

**GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara**

**TC 021.500/2009-3**

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação).  
 Unidade: Prefeitura de Caatiba/BA.  
 Responsável: Ernevaldo Mendes de Souza (CPF: 206.955.275-68).  
 Advogado constituído nos autos: Magno Israel Miranda Silva,  
 OAB/BA 26.125 e OAB/DF 32.898.

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

**RELATÓRIO**

Adoto como parte do Relatório a instrução de mérito elaborada pela 4ª Secretaria de Controle Externo – Secex/4, cujas conclusões foram endossadas pelos Dirigentes da Unidade Técnica, nos seguintes termos:

**“INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra o Sr. ERNEVALDO MENDES DE SOUZA, 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: 25022004415/07-18		Auditoria DENASUS 4676 (peça 1, p. 5-66)	
Convênio Original FNS: 2639/2003 (peça 2, p. 49-63)		Convênio Siafi: 497550	
Início da vigência: 31/12/2003		Fim da vigência: 17/5/2005	
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura de Caatiba			UF: BA
Objeto Pactuado: ônibus usado transformado em UMS com consultório médico-odontológico.			
Valor Total Conveniado: R\$ 108.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 100.000,00		Percentual de Participação: 92,59	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 8.000,00		Percentual de Participação: 7,41	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2004OB402149 (peça 1, p. 15)	22/5/2004	26/5/2004 (peça 3, p. 43)	100.000,00

2. Por meio do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário, o Tribunal, entre outras providências, determinou ao DENASUS e à CGU que encaminhassem os resultados das auditorias diretamente ao TCU, para serem autuados como representação, e autorizou sua conversão em tomada de contas especial, nos casos em que houvesse indícios de superfaturamento, desvio de finalidade ou de recursos ou qualquer

outra irregularidade que resultasse prejuízo ao erário federal (subitens 9.4.1. e 9.4.2.1 do referido Acórdão).

**1.1.1 Efetivação das Citações e Audiências**

3. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de audiências e citações, na forma prevista no art. 179, incisos II e III, do RI/TCU, o responsável a seguir arrolado em razão das irregularidades delineadas na instrução à peça 9, p. 13-29.

Responsável	Ofício Citação (peça)	Ofício Audiência (peça)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peça)
Ernevaldo Mendes de Souza	1647/2011-TCU/Secex/4 (Peça 9, p. 33-35)	-	Peça 18, p. 1-2

**1.1.2 Das Alegações de Defesa**

4. A seguir aduzem-se os argumentos de defesa apresentados em 23/10/2011 pelo Sr. Ernevaldo Mendes de Souza (CPF: 206.955.275-68), então Prefeito do município de Caatiba/BA, os quais compõem a peça 21 do processo (p. 1-14), seguidos pelas respectivas análises.

5. O débito imputado ao responsável por meio da citação, no valor total dos recursos federais repassados (R\$ 100.000,00 em 26/5/2004) por força do Convênio 2639/2003 (Siafi 497550), celebrado entre o Município de Caatiba/BA e o Ministério da Saúde, decorre da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, considerando as seguintes irregularidades verificadas pela equipe do Denasus/CGU por ocasião da Ação de Fiscalização 4676:

a) Ausência do nexo de causalidade entre os recursos federais e as despesas efetivadas, tendo em vista a realização de saque na conta específica do convênio, em 10/9/2004, do valor total recebido, impossibilitando identificar sua destinação, contrariando o disposto no art. 20 da Instrução Normativa – STN 1/1997;

b) Divergência entre o veículo (marca e modelo) apresentado à equipe de auditoria e o indicado no Certificado de Registro e Licenciamento (CRLV) e na nota fiscal constantes da prestação de contas. Na inspeção *in loco* foi encontrado o ônibus Mercedes-Benz, modelo Caio Alfa OF1318<sup>a</sup>TU, enquanto nos mencionados documentos – CRLV- consta que a marca/modelo do veículo seriam Volkswagen – Caio Alpha 16210CO;

c) O CRLV, emitido em 30/4/2004, juntado ao processo de prestação de contas, indica como proprietária a empresa Expresso Nova Cuiabá Ltda., conquanto devesse constar do citado documento a empresa Klass Com. e Rep. Ltda. Além disso, conforme consulta realizada no sítio do DETRAN-MT, em 9/8/2011, o citado veículo foi vendido, em 26/7/2004, para a empresa Auto Viação Princesa do Sol Ltda., também sediada em Cuiabá-MT. O extrato do DETRAN-MT também registra uma comunicação de venda desse veículo à empresa Planam Comércio e Representação Ltda. em 30/6/2004. Diante de tais informações, não é possível afirmar que o veículo, que foi supostamente adquirido com recursos do convênio, tenha pertencido à empresa Klass Com. e Rep. Ltda., apontada como fornecedora do veículo nos documentos de prestação de contas, tampouco que tenha sido vendido à Prefeitura de Caatiba/BA.

Argumentos à peça 21, p. 1-9 – Da alegação preliminar de prescrição administrativa

6. O responsável alega que ‘indubitavelmente houve o encaminhamento intempestivo do processo para instauração de Tomada de Contas Especial’, visto que o convênio em análise foi firmado em 2003 e que, segundo as disposições da Lei 8.429/1992, aplica-se a prescrição quinquenal.

7. Em seguida, foi apresentada a ementa de decisão do TRF 1<sup>a</sup> Região (AC 2003.40.00.001284-2/PI, publicado no DJ em 21/10/2005, p. 17), a qual constitui revisão de decisão do TCU especificamente quanto ao exame da prescrição, bem como trechos do voto condutor do referido acórdão. Nestes, após se discorrer sobre o tema segundo as disposições da Lei de Improbidade Administrativa, da Lei 7.347/1985 (disciplinadora da Ação Civil Pública), da Constituição Federal (art. 37, § 5º), da jurisprudência do judiciário e do TCU à época, concluiu-se no sentido de que, inexistindo prazo prescricional específico para a instauração de tomada de contas especial, deve-se adotar o prazo

geral da prescrição administrativa, estabelecido em cinco anos conforme disposto no art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa e não em vinte anos, conforme entendimento do TCU até aquele momento.

8. Reforça a defesa que o caso dos presentes autos guarda similitude com a decisão anteriormente citada, uma vez que a recomendação para a instauração da TCE se deu mais de cinco anos depois do fato e ainda mais de cinco anos após o recebimento dos recursos financeiros fiscalizados, cabendo, portanto, a mesma fundamentação apresentada naquele acórdão do TRF 1ª Região.

9. Adiante, cita diversos trechos dos doutrinadores Mauro Roberto Gomes de Mattos e Marino Pazzaglini Filho, os quais reforçam a adoção de prazo prescricional de cinco anos, a exemplo do requerido pela defesa.

10. Por fim, ‘requer o acolhimento da preliminar argüida para o fito de suspender a tramitação do feito, determinando o seu arquivamento a bem da segurança jurídica, e face à desídia do Ministério da Integração (sic), por ser medida de justiça’.

Análise

11. Preliminarmente, cabe esclarecer que a despeito da jurisprudência apresentada pelos defendentes no sentido da aplicação de prescrição quinquenal ao caso em análise, atualmente é entendimento pacífico que o direito de a União obter ressarcimento contra atos lesivos ao erário é imprescritível, ressalvada a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN – TCU 56/2007.

11.1 Cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, no MS-2610/DF, deu interpretação acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento em favor do erário, no caso de prática de atos irregulares, com base no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

11.2 Importa lembrar que, no âmbito deste Tribunal, nos autos do processo 005.378/2000-2, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência que culminou no Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, proferido na sessão de 26/11/2008, quando se decidiu deixar assente que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando-se a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN – TCU 56/2007, conforme transcrito a seguir:

‘[ACÓRDÃO]

9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;

[VOTO]

3. [...] o Supremo Tribunal Federal [...] ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou:

‘No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988 [...]

[...]

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.’

[...]

