



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

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

**TC 020.740/2009-5 (Eletrônico – Convertido).**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (Convertida de Representação).

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Mar Vermelho/AL.

**Responsáveis:** Hermann Elson de Almeida Filho (CPF 209.047.624-91); Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43); Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91).

**Procurador ou Advogado:** Hilton Agra de Albuquerque Netto (OAB/AL 9.564 – Peça 19, p. 1).

**Proposta:** Mérito

## INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra Hermann Elson de Almeida Filho, Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Cléia Maria Trevisan Vedoin, 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> 25020.001525/07-30	<b>Auditoria Denasus 4546</b> (fls. 4-32, volume principal).	
<b>Convênio Original FNS:</b> 759/2003 (fls. 61-68, volume principal).	<b>Convênio Siafi:</b> 494585	
<b>Início da vigência:</b> 31/12/2003	<b>Fim da vigência:</b> 23/6/2005	
<b>Município/Instituição Conveniente:</b> Prefeitura Municipal de Mar Vermelho		<b>UF:</b> AL
<b>Objeto Pactuado:</b> Dar apoio técnico e financeiro para a aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde.		
<b>Valor Total Conveniado:</b> R\$ 112.263,84		
<b>Valor Transferido pelo Concedente:</b> R\$ 103.948,00		<b>Percentual de Participação:</b> 92,59
<b>Valor da Contrapartida do Conveniente:</b> R\$ 8.315,84		<b>Percentual de Participação:</b> 7,41
<b>Liberação dos Recursos ao Conveniente</b>		



Ordem Bancária – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
403770 (fl. 10, volume principal).	28/6/2004	30/6/2004 (fl. 101, volume principal).	R\$ 103.948,00

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).

### EFEITIVAÇÃO DAS CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS

3. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de citações e de audiência, 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 às folhas 392-409 (volume 1).

Responsáveis	Ofício – Citação/Audiência	Aviso de Recebimento (AR)
Sr. Hermann Elson de Almeida Filho (CPF 209.047.624-91).	Peça 13, p. 1-4.	Peça 18, p. 1.
Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68).	Peça 16, p. 1-3.	Peça 23, p. 2 (Sr. Válber da Silva Melo, representante do responsável).
Planam Indústria, Comércio e Representação e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43).	Peça 14, p. 1-3.	Peça 22, p. 2.
Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91).	Peça 15, p. 1-3.	Peça 21, p. 2.

3.1. Ressalta-se que a efetivação das citações dos responsáveis baseou-se nas seguintes irregularidades (cf. fls. 402-403, volume 1):

a) citação: superfaturamento na aquisição do veículo objeto do Convite 1/2004 com recursos recebidos por força do Convênio 759/2003 (Siafi 494585) firmado entre o Ministério da Saúde e Prefeitura Municipal de Mar Vermelho/AL.

a.1) responsáveis: empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin, Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Hermann Elson de Almeida Filho.

Valor Pago	Débito (92,59%)	Data
R\$ 69.950,00	R\$ 37.526,20	12/7/2004

b) audiência do Sr. Hermann Elson de Almeida Filho (cf. subitem 11.1 – fls. 403-405, volume 1): Irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4546 realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 759/2003 (Siafi 494585):

b.1) Irregularidade: homologação e adjudicação dos procedimentos licitatórios relativos aos Convites 1/2004 e 2/2004 com indícios de montagem e direcionamento, ante a identificação das seguintes ocorrências:

- b.1.1) fracionamento indevido da despesa, considerando a realização de dois procedimentos licitatórios na modalidade convite, sendo um para aquisição do veículo e outro para aquisição dos equipamentos, conquanto o valor disponível para execução do objeto – R\$ 112.263,84 – ultrapassasse o limite estabelecido pela Lei 8.666/1993 para essa modalidade (Norma infringida: art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993);
- b.1.2) ausência de aprovação prévia pela assessoria jurídica das minutas dos instrumentos convocatórios (Norma infringida: art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei 8.666/1993);
- b.1.3) não comprovação de que foi dada a devida publicidade aos certames (Norma infringida: art. 22, § 3º, da Lei 8.666/1993);
- b.1.4) não constam dos autos dos processos licitatórios os comprovantes de retirada dos editais pelas empresas participantes dos certames (Norma infringida: art. 38, inciso II, da Lei 8.666/1993);
- b.1.5) documentos de habilitação das empresas evidenciando a montagem dos procedimentos licitatórios (Norma infringida: art. 90 da Lei 8.666/1993), diante das seguintes constatações:
- b.1.5.1) Planam Industria, Comércio e Representação Ltda.: observa-se que a data de autenticação do documento referente à 10ª alteração contratual (31/5/2004) é posterior à data de abertura da licitação (Convite 1/2004), que ocorreu em 5/2/2004;
- b.1.5.2) Esteves & Anjos Ltda. ME (Convite 1/2004): a certidão quanto à dívida ativa da União foi emitida em data posterior à data de abertura da licitação;
- b.1.6) habilitação das seguintes empresas com documentos vencidos (Norma infringida: art. 90 da Lei 8.666/1993):
- b.1.6.1) Unisau – Comércio e Indústria Ltda.: Certificado de Regularidade do FGTS (Convite 2/2004);
- b.1.6.2) Adilvan Comércio e Distribuição Ltda.: Certificado de Regularidade do FGTS (Convite 2/2004);
- b.1.7) as propostas apresentadas pelas empresas relativamente às Cartas-Convite 1/2004 e 2/2004 apontam data de abertura dos certames diversa da prevista nos respectivos editais;
- b.2) Irregularidade: liquidação irregular das despesas, considerando que:
- b.2.1) as notas de empenho não especificam a fonte dos recursos e as notas fiscais emitidas pelas empresas Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. e Unisau - Comércio e Indústria Ltda. não trazem o atesto de recebimento (Norma infringida: arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964);
- b.2.2) inexistência de ordens de pagamento exaradas por autoridade competente no processo de liquidação das despesas (Norma infringida: art. 64, parágrafo único, e 65, da Lei 4.320/1964).

#### **Das Alegações de Defesa e Razões de Justificativas**

#### **4. Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin e empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda.**

4.1. Embora os ofícios citatórios encaminhados pelo Tribunal tenham sido recebidos pelos responsáveis, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (peça 23, p. 2 – cf. ofício dirigido ao Sr. Valber da Silva Melo, representante do responsável), Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin (peça 21, p. 2), e empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (peça 22, p. 2), após o decurso do prazo regimental, os responsáveis não apresentaram defesa, fazendo-se operar contra eles os efeitos da

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

5. Sr. Hermann Elson de Almeida Filho (CPF 209.047.624-91), ex-Prefeito do Município de Mar Vermelho/AL (peça 18, p. 1-65):

5.1. A seguir, será relacionada síntese da defesa apresentada pelo responsável e a correspondente análise:

ARGUMENTOS À PEÇA 18, P. 3-6 – DA EXTINÇÃO DA TCE, AUSÊNCIA DE PROVA QUANTO AO SUPOSTO DANO AO ERÁRIO, ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E MÁ FÉ DO RESPONSÁVEL (DOLO).

5.2. A defesa alega que a presente TCE possui como objetivo principal o ressarcimento de suposto dano ao erário federal, motivado, segundo consta nos autos, no superfaturamento dos objetos licitados no valor originário de R\$ 37.526,20, sem, contudo, nada provar nesse sentido. Aduziu que deveria – por força legal – ao menos, constar nos autos avaliação de mercado dos objetos licitados, para que pudesse lastrear o pleito de ressarcimento, eis que nada há que comprove como se chegou ao suposto superfaturamento.

5.3. Segundo o defendente, a pena de ressarcimento integral do dano, conforme consta no art. 12, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), é aplicada somente quando ocorre o efetivo dano ao erário, sendo certo, porém, que não se pode vislumbrar a ocorrência de ato de improbidade que cause enriquecimento ilícito do agente ou de terceiro submetido aos termos da referida legislação, sem que exista a efetiva prova de dano ao erário. A defesa transcreveu excerto de decisões do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema (peça 18, p. 3-4), bem como trouxe aos autos doutrina de Alexandre Luis Mendonça Rollo e Pedro Silva Dinamarco sobre improbidade administrativa e má fé (peça 18, p. 5).

5.4. Aduziu que, ao revés do alegado na TCE, há nos autos (fls. 187-189) manifestação do Ministério da Saúde aprovando a prestação de contas Convênio 759/2003, conforme o Parecer 3405/2005. Assim, a defesa entende que não há como se falar em superfaturamento vez que o concedente aprovou a prestação de contas. Frisou que os fatos alegados pelo defendente encontram-se devidamente provados, ao revés da suposta tese de superfaturamento, a qual nada há nos autos que comprove. Segundo a defesa, por mais este motivo, não há como prosperar a presente Tomada de Contas Especial, devendo ser a mesma extinta de plano por ser totalmente carente de provas.

#### Análise

5.5. Equivoca-se completamente o defendente acerca da legislação invocável. Tem-se que grande parte dos excertos jurisprudenciais e doutrinários citados pelo responsável em sua defesa trata da responsabilidade civil dos agentes políticos, algo de que não se cogita nesta TCE nem se insere na jurisdição própria e privativa desta Corte. A lei que norteou o chamamento dos responsáveis aos presentes autos foi a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

5.6. 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). Convém lembrar que as decisões da Corte de Contas não são judiciais, não vinculando, por essa razão, a atuação do Ministério Público, principal operador do ajuizamento de ações civis públicas por atos de improbidade administrativa no Brasil.

5.7. Quanto à alegação da defesa de que não há provas nos autos da ocorrência de superfaturamento na aquisição da UMS, tal argumento também não deve ser acolhido pelo Tribunal. Isto porque os autos comprovam o débito imputado ao responsável e demonstram a quantificação do dano, uma vez que o prejuízo ao Erário foi identificado mediante comparação

entre o preço praticado e o preço de referência definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens.

5.8. Os critérios utilizados encontram-se definidos na “Metodologia de Cálculo do Débito”, disponível no sítio eletrônico do TCU, e informada ao ex-prefeito no ofício citatório (peça 13, p. 1-4 – cf. item 10.1. às fls. 402-403, volume 1), mediante o seguinte endereço eletrônico:

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao\\_sanguessuga/metodologia\\_calculo\\_superfaturamento.doc](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc)

5.9. Resumidamente, a metodologia utilizada consistiu em estabelecer, por meio de pesquisa de mercado empreendida pela CGU e pelo Denasus, os preços de mercado ou de referência a serem utilizados como base de comparação para o cálculo do superfaturamento, bem como definir critérios objetivos que possibilitassem a comparação desses preços com os praticados em cada caso concreto. Definiu-se o preço de mercado de uma unidade móvel de saúde (UMS) como a soma de três componentes: o preço do veículo, o custo de transformação do veículo em UMS e o custo dos equipamentos a ela incorporados.

5.10. No TCU, a metodologia foi aprimorada. Para os preços dos veículos, passou-se a utilizar, sempre que possível, aqueles fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos, utilizados como referência, foram também levados em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas. Como o presente caso trata de superfaturamento na aquisição de um ônibus usado, não disponível diretamente na tabela da Fipe, busca-se o valor do veículo segundo tabela de preços de referência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) da Secretaria de Fazenda do Estado de Rondônia (Sefaz/RO), adotando-se como preço de mercado o preço da tabela do IPVA no ano de aquisição do veículo. A utilização desse referencial, sem dúvida, beneficia o responsável na medida em que apresenta preços cuja base de cálculo apresenta-se superior à média nacional de preços de veículos, considerando, para tanto, a distância dos grandes centros urbanos, o que eleva consideravelmente o valor do frete. Cabe destacar que tal tabela também utiliza as pesquisas da FIPE como referência, o que garante preços de referência decorrentes de ampla pesquisa de mercado.

5.11. Para conferir ainda mais conservadorismo aos critérios adotados, a fim de se avaliar com bastante segurança a existência ou não de superfaturamento, considerou-se a prática de sobrepreço apenas nos casos em que os valores praticados excedessem os valores médios de mercado das unidades móveis de saúde em mais do que 10%, patamar esse aprovado pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009.

