

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

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

**TC 028.533/2011-9****Apenso:** TC 027.091/2009-8**Tipo:** Tomada de Contas Especial**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Paracambi/RJ**Responsáveis:** André Luiz Ceciliano (CPF 872.396.397-20); Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); e Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267.0001-54).**Procuradores:** Valber da Silva Melo, OAB/MT 8.927, com substabelecimento para Luiz Mário do Nascimento Júnior OAB/MT 12.886, (peças 14 e15); Roberta Maria Rangel, OAB-DF 10.972, e Daniane Mângia Furtado, OAB-DF 21.920 (peça 35).**Interessado em Sustentação Oral:** Não há.**Proposta:** Mérito**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra André Luiz Ceciliano, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Santa Maria 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).

<b>Processo Original:</b> 25001038806/07-76	<b>Auditoria Denasus</b> 4888 (peça 1, p. 6-32, do TC 027.091/2009-8)
<b>Convênio Original FNS:</b> 436/2001 (peça 1, p. 39-45, do TC 027.091/2009-8)	<b>Convênio Siafi:</b> 422956
<b>Início da vigência:</b> 22/10/2001	<b>Fim da vigência:</b> 4/9/2002
<b>Município/Instituição Conveniente:</b> Prefeitura Municipal de Paracambi	UF: RJ
<b>Objeto Pactuado:</b> uma unidade móvel de saúde	
<b>Valor Total Conveniado:</b> R\$ 96.000,00	
<b>Valor Transferido pelo Concedente:</b> R\$ 80.000,00	<b>Percentual de Participação:</b> 83,33

<b>Valor da Contrapartida do Conveniente:</b> R\$ 16.000,00		<b>Percentual de Participação:</b> 16,67	
<b>Liberação dos Recursos ao Conveniente</b>			
<b>Ordens Bancárias – OB</b>	<b>Data da OB</b>	<b>Depósito na Conta Específica</b>	<b>Valor (R\$)</b>
2001OB412341 (peça 1, p. 32, do TC 020.854/2007-0)	8/11/2001	30/11/2001 (peça 4, p. 10, do TC 027.091/2009-8)	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).

#### **EFETIVAÇÃO DAS CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS**

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 à peça 8.

<b>Responsável</b>	<b>Ofício Citação (peças)</b>	<b>Ofício Audiência (peças)</b>	<b>Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peças)</b>
ANDRÉ LUIZ CECILIANO (Então prefeito do Município de Paracambi/RJ)	16, 24 e 28	-	22, 23, 25, 26 e 29
SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. (Empresa contratada)	18 e 19	-	20 e 21
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (Administrador de fato da empresa Santa Maria Ltda.)	17 e 19	-	20 e 21

4. A citação do ex-prefeito, Sr. André Luiz Ceciliano, decorreu da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, devido à impossibilidade de se estabelecer o nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos do convênio e a unidade móvel de saúde apresentada como sendo a adquirida no âmbito do Convênio 436/2001, tendo em vista os seguintes motivos:

a) pesquisa no sítio do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso - Detran/MT (peça 4, p. 41, do TC 027.091/2009-8) mostra que o veículo só foi adquirido em 2/1/2003, praticamente um anos após a suposta realização da Carta Convite 3/2002 (ata de abertura e julgamento – 5/2/2002, peça 2, p. 26, Homologação e Adjudicação – 18/2/2002, peça 2, p. 29-30);

b) inaptidão dos documentos fiscais comprovarem as despesas realizadas, tendo em vista o que se segue:

b.1) as Notas Fiscais 582 (peça 3, p. 51, do TC 027.091/2009-8) e 619 (peça 3, p. 42, do TC 027.091/2009-8), utilizadas para comprovar, respectivamente, as despesas com os equipamentos e o veículo da unidade móvel de saúde pactuada, foram emitidas pela Santa Maria Comércio e