4. A temática aqui analisada trata exclusivamente de interpretação de dispositivo constitucional. Considerando que o STF, intérprete maior e guarda da Constituição, já se manifestou no sentido de que a parte final do § 5º do art. 37 da Carta Política determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, não me parece razoável adotar posição diversa na esfera administrativa.

12. Além disso, cabe esclarecer que 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, no caso em análise, de responsável pela

aplicação de recursos públicos pelos quais a União responde. Portanto, nestes autos, não se legitima o exame da responsabilidade do defendente sob a ótica da improbidade administrativa, motivo pelo qual a Lei que norteou o chamamento do ex-prefeito aos autos foi a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

12. Diante do poder regulamentar conferido ao TCU pelo art. 3º da Lei 8.443/1992, segundo o qual o Tribunal pode ‘expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade’, foi editada a Instrução Normativa – TCU 56/2007, que disciplina a instauração e organização dos processos de Tomada de Contas Especial.

13. A IN – TCU 56/2007, em seus artigos 5º, §§ 4º e 5º, c/c o art. 1º, § 2º, e art. 10, transcritos abaixo (grifos nossos), trata do prazo para instauração da TCE:

‘Art. 5º A tomada de contas especial somente deve ser instaurada e encaminhada ao Tribunal quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for igual ou superior à quantia fixada pelo Tribunal para esse efeito.

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º

§ 5º O prazo previsto no parágrafo anterior conta-se na forma do § 2º do art. 1º desta Instrução Normativa e interrompe-se com a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente.

Art. 1º (...)

§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior deve ser contado:

I – nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação de recursos repassados, da data fixada para apresentação da prestação de contas;

II – nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração;

Art. 10. Aplicam-se as disposições constantes do art. 5º aos processos já constituídos que se encontrem no Tribunal, nos órgãos de controle interno ou nos órgãos ou entidades de origem.’

14. No caso em análise, observa-se que o referido prazo de dez anos para instauração da TCE, definido na IN – TCU 56/2007 não foi superado, pois, tratando-se de não comprovação da regular aplicação dos recursos, iniciou-se a contagem do prazo na data fixada para apresentação da prestação de contas: 16/7/2005, ou sessenta dias após a data final de vigência do convênio (peça 3, p. 9).

15. Não há, portanto, como acolher o pedido de suspensão e de arquivamento do processo no presente caso.

Argumentos à peça 21, p. 9-13 – Do mérito

16. O responsável alega que a devolução dos valores a ele imputados pelo TCU ‘representa enriquecimento sem causa, e se revela contraditória, e desprovida de lógica, e está em total afronta ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade’, visto que os bens foram adquiridos e que se encontram beneficiando a comunidade.

17. Em seguida, afirma que ‘não há que se falar ainda em superfaturamento’.

18. Alega que os relatórios fotográficos juntados aos autos comprovam a aquisição da UMS objeto do convênio e que os relatórios fartamente acostados aos autos revelam que os recursos foram aplicados em benefícios da comunidade.

19. Além disso, argumenta que o TCU tem decidido por julgar regulares com ressalvas contas nas quais se verifique aplicação dos recursos em prol da comunidade, mesmo que não se tenha alcançado o objeto conveniado, citando como exemplos desse entendimento os Acórdãos 165/1996, 243/1996, 244/1996, 837/1996, 72/1997, 58/1996, 165/1996, 243/1996, 837/1996, 31/1993, todos da Segunda Câmara, bem como os Acórdãos 4/1997, 1/1996, 61/1993, proferidos pela 1ª Câmara.

20. Prossegue transcrevendo trecho do voto do relator do Acórdão 72/1997-TCU-2ª Câmara, o qual concluiu por julgar as contas do responsável regulares com ressalva em caso de desvio de finalidade e comprovação da aplicação dos recursos em benefício da comunidade.

21. Após argumentar mais uma vez que os bens foram adquiridos e que, portanto, o ressarcimento dos recursos implicaria em afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e enriquecimento ilícito da União, passa a discorrer sobre os referidos princípios.

22. Segundo ele, ‘a razoabilidade atua como decorrência do princípio da justiça, de forma instrumental para verificar a adequação da norma ao caso em concreto’ enquanto a proporcionalidade ‘está intimamente ligada à relação de causalidade entre meio e fim’.

23. Por fim, afirma que ‘não há que se falar em ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais e as despesas efetivadas’ visto que os recursos foram destinados à aquisição do bem conveniado, que foram recebidos pelas empresas fornecedoras e que os bens estão na comunidade.

24. Ademais, observa que não houve desvio de finalidade e que não se pode falar em divergência de modelo do veículo apresentado, pois o fato de as informações constantes na nota fiscal serem ‘mais abrangentes’ do que as constantes do CRLV trata-se de erro material sanável.

Análise

25. Inicialmente, cabe esclarecer que o débito imputado ao defendente decorre da não comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos, uma vez que não restou comprovado que o veículo apresentado à fiscalização tenha sido, de fato, adquirido com os recursos originados do Convênio 2639/2003 em razão das irregularidades elencadas no ofício de citação e transcritas no item 5 desta instrução, alíneas ‘a’ a ‘c’.

26. Ressalta-se que a defesa limitou-se a citar como evidência da aquisição da UMS objeto do convênio alguns documentos já constantes dos autos como relatórios de fiscalização e fotografias, mas não acrescentou novos elementos à análise capazes de alterar o entendimento anterior desta unidade técnica e estabelecer o necessário nexo causal entre os recursos concedidos e o veículo apresentado.

26.1 Embora o responsável repise exhaustivamente que os recursos foram aplicados em benefício da comunidade, o Relatório de Verificação *In Loco* 94-1/2005, elaborado pelo Ministério da Saúde após fiscalização realizada entre 9 e 10/11/2005, registrou que a UMS estava subutilizada, pois só havia realizado até o momento quatro atendimentos na sede do município (peça 7, p. 118). Além disso, o referido relatório observou que o CRLV não se encontrava em nome do município, fato reafirmado no Parecer Gescon 2120, de 26/5/2006 (peça 8, p. 33).

26.2 Já a equipe da Auditoria 4676, realizada pela CGU/Denasus, afirmou que, na data da fiscalização (26/9/2006), a UMS encontrava-se parada, sem prestar serviços à população (peça 1, p. 44). Nenhuma outra evidência do funcionamento da UMS foi apresentada. Além disso, o relatório dessa auditoria registrou as divergências de marca e modelo entre o CRLV fornecido e o veículo apresentado, inclusive por meio das fotografias nele incluídas, bem como destacou que o veículo não se encontrava em propriedade do município, ou seja, corroborou as irregularidades constantes da citação ao gestor (peça 1, p. 37 e 48).

Do saque integral dos recursos da conta específica do convênio

27. Foi constatado que, na execução do convênio em análise, os recursos foram integralmente sacados da conta específica do convênio, em 10/9/2004 (peça 3, p. 47).

27.1 Sobre a matéria, o entendimento consolidado do TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes e impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os saques realizados e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congêneres custeados com recursos federais, o que prejudica a prestação de contas do convênio.

27.2 Apesar de afirmar que a empresa fornecedora teria recebido o valor referente ao fornecimento da UMS, o defendente não apresentou quaisquer documentos adicionais que permitissem identificar a destinação dos referidos recursos ou estabelecer o nexo causal entre os recursos recebidos e o veículo apresentado, tais como cheques nominativos aos fornecedores, comprovantes de depósito, entre outros. Assim, diante do saque integral dos recursos em espécie torna-se impossível concluir acerca da efetiva destinação dos recursos recebidos.



27.3 A irregularidade das retiradas em espécie das contas de convênio está expressa nos Acórdãos 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 274/2008-TCU-Plenário, 1.385/2008-TCU-Plenário, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 264/2007-TCU-1ª Câmara e 272/2011-TCU-2ª Câmara, entre outros.

Da divergência entre o veículo apresentado à auditoria e o indicado no CRLV e nota fiscal

28. A defesa limitou-se a qualificar as divergências apontadas como erros formais e a afirmar que as informações da nota fiscal eram mais abrangentes do que as constantes do CRLV.

