de ressarcimento do dano causado pelo gestor público à Administração, seja por culpa ou por dolo no desempenho de suas funções, baseia-se na **responsabilidade subjetiva**, restando descaracterizada, também, as alegações em questão, como transcrito:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

> 10. 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.

10.2. A responsabilidade perante este Tribunal independe de o agente ter, ou não, agido com a intenção de lesar o erário, bastando, culpa em sentido estrito – negligência, imprudência ou imperícia (precedentes: Decisão 162/1997-TCU-2ª Câmara, Acórdão 246/2002-TCU-2ª Câmara e Acórdão 1411/2003-TCU-Plenário), configurada, no caso, pela ausência de demonstração da correta destinação dos recursos recebidos por força do Convênio 3860/2002. Conforme constou no ofício remetido ao responsável (peça 25), a Nota Fiscal 632, de 23/7/2003 (peça 4, p. 11), emitida pela Klass Comércio e Representação Ltda., não possui especificação de marca, modelo, placa ou chassi do veículo, nem menção ao Convênio 3860/2002 ou qualquer outra indicação que permita estabelecer o nexo entre o aludido documento fiscal e a unidade móvel de saúde apresentada à equipe do Denasus/CGU como sendo a adquirida no âmbito do ajuste em exame.

11. **Argumento**: No mérito da questão, o Responsável passa a questionar o entendimento do Tribunal que, em razão da ausência de dados essenciais na nota fiscal que identifique o bem adquirido, resolveu chamá-lo a devolver as verbas do convênio. Como entende, estaria "evidente que o que ocorreu foi mera falha administrativa, mas é evidente que o bem foi adquirido, pago, e encontra-se funcionando, tudo dentro do objetivo do convênio, assim, devolver os recursos advindos do convênio a União, fere o princípio do enriquecimento sem causa".

11.1. Continua sua argumentação informando que adquiriu o veiculo "de acordo com o objetivo do Convênio, sem qualquer indicio de superfaturamento", e que "o Município até hoje faz uso do referido veículo, que inclusive encontra-se em bom estado de conservação, e, vem agora, por falta de dados na Nota Fiscal exigir a devolução da totalidade do convênio (...)". Prossegue afirmando que o município está de posse do veículo, não sendo "razoável", por parte do TCU, exigir a devolução de "todos os valores corrigidos que foram efetuados pelo pagamento do mesmo".

11.1.1. Passa a ressaltar que o valor foi "aplicado em benefício da população, e, assim, é fato claro de que quer se o Município esta de posse do veiculo, e o requerido tiver que devolver os valores a União estará enriquecendo ilicitamente, o que deve ser rechaçado (...)".

11.2. **Análise:** Primeiramente, cumpre destacar que a ausência de menção na nota fiscal da fonte dos recursos e dos dados pertinentes ao bem adquirido, como número do chassi, placa ou Renavan do veículo fere o normativo tratado no art. 30 da IN - STN 1/1997, bem como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

11.2.1. Além do mais, a jurisprudência recente do TCU tem firmado o entendimento de que a ausência do chassi ou placa do veículo adquirido na nota fiscal impossibilita estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos utilizados e os comprovantes de despesas realizadas visando à consecução do objeto do convênio celebrado (Precedentes: Acórdão 3.018/2011-TCU-2ª Câmara; Acórdão 5.795/2011-TCU-2ª Câmara). A ausência de tais dados no documento fiscal possibilita, que, em princípio, o mesmo veículo seja utilizado para comprovar a utilização de recursos de diferentes fontes, quer federais, estaduais ou municipais (Precedente: Acórdão 7.012/2010-TCU-2ª Câmara).

11.2.2. Ressalte-se que, no caso em tela, não só foi verificada a falta da discriminação do convênio no dito documento, mas constatada também a expressa menção de que se tratava de **recursos próprios** da Prefeitura de Cerejeiras. Desse modo, ainda que o Defendente alegue a existência física do bem, a qual foi ratificada pela equipe Denasus/CGU, isso por si só não é

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

suficiente para comprovar que o veículo foi custeado com os recursos específicos do Convênio 3860/2002.