Representação Ltda., no mesmo dia (5/3/2002), mas não estão em sequência, fato que aponta para a inidoneidade desses documentos fiscais;

b.2) há indícios de que a nota fiscal emitida pela empresa Santa Maria, com vistas a justificar a aquisição do veículo objeto do presente convênio, foi montada com data anterior para dar legalidade à aquisição, pois a nota em questão é a de número 619 e foi emitida em 5/3/2002. Após pesquisa, foi constatada a existência de duas notas fiscais com mesmo número (620), emitidas pela Santa Maria, ou seja, a nota sequencialmente posterior à utilizada pela empresa neste convênio, em dois processos diferentes que tramitam neste Tribunal (TC 020.360/2009-6, relativo a convênio do FNS com a prefeitura municipal de Tabaporã/MT e TC 021.758/2009-4, relativo a convênio do FNS com a prefeitura municipal de Itarana/ES), com datas de 13/2/2002 e 16/1/2003, respectivamente.

b.3) nas Notas Fiscais 582 e 619 não há data limite de emissão, não há preenchimento do campo 'Transportadora/Volumes Transportados' e do visto de Secretaria de Fazenda por onde passaram as mercadorias. A ausência dos carimbos dos postos fiscais de divisa nas notas fiscais emitidas é indicio de que as notas fiscais não representaram uma operação efetiva, considerando que a empresa contratada era do Mato Grosso e forneceu veículo (NF 619) e equipamentos (NF 582) para a prefeitura municipal de Paracambi, localizada no estado do Rio de Janeiro;

b.4) nas Notas Fiscais 582 e 619 não há referência ao número do convênio;

b.5) as notas fiscais 582 e 619 foram emitidas em 5/3/2002, pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., localizada em Cuiabá/MT, e no verso desses documentos fiscais consta 'Atesto' de recebimento do material, dado pela prefeitura municipal de Paracambi, no Rio de Janeiro, datado de 7/3/2002 (peça 3, p. 43, do TC 027.091/2009-8), dois dias, apenas, após a emissão das aludidas notas fiscais;

c) não apresentação dos extratos bancários da conta corrente específica do convênio, demonstrando a movimentação dos recursos recebidos e das cópias dos cheques, porventura, emitidos em favor da empresa Santa Maria Com. e Representação Ltda. Foram apresentadas cópias de formulários dos cheques emitidos, todavia foram identificados comprovantes de depósito na conta corrente da empresa realizado em dinheiro.

5. A citação da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e de seu administrador, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, decorreu do fato de que a empresa recebeu a totalidade dos recursos federais repassados, sem que tenha sido demonstrada a efetiva entrega da unidade móvel de saúde pactuada, tendo em vista as inconsistências descritas nos itens "a", "b.1" a "b.3" e "b.5" do parágrafo 4 acima.

**Cálculo do débito** (peça 8, p. 12-14, item 10):

<b>Valor do Débito (R\$)</b>	<b>Data da Ocorrência</b>
80.000,00	25/3/2002
(2.754,99)	5/11/2002
(35.427,33)	15/1/2007

Obs.: valor total repassado pelo FNS, R\$ 80.000,000, deduzido dos valores já restituídos, de R\$ 2.754,99 e R\$ 35.427,33, em 5/11/2002 (peça 3, p. 5, do TC 020.854/2007-0) e 15/1/2007 (peça 5, p. 22, do TC 020.854/2007-0), respectivamente.

#### **DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA**

6. A empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267.0001-54) e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68), após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa em resposta aos Ofícios de Citação, fazendo-se operar contra eles os

efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. André Luiz Ceciliano (CPF 872.396.397-20), então prefeito do município de Paracambi/RJ.

**Alegações de defesa do Sr. André Ceciliano, acostadas às peças 34 e 36 do presente processo.**

HISTÓRICO DOS FATOS (P. 2-6)

8. Após tecer considerações acerca da tempestividade na apresentação da defesa, a advogada do responsável ressalta que o Convênio 436/2001 já foi objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas da União no TC 020.854/2007-0, que se encontra apensado ao presente processo, e, nesse passo, reproduz o histórico constante da defesa apresentada no âmbito daqueles autos, que foi acostada à peça 6, p. 43-51, e peça 7, p. 1-26, do TC 020.854/2007-0.

9. O histórico relata, em suma, a alteração do valor inicialmente orçado para a unidade móvel de saúde pactuada no convênio em estudo, de R\$ 120.000,00 para R\$ 96.000,00, sem que houvesse, no entanto, a devida alteração do objeto proposto no plano de trabalho, bem como as contradições nas análises da prestação de contas do convênio efetuadas pelo Ministério da Saúde, que ora aprovava, ora desaprovava as contas do ajuste, mas que, ao final, resolveu pela instauração de Tomada de Contas Especial contra o defendente, pelo valor total repassado à municipalidade, deduzindo-se as quantias de R\$ 2.754,99 e R\$ 35.427,33, já recolhidas aos cofres públicos (cf. peça 34, p. 2-5).

10. Coloca que após o exame da defesa apresentada nos autos do TC 020.854/2007-0 a unidade técnica deste TCU, Secex/RJ, concluiu pela ausência de irregularidades graves na execução do Convênio 436/2001 e pela aprovação das contas do responsável. No entanto o TC 020.854/2007-0 foi sobrestado, em decorrência da Operação Sanguessuga, e, posteriormente, iniciou-se uma nova análise do convênio, no âmbito deste processo principal (TC 028.533/2011-9).

ANÁLISE

11. A despeito do exame empreendido pela Secex-RJ nos autos do TC 020.854/2007-0, que considerou haver apenas falhas passíveis de ressalvas e determinações corretivas na execução Convênio 436/2001, após uma análise mais específica nos documentos de execução do ajuste (peças 1, 4 e 8), foram constatadas irregularidades que não haviam sido detectadas anteriormente, que impossibilitaram a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do aludido convênio.

12. Tal análise mostrou-se legítima para ensejar a emissão de novo posicionamento, divergente do anteriormente manifestado, uma vez que se respaldou nos documentos e elementos constantes dos autos.

13. Dessa forma, asseveram-se pertinentes os questionamentos ora efetuados por este Tribunal.

DOS FATOS APONTADOS NA INSTRUÇÃO DA PRESENTE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (P. 6-8)

14. Após fazer referência ao exame efetuado por esta 4ª Secex a peça 1 do presente processo, que levantou ocorrências que foram imputadas ao ex-prefeito, a defesa afirma que as contas do convênio devem ser julgadas regulares, uma vez que será demonstrado que a unidade móvel de saúde foi regularmente adquirida/entregue, observando que já constam de diversas análises efetuadas acerca do caso que a aquisição se deu de acordo com plano de trabalho repactuado pelo Ministério da Saúde e com os preços de mercado, que a UMS atendeu a municipalidade e que o conveniente adotou as medidas saneadoras para os problemas identificados.

ANÁLISE

15. Apesar de as equipes de fiscalização, incluindo, aí, a equipe Denasus/CGU, terem vistoriado a unidade móvel de saúde de placa JZT4037, é entendimento pacífico do Tribunal que a existência física do objeto pactuado (Acórdão 841/2007-TCU-2ª Câmara, Acórdão 297/2008-TCU-2ª Câmara e Acórdão 5725/2011-TCU-1ª Câmara), por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos conveniados, sendo necessário que os documentos comprobatórios apresentados possuam nexos com o elemento inspecionado e que sejam aptos a comprovarem a despesa declarada, o que não ocorreu no caso, segundo exposto às peças 1, 4 e 8.

16. As irregularidades ora levantadas por este Tribunal, descritas no item 4 acima, detêm força para macular as contas do ajuste e impedir sua aprovação, e, argumentar que em análises pretéritas houve aprovação da prestação de contas do Convênio 436/2001, não elide as ocorrências impugnadas.

17. Ademais, é bom consignar também na presente instrução, ante os argumentos oferecidos, que este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, a exemplo do Ministério da Saúde, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, “O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União”. Foram também nesse sentido os seguintes acórdãos desta Corte: 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário.

#### DOCUMENTOS JUNTADOS PELA DEFESA (P. 9-22)

18. A defesa junta aos autos os documentos abaixo discriminados, com o objetivo de melhor instruir o processo:

18.1. cópia do extrato bancário do mês de novembro de 2001, da conta específica do Convênio 436/2001 (Banco do Brasil, Ag: 2.390-6, C/C 7.981-2), com o objetivo de demonstrar o depósito inicial efetuado pelo Ministério da Saúde no valor de R\$ 80.000,00, em 13/11/2001, e sua imediata aplicação no mercado financeiro, em 14/11/2001 (peça 36, p. 3);

18.2. cópia do Boletim 53, de 21/3/2002, e do 55, de 25/3/2002, atinentes ao Fundo Municipal de Saúde, para atestar a veracidade da movimentação dos valores de R\$ 59.950,00 e R\$ 19.950,00, respectivamente (peça 36, p. 4-5);

18.3. cópias do Razão do Empenho comprovando o empenho, a liquidação e o pagamento dos valores de R\$ 59.950,00 e R\$ 19.950,00 à empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (peça 36, p. 6-7);

18.4. cópias dos espelhos dos cheques 850.001, no valor de R\$ 59.950,00, e 850.002, no valor de 19.950,00, datados de 20/3/2002, emitidos em favor da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (peça 36, p. 8-9);

18.5. cópia do extrato bancário do mês de março de 2002, da conta específica do convênio, com o objetivo de demonstrar os resgates da conta de aplicação, bem como os débitos referentes aos cheques 850.001 e 850.002, ocorridos em 21 e 25 de março de 2002, respectivamente (peça 36, p. 10);

18.6. cópias dos comprovantes dos depósitos dos valores de R\$ 59.950,00 e R\$ 19.950,00 na conta corrente da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., efetuados em 21 e 25 de março de 2002, respectivamente (peça 36, p. 11-12). Como os cheques emitidos pela prefeitura (850.0001 e 850.002) foram depositados diretamente na conta da empresa, consta nos aludidos comprovantes (peça 36, p. 11-12) a indicação “depósito em dinheiro”.

#### ANÁLISE

19. Os documentos juntados pela defesa demonstram a movimentação dos recursos federais na conta específica do convênio, corroboram o fato de que houve pagamento a empresa Santa Maria Ltda. das quantias de R\$ 59.950,00 e 19.950,00 com os valores pactuados, e elidem a falha discriminada na alínea “c” do item 4 acima, uma vez que os extratos bancários também foram anexados.

20. Não obstante, os documentos fornecidos não esclarecem as demais irregularidades levantadas, constantes das alíneas “a” e “b” do aludido item 4, permanecendo, ainda, não comprovada a aplicação dos recursos do Convênio 436/2001.

ARGUMENTOS (P. 10-13) - O NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS RECEBIDOS E AS AQUISIÇÕES

21. Expõe que o “nexo causal está diretamente relacionado à perfeita execução do objeto do convênio, o que envolve, sobretudo, a ausência de prejuízo ao erário e adequação do objeto”, conforme pode ser verificado dos excertos dos Acórdãos 62/2007-TCU-2ª Câmara, 426/2010-TCU-1ª Câmara e 3525/2010-TCU-2ª Câmara reproduzidos pela defesa à peça 34, p. 10-11.

22. Nesse passo, afirma que a situação retratada nos autos é de efetiva realização do objeto conveniado, tendo sido atendidas as seguintes condicionantes necessárias ao estabelecimento donexo causal entre os recursos recebidos e a unidade móvel de saúde pactuada: preço de mercado, observância do plano de trabalho e atendimento à população destinatária do bem. Para embasar o exposto, cita trechos de documentos elaborados no âmbito do TCU (instruções: peça 1 e 3, do TC 028.533/2011-9; e peça 7, p. 54-58, do TC 020.854/2007-0) e do Ministério da Saúde (Relatório de Verificação in loco 30-1/2003, peça 3, p. 8-16, e Nota Técnica, peça 4, p. 9, ambos do TC 020.854/2007-0) que consignaram o cumprimento das sobreditas condicionantes (cf. peça 34, p. 11-13).

23. Entende que a análise das contas do Convênio 436/2001 deve ser pautada por menos rigor formal, privilegiando o fato de a finalidade e a eficiência terem sido alcançadas.

ANÁLISE

24. De início, repisa-se que a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos conveniados, sendo necessário que os documentos apresentados possuam nexocom o elemento inspecionado e que também sejam aptos a comprovarem a despesa declarada, o que não ocorreu no caso.

25. O responsável mais uma vez se ampara em análises pretéritas para afirmar que houve a realização do objeto pactuado, mas não oferece elementos capazes de elidir as inconsistências apontadas nos documentos de prestação de contas do ajuste, remanescentes até o momento.

26. As irregularidades levantadas na documentação não são fruto de uma análise pautada no rigor formal, mas, sim, constituem-se em falhas que colocam em dúvida a idoneidade dos documentos fiscais apresentados para comprovar as despesas e o processo de aquisição do bem conveniado, conforme explicado nas alíneas “a” e “b” do item 4.

ARGUMENTOS (P. 13-21) – AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO PREFEITO MUNICIPAL E IRREGULARIDADES QUE NÃO COMPROMETEM AS CONTAS

27. Aponta que a emissão de notas fiscais é de responsabilidade exclusiva da empresa prestadora do serviço, não tendo sido identificadana legislação tributária ou nos regulamentos normativos do Estado de Mato Grosso qualquer possibilidade do contratante responder por irregularidade fiscal a que deu causa o fornecedor e/ou o transportador do bem. Coloca que cabe aos órgãos fiscalizadores competentes e não ao adquirente, no caso o município, a verificação da validade e da efetiva existência de uma nota fiscal, bem como as questões atinentes ao transporte de mercadorias entre estados.

28. Consigna que “eventual emissão de nota fiscal após a compra pelo Município retrata, possivelmente, a tentativa do fornecedor em regularizar erros fiscais”.

29. Ressalta que ao final do ano de 2002 o bem adquirido já estava devidamente arrolado como patrimônio do município, conforme pode ser verificado no documento anexado pela defesa à peça 36, p. 2.

30. Alega que os problemas referentes ao registro do veículo nos órgãos de trânsito, após terem sido detectados pelo Fundo Nacional de Saúde, foram devidamente sanados pelo conveniente.

31. Diz que não há nos processos em trâmite na Prefeitura Municipal de Paracambi/RJ nenhuma nota fiscal emitida no exercício de 2003.

32. Argumenta que o fato de as notas fiscais, relativas à aquisição da UMS pactuada (Notas Fiscais 582 e 619), não terem sido emitidas em sequência não pode ser atribuído ao gestor, nem compromete a regular e efetiva entrega do bem adquirido.

33. Defende que não deve ser aplicada nenhuma punição por conta da suposta infração ao princípio da segregação de funções, levantada na instrução à peça 1, p. 12, do presente processo (item 41, alíneas “c” e “d”), pois além de não existir norma impondo aos municípios regras relativas a tal princípio, há que se ponderar que a Administração Federal, que “caminha a passos largos”, somente veio a adotar o princípio em 2001. Acrescenta, ainda, que este Tribunal de Contas, em 2005, apenas recomendava em seus acórdãos a observância do princípio, sem, no entanto, aplicar sanção pelo seu descumprimento.

34. Alega que os indícios de simulação de licitação levantados na alínea “g” da instrução à peça 1 (p. 13) não passaram de erros formais. Quanto ao fato de ter sido identificado (alíneas “g.2” e “g.3”) que o anexo II das propostas das empresas Comercial Rodrigues e Lealmaq Ltda. estava com o endereço da empresa Santa Maria (cf. peça 2, p. 19-23, e peça 3, p. 24-25, do TC 027.091/2009-8), a defesa explica que houve sobreposição das folhas das propostas das duas primeiras empresas com as da Santa Maria, no momento da digitalização dos autos. Com relação ao apontamento (alínea “g.1”) de que já constavam das capas dos processos de aquisição do bem a empresa Santa Maria como requerente (cf. peça 1, p. 33, e peça 2, p. 34, do TC 027.091/2009-8), a defesa expõe que não há como comprovar se o nome da empresa foi inserido antes ou após a Santa Maria ter se sagrado vencedora da licitação. Assevera que as falhas, ora em comento, não comprometeram o certame, observando que as diversas análises efetuadas nos autos concluíram pela inexistência de superfaturamento na aquisição, o que, segundo a defesa, implicaria na inexistência de qualquer outra irregularidade no certame.

#### ANÁLISE

35. Compete ao gestor de recursos públicos demonstrar cabalmente os gastos efetuados, por meio de documentação consistente. Não obstante, os documentos oferecidos para justificar a despesa apresentaram inconsistências que impediram o estabelecimento do necessário vínculo com os valores repassados e afetaram a credibilidade da documentação de prestação de contas, tendo em vista os fortes indícios de inidoneidade das Notas Fiscais 582 (peça 3, p. 51, do TC 027.091/2009-8) e 619 (peça 3, p. 42, do TC 027.091/2009-8).

36. Portanto, é por não ter sido possível, a partir da prestação de contas oferecida, formar convicção quanto a boa e regular aplicação dos recursos do convênio que o ex-prefeito está sendo instado a se manifestar nos autos, e não porque deu causa às irregularidades fiscais levantadas.

37. Como gestor de recursos públicos, deveria ter se resguardado de todos os cuidados necessários para oferecer prestação de contas capaz de comprovar a efetiva destinação dos valores pactuados. Dessa forma, não há como ex-prefeito furtar-se a responsabilidade pelas ocorrências impugnadas nesta TCE.

38. A defendente expõe que o fornecedor pode ter tentado regularizar erros fiscais com a emissão de notas com numeração sequencialmente posteriores às do convênio, mas o argumento não passa de uma possibilidade aventada pela defesa, desprovida de qualquer base.

39. Embora conste da lista dos bens da prefeitura, do exercício de 2002, uma unidade móvel de saúde, não está comprovado, nos autos, que os recursos conveniados é que foram utilizados para adquirir tal UMS.

40. O responsável não foi questionado por não ter providenciado a documentação do veículo junto ao órgão de trânsito – apontamento realizado pelo Ministério da Saúde no Relatório de Verificação 30-1/2003 (peça 3, p. 14, do TC 020.854/2007) e, posteriormente, sanado pelo conveniente, conforme peça 4, p. 45-46, do TC 020.854/2007, mas acerca do fato de a licitação (Convite 3/2002) para a aquisição da unidade móvel de saúde pactuada ter sido realizada em fevereiro de 2002, e constar no sítio do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso - Detran/MT que o veículo que compõe a UMS apresentada somente foi adquirido em 2/1/2003, quase um ano após à licitação declarada. Para esse apontamento, a defesa ainda não apresentou argumento capaz de esclarecê-lo.

41. A observação de que não há nos processos em trâmite na Prefeitura Municipal de Paracambi/RJ nota fiscal emitida no exercício de 2003 não resulta em nenhum esclarecimento para as questões abordadas nesta TCE.

42. O fato de as Notas Fiscais 582 (peça 3, p. 51, do TC 027.091/2009-8) e 619 (peça 3, p. 42, do TC 027.091/2009-8) terem sido emitidas no mesmo dia pela empresa Santa Maria Ltda. (5/3/2002), mas não virem em sequência, aliado às demais constatações descritas nas alíneas “b.2”, “b.3” e “b.5” do item 4 acima, coloca em dúvida a credibilidade desses aludidos documentos fiscais, e, por conseguinte, comprometem, sim, a comprovação da aplicação dos recursos pactuados, diferentemente do argumentado pela defesa.

43. Embora na instrução à peça 1 tenha sido apontado o descumprimento do princípio da segregação de funções (item 41, alíneas “c” e “d”), bem como indícios de simulação de licitação (item 41, alínea “g”), o responsável não foi instado a se manifestar sobre tais questões, conforme pode ser verificado do ofício a ele destinado (peça 28), razão pela qual se consideram não pertinentes tais argumentos.

44. Não obstante, é bom consignar, quanto aos indícios de simulação de licitação acima referenciados, que atendendo determinação inserta no subitem 9.10 do Acórdão 1.147/2011-TCU-Plenário, esta 4ª Secretaria de Controle Externo constituiu apartado (processo 015.452/2011-5) visando a apurar a responsabilidade das empresas envolvidas nas fraudes às licitações verificadas no âmbito da "Operação Sanguessuga" e nas fiscalizações realizadas por este Tribunal e pela Controladoria-Geral da União, para os fins previstos nos arts. 8º e 46 da Lei 8.443/1992.

45. Ante o exposto, rejeitam-se os argumentos apresentados.

ARGUMENTOS (P. 21-22) – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA ADEQUAÇÃO PUNITIVA EM CASO DE JULGAMENTO DAS CONTAS COMO IRREGULARES E CONCLUSÃO

46. Alega que foram irregularidades formais que geraram as diversas conclusões conflitantes dos órgãos técnicos, e que essas ocorrências não ensejam a grave sanção de reprovação das contas, a teor do excerto do Acórdão 507/1998-TCU-1ª Câmara, reproduzido pela defesa à peça 34, p. 21.

47. Argumenta que os inúmeros exames e pronunciamentos efetuados acerca do caso, bem como a tramitação do presente processo trazem insegurança jurídica ao administrado, uma vez que “o julgamento de seus atos nunca fica acobertado pela preclusão e estão sujeitos à reapreciação pela Administração Pública, inclusive com fatos novos, antes não levantados, como ocorre na presente Tomada de Contas”.

48. Frisa que em várias análises restou claro que a unidade móvel de saúde foi efetivamente adquirida, pelo preço de mercado, e que atendeu ao fim a que se destinava. Entende, pois, que seria violação ao princípio da adequação punitiva e ao da razoabilidade obrigar o ex-prefeito à devolução do valor referente ao veículo.

49. Requer que seja aplicado o artigo 16, inciso I, c/c o artigo 17, da Lei 8.443/1992, julgando-se regulares as contas do requerido, tendo em vista os elementos oferecidos nesta defesa e os oferecidos na defesa apresentada nos autos do TC 020.854/2007-0, as diversas análises no sentido de que a UMS foi adquirida e serviu à população e que eventuais falhas identificadas são de caráter formal.

#### ANÁLISE

50. Assevera-se que as impugnações levadas a cabo por este Tribunal não são meras questões formais, mas, sim, irregularidades que comprometeram a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 436/2001, na medida em que colocaram em dúvida a idoneidade dos documentos fiscais apresentados para comprovar as despesas e o processo de aquisição do bem conveniado.

51. Com relação ao direito do TCU examinar as presentes contas, por intermédio do Acórdão 2709/2008-TCU-Plenário, esta Corte assentou o entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, sendo, então, legítima a presente avaliação. Ademais, deve-se ressaltar que desde 2003 o responsável já havia tomado conhecimento acerca do fato de que as contas do convênio não vinham sendo aprovadas, conforme pode ser verificado dos itens 9 a 15 da instrução à peça 1.

52. Como a defendente se reporta às alegações apresentadas nos autos do TC 020.854/2007-0 (peça 6, p. 43-51, e peça 7, p. 1-26) para complementar o requerimento de julgamento das contas do ex-prefeito como regulares, conforme item 49 acima, verifica-se que os argumentos oferecidos naquela oportunidade, que guardam pertinência com as questões em exame nesta TCE, já foram refutados ao longo desta instrução.

53. Ante o exposto, acatam-se parcialmente as alegações de defesa apresentadas, uma vez que o responsável logrou afastar a irregularidade descrita na alínea “c” do item 4 acima, mas não elidiu as constantes das demais alíneas, “a” e “b”, do mesmo item. Dessa forma, permanece não comprovada a correta destinação dos recursos do Convênio 436/2001, não sendo possível, portanto, acatar o requerimento do responsável de considerar as presentes contas regulares.

#### **COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS**

##### **Ao Congresso Nacional**

54. 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.

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

56. 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.

### **AUTORIZAÇÃO ANTECIPADA DE PARCELAMENTO DO DÉBITO**

57. 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 trinta e seis parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

58. 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 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.

59. 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.

60. Nesse diapasão, cabe lembrar as principais consequências, externas e internas a este Tribunal, do que se convencionou denominar “Operação Sanguessuga”:

- a) prisão preventiva de 48 pessoas e execução de 53 mandados de busca e apreensão;
- b) apenas em Mato Grosso, foram instaurados 136 inquéritos que resultaram em 435 indiciamentos por diversos crimes, como corrupção passiva, tráfico de influência, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha;
- c) oferecimento de Denúncia do Ministério Público Federal, e acatada pela Justiça Federal do Estado do Mato Grosso, contra 88 responsáveis;
- d) criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigação dos fatos (CPMI das ambulâncias);
- e) execução de fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU em 1.454 convênios federais firmados com o objetivo de adquirir unidades móveis de saúde;

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

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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.

65. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. André Luiz Ceciliano apresentou defesa, e logrou afastar a irregularidade descrita na alínea “c” do item 4 acima, mas não elidiu as constantes das alíneas “a” e “b”, do mesmo item. A empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin permaneceram silentes, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até final do julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

66. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé em sua conduta, o então gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares.

67. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento do débito imputado e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

68. 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 a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267.0001-54) e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) revéis nestes autos;

- b) Rejeitar as alegações de defesa interpostas por André Luiz Ceciliano (CPF 872.396.397-20), ex-prefeito do Município de Paracambi/RJ, com relação às irregularidades discriminadas nas alíneas “a” e “b”, do item 4 desta instrução;
- c) Acatar as alegações de defesa interpostas por André Luiz Ceciliano (CPF 872.396.397-20), ex-prefeito do Município de Paracambi/RJ, com relação à irregularidade discriminada na alínea “c”, do item 4 desta instrução;
- d) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. André Luiz Ceciliano (CPF 872.396.397-20), então Prefeito do município de Paracambi/RJ, 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;
- e) 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 Fundo Nacional de Saúde, 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>ANDRÉ LUIZ CECILIANO</b> CPF 872.396.397-20 <i>(Então Prefeito do município de Paracambi/RJ)</i>		
<b>SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA.</b> CNPJ 03.737.267/0001-54 <i>(Empresa contratada)</i>	80.000,00 – débito	25/3/2002
	(2.754,99) – crédito	5/11/2002
	(35.427,33) - crédito	15/1/2007
<b>LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN</b> CPF 594.563.531-68 <i>(Então Administrador de Fato da Santa Maria Ltda.)</i>		

- f) Aplicar individualmente aos responsáveis André Luiz Ceciliano (CPF 872.396.397-20), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267.0001-54) 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;
- g) Autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até trinta e seis 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;
- h) 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;

- 
- i) Remeter cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:
- i.1) Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
  - i.2) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;
  - i.3) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e
  - i.4) Secretaria Federal de Controle Interno.

4ª Secex, 29/10/2012

*(assinado eletronicamente)*  
MARIA CÉLIA SILVA VIANA  
AUFC, Matr. 6508-0