28.1 Não se trata, no entanto, de abrangência conforme alegado pela defesa, mas sim de divergência de marca e modelo do veículo fiscalizado, em relação a essas mesmas informações constantes do CRLV e da nota fiscal apresentadas na prestação de contas, o que indica que os documentos da prestação de contas não se referem ao mesmo veículo apresentado pelo gestor à equipe de fiscalização.

28.2 Essas inconsistências somadas à ausência de comprovação de nexos de causalidade analisada anteriormente impedem a verificação do destino dado aos recursos recebidos e sequer permitem comprovar a existência física do objeto pactuado. Quanto a esse aspecto, cabe destacar que é entendimento pacífico deste Tribunal que a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio ou congêneres.

Outras inconsistências verificadas nos registros do Detran-MT

29. O responsável nada argumentou quanto às inconsistências verificadas nos registros do Detran-MT as quais são evidências de que o veículo apresentado à fiscalização não seja objeto do convênio em análise, pois não há notícia de que a empresa fornecedora, Klass Com. e Rep. Ltda., tenha sido proprietária do referido ônibus (vide consulta realizada no sítio do Detran-MT, em 9/8/2011 – peça 9, p. 10). Diante das irregularidades constantes nos registros e documentação do Detran-MT, nem é possível afirmar que a UMS apresentada tenha pertencido ao município em algum momento.

Do débito no valor integral

30. Quanto à imputação de débito no valor integral do convênio ao ex-gestor, cabe esclarecer que, ao contrário do alegado, foi motivada pelas irregularidades anteriormente analisadas e que não foram descaracterizadas pela defesa. Assim, não se pode alegar ausência de razoabilidade ou proporcionalidade ante a cobrança do valor integral transferido ao gestor, visto que este não logrou demonstrar a aplicação dos recursos concedidos nem comprovou que o veículo apresentado tenha sido adquirido com tais recursos ou que tenha sido fornecido pela empresa Klass, vencedora do certame em análise.

Das decisões do TCU citadas

31. As decisões do TCU apresentadas pela defesa não tratam de casos similares aos dos presentes autos. Observa-se que, nos casos citados, os responsáveis comprovaram a aplicação dos recursos em objeto diverso do acordado, configurando, portanto, desvio de finalidade ou de objeto conforme o caso, e que, além disso, restou demonstrado que o objeto executado beneficiou a comunidade, levando este Tribunal a julgar aquelas contas regulares com ressalva. A jurisprudência predominante deste Tribunal nas situações em que recursos conveniados são aplicados indevidamente com desvio de finalidade, mas em benefício do Estado, Distrito Federal ou Município, sem que haja locupletamento por parte do agente público, é no sentido de que a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do ente federado, não havendo como imputar débito ao gestor.

32. Tal situação não se confunde com a do processo que ora se analisa, pois no presente caso não se trata de desvio de finalidade ou de objeto. Conforme analisado neste item, trata-se da não comprovação do nexos de causalidade entre os recursos conveniados e o bem apresentado como objeto do convênio e ainda da não comprovação da existência física do objeto em face da divergência de características entre o veículo apresentado como objeto do convênio e os documentos apresentados na prestação de contas e de evidências de que o veículo apresentado não tenha sido fornecido pela empresa Klass Com. e Rep. Ltda., vencedora do certame. Dessa forma, o defendente não demonstrou o destino dos recursos recebidos, nem mesmo conseguiu comprovar que o objeto apresentado tenha sido, de fato, fruto da aplicação dos recursos do convênio, motivo pelo qual lhe foi imputado o débito no valor integral.

33. Além do dever legal e constitucional de prestar contas do regular emprego dos recursos públicos recebidos, deve o gestor fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexos entre o desembolso

dos referidos valores e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto conveniado. Desse modo, é imperioso que, com os documentos apresentados para comprovar o bom emprego dos recursos públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes, o que não ocorreu no presente caso. Exemplo de jurisprudência do TCU nesse sentido são os Acórdãos 308/2010, 993/2007, 3501/2010, todos da Segunda Câmara e Acórdãos 4225/2010, 426/2010, da Primeira Câmara.

34. Quanto ao superfaturamento verificado, uma vez que não foi objeto da citação encaminhada ao responsável já que as demais irregularidades constatadas levaram à imputação do débito total, não será objeto da presente análise.

35. Diante disso, não podem ser acatadas as alegações do gestor.

Argumentos à peça 21, p. 13-14 – Dos pedidos

36. Diante dos argumentos anteriormente apresentados, o responsável requer o arquivamento do processo no caso de acolhimento de seus argumentos relativos à prescrição administrativa e que, no caso de prosseguimento, se exclua qualquer condenação a ele imputada, inclusive a devolução da importância consignada na citação.

37. Requer ainda prazo para juntada de documentos e o que o contraditório ensejar.

Análise

38. Considerando a rejeição dos argumentos apresentados tanto em relação à alegação de prescrição quinquenal, quanto em relação ao mérito, não podem ser acolhidos os pedidos do defendente.

39. Restam garantidas a ampla defesa e o contraditório no presente processo mediante o recebimento e análise da defesa encaminhada pelo responsável e ora analisada. Assegura-se ao responsável ampla defesa em todas as etapas do processo de julgamento de contas, entretanto, após proferida a decisão, sua manifestação é possível em sede de recurso conforme disposto no art. 32 da Lei 8.443/1992.

39.1. Percebe-se, portanto, no presente caso, que o responsável exerceu seu direito à defesa, apresentando suas alegações e as provas que julgou pertinentes. Não há, no âmbito do TCU, como ocorre no Poder Judiciário, previsão de requerimento de produção de provas por parte do responsável (Precedentes: Acórdãos 1.843/2008-TCU-1ª Câmara e 3.018/2011-TCU-2ª Câmara).

39.2. Desse modo, o gestor deve, em resposta a citação expedida pelo TCU, fornecer em sua defesa todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade.

**1.1.3** Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

40. 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.

41. 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-2ª Câmara, 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. ‘

42. Posteriormente, mediante o Acórdão 1.295/2011-TCU-2ª Câmara, 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

43. Considerando que não restou demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos repassados pela União e as despesas efetuadas, também restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 8.000,00, valor correspondente à contrapartida aplicada pelo 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

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

#### Considerações Finais

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

46. Enfatiza-se neste tópico que esse processo, assim como os demais atuados 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.

47. Nesse diapasão, cabe lembrar as principais consequências, externas e internas a este Tribunal, do que se convencionou denominar ‘Operação Sanguessuga’:

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

48. 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.

49. 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.

50. 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.

51. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o ex-gestor não logrou afastar as irregularidades que motivaram a imputação do débito no valor integral dos recursos repassados.

52. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta do responsável, entende-se, pois, que o gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares e que lhe deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

#### Propostas de Encaminhamento

53. 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:

53.1. Rejeitar as alegações de defesa interpostas por ERNEVALDO MENDES DE SOUZA;

53.2. Julgar irregulares as contas do Sr. Ernevaldo Mendes de Souza (CPF: 206.955.275-68), então Prefeito do município de Caatiba/BA, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno, condenando-o ao pagamento da importância de R\$ 100.000,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculada a partir de 26/5/2004 até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprove, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU;

53.3. Aplicar ao Sr. ERNEVALDO MENDES DE SOUZA a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, 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;

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

53.5. 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;

53.6. Remeter cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:

- a) Procuradoria da República no Estado da BAHIA, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- b) Tribunal de Contas do Estado da BAHIA e ao Ministério Público daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Caatiba/BA;
- c) Procuradoria da União no Estado da Bahia e Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;
- d) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e
- e) Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.”

2. O Ministério Público junto a esta Corte, ao oficial nos autos, pronunciou-se da seguinte forma:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada em desfavor do Sr. Ernevaldo Mendes de Souza, ex-prefeito do Município de Caatiba/BA, com vistas a apurar irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde adquirida com recursos do Fundo Nacional de Saúde.

A unidade técnica propõe condenar o ex-prefeito ao pagamento do valor integral dos recursos federais repassados, em razão da ausência de comprovação de nexo entre o saque da conta específica do convênio e o veículo adquirido.

Tal conclusão decorre da divergência entre o veículo apresentado à equipe de auditoria e o indicado na nota fiscal e no certificado de registro e licenciamento (CRLV). Na inspeção *in loco*, foi apresentado o ônibus Mercedes-Benz, modelo Caio Alfa OF1318ªTU, enquanto nos referidos documentos constava Volkswagen, modelo Caio Alfa 16210CO. Ademais, não há evidências de que o veículo tenha pertencido à Klass Com. e Rep. Ltda., empresa contratada para o fornecimento do bem, pois o CRLV e o *site* do Detran-DF fazem referência apenas às empresas Expresso Nova Cuiabá Ltda., Auto Viação Princesa e Planam Comércio e Representação.

Além da ausência de nexo causal, verificaram-se indícios de superfaturamento estimado em R\$ 23.676,30, dos quais R\$ 21.922,50 caracterizariam prejuízo da União. A citação do responsável, contudo, restringiu-se às irregularidades relacionadas à ausência de nexo, sob a justificativa de que o respectivo débito já compreenderia o total dos recursos repassados.

A princípio, tendo a concordar com a análise da unidade técnica, pois não se pode afirmar, com base nos elementos dos autos, que o veículo apresentado à equipe de fiscalização tenha sido adquirido com recursos do convênio.

Entretanto, considero prudente efetuar novas citações para que o responsável possa se manifestar também sobre as evidências de superfaturamento. Essa cautela é importante para possibilitar a imputação do débito correspondente, caso, em momento processual posterior, sejam apresentadas evidências suficientes da aquisição.

Tal hipótese ocorreu no TC 020.819/2009-7, no qual, em grau de recurso, o responsável conseguiu convencer-me do liame entre os pagamentos efetuados e o veículo à disposição do município, razão pela qual me manifestei pela desconstituição do acórdão condenatório, com retorno do processo ao relator **a quo**, a fim de que fosse promovida nova citação do responsável em relação ao possível superfaturamento.

Antevendo possibilidade de que o presente processo tenha desenvolvimento semelhante, entendo adequado determinar, desde já, a realização de nova citação do responsável, desta vez para que se manifeste sobre o débito de R\$ 100.000,00, referente aos indícios de que o veículo não foi efetivamente fornecido, e sobre o débito de R\$ 21.922,50, referente ao superfaturamento, sendo eventual condenação em razão deste último subsidiária em relação ao primeiro.

Acrescento que esse procedimento foi adotado no TC 021.515/2009-6, também instruído pela Secex/4, no qual foram citados o gestor municipal, as empresas contratadas e seus

administradores para que apresentassem alegações sobre a ausência de nexos e possível superfaturamento.

A propósito, no presente processo, entendo que as empresas contratadas também devem responder solidariamente pelo débito, seja com fundamento na ausência de nexos, seja em razão do superfaturamento.

Embora o valor repassado pelo FNS tenha sido integralmente sacado na ‘boca do caixa’, as empresas subscreveram recibos (fls. 98, 183 e 186) referentes aos pagamentos pelo veículo possivelmente não fornecido, ou superfaturado, o que as coloca como beneficiárias presumidas dos valores indevidos. Ademais, tem-se verificado, em regra, participação decisiva das empresas contratadas nas fraudes identificadas no âmbito da ‘operação sanguessuga’, inclusive as que atuaram nas aquisições ora examinadas.

Ante o exposto, este representante do MP/TCU manifesta-se no sentido de que os autos sejam restituídos à Secex/4 a fim de que sejam realizadas novas citações do Sr. Ernevaldo Mendes de Souza, em solidariedade com as empresas contratadas e seus administradores, para que apresentem alegações de defesa sobre os débitos referentes aos indícios de que o veículo não foi efetivamente fornecido e de superfaturamento, sendo eventual condenação em razão desta última irregularidade subsidiária em relação à primeira. Em atenção ao art. 62, §2º, do RI/TCU, manifesta-se, na eventualidade da medida preliminar não ser acolhida, de acordo com a proposta da unidade técnica.”

É o Relatório.