11.2.3. A jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que a ausência de demonstração de nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e a suposta execução do objeto conveniado implica no julgamento pela irregularidade, na imputação de débito e na aplicação de multa (Precedentes: Acórdãos TCU 601/2008, 570/2008 e 3310/2007, todos da 1ª Câmara; Acórdãos TCU 447/2007 e 411/2008, da 2ª Câmara; e Acórdão 1.996/2007-TCU-Plenário).

11.2.4. Assim, uma vez que o argumento oferecido não procede, permanece não elidida a irregularidade.

12. **Argumento**: O fato já teria sido "respondido ao Tribunal de Contas do Estado, ao Judiciário em Ação Própria, e a existência de outro pedido solicitando a devolução dos valores do convênio a União, como é o caso, tem o mesmo objetivo, ou seja, querem receber os mesmos valores, torna-se indevido o pedido, o que deve ser o processo arquivado diante dos argumentos delineados".

12.1. **Análise:** No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas e independentes nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa.

12.1.1. O TCU possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992), de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. Esse é o entendimento pacífico deste Tribunal, conforme demonstra o voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara, quando assim dispôs:

> De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, (...).

12.1.2. Além disso, esta Corte de Contas possui entendimento firmado de que a tramitação de ações em outras esferas, com vistas à apuração de condutas antijurídicas, não configura dupla apenação (precedentes: Acórdãos 40/2007-TCU-Plenário, 2.477/2007-TCU-1ª Câmara e 1.234/2008-TCU-2ª Câmara). Nesse sentido é excerto do voto condutor do Acórdão 654/1996-TCU-2ª Câmara, o qual afasta a possibilidade de *bis in idem*, ainda que haja ação de ressarcimento de dano, interposta em sede judicial, concomitante a decisão deste Tribunal:

> O risco de um ressarcimento em duplicidade por parte do responsável está de todo afastado, em razão da orientação já sumulada nesta Corte no sentido de que os valores eventualmente já satisfeitos deverão ser considerados para efeito de abatimento na execução (Enunciado da Súmula-TCU nº 128).

12.1.3. Esclarece-se, ainda, que a competência do Tribunal de Contas do Estado é distinta da do TCU, podendo haver conclusões diversas nesses órgãos, uma vez que aquele fiscaliza a aplicação de recursos municipais e estaduais e este a de recursos federais.

12.1.4. Assevera-se, pois, cabível a atuação desta Corte de Contas, que, segundo os arts. 4º e 5º, inciso VII, da Lei 8.443/1992, tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, dentre elas a aplicação de recursos públicos federais mediante convênio.

12.1.5. Assim sendo, restam, até então, não elididos os fundamentos da citação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

13. **Argumento**: O ex-Prefeito aponta que não estaria demonstrado nos autos "os elementos necessários para eventual devolução dos valores", os quais seriam, como entende: ação ou omissão ilícita do agente, dolo ou culpa, nexo causal e dano.

13.1. Assim, ressalta que, para que "houvesse a obrigação de devolver a União os valores do convênio, seria necessário restar comprovado que, ao ter celebrado o convênio e adquirido a Unidade Móvel de Saúde, agiu de forma ilícita, dolosa ou culposamente e, com isso, causou danos à Administração Pública".

13.1.1. Destaca que, uma vez que o objeto foi adquirido, não existiria "Ação ou Omissão ilícita do requerido, consequentemente não existe dolo e nem culpa, posto que o simples fato de omissão de dados do veículo e do convênio não gera qualquer dano para o Município". À vista da existência física do bem junto à Prefeitura, entende que "não é justo e nem legal que a União (sic) a devolução de valores destinados a um bem que este recebeu e faz uso normal do mesmo".

13.2. **Análise:** A questão do dolo e culpa do agente público foi mencionada no item 8.1. supra, quando ficou esclarecido o entendimento do TCU quanto à responsabilização do agente público, a qual decorre da obrigação deste de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos (Parágrafo Único do art. 70 da CF/88; inciso I do art. 1º da Lei 8.443/1992; e art. 80 do Decreto-Lei 200/1967).

14. **Argumento**: O requerido relata que "ao consultar seus assessores, estes lhe informaram que tudo estava dentro das normas legais, posto que o veículo foi adaptado para atender o convenio".

14.1. Prossegue afirmando que não estariam devidamente caracterizados os pressupostos da irregularidade, tendo ocorrido "mera falha administrativa', sem dano ao Erário e que seria improcedente a acusação.

14.2. **Análise:** O dano ao Erário foi configurado quando se apurou a ausência de comprovação de que a UMS em questão tenha sido adquirida com recursos federais, daí sobrevindo a necessidade de devolução do valor total conveniado. Para refutar definitivamente a argumentação utilizada sobre a ausência de dano, motivada pela existência do bem junto à Prefeitura, cumpre transcrever trecho do Relatório do Exmo. Ministro Relator, Aroldo Cedraz, desta feita para o Acórdão 3018/2011-TCU-2ª Câmara, quando incorporou ao seu Voto a seguinte contra-argumentação:

> 3.9 Análise: **a simples afirmação de que a UMS se encontra na Prefeitura** e que fora entregue ao prefeito **sucessor não comprova que esse veículo foi adquirido com recursos do convênio, podendo esse bem ter sido adquirido com recursos de outra fonte**, que não os do convênio. Em razão do disposto no parágrafo único do art. 70 da CF, no art. 93 do Decreto-lei nº 200/67 e art. 66 do Decreto nº 93.872/86, a seguir reproduzidos, o gestor de recursos públicos deve prestar contas dos recursos recebidos e comprovar sua regular aplicação:
>
> Constituição Federal
>
> Art. 70. (...)
>
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.(grifos acrescidos)
>
> Decreto-lei nº 200/67
>
> Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

Decreto nº 93.872/86

Art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados (Decreto-lei nº 200/67, art. 93).

3.9.1 **A falta na nota fiscal de informação mínima, como o nº do chassi, da placa ou do Renavam do veículo, impossibilita o estabelecimento do nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos públicos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.**

3.9.2 A respeito do tema, pertinente transcrever o seguinte trecho do voto do ilustre Ministro Adylson Motta para a Decisão nº 225/2000 – 2ª Câmara (autos do TC 929.531/1998-1):

"**A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público.** Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes'.

3.9.3 **Se o gestor não comprova que os recursos foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, configura-se o débito e a Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, estabelece em seu art. 12, inciso II, a citação do responsável para que apresente defesa ou para que recolha a quantia devida,** razão pela qual a citação para a cobrança dos valores não comprovados é lógica e legal. Ademais, observa-se que embora conste, especificamente, no ofício citatório que o motivo da citação foi a ausência dos elementos na nota fiscal, o responsável nada mencionou a este respeito. (grifo nosso)

14.2.1 Com base no citado Voto, restam definitivamente elucidadas as questões levantadas pelo Defendente sobre a suposta ausência de dano.

15. **Argumento**: O ex- Prefeito de Cerejeiras passa, então, a argumentar quanto à "regra sobre a distribuição do ônus da prova, esculpida no art. 333 do Código de Processo Civil", no que determina o inciso I, sentido de que "o ônus da prova incumbe a quem alega".

15.1. **Análise:** O entendimento consagrado no âmbito do TCU é no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007–1ª Câmara, 1.445/2007–2ª Câmara e 1.656/2006–Plenário, não cabendo razão ao Defendente.

16. **Argumento**: Por fim, o ex-prefeito, em suma, aponta: que não houve ato ilícito, que a UMS encontra-se em poder do Município e que "os requisitos da demonstração do pretenso dano e nexo causal não se encontram demonstrados". Com tais argumentos, conclui pela improcedência da condenação do Tribunal para devolução aos cofres da União da importância recebida do convênio, com o conseqüente arquivamento dos autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

16.1. **Análise:** Como já tratado, ainda que tenha sido constatada a existência física de uma UMS junto à municipalidade, isso por si só não é suficiente para comprovar que tal veículo foi custeado com os recursos específicos do Convênio 3860/2002, ainda mais ao se considerar que consta na Nota Fiscal 632 alusão a recursos próprios da prefeitura.

16.1.1. Assim, malgrado os argumentos utilizados, o ex-Prefeito não logrou comprovar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e a execução do objeto conveniado, o que implica no julgamento pela irregularidade das contas, na imputação de débito e na aplicação de multa (Precedentes: Acórdãos TCU 601/2008, 570/2008 e 3310/2007, todos da 1ª Câmara; Acórdãos TCU 447/2007 e 411/2008, da 2ª Câmara; e Acórdão 1.996/2007-TCU-Plenário).

COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Ao Congresso Nacional

17. 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.

17.1. 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.

17.2. 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

18. Conforme demonstrado restou configurado dano ao erário municipal no valor de R$ 7.682,40, calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do convenente. 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.

Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

19. Em prestígio a economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente desta Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

20. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

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 convenentes 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.

21. 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.

22. Nesse diapasão, cabe relembrar 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 ao TCU.

23. 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.

24. 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,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

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.

25. 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.

26. 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.

27. Diante do todo o exposto, é de se concluir que a empresa KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA., bem como seus sócios administradores, Srs. DARCI JOSÉ VEDOIN e CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN, ao permanecerem silentes, proporcionaram que se fizessem operar contra eles os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até o final do julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

28. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé do então gestor do município de Cerejeiras/RO, Sr. JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA, malgrado a defesa apresentada, o ex-prefeito deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares.

29. 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.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

30. Em vista do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los, via Ministério Público junto ao Tribunal, ao Ministro Aroldo Cedraz, Relator sorteado em face da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/5/2009, com a seguinte proposta de mérito:

a) Considerar os Responsáveis CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN e DARCI JOSÉ VEDOIN, bem assim a empresa KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. revéis nestes autos;

b) Rejeitar as alegações de defesa interpostas por JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA, então Prefeito do Município de Cerejeiras/RO;

c) Julgar irregulares as contas do Sr. JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA (CPF 107.348.562-53), então Prefeito do Município de Cerejeiras/RO, 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 da importância indicada atualizada monetariamente e acrescida 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 quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, 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	CNPJ/CPF	Débito (R$)	Data

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.

JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA (então Prefeito do Município de Cerejeiras/RO)	107.348.562-53	**76.824,00**	29/7/2003
KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. (empresa contratada)	02.332.985.0001-88		
DARCI JOSÉ VEDOIN (administrador de fato da empresa Klass Comércio e Representação Ltda.)	091.757.251-34		
CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN (sócia administradora da empresa Klass Comércio e Representação Ltda.)	207.425.761-91		

e) Aplicar individualmente aos Responsáveis JOSÉ EUGÊNIO DE SOUZA, DARCI JOSÉ VEDOIN, CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN e à empresa KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) Autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

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 de RONDÔNIA**, 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 de RONDÔNIA e ao Ministério Público Estadual** daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Cerejeiras/RO;

h.3) **Fundo Nacional de Saúde**, para as providencias julgadas pertinentes;

h.4) **Departamento Nacional de Auditoria do SUS**; e

h.5) **Secretaria Federal de Controle Interno**.

4ª Secex, em 1º/10/2012

(assinado eletronicamente)
ISABELA T. de M. e S. RODRIGUES
AUFC, Matr. 129-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48968799.