5.12. Cabe destacar que, de acordo com o Denasus/CGU, “em várias licitações, foram adquiridos ônibus sucateados, realizadas transformações de péssima qualidade e instalados equipamentos desconhecidos – o que configura montagens do tipo fundo de quintal” (Voto do Relator no Acórdão 2451/2007-TCU-Plenário). A esse respeito, a equipe do Denasus/CGU destacou que os valores utilizados como referência dos custos de veículo, transformação e montagem, foram baseados em serviços de alto padrão, com materiais de qualidade satisfatória e equipamentos de marcas tradicionais, enquanto as montagens realizadas pelas empresas vencedoras das licitações careciam, muitas vezes, de qualidade aceitável.

5.13. Ademais, o cálculo do débito ora imputado ao responsável apresenta-se demonstrado às fls. 402-403 (subitem item 10.2.), mediante a comparação dos preços de referência com os preços praticados no convênio em estudo, de acordo com a metodologia descrita. Sobre este valor, calculou-se o montante a ser restituído aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, com base no

percentual de participação financeira da União no convênio. Dessa forma, conclui-se que a metodologia de cálculo em apreço foi, sobretudo, favorável ao responsável.

5.14. No tocante à aprovação da prestação de contas dos recursos conveniados pelo concedente, registre-se que a atuação desta Corte de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, não é obstada pela constatação de que a matéria sob apuração está sendo tratada de modo diverso no âmbito do Ministério da Saúde ou do Poder Judiciário. Nesse sentido, a aprovação das contas pelo FNS não interfere na análise da despesa efetuada pelo TCU, vez que, até aquele momento do exame das contas por parte do órgão concedente, não havia metodologia adequada para avaliação dos custos dos veículos, adaptações e equipamentos.

5.15. A competência de apuração de irregularidades na gestão de recursos públicos por parte do Tribunal de Contas da União decorre do estabelecido no art. 70 da Constituição Federal e na Lei 8.443/1992. A tomada de contas especial tem como pressuposto a ocorrência de dano ao Erário, a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito.

5.16. Há de se considerar, ainda, que a presente TCE é resultado da conversão de Representação autuada no TCU a partir de Relatório de Fiscalização decorrente da Auditoria 4546, realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) e pela Controladoria Geral da União (CGU) na Prefeitura Municipal de Mar Vermelho/AL, com a finalidade de verificar a execução do Convênio 759/2003 (Siafi 494585).

5.17. Ademais, ressalta-se que este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo-se 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: 2.331/2008-1ª Câmara, 892/2008-2ª Câmara e 383/2009-Plenário.

5.18. Logo, a jurisdição e a competência do Tribunal, no que tange ao julgamento das contas, são privativas e, por conseguinte, independem de outras instâncias, como já assentou a doutrina e jurisprudência desta Corte, a exemplo das Decisões 44/1999-Plenário; 58/1996-2ª Câmara; 251/2001-Plenário e 1.499/2002-Plenário e do Acórdão 73/2002-1ª Câmara.

#### ARGUMENTOS À PEÇA 18, P. 6-9 – DA QUESTÃO PREJUDICIAL DO MÉRITO - PRESCRIÇÃO.

5.19. O defendente faz referência ao tema envolvendo a prescrição, no sentido de que é a perda da pretensão em razão do decurso do tempo, e consiste em princípio de ordem pública, informador para todos os campos do direito, inclusive para o Direito Administrativo. Aduz que consiste na regra, sendo, por questões óbvias, a imprescritibilidade a exceção. Nesse norte – restando convicta acerca da aplicação da prescrição aos atos das “Cortes de Contas” – a defesa alega que a questão *sub examine*, por se tratar de Tomada de Contas Especial, ante a omissão legal, deve submeter-se ao prazo prescricional estabelecido pelo vigente Código Civil aplicável às ações de reparação civil, qual seja, de três anos.

5.20. Ainda segundo a defesa, a tese ora posta se arrima no fato da pretensão de ressarcimento ter caráter compensatório, tendo como função restituir o patrimônio público ao *status quo ante*, de tal forma que se trata efetivamente de uma pretensão de reparação civil decorrente da comprovação de prejuízos ao erário derivados da prática de atos ilícitos (o que no caso dos autos se admite apenas *ad argumentandum*). Portanto, sendo indiscutível o reconhecimento de que a pretensão de ressarcimento é regulada pelo direito civil, a saída correta é estabelecer o prazo prescricional em três anos, por ser esse o prazo geral para o perecimento das pretensões de reparação civil das pessoas físicas e jurídicas brasileiras, o que inclui as pessoas de direito público, na medida em que não existe uma norma específica que lhes atribua prazo mais benéfico. Alegou

que determinar a aplicabilidade do direito civil, impingindo-lhe o prazo trienal, é fazer valer o cânone hermenêutico básico que determina a prevalência da norma específica sobre a geral.

5.21. Foi ressaltado pelo defendente que essa interpretação do Código Civil já encontra defensores dentro desta Corte de Contas. *In casu*, os supostos atos praticados eivados de irregularidades se deram entre janeiro e fevereiro de 2004, à luz do que consta nos autos, destarte pelo fato da TCE haver sido autuada em 4/9/2009, inarredável é a incidência do cutelo prescricional. Aduziu que, mesmo não sendo admitida a prescrição trienal (civilista), ainda assim, pode-se no caso dos autos ser aplicada a quinquenal (publicista), a qual é inclusive defendida de há muito com vigor pelo STJ (Recurso Especial 751.832 – SC, julgado em 7/3/2006, Relator Ministro Luiz Fux).

5.22. A defesa entende que, também, fulminara o mérito da TCE, haja vista levando-se em conta os cinco anos deveria ter sido instaurada até 4/2/2009, se assim não foi feito prescrito tal direito sob ambos os prazos (3 e 5 anos). Em desfavor dos que advogam tese contrária a aplicação da prescrição quinquenal publicista, o defendente citou Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual defende o prazo quinquenal, vez que não há regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. Diante disso, pelo fato de haver – seja na adoção da prescrição civilista trienal, seja na quinquenal publicista – teses bastante fortes para adoção de uma ou de outra, sendo a TCE instaurada além dos cinco anos, a defesa requereu a aplicação do defendido instituto no afã de extinguir-se o processo com julgamento de mérito.

#### Análise

5.23. A alegação de defesa não tem como ser acolhida pelo Tribunal, haja vista que, consoante o Acórdão 2709/2008-TCU-Plenário, esta Corte de Contas deixou assente que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis, em consonância com posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que, em 4/9/2008, ao julgar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento seriam imprescritíveis.

ARGUMENTOS ÀS PEÇA 18, P. 9-17 – SUPERFATURAMENTO DO VEÍCULO OBJETO DO CONVITE 1/2004 – INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO – EQUÍVOCO NA METODOLOGIA UTILIZADA – CONTRADIÇÃO COM OS NÚMEROS APRESENTADOS PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE – EXISTÊNCIA DE AÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL CUJO OBJETO SE CONFUNDE COM A PRESENTE TCE.

5.24. A defesa assinala que, precipuamente, pelo fato de a TCE ter como um dos escopos a indenização do suposto dano à União, motivado pelo não provado superfaturamento dos valores dos bens licitados, serão lançados tópicos quanto a este fato e, posteriormente, serão tratados, em sede de justificativas, as acusações de prática de atos contrários à Lei de Licitações e à Lei 4.320/1964. Imbuído neste mister, qual seja, demonstrar a inexistência de dano, o defendente alega que a metodologia utilizada por esta Corte de Contas para quantificação do débito não condiz com a realidade, haja vista notar-se que foi tomado como base um suposto valor de mercado do veículo totalizando R\$ 29.421,70.

5.25. Aduziu que o valor pago pela municipalidade, qual seja, R\$ 69.950,00 se deu para um veículo modificado, ou seja, o valor de mercado apontado por este digno Tribunal diz respeito – tão somente – ao veículo, razão pela qual inexistente o débito de R\$ 37.526,20. Como prova disso, a defesa cita o relatório de cálculo do prejuízo estimado da Unidade Móvel de Saúde acostado a fl. 31 dos autos, no qual há o registro estimado de que somente a transformação do veículo teria o valor de R\$ 61.736,76, ficando de fora – ainda – os equipamentos, portanto, impossível se falar em superfaturamento, nos moldes postos nos autos.

5.26. Foi salientado pelo defendente que a fl. 20 dos autos demonstra, mais uma vez por estimativa, que houve uma diferença de 9,8%, registre-se que tal valor foi estimado, ou seja, não há nenhuma prova de que se deu a diferença. Contudo, mesmo assim, levando-se em conta ser verdadeiro – o que se admite apenas por hipótese – tal percentual é infinitamente inferior ao apontado nesta TCE. Com base nisso, a defesa entende que não resta dúvida de que houve equívoco desta Corte quando da quantificação do débito, pois é fantasiosa a cifra encontrada como débito, tornando os elementos postos nos autos amplamente contraditórios, eivando-o de nulidade. Como se não bastasse o equívoco e até mesmo contradição existente dentro dos próprios autos, deve salientar, ainda, que na combatida TCE não há nada, repise-se nada, de concreto que demonstre qualquer espécie de superfaturamento.

5.27. A defesa entende que deve ser observado que na jurisprudência e doutrina pátria a obrigação de indenizar é sempre precedida de dano, conduta do agente e nexos causal entre a conduta e o dano. Não se poderia, assim, qualquer pessoa pretender reparação material sem a ocorrência de real prejuízo, pois, se assim não o fosse, estar-se-ia diante de notório e ilegítimo enriquecimento sem causa. Conforme dito, não se comprova nos autos, a existência de dano sofrido face da suposta conduta ímproba do responsável – o qual – registre-se de logo nada tem haver com a chamada “operação sanguessuga”. Assim, não há que se mencionar em possibilidade de reparação indenizatória, face à ausência dos requisitos essenciais ao seu deferimento. No entendimento da jurisprudência pátria, é ônus do autor – *in casu* União, a comprovação dos requisitos geradores da obrigação de indenizar, o que no presente caso não foi feito. Para tanto, a defesa reproduziu excerto de decisão do Superior Tribunal de Justiça (peça 18, p. 13-14).

5.28. O defendente assinala, ainda, o fato de existir demanda ajuizada perante a Justiça Federal de Alagoas realizando a cobrança do suposto valor devido a União, tendo sido salientado que a quantia cobrada no Judiciário tem o mesmo objeto desta TCE, razão pela qual se torna um impeditivo para o prosseguimento deste procedimento interno, sob pena do responsável vir a arcar duas vezes com o mesmo ônus na improvável hipótese de ser condenado. Aduziu, ainda, que não há como ser prudente a quantificação do débito ao alvedrio da União, sem que haja a demonstração, sequer, qual foi o critério para se chegar a quantia em combate, mesmo porque a jurisprudência, de há muito, vem entendendo que deve haver critério para fixação – dos valores cobrados a título de ressarcimento. Para evitar os argumentos trazidos pela a defesa, deveriam ser coligidas provas suficientes do suposto superfaturamento, evitando assim os exageros cometidos. Segundo a defesa, se assim o Tribunal não o fez, não lhe socorre o direito de tentar inverter o ônus da prova que sempre o acompanhou. Aduziu que não é prudente atribuir ao defendente um débito arrimado em fatos e números hipotéticos, sem que haja nada, em termos de provas, que levem ao convencimento de haver ocorrido superfaturamento. Por fim, a defesa requereu o julgamento pela inexistência de débito, bem como a aprovação das contas.

### Análise

5.29. A alegação de defesa não tem como prosperar, tendo por base a análise envolvendo os critérios adotados pelo Tribunal na apuração do superfaturamento em tela, consoante os subitens 5.8 a 5.12, retro, tendo por base a Metodologia de Cálculo do Débito, aprovada pelo Tribunal (*in* Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário).

5.29.1 No tocante ao argumento que o valor pago pela municipalidade se deu para um veículo modificado, e que o valor de mercado apontado pelo TCU diz respeito apenas ao veículo, não há como acolhê-lo. Em consulta à nota fiscal 228 (peça 6, p. 40) da empresa Planam, verifica-se que a discriminação do objeto adquirido – ônibus (...) versão vazia para adaptação de equipamentos médicos e odontológicos em seu interior – não deixa claro que se trata de veículo já transformado.

5.30. No que se refere ao fato de haver ação em tramitação na Justiça Federal de Alagoas contra o responsável, envolvendo a execução dos recursos conveniados, ressalta-se que a

competência de apuração de irregularidades na gestão de recursos públicos por parte do Tribunal de Contas da União decorre do estabelecido no art. 70 da Constituição Federal e na Lei 8.443/1992, independe de outras instâncias, como já assentou a doutrina e jurisprudência desta Corte (Decisões 44/1999-Plenário; 58/1996-2ª Câmara; 251/2001-Plenário e 1.499/2002-Plenário e do Acórdão 73/2002-1ª Câmara).

ARGUMENTOS À PEÇA 18, P. 17-20 – DA AUSÊNCIA DE CONDUTAS IMPROBAS – INEXISTÊNCIA DE DOLO DO RESPONSÁVEL.

5.31. O defendente assinala que a presente TCE não prova, de forma objetiva, a sua participação direta nas irregularidades, limitando-se a citar atos não praticados por ele, em que não se afigura a presença do dolo ou da má fé. Aduz que as narrativas postas nas várias páginas da TCE tentam, a todo custo, fazer junção da conduta do então prefeito com a suposta “máfia das ambulâncias”, para tanto lançando pesadas acusações, desprovidas de qualquer espécie de prova. Segundo a defesa, a investigação do MPF em instante algum cita o estado de Alagoas, tão pouco traz em qualquer parte a ligação do responsável com a “suposta máfia”, demonstrando a total carência de provas que acomete e vicia processualmente a TCE em questão.

5.32. Alega que a leitura apreçada do conteúdo dos autos, apartada dos argumentos da defesa, poderia levar à conclusão precipitada de ter ocorrido lesão aos cofres públicos, todavia, isso não aconteceu, pois os valores pagos foram condizentes com os de mercado, tanto é assim que o próprio Ministério da Saúde, por meio do ofício acostado aos autos informa que a prestação de contas foi aprovada. Aduz que o Ministério da Saúde, presume-se, após análise de todo o conteúdo do convênio, restou convencido da sua licitude e, por conseqüência, chancelou-o como aprovado.

5.33. Segundo o defendente, resta comprovado nos autos total ausência de prova da suposta conduta danosa ao Erário, que não ocorreu nenhum ilícito administrativo apto a ser capitulado como de improbidade administrativa. Ressaltou que somente ocorre improbidade administrativa quando presente o dolo e a má fé nos casos em que: importem em enriquecimento ilícito; que causem prejuízo ao Erário; que atentem contra os princípios da Administração Pública. A esse respeito, a defesa apresentou excerto do STF envolvendo a ausência de má fé do administrador público (peça 18, p. 18-19), por meio do qual assinala que não se pode confundir ilegalidade administrativa com improbidade, pois esta se encontra ligada juridicamente à desonestidade, devassidão e má-fé, em que o agente público, utilizando-se intencionalmente de uma prerrogativa funcional, procede com falta de decência, lesando o Erário, fato que em momento algum pode ser atribuído ao defendente. Afirmou, ainda, que, na hipótese de a conduta do ex-prefeito ser reputada como ilegal, mesmo assim, não poderia ser tipificada como devassidão ou desonestidade. Aduziu que, antes de qualquer punição, deveria ser sopesada a intenção dolosa do agente, com o componente da desonestidade, geradora do prejuízo ao ente público, tudo para possibilitar vantagens ilícitas para si ou para outrem.

5.34. Quanto às supostas condutas irregulares atribuídas ao defendente, alegou que o Prefeito Municipal não tem a obrigação funcional de analisar, em sua formalidade, os documentos que integram um processo licitatório, sendo tal responsabilidade inerente aos agentes públicos que se deparam com os autos em atos precedentes à homologação e à adjudicação. Aduziu que o agente político recebe, em seu Gabinete, os documentos regularmente formalizados, tendo sido assinalado que as supostas irregularidades não poderiam ser atribuídas ao ex-prefeito.

Análise

5.35. Inicialmente cabe ressaltar que, em nenhum momento, a análise já efetuada pelo corpo técnico desta Corte de Contas faz junção da conduta do então prefeito com a suposta “máfia das ambulâncias”. Diferentemente do alegado pela defesa, não houve qualquer acusação nesse sentido, conforme se depreende da instrução de fls. 392-409 (volume 1). No que concerne à alegação de

defesa ora apresentada, entende-se que essa não tem como ser acolhida pelo Tribunal, considerando que a conduta subjetiva do ex-prefeito está relacionada à adjudicação e homologação dos Convites 1/2004 e 2/2004 (fls. 197-200, volume principal) com fortes indícios de fraude e simulação de procedimentos licitatórios, tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades:

- a) fracionamento indevido da despesa;
- b) ausência de aprovação prévia pela assessoria jurídica das minutas dos instrumentos convocatórios;
- c) não comprovação de que foi dada a devida publicidade aos certames;
- d) não constam dos autos dos processos licitatórios os comprovantes de retirada dos editais pelas empresas participantes dos certames;
- e) documentos de habilitação das empresas evidenciando a montagem dos procedimentos licitatórios;
- f) as propostas apresentadas pelas empresas apontam a data de abertura dos certames diversa da prevista nos respectivos editais;
- g) liquidação irregular das despesas: as notas de empenho não especificam a fonte dos recursos; as notas fiscais não contêm o atesto de recebimento; inexistência de ordens de pagamento exaradas por autoridade competente;
- h) superfaturamento na aquisição do veículo.

5.36. Registre-se que tais irregularidades não constituem mera falha formal do ex-gestor. Isto porque o defendente, como chefe da Administração Municipal, tinha o dever de observar os princípios insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993, em especial os da competitividade, da isonomia, da moralidade e da probidade administrativa, de modo a garantir a melhor oferta (preço e qualidade) para a aquisição da UMS.

5.37. Nesse caso, o ex-gestor poderia ter discordado dos critérios utilizados para a convocação das empresas participantes, tendo em vista o teor das irregularidades elencadas no subitem 5.35., retro. Por ter sido, à época, o responsável pela adjudicação e homologação dos certames, entende-se que o ex-prefeito não poderia se furtar da responsabilidade de supervisionar todo o processo de aquisição da UMS.

5.38. Caberia, portanto, ao ex-prefeito, ante a constatação das irregularidades em questão, proceder à anulação do procedimento licitatório, bem como providenciar a repetição do certame, na modalidade de Tomada de Preços, em razão de haver sido constatado que a soma dos dois certames alcançou o valor de R\$ 112.263,00 (Notas Fiscais às fls. 290 e 379, volume 1), observando-se os preceitos da Lei 8.666/1993.

5.39. Dessa forma, tem-se que a adjudicação e homologação dos procedimentos licitatórios ensejou em ato praticado contrário aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993, em especial os da competitividade, isonomia, moralidade e da probidade administrativa, restando configurada a conduta dolosa por parte do ex-prefeito.

5.40. Ainda sobre a questão envolvendo a conduta subjetiva do ex-prefeito, reproduz-se, a seguir, excerto do Voto do Exmo. Sr. Ministro Marcos Vilaça (*in* Acórdão 1141/2003-TCU-1ª Câmara), em que foi abordado o tema em comento:

(...)

3. Nesse sentido, o recorrente inicialmente consigna que não deveria ser-lhe imputada responsabilidade quanto aos fatos em exame, uma vez que esta deveria recair sobre os servidores do município encarregados dos processos licitatórios e da fiscalização dos respectivos contratos.

4. No entanto, o responsável, na condição de prefeito municipal e ordenador de despesas, não pode se furtar a manter o controle sobre as ações de seus subordinados nem se eximir das responsabilidades inerentes ao cargo. Se assim não fosse, ficaria o gestor municipal na confortável situação de atribuir a seus subordinados quaisquer irregularidades eventualmente havidas em sua gestão, cujo responsável último, registre-se, é o prefeito. Além disso, o responsável homologou e adjudicou os processos licitatórios e, tendo tido ciência dos atos praticados pela comissão de licitação, convalidou-os. Oportuna, a esse respeito, a lição de Hely Lopes Meirelles sobre a questão: “Com a homologação, a autoridade homologante passa a responder por todos os efeitos e conseqüências da adjudicação, isto porque a decisão inferior é superada pela superior, elevando-se assim, a instância administrativa. Havendo, p. ex., mandado de segurança contra a adjudicação homologada, a autoridade impetrada há de ser a que homologou o ato impugnado” (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 21ª Edição, pág. 280).

5. Também não produz qualquer efeito no Acórdão questionado a alegação de que o Decreto-lei 201/67 prevê crimes de natureza formal e não de mera conduta, uma vez que a condenação se fundamentou na hipótese prevista no art. 16, III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, ou seja, ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

6. Com relação à existência do elemento subjetivo, ou seja, culpa ou dolo, ponto também invocado pelo recorrente, entendo que não pode ser afastada, por tudo que já se disse, a culpa grave do ex-prefeito ao adjudicar procedimentos licitatórios eivados de irregularidades, entre elas a simulação de licitação com execução fictícia de contrato.

(...)

5.41. Assim, há de ser considerado que o Sr. Hermann Elson de Almeida Filho chamou para si toda a responsabilidade da escolha das referidas empresas para o fornecimento da UMS, considerando que caberia ao chefe do poder executivo, na função de supervisão e acompanhamento dos atos praticados, observar os preceitos legais em busca da legitimidade do procedimento licitatório. A esse respeito, reproduz-se, a seguir, excerto do Voto do Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz (*in* Acórdão 1295/2011-TCU-2ª Câmara):

(...)

14. A Secex/7 e o MP/TCU consideraram improcedentes os argumentos do ex-dirigente municipal, eis que:

a) há a possibilidade de responsabilização de agentes políticos, conforme decidido, de forma reiterada por esta Corte, desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença;

(...)

c) diante das irregularidades apontadas na alínea anterior, a responsabilidade da comissão de licitação aparece de forma residual e em nada aproveitaria ao ex-prefeito. Ademais, a responsabilidade desse agente independe de existirem ou não outros culpados.

(...)

e) de fato, o ordenador de despesa não é responsável por prejuízos decorrentes de atos praticados por agente subordinado. Contudo, pode ser responsabilizado em caso de conivência com tais atos ou, ainda, em face da ausência da supervisão hierárquica que cabe a todos os agentes públicos, mesmo aos agentes políticos;

f) o instituto da delegação transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados.

(...)

ARGUMENTOS À PEÇA 18, P. 20 – Violação ao artigo 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993 – Fracionamento de despesa

5.42. A defesa alega que não há que se falar em fracionamento de licitação por entender que os convites respeitaram os limites de valores preconizados na Lei 8.666/1993, considerando que os objetos licitados são de natureza distinta, um para aquisição do veículo modificado e outro para

compra de materiais e equipamentos médico hospitalares. Aduz que os valores das propostas vencedoras não ultrapassaram o limite preconizado para a modalidade convite, não havendo razão alguma para se falar em fracionamento.

#### Análise

5.43. As razões de justificativas do defendente não podem ser aceitas pelo Tribunal por haver sido constatado o fracionamento da despesa na realização dos Convites 1/2004 e 2/2004 (cópia do Processo Licitatório – fls. 201-381, volume 1), tendo em vista que a soma dos certames resultou em R\$ 112.263,00.

5.44. Cabe ressaltar que a Lei 8.666/1993 não veda a realização de dois certames, desde que observada a modalidade pertinente para a aquisição do objeto licitado (no caso uma unidade móvel de saúde), conforme disposto no art. 23, inciso II e § 2º. Assinala-se, ainda, que a observância do valor global do objeto licitado, por meio de Tomada de Preços, permite tanto a publicidade quanto a concorrência mais ampla, no intuito de preservar a proposta mais vantajosa para a administração. É este o entendimento do TCU em diversos julgados, como se depreende dos Acórdãos 276/2010-P, 6552/2009-2ª Câmara, 88/2000, 313/2000, 2.367/2005 e 1.477/2005, da 2ª Câmara; 258/1995 e 93/1999, da 1ª Câmara; e 45/1993, 85/1999, 125/2000, 1.339/2003, 871/2005 e 966/2005, do Plenário.

5.45. Registre-se, também, que, na execução de diversos convênios firmados com municípios das regiões Norte e Nordeste, cujas licitações receberam a devida publicidade, verificou-se que houve a participação de empresas concessionárias que forneceram veículos devidamente transformados em unidades de saúde, a exemplo do que ocorreu nos Convênios FNS 1206/2001 (GO), 3883/2001 (RN), 2514/2002 (PA), 3754/2002 (RO), 1067/2003 (RN), 1750/2003 (PA), 1904/2004 (RO), 4138/2004 (MS), 1703/2005 (PA), 1858/2005 (MT), entre diversos outros.

#### ARGUMENTOS À PEÇA 18, P. 20-21 – Violação ao artigo 38, inciso VI e parágrafo único da Lei 8.666/1993 – ausência de aprovação da assessoria jurídica

5.46. Segundo o defendente, a ausência de prévia aprovação da minuta pela assessoria jurídica não invalida o procedimento licitatório, sobretudo pelo fato de se tratar de convite. Aduz que, tão pouco, há como responsabilizar o prefeito por tal ato, haja vista que caberia à CPL provocar a oitiva do setor jurídico após elaboração do edital. Alegou que o texto legal supostamente violado é elucidativo ao estabelecer que as minutas dos editais, contratos, acordos, convênios ou outros ajustes devem aprovados por assessoria jurídica.

5.47. A defesa baseou-se na doutrina de Jesse Torres Pereira Junior, segundo a qual a Lei de Licitações e Contratos exclui o exame jurídico prévio ao ato convocatório do convite, que é a carta, exclusão que se presume devido ao baixo valor do objeto e a simplicidade do procedimento que caracterizam tal modalidade. Aduziu que o vício apontado na TCE não macula o certame e que não acarreta, necessariamente, a sua nulidade. Concluiu que inexistente a apontada irregularidade, sobretudo pelo fato de não ser atribuição do ex-prefeito tal ato.

#### Análise

5.48. As razões de justificativas não tem como ser acolhidas pelo Tribunal, haja vista que os pareceres jurídicos (fls. 206-207, volume 1) não versam sobre a legalidade da minuta das Cartas Convites 1/2004 e 2/2004, contrariando o inciso VI e § único do art. 38 da Lei 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexistência;

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

ARGUMENTOS À PEÇA 18, P. 21 – Violação ao artigo 22, § 3º da Lei 8.666/1993 – ausência de publicidade aos certames

5.49. A defesa contesta a necessidade de divulgação dos certames por entender que os mesmos se deram pela modalidade convite e, como tal, a lei não exige publicação de edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de cinco dias úteis, por meio da chamada Carta-Convite. Aduz que, nessa modalidade licitatória, não há obrigatoriedade de publicação do ato convocatório, bastando apenas o envio dos convites, bem como a afixação em locais públicos.

Análise

5.50. As razões de justificativas não podem ser acolhidas pelo Tribunal, considerando que a equipe de fiscalização da CGU/Denast não localizou, nos processos licitatórios, o meio utilizado para a divulgação dos editais, conforme determina o § 3º do art. 22 da Lei 8.666/1993 (fl. 12, volume principal).

ARGUMENTOS À PEÇA 18, P. 21 – Violação ao inciso II do artigo 38 da Lei 8.666/1993 – ausência de comprovantes da retirada dos editais pelas empresas participantes dos certames

5.51. O defendente alega que, na modalidade convite, cabe à Administração, com base nos princípios da moralidade e isonomia, escolher os destinatários do convite, não havendo fixação legal quanto ao número máximo de convidados, razão pela qual a presença dos licitantes com a oferta de proposta já supre a atacada violação ao texto legal.

Análise

5.52. As razões de justificativas não devem ser aceitas pelo Tribunal, tendo em vista que não foi possível identificar os signatários nos comprovantes de entrega das cartas-convites, conforme apurou a equipe de fiscalização da CGU/Denast (fl. 13, volume principal), em desacordo com o citado diploma legal.

ARGUMENTOS À PEÇA 18, P. 21-22 – Violação ao artigo 90 da Lei 8.666/1993 – irregularidades na habilitação dos licitantes

5.53. A defesa alega que, mesmo que tenha havido todas as supostas irregularidades, jamais tais atos podem ser imputados ao defendente por não haver o mesmo praticado nenhum ato relacionado às fases de habilitação e colhimento de propostas. Aduz que tais atos foram de autoria dos servidores municipais.

Análise

5.54. As razões de justificativas não tem como prosperar, considerando a análise contida nos subitens 5.35. a 5.41., retro, por meio da qual se conclui que caberia ao chefe do poder executivo, na função de supervisão e acompanhamento dos atos praticados, observar os preceitos legais em busca da legitimidade do procedimento licitatório. Ademais, o ex-gestor poderia ter discordado dos critérios utilizados para a convocação das empresas participantes, tendo em vista o teor das irregularidades envolvendo a documentação apresentada nos certames.

ARGUMENTOS À PEÇA 18, P. 22-23 – Violação aos artigos 62, 63, § 2º, inciso III, 64, parágrafo único e 65, da Lei 4.320/1964 – irregularidades na liquidação da despesa

5.55. O defendente alega que não resta dúvida de que os bens adquiridos foram entregues à municipalidade, conforme fotos e documentos do veículo juntados aos autos. Aduz que não houve violação aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Segundo a defesa, muito menos se pode afirmar que houve descumprimento dos artigos 64 e 65 do mesmo diploma legal, pois o pagamento das despesas foi ordenado pela autoridade competente.

5.56. Alega que os vícios narrados nos autos são de cunho material, não demonstrando que o defendente tenha contribuído para isso, tão pouco que haja qualquer locupletamento por este ato não praticado. Aduz que não resta provada qualquer conduta dolosa do ex-prefeito que venha a justificar a presente ação arrimada na prática de supostos atos de improbidade, razão pela qual devem ser julgados insubsistentes os argumentos postos na TCE e, conseqüentemente, declarada a inexistência de superfaturamento, bem como, aceitas as justificativas de não violação da Lei de Licitação e da Lei 4.320/1964.

#### Análise

5.57. As razões de justificativas não podem ser acolhidas pelo Tribunal, haja vista que restaram apuradas, por meio da fiscalização realizada pela CGU/Denasus, as seguintes irregularidades envolvendo a execução do Convênio 759/2003 (Siafi 494585):

a) não houve indicação, no empenho, da fonte de recursos utilizados na aquisição da UMS, inclusive a contrapartida (fl. 16, volume principal);

b) nas notas fiscais referentes à UMS e aos equipamentos não constam o atesto de recebimento, em afronta aos arts. 63 da Lei 4.320/64 e 36 do Decreto 93.872/86 (fls. 16-17, volume principal).

5.58. Considerando que as alegações de defesa e as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Hermann Elson de Almeida Filho, ex-Prefeito do Município de Mar Vermelho/AL, não ilidiram as irregularidades apuradas nos autos, somos de opinião que as mesmas não devem ser acolhidas pelo Tribunal.

### **Comunicações Processuais**

#### **6. Ao Congresso Nacional**

6.1. O subitem 9.2.4, conjugado com o 9.2.1, do Acórdão 158/2007-TCU-Plenário, exarado no TC 021.835/2006-0, deliberou no sentido de o Tribunal remeter os resultados das tomadas de contas especiais decorrentes dos processos incluídos na “operação sanguessuga” ao Congresso Nacional, à medida que forem concluídas.

6.2. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtora enviar uma a uma as deliberações correlatas ao tema. Nesse sentido, de forma a operacionalizar o feito, a 2ª Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 5664/2010, determinou a então 7ª Secex que:

doravante, encaminhe trimestralmente à Secretaria de Planejamento do TCU – Seplan informações consolidadas acerca dos julgamentos das tomadas de contas especiais relativas à chamada “Operação Sanguessuga”, para serem incluídas nos relatórios trimestrais de atividades do TCU a serem encaminhados ao Congresso Nacional, como forma de dar cumprimento ao subitem 9.2.4, conjugado com o subitem 9.2.1, do acórdão 158/2007-Plenário.

6.3. Posteriormente, mediante o Acórdão 1295/2011, a 2ª Câmara deste Tribunal resolveu efetuar a mesma determinação à unidade técnica responsável pela instrução dos processos relativos à chamada “Operação Sanguessuga”. Considerando que, consoante disposto na Portaria-Segecex 4, de 11/1/2011, a 4ª Secex ficou responsável pelos processos referentes à aquisição de UMS, esta Secretaria dará cumprimento à mencionada determinação.

## **7. Aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e Ministério Público Estadual**

7.1. Conforme demonstrado no subitem 10.2. às fls. 402-403, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 3.002,10, calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do conveniente. Desse modo, e considerando que a competência do Tribunal, no que concerne à fiscalização de transferências voluntárias, está adstrita aos recursos federais, faz-se necessário encaminhar cópia integral da deliberação que o Tribunal vier a adotar ao Tribunal de Contas responsável pelo controle externo do município em questão, como também ao Ministério Público Estadual competente, para as providências a cargo desses órgãos.

### **Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito**

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

### **Considerações Finais**

9. Como já ressaltado ao longo da instrução inicial, por meio da apuração efetivada pelos órgãos federais competentes, que culminou na chamada “Operação Sanguessuga”, levada a termo pela Polícia Federal, foram caracterizadas as responsabilidades e os crimes processados em esquema de fraude a licitações para compra de ambulâncias em diversos municípios do país. As conclusões constantes da Denúncia do Ministério Público Federal (MPF) e do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) apontam que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos convenientes do Ministério da Saúde era composto, na sua base, por empresas da família Vedoin. Os principais responsáveis identificados, tanto pela Polícia Federal, quanto pela CPMI das ambulâncias, foram o Sr. Darci José Vedoin e seu filho Luiz Antônio Trevisan Vedoin, que confessaram o esquema de fraudes nos depoimentos prestados à Justiça Federal.

10. 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.

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

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

e) execução de fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU em 1.454 convênios federais firmados com o objetivo de adquirir unidades móveis de saúde;

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

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Hermann Elson de Almeida Filho não logrou afastar os indícios de superfaturamento. Com relação aos demais responsáveis, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin e empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., ressalta-se que os mesmos permaneceram revéis à citação do Tribunal 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.

17. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que o gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

17.1. No caso do gestor, o então prefeito do Município de Mar Vermelho/AL, Sr. Hermann Elson de Almeida Filho, propõe-se ainda que, em função da rejeição das suas razões de justificativa, seja aplicada ao responsável a multa do art. 58, II da Lei 8.443/1992.

### Propostas de Encaminhamento

18. Em vista do exposto,

18.1. Considerando que o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, a Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin e a empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. permaneceram revéis à citação do Tribunal;

18.2. Considerando a rejeição das alegações de defesa e razões de justificativas interpostas pelo Sr. Hermann Elson de Almeida Filho;

18.3. 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:

I – sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Hermann Elson de Almeida Filho (CPF 209.047.624-91), ex-Prefeito do Município de Mar Vermelho/AL, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, incisos III, do Regimento Interno;

II – sejam condenados 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 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	Valor (R\$)	Data
Sr. Hermann Elson de Almeida Filho (CPF 209.047.624-91); Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91); Planam Indústria, Comércio e Representação e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43).	R\$ 37.526,20	12/7/2004

III – seja aplicada, individualmente, aos responsáveis, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin e empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e ao Sr. Hermann Elson de Almeida Filho as multas previstas nos artigos 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV – seja autorizado, 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;

V – seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

VI – seja remetida cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:



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

4ª Secex, 19/10/2011.

*(assinado eletronicamente)*

**FAUSTO HENRIQUE FRANÇA**  
AUFC – Matr. 1717-5