

<u>OPERAÇÃO SANGUESSUGA</u> OBJETO: AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE	Relator: Ministro Aroldo Cedraz
--	---------------------------------

TC 031.156/2010-0

Apensos: TC 019.519/2008-0

TC 031.157/2010-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Guapimirim/RJ

Responsáveis: Ailton Rosa Vivas (CPF: 248.023.107-06), Frontal Ind. e Com. de Moveis Hospitalares Ltda ME (CNPJ: 01.140.694.0001-25), Luiz Antonio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68), Ronildo Pereira Medeiros (CPF: 793.046.561-68)

Proposta: Preliminar – Citação / audiência

1. Introdução

1.1. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) é resultado da conversão de processo de Representação autuado no TCU a partir de Relatório de Fiscalização decorrente da Auditoria 5179, realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) e pela Controladoria Geral da União (CGU) na Prefeitura Municipal de Guapimirim/RJ com a finalidade de verificar a execução do Convênio 667/2001 (Siafi 430297), celebrado com o Ministério da Saúde (MS), cujo objeto foi a aquisição de 01 unidade móvel de saúde (UMS).

1.2. A auditoria originou-se da “Operação Sanguessuga”, deflagrada pela Polícia Federal para investigar fraudes em licitações e superfaturamentos nas aquisições de ambulâncias.

1.3. A autuação e a conversão da Representação em TCE foram autorizadas pelo Tribunal em Sessão de 21/11/2007 (subitens 9.4.1 e 9.4.2.1 do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário).

1.4. Consta à peça 1, p. 9, sumário contendo relação dos principais documentos que compõem este processo, com vistas a facilitar a identificação das peças.

2. Processos Apensados

TC	Natureza	Descrição Sumária
019.519/2008-0	Representação	Trata-se de Representação originada a partir de comunicação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a propósito do resultado de Inspeção Especial realizada na Prefeitura Municipal de Guapimirim/RJ, cujo objetivo era “verificar a regularidade dos procedimentos de aquisição de unidades médicas móveis”, entre os quais os relacionados à execução do Convênio FNS 667/2001, objeto dos presentes autos.

		Logo após sua autuação, o processo foi sobrestado em cumprimento a orientação do Plenário deste Tribunal, proferida na sessão de 19/7/2006, no sentido de que todos os feitos da espécie deveriam ter sua análise suspensa até a conclusão dos estudos realizados pelo Grupo de Trabalho designado para propor o tratamento a ser dado aos processos oriundo da Operação Sanguessuga. Após tal definição, por sugestão da então Secex-7, o TCU, por meio do Acórdão 7320/2010 - 2a Câmara, decidiu pelo apensamento da referida representação a este processo, para exame em conjunto, o que ora se procede.
031.157/2010-6	TCE	Tomada de Contas Especial constituída a partir do relatório de auditoria produzido pelo Denasus/CGU quanto à execução do Convênio FNS 2128/2001, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Guapimirim/RJ. O processo teve sua instrução inicial efetuada no âmbito da Secex-4 (peças 12 a 15 do apenso), que concluiu pela necessidade da realização de audiência e citação dos responsáveis ali arrolados. O titular da Secex-4, mediante despacho (peça 15, p. 1, do apenso), utilizando-se da delegação de competência concedida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Aroldo Cedraz, determinou, preliminarmente, o apensamento do mencionado processo a este feito, para exame em conjunto dos fatos tratados nos dois processos, uma vez que, em ambos, o responsável principal é o ex-prefeito municipal de Guapimirim, Sr. Ailton Rosa Vivas. Dessa forma, as medidas necessárias à continuidade da instrução do apensado em referência serão incorporadas à proposta de encaminhamento da presente instrução.

3. Processos Conexos

TC	Natureza	Descrição Sumária
011.638/2006-8	Solicitação do Congresso Nacional	Solicita inspeção extraordinária nos contratos referentes à operação sanguessuga.

4. Processos de Interesse

TC	Natureza	Descrição Sumária
021.835/2006-0	Solicitação do Congresso Nacional	Solicitação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI no sentido de requisitar informações sobre as prestações de contas feitas pelos Municípios que realizaram a compra de ambulâncias nos exercícios financeiros de 2001 a 2005.
021.829/2006-3	Solicitação do Congresso Nacional	Solicitação da CPMI no sentido de requisitar informações sobre os procedimentos utilizados para fiscalização da aplicação de recursos repassados pela União a municípios e pessoas jurídicas de direito privado incluindo as OSCIP e ONG, com foco no escândalo da Operação Sanguessuga.

5. Histórico

5.1. 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.

5.2. As investigações começaram em 2002, a partir da notícia de que um grupo de pessoas residentes no Estado do Mato Grosso desviava ilicitamente recursos do Fundo Nacional de Saúde por meio da manipulação de licitações realizadas em diversos municípios do Acre. Naquele mesmo ano, o Procurador da República Fernando José Piazenski encaminhou Representação a este Tribunal (TC 013.827/2002-1) acerca da Tomada de Preços 15/2002, realizada pelo município de Rio Branco/AC, alertando para o fato de que, provavelmente, a situação de superfaturamento indicada estaria acontecendo em diversas localidades.

5.3. Os levantamentos realizados pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria da Receita Federal em 2002 evidenciaram diversas irregularidades na constituição e no funcionamento da empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., vencedora da licitação em diversos municípios do Acre, pois indicaram que a empresa não funcionava em nenhum dos endereços anotados no contrato social, que fora constituída visando a emissão de notas fiscais frias e que possuía em seu quadro societário, à época, pessoas interpostas que não eram as verdadeiras beneficiárias dos rendimentos por ela produzidos.

5.4. Vieram a lume, então, as ligações existentes entre a empresa Santa Maria, a empresa Planam Comércio e Representações Ltda. e outras empresas “de fachada”, como a empresa Comercial Rodrigues Ltda. e a empresa Klass Comércio e Representações Ltda., todas de

propriedade da família Vedoin-Trevisan e que passaram a ser conhecidas como empresas do Grupo Planam.

5.5 De acordo com o MPF, os proprietários desse Grupo contavam com o apoio de outras empresas, que participavam das supostas licitações para dar a aparência de regularidade às ações fraudulentas. Na verdade, apurou-se uma extensa e complexa lista de empresas que, de alguma forma, participavam das licitações. As principais empresas envolvidas no esquema liderado pela família Vedoin constam da tabela abaixo (fonte: Relatório da CPMI das ambulâncias):

1	Adilvan Comércio e Distribuição Ltda.
2	Adiron Comércio e Distribuição Ltda.
3	Amapá Comércio e Serviços Ltda.
4	Delta Construções e Veículos Especiais Ltda.
5	Enir Rodrigues de Jesus – EPP
6	Esteves & Anjos Ltda.
7	Francisco Canindé da Silva - ME
8	Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda.
9	Ideal Automóveis Ltda.
10	KLASS Comércio & Representação Ltda.
11	Lealmaq Leal Máquinas Ltda.
12	Manoel Vilela de Medeiros – Medical Vilela
13	Medical Center Comércio de Equipamentos e Produtos Médico Hospitalares
14	MEDLAB - Comércio de Equipamentos Médico Hospitalares
15	Medpress Medicamentos e Serviços Ltda.
16	N. V. Rio comércio e Representações Ltda.
17	Nacional Comércio Material Hospitalares Ltda.
18	OXITEC HOSPITALAR Comércio de Materiais e Equipamentos Médicos Ltda.
19	Planam Comércio e Representação Ltda.
20	Romed Produtos Hospitalares Ltda.
21	Rotal Hospitalar Ltda.
22	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.
23	Sinal Verde Turismo Ltda.
24	Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda.
25	Torino Comércio de veículos Ltda.
26	UNISAU - Comércio e Indústria Ltda.

27	Vedobus- Comércio e Indústria de Veículos Ltda.
28	Vedocar-Transformação de Veículos e Comércio de Equipamentos Médico Ltda.
29	Vedomed Comércio Medico Hospitalar Ltda.
30	Vedoplam Consultoria e Representação Comercial Ltda.
31	Vedovel Comércio e Representações Ltda.
32	Via Trading Comércio de Medicamentos Ltda.

5.6. Segundo consignado no Relatório da CPMI das ambulâncias, o esquema Planam se estendeu por mais de seiscentas prefeituras durante pelo menos oito anos. Registrou-se que os contratos e os acertos para o direcionamento das licitações eram comumente firmados nos gabinetes dos parlamentares envolvidos ou em seus escritórios de representação nos Estados, e contavam com a presença dos prefeitos, de parlamentares e de representantes das empresas do Grupo Planam.

5.7. A Controladoria Geral da União e o Departamento Nacional de Auditoria do SUS desencadearam operação conjunta de fiscalização dos convênios do Fundo Nacional de Saúde para aquisição de Unidades Móveis de Saúde, em decorrência da Operação Sanguessuga, que descobriu esquema de fraude e corrupção na execução de convênios celebrados pelo Ministério da Saúde.

5.8. Por meio do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário, o Tribunal, entre outras providências, determinou ao Denasus e à CGU que encaminhassem os processos de fiscalização diretamente ao TCU, para serem autuados como representação. Nos casos em que houver indícios de superfaturamento, desvio de finalidade, desvio de recursos ou qualquer outra irregularidade que tenham causado prejuízo aos cofres da União, o TCU deverá convertê-los em Tomada de Contas Especiais.

6. Responsabilização

6.1. Da Desconsideração da Personalidade Jurídica das Empresas Contratadas

6.1.1. A desconsideração da personalidade jurídica não é novidade no âmbito desta Corte, havendo farta jurisprudência neste sentido (Acórdãos 83/2000, 145/2000, 516/2004, 33/2005, 873/2007, 791/2009 e Decisões 914/2000 e 497/2002, todos do Plenário). Nas hipóteses em que a fraude for de plano aferida, haverá a intenção preliminar de se pugnar pela desconsideração para também alcançar aqueles que efetivamente praticaram os atos lesivos.

6.1.2. Os casos relacionados à Operação Sanguessuga evidenciam claramente a utilização do anteparo protetor das pessoas jurídicas para a prática de atos fraudulentos e abusivos, no intuito de desviar recursos públicos. Segundo o art. 50 do atual Código Civil:

Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizada pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

6.1.3. Diante das fraudes cometidas, os supostos empresários não poderiam passar imunes, imputando-se responsabilidade e sanções apenas às abstratas pessoas jurídicas, constituídas para acobertarem seus sócios.

6.1.4. A propósito, e considerando eventual controvérsia acerca do tema, cabe citar as considerações do Exmo. Ministro Castro Meira do STJ quando do julgado do recurso ordinário em sede de mandado de segurança (RMS 15.166-BA):

Firmado o entendimento de que a Recorrente foi constituída em nítida fraude à lei e com abuso de forma, resta a questão relativa à possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, na esfera administrativa, sem que exista um dispositivo legal específico a autorizar a adoção dessa teoria pela Administração Pública.

A atuação administrativa deve pautar-se pela observância dos princípios constitucionais, explícitos ou implícitos, deles não podendo afastar-se sob pena de nulidade do ato administrativo praticado. E esses princípios, quando em conflito, devem ser interpretados de maneira a extrair-se a maior eficácia, sem permitir-se a interpretação que sacrifique por completo qualquer deles. Se, por um lado, existe o dogