GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 011.776/2011-0
Apenso: TC 027.093/2009-2
Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)
Unidade: Prefeitura de Dom Aquino/MT.
Responsáveis: Cleomar José da Costa (CPF 208.234.526-20), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267.0001-54).
Advogado constituído nos autos: Válber da Silva Melo (OAB/MT 8.927), com substabelecimento para Luiz Mário do Nascimento Júnior (OAB/MT 12.886).

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

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelo seu dirigente, nos seguintes termos:

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra Cleomar José da Costa, 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).

Processo Original: 25007001652/07-15	Auditoria Denasus 4579 (peça 1, p. 5-31 , do TC 027.093/2009-2)		
Convênio Original FNS: 3661/2001 (peça 1, p. 49-52, e peça 2, p. 1-4, ambas do TC 027.093/2009-2)	Convênio Siafi: 435841		
Início da vigência: 31/12/2001	Fim da vigência: 1/1/2003		
Município/Instituição Convenente: Prefeitura Municipal de Dom Aquino			UF: MT
Objeto Pactuado: uma unidade móvel de saúde.			
Valor Total Conveniado: R$ 88.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R$ 80.000,00	Percentual de Participação: 90,91		
Valor da Contrapartida do Convenente: R$ 8.000,00	Percentual de Participação: 9,09		
Liberação dos Recursos ao Convenente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R$)
2002OB005002 (peça 2, p. 9, do TC 027.093/2009-2)	7/3/2002	12/3/2002 (peça 6, p. 24, do TC 027.093/2009-2)	80.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

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 acostada à peça 4.

Responsável	Ofício Citação (páginas)	Ofício Audiência (páginas)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (páginas)
Cleomar José da Costa (Então prefeito do Município de Dom Aquino/MT)	Peça 10	-	Peça 16
Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (Empresa contratada)	Peças 12 e 13	-	Peças 14 e 15
Luiz Antônio Trevisan Vedoin (Administrador de Fato da empresa Santa Maria Ltda.)	Peças 11 e 13	-	Peças 14 e 15

4. As citações foram realizadas em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos federais repassados ao Município de Dom Aquino/MT, por meio do Convênio 3661/2001 (Siafi 435841), celebrado com o Ministério da Saúde, destinado à aquisição de Unidade Móvel de Saúde (UMS), tendo em vista a impossibilidade de se confirmar a efetiva entrega/aquisição da UMS pactuada, ante a ausência de vínculo entre os comprovantes de despesa apresentados, a unidade móvel de saúde vistoriada pela equipe Denasus/CGU (Marca/Modelo: Iveco/Daily Furgão; Ano: 2002/2002; Chassi 93ZC3570128306264) e os recursos do convênio, devido aos seguintes motivos:

a) as Notas Fiscais 456 e 457, de 11/4/2002 (peça 2, p. 46-47, do TC 027.093/2009-2), no valor de R$ 88.120,00, e o correspondente documento de retificação, intitulado Conferência de Documento Fiscal e Comunicação de Incorreções (peça 4, p. 9-10, do TC 027.093/2009-2), expedidos pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e utilizados para comprovar a despesa com a aquisição da unidade móvel de saúde conveniada, não fazem referência ao número do chassi ou a qualquer outro dado de identificação do veículo;

b) foi identificada nos autos a Nota Fiscal 515, no valor de R$ 88.120,00 (peça 6, p. 16, do TC 027.093/2009-2), datada de 24/9/2002, expedida pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., contendo o número do chassi da unidade móvel de saúde indicada como sendo a adquirida por meio do convênio em questão (chassi: 93ZC3570128306264), bem como contendo a indicação do Convênio 3661/2001. No entanto, o extrato bancário da conta específica e os demais documentos de prestação de contas do Convênio 3661/2001 (peça 2, p. 43-45, e peça 6, p.25, do TC 027.093/2009-2) informam realização de despesa com base nas das Notas Fiscais 456-457 (de 11/4/2002) e não com base na Nota Fiscal 515 (de 24/9/2002);

c) foi identificada nos autos Nota Fiscal 9.850 (peça 6, p. 30, do TC 027.093/2003-2), com o número do chassi do veículo da unidade móvel de saúde apresentada (chassi: 93ZC3570128306264), informando venda desse veículo da Torino Comercial de Veículos Ltda. para Santa Maria Comércio e Representação Ltda. na mesma data da Nota Fiscal 515 (24/9/2002), devendo ser observado que não consta da aludida Nota Fiscal 9.850 que o veículo já estivesse com a transformação e os equipamentos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

ambulância, sendo improvável que a Santa Maria pudesse, no mesmo dia (24/9/2002), comprar o veículo e vendê-lo já transformado em ambulância para a prefeitura, de acordo com a Nota Fiscal 515; e

d) embora os documentos fiscais utilizados para comprovar a despesa com o convênio em estudo (NF 456-457), conforme prestação de contas apresentada, indiquem que a aquisição foi efetuada na empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., o Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo aponta como proprietário anterior a empresa Torino Comércio de Veículos Ltda. (peça 3, p. 17-20, e peça 9, p. 6, do TC 027.093/2003-2), não sendo razoável que uma licitante, a Santa Maria Ltda., oferecesse um bem que não fosse de sua propriedade.

Das Alegações de Defesa

5. A empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin 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.

6. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. Cleomar José da Costa (CPF 208.234.526-20), então prefeito do município de Dom Aquino/MT.

Alegações de defesa do Sr. Cleomar José da Costa, acostadas à peça 17 do presente processo.

7. Após resumo acerca das questões impugnadas na citação (peça 17, p. 1 e 3), iniciou-se a apresentação das alegações de defesa propriamente ditas.

8. O responsável argumenta que na data em que a unidade móvel de saúde foi recebida pelo Município de Dom Aquino/MT da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. constatou-se que a nota fiscal não especificava o número do chassi do veículo, e, assim, foi solicitada à empresa a retificação do documento ou a emissão de uma nova nota fiscal contendo a especificação devida.

9. Expõe que apesar de a empresa ter atendido à solicitação, somente o fez depois de insistentes cobranças, quando o pagamento já havia sido efetuado e as prestações de contas já haviam sido apresentadas, "com base na primeira nota fiscal e não na nota fiscal retificada, que só fora emitida no mês de setembro (...). Por essa razão, aparecem números de notas fiscais diferentes para o mesmo veículo".

10. Ressalta que falhas formais podem ter ocorrido e alega que essas falhas somente são identificadas por profissionais do ramo público e especialistas em procedimento regimental e licitatório, e não por pessoas que transitoriamente ocupam o poder, que têm por objetivo servir a comunidade, com a assistência de assessores orientados a procederem em conformidade com o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/1993.

11. Alega que embora a conclusão da Tomada de Contas Especial tenha sido pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município, não foi apresentado "parâmetro de valores ou de fatos concretos que se possa ao menos vislumbrar um comparativo sobre a péssima e irregular aplicação dos recursos repassados", tampouco foi indicado "o preço real ou aproximado da unidade móvel de saúde ou onde foram aplicados com irregularidade os recursos". Assevera, nesse passo, que não basta apenas acusar, faz-se necessário que os questionamentos levantados sejam plausíveis.

12. Afirma que não há que se falar em má-fé ou dolo de sua parte, pois ele não tinha como "superfaturar a aquisição de um bem, para causar dano ao erário federal, uma vez que o valor liberado para qualquer Município do Brasil pressupunha um estudo Técnico e um valor pré-determinado". Observa, nesse rastro, que os valores decorrentes de tal estudo técnico "eram, na sua totalidade, superiores ao efetivamente gasto para se adquirir o bem", conforme poderia ser verificado das prestações de contas formalizadas junto ao órgão concedente.

13. Defende que o que ocorreu no presente caso foi que houve a necessidade de "troca de papéis ou notas fiscais, o que acabou por gerar suspeitas de má aplicação dos recursos".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

14. Alega que os agentes públicos têm plena liberdade funcional, comparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, assim, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder. No caso de erro, que está inserido no conceito de culpa simples (negligência), entende que se aplicaria aos agentes públicos em geral o seguinte entendimento, expresso por Hélio Tornaghi, acerca da atuação dos membros do Ministério Público: "Não seria possível expô-los ao risco de ressarcir os danos provenientes de erro, ainda que grosseiro, mas praticado de boa-fé, sem lhes tolher a ação". Acrescenta, assim, que a responsabilização dos agentes públicos com base nas hipóteses elencadas na Lei de Improbidade Administrativa, somente poderia ocorrer quando fundamentada na culpa grave.

15. Assevera, nesse rastro, que no caso em estudo ocorreram apenas irregularidades de ordens formais, e que em nenhum momento ele agiu com dolo ou culpa grave, nem mesmo causou prejuízo ao erário, e que somente atuou com a intenção de proporcionar aos munícipes de Dom Aquino melhores condições de acesso à saúde pública. Entende, pois, que é necessário avaliar todos os pormenores atinentes ao caso e afastar as presunções precipitadas.

16. Registra não ser possível que empresas particulares montem um esquema de corrupção, como foi o do Grupo Vedoin, e que servidores e prefeitos de municípios pequenos tenham que responder pelo ocorrido, uma vez que são apenas vítimas, e não agentes de malversação do dinheiro público.

17. Expõe que pretende reparar as falhas formais ocorridas, mas que rechaça qualquer cogitação acerca da ocorrência de práticas criminosas, caracterizadoras de indícios de fraude, simulação e direcionamento de licitação.

18. Afirma que o veículo objeto do convênio encontra-se no município cumprindo com sua finalidade e, assim, questiona qual seria o prejuízo ocorrido. Questiona, também, que se os preços das ambulâncias eram menores que o valor liberado pelo Ministério da Saúde, porque o concedente liberava importância superior.

19. Defende que, se existiram irregularidades, elas não partiram da municipalidade nem dele, uma vez que as empresas participantes das licitações eram sempre as mesmas, não havendo outras opções para os municípios que licitavam; que ele, defendente, não possuía qualquer relação com os proprietários das empresas envolvidas no esquema de corrupção; que ele somente tomou conhecimento do esquema quando ocorreu a deflagração da Operação Sanguessuga, e, sendo assim, achava que estava negociando com empresas idôneas.

20. Argumenta que a Tomada de Contas Especial ignorou o fato de que os valores para a aquisição da unidade móvel de saúde foram definidos pela equipe do Ministério da Saúde, ou seja, o fato de que o município recebeu "o pacote pronto e acabado", inexistindo, portanto, a possibilidade de se majorar os valores do veículo e dos equipamentos adquiridos pelos certames efetuados.

21. Rechaça sua inclusão como responsável na TCE, pois "sequer homologou o certame na vala comum, e, pior ainda, que somente o fez após sua assessoria jurídica emitir parecer".

22. Repisa que o valor pago pelo veículo foi baseado no plano de trabalho elaborado pelo Ministério da Saúde, e que não houve dano ao erário, pois para que o mesmo reste caracterizado, deve ser efetivo, concreto e não meramente presumido. Cita ensinamento de Maria Helena Diniz no sentido de que não poderá haver ação de indenização sem a existência de um prejuízo comprovado (cf. peça 17, p. 9).

23. Alega que não houve vícios nas contratações, uma vez que a licitação foi efetuada mediante Tomada de Preços e que seguiu os princípios da moralidade administrativa.

24. Ante o exposto, solicita que suas alegações de defesa sejam acatadas e que sejam declarados insubsistentes os argumentos da Tomada de Contas Especial. Se assim não entender o Tribunal, solicita que os valores devidos sejam recolhidos aos cofres do Município de Dom Aquino/MT, e que, se ainda houver valores a recolher à União, que seja o decorrente de superfaturamento e não o valor total do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

convênio, pois o veículo atendeu a finalidade e os propósitos do município e nenhum ato de má-fé ou dolo restou comprovado.

ANÁLISE

25. Objetivando esclarecer os apontamentos constantes das letras "a" e "b" do item 4 desta instrução, o ex-prefeito argumenta que a prestação de contas foi realizada com base nas Notas Fiscais 456 e 457, de 11/4/2002 (peça 2, p. 46-47, do TC 027.093/2009-2), pois, quando de sua apresentação junto ao órgão concedente, a Nota Fiscal 515, de 24/9/2002 (peça 6, p. 16, do TC 027.093/2009-2) - emitida, segundo ele, para sanar a ausência do chassi do veículo nas Notas Fiscais 456 e 457 - ainda não havia sido expedida pela empresa Santa Maria Ltda. Não obstante, as informações constantes dos autos não corroboram o alegado, uma vez que apontam que a prestação de contas do Convênio 3661/2001 foi elaborada e apresentada em 17/12/2002 (peça 2, p. 19, 32-36 e 38, e peça 3, p. 13, ambas do TC 027.093/2009-2), posteriormente, portanto, à emissão da Nota Fiscal 515.

26. Além disso, percebe-se da Nota Fiscal 515 que a mesma não é documento retificador das notas anteriormente emitidas (Notas Fiscais 456 e 457), conforme afirma o defendente. Dessa forma, os esclarecimentos oferecidos não são aceitos.

27. O argumento de que as falhas que ocorreram na execução do convênio foram de caráter formal e o de que elas não poderiam ter sido identificadas pelo defendente, mas, apenas, por profissionais do ramo público e especialistas em procedimento regimental, não são procedentes, conforme considerações abaixo expostas.

28. A análise preliminar dos presentes autos evidenciou prejuízo ao erário, e não apenas falhas formais, conforme defendido pelo ex-prefeito. Restou demonstrado na instrução à peça 4 deste processo que não houve a comprovação da correta aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 3661/2001, ante a impossibilidade de se confirmar a efetiva entrega/aquisição da UMS pactuada, tendo em vista a ausência de vínculo entre os comprovantes de despesa apresentados, a unidade móvel de saúde vistoriada pela equipe Denasus/CGU (Marca/Modelo: Iveco/Daily Furgão; Ano: 2002/2002; Chassi 93ZC3570128306264) e os recursos conveniados.

29. Dito isso, consigna-se, de pronto, que o ex-prefeito foi o administrador dos recursos públicos federais em exame e, nessa condição, responde pela aplicação dos valores recebidos mediante convênio. O art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, dispõe que:

> 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.

30. O art. 93 do Decreto-lei 200/1967 prevê que: "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes".

31. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica nesse sentido, conforme os seguintes precedentes: acórdãos 1.028/2008-TCU-Plenário, 630/2005-TCU-1ª Câmara e 752/2007-TCU-2ª Câmara.

32. Além do exposto, consigna-se que ao cumprir o dever legal e constitucional de prestar contas do escorreito emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o nexo entre o desembolso dos referidos valores e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto conveniado. É imperioso que, com os documentos apresentados para comprovar a boa utilização dos recursos públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente aplicados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

33. Dessa forma, não é pertinente alegar que as falhas apontadas nestes autos não poderiam ser por ele identificadas, uma vez que, como gestor dos recursos, deveria ter se resguardado de todos os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

cuidados necessários para oferecer prestação de contas capaz de demonstrar a destinação dos recursos recebidos, fato que não ocorreu no presente caso.

34. Com relação ao argumento de que a presente Tomada de Contas Especial não ofereceu fatos concretos/parâmetros/valores acerca da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais por parte do responsável, anota-se que as inconsistências verificadas na prestação de contas do Convênio 3661/2001 estão relatadas no item 10 da instrução acostada à peça 4 desta TCE, mais especificamente nos subitens 10.1 a 10.10, as quais implicaram na impugnação do montante total transferidos à municipalidade (cf. item 10.11 da instrução à peça 4). É importante salientar que as inconsistências apuradas encontram respaldo nos documentos constantes deste processo de TCE, como notas fiscais, extratos bancários, processos licitatórios, além de outras evidências identificadas pela equipe do Denasus/CGU quando da realização da visita in loco ao município.

35. As irregularidades e o valor contestado na TCE foram devidamente informados aos citados, para que pudessem constituir suas contraprovas acerca dos fatos levantados, conforme pode ser observado dos ofícios de citação destinados aos arrolados (cf. quadro de "Quantificação do débito" e parágrafo 2º, letras "a" a "d"), acostados às peças 10-12 dos autos. Verifica-se, pois, que a alegação não procede.

34. Quanto aos argumentos de que ele não tinha como superfaturar a aquisição do bem em estudo nesta TCE, pois o valor do convênio era determinado a partir de um estudo técnico, salienta-se que o responsável não foi instado a se manifestar a respeito de superfaturamento na execução do Convênio 3661/2001, mas, sim, a respeito da não comprovação da correta aplicação dos recursos recebidos, devido à ausência de vínculo entre os comprovantes de despesa apresentados, a unidade móvel de saúde vistoriada pela equipe Denasus/CGU e os recursos conveniados, conforme consignado anteriormente. Dessa maneira, desconsideram-se todas as alegações apresentadas nesse sentido.

35. Embora defenda que o que ocorreu no presente caso foi apenas a necessidade de "troca de papéis ou notas fiscais", os esclarecimentos apresentados no sentido de informar que a Nota Fiscal 515 foi expedida para retificar as Notas Fiscais 456 e 457 foram rejeitados, conforme analisado nos itens 25 e 26 acima, permanecendo, até o momento, sem explicação a existência concorrente dos aludidos documentos fiscais, bem como as demais ocorrências descritas nas letras "c" e "d" do item 4 desta instrução, para as quais o responsável não apresentou qualquer justificativa.

36. Quanto às alegações em torno de que não caberia a responsabilização de agentes públicos por eventuais erros de atuação, coloca-se que segundo o Acórdão TCU 276/2010-Plenário, a jurisprudência desta Corte é pautada na premissa de que a responsabilização de agentes políticos deve estar embasada em evidências de que sua conduta, comissiva ou omissiva, tenha sido decisiva para a ultimação da irregularidade. A responsabilização administrativa dos agentes públicos fundamenta-se no art. 186 do Código Civil de 2002: "Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

37. No caso presente, o gestor municipal, além de celebrar o convênio (peça 2, p. 4), e, assim, ser o responsável pela aplicação dos recursos, autorizou a despesa com os valores recebidos, pois conforme o Relatório Denasus/CGU consta nas cópias das notas de pagamentos e dos cheques a assinatura do ex-prefeito (peça 1, p. 16, item 3.3.3, e peça 2, p. 44-45 e 51), homologou e adjudicou a Tomada de Preços 6/2002 (peça 2, p. 37), bem como assinou a prestação de contas do convênio (peça 2, p. 19-36), restando, pois, caracterizada a sua responsabilidade.

38. Além disso, deve ser consignado que não se legitima, nos autos, o exame da responsabilidade do defendente sob a ótica da improbidade administrativa. A citação dos responsáveis baseou-se na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Em sede de tomada de contas especial, restringe-se a atuação do Tribunal de Contas da União ao julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

40. É certo que a análise da modalidade de ato de improbidade bem como a aplicação das penas previstas na Lei 8.429/1992 independe da aprovação ou da rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas (art. 21 e seus incisos). A existência de indícios da prática de ilícitos penais enseja o encaminhamento de cópia do Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério Público Federal, para a adoção das providências que aquele órgão considerar cabíveis.

41. Desse modo, assevera-se a responsabilidade do ex-prefeito perante esta Corte de Contas.

42. Alega que não agiu com dolo, todavia, a responsabilidade daqueles que dão causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário independe de o agente ter, ou não, agido com a intenção de lesar o erário, bastando, conforme consignado anteriormente, 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 presente caso, pela ausência de demonstração da destinação dos recursos recebidos por força do Convênio 3661/2001.

43. Embora argumente não ser possível que empresas particulares montem um esquema de corrupção e que ele, na condição de prefeito, tenha que responder pelo fato, vê-se do item acima, que o chamamento ao processo do ex-prefeito não se deu pelo motivo contestado, mas por conta da não comprovação da boa utilização dos recursos em exame.

44. O responsável foi instado a se manifestar sobre evidências de fraude em documentação que compõe a etapa de pagamento e liquidação da despesa , o que comprometeu todo o processo de aquisição, levando ao débito pelo valor total transferido, e não acerca de fraude, simulação e direcionamento em procedimentos específicos de licitação, ou por conta de possuir relação com os envolvidos no esquema dos Vedoin, conforme se verifica do ofício a ele destinado (peça 10), não sendo pertinentes nenhum dos argumentos apresentados nesse sentido.

45. Com relação ao questionamento de qual seria o prejuízo ocorrido ante ao fato de que a unidade móvel de saúde foi entregue ao município e de que cumpriu com a finalidade proposta, embora a equipe do Denasus/CGU tenha vistoriado a UMS de chassi 93ZC3570128306264, foram apuradas inconsistências na documentação de prestação de contas do Convênio 3661/2001 que impedem o estabelecimento do nexo causal entre a unidade móvel vistoriada e os recursos do convênio. Não se trata, pois, de dano presumido, mas da impossibilidade de se comprovar a aplicação dos recursos do Convênio 3661/2001, o que é essencial à prestação de contas.

46. A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de 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 da correspondente despesa possuam nexo com o elemento inspecionado, o que não ocorreu no caso, conforme análise consubstanciada nos subitens 10.1 a 10.10 da instrução à peça 4.

47. O responsável diz que não homologou a Tomada de Preços 6/2002, mas não é o que se constata do documento à peça 2, p. 37. Em que pese não ter sido instado a manifestar-se, especificamente, sobre irregularidades na licitação, é bom colocar, ante o argumento de que homologou baseado em parecer da assessoria jurídica, que cabe à autoridade superior competente pela homologação verificar a legalidade dos atos praticados no procedimento licitatório. Quando homologa o certame, o agente passa a responder por todos os atos praticados no procedimento, compartilhando e aderindo aos atos de execução e, exercendo, ao mesmo tempo, a supervisão e controle, conforme se extrai do Acórdão 1685/2007-TCU-2ª Câmara, o qual dispõe que:

> O agente público responsável pela homologação do procedimento licitatório confirma a validade de todos os atos praticados no curso da licitação, proclama sua conveniência e exaure

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

> a competência discricionária sobre o tema. Assim, ao anuir aos pareceres, este também se responsabiliza, visto que a ele cabe arguir qualquer falha na condução do procedimento.

48. A alegação de que o valor da unidade móvel de saúde foi compatível com o do plano de trabalho não é pertinente, pois, conforme consignado anteriormente, o responsável não foi questionado acerca de pagamentos a maior na execução do convênio.

49. Quanto à devolução dos recursos ao erário municipal, aventada pela defesa, cumpre informar acerca da impossibilidade do pedido, considerando que não se logrou comprovar o bem adquirido com os recursos repassados pelo FNS, e considerando ainda as hipóteses de restituição dos recursos previstas no próprio termo de convênio (Cláusula Segunda, item 2.11).

50. Como visto, o responsável não logrou afastar as irregularidades levantadas nesta Tomada de Contas Especial, permanecendo a obrigação de recolher aos cofres do Fundo Nacional de Saúde o débito apurado, o qual se encontra devidamente demonstrado na presente Tomada de Contas Especial (cf. itens 10.1 a 10.11 da instrução à peça 4).

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

51. 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.

52. 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.

53. 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

54. Conforme demonstrado na instrução à peça 4, não foi comprovado o nexo causal entre a UMS apresentada com o objeto do convênio e os recursos repassados, motivo pelo qual restou configurado, além de débito integral dos recursos do convênio, dano ao erário municipal no valor da contrapartida aplicada (R$ 8.000,00). 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

55. 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 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

56. 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.

57. 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.

58. 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;

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

59. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Cleomar José da Costa apresentou defesa, mas não logrou afastar as irregularidades apuradas na execução do Convênio 3661/2001. A empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., bem como seu administrador de fato, 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 julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

64. 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.

65. 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

66. 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 seu administrador de fato, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68), revéis nestes autos;

b) Rejeitar as alegações de defesa interpostas pelo Sr. Cleomar José da Costa (CPF 208.234.526-20);

c) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. Cleomar José da Costa (CPF 208.234.526-20), então Prefeito do município de DOM AQUINO/MT, 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 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;

Responsáveis Solidários	Valor (R$)	Data

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

CLEOMAR JOSÉ DA COSTA CPF 208.234.526-20 (Então Prefeito do município de DOM AQUINO/MT)	80.000,00	11/4/2002
SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. CNPJ 03.737.267/0001-54 (Empresa Contratada)		
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF 594.563.531-68 (Administrador de fato da empresa Santa Maria Ltda.)		

e) Aplicar individualmente aos responsáveis Cleomar José da Costa, Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Luiz Antônio Trevisan Vedoin 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 MATO GROSSO, 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 MATO GROSSO e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Dom Aquino/MT;

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."

2. O Ministério Público junto a este Tribunal, ao oficiar nos autos, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, nos seguintes termos:

> "Trata-se de tomada de contas especial instaurada em razão de indícios de irregularidades constatados no âmbito da "operação sanguessuga", acerca de recursos repassados pelo Ministério da Saúde ao Município de Dom Aquino/MT por meio do Convenio 3.661/2001.
>
> A unidade técnica propõe julgar irregulares as contas do então prefeito, condenando-lhe à devolução do valor integral dos recursos repassados, em solidariedade com a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e seu administrador de fato, além de aplicar-lhes a multa do art. 57 da LO/TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.

Tal proposta fundamenta-se na impossibilidade de se estabelecer o nexo entre os gastos à conta do convênio e a aquisição da unidade móvel de saúde apresentada à equipe de fiscalização, em razão das seguintes inconsistências:

a) as notas fiscais utilizadas na prestação de contas (NFs 456 e 457, emitidas pela Santa Maria Comércio e Representação Ltda, em 11/4/2002) não faziam menção ao número da placa, do chassi ou qualquer outra forma de identificação do veículo adquirido;
b) consta dos autos a NF 515, emitida em 24/9/2002, também pela empresa Santa Maria, contendo o número do chassi e do convênio. Contudo, os demais documentos da prestação de contas sugerem que a despesa foi realizada com base nas NFs 456/457, e não na NF 515;
c) consta dos autos a NF 9.850, emitida pela empresa Torino Comercial de Veículos Ltda., a respeito da venda do referido veículo para a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., na mesma data da NF 515 (24/9/2002). Não consta dessa nota que o veículo já estivesse transformado em ambulância e com os equipamentos. Seria improvável que a empresa Santa Maria pudesse comprar o veículo e vende-lo para o município já transformado em ambulância em um único dia.
d) consta do certificado de registro e licenciamento do veículo (CRLV) a empresa Torino Comercial de Veículos como proprietária anterior. Entretanto, quem supostamente venceu a licitação e forneceu o veículo, de acordo com os documentos da prestação de contas, foi a empresa Santa Maria. Não seria razoável que a licitante ofertasse veículo que não era de sua propriedade.

Da defesa do responsável, destaco a alegação de que a NF 515 teria sido emitida justamente para suprir a omissão do número do chassi nas notas fiscais anteriores. Como a empresa teria demorado de emitir essa nova nota fiscal, a despeito de insistentes pedidos do município, a prestação de contas apresentada ao órgão concedente teria levado em consideração apenas as notas anteriores.

A unidade técnica refutou essa alegação observando que a prestação de contas foi remetida ao concedente em 17/12/2002, após a data de emissão da NF 515. Além disso, a referida nota não fez menção à eventual retificação de notas fiscais anteriores.

De fato, a justificativa do responsável carece de consistência. Além das fragilidades apontadas pela unidade técnica, não guarda coerência com a circunstância de a empresa Torino, proprietária anterior do veículo, ter emitido nota fiscal referente à venda do bem para Santa Maria Comércio e Representações Ltda. em 24/9/2002, cerca de cinco meses depois do pagamento efetuado pelo município a essa empresa com base nas Notas Fiscais 456 e 457. Acrescento que não há evidência documental dos supostos pedidos do município para retificação dessas notas fiscais. Não vejo, portanto, como estabelecer nexo entre o pagamento à conta do convênio em 11/4/2002 e o veículo apresentado à fiscalização, adquirido pela empresa Santa Maria somente em 24/9/2002.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta da unidade técnica."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50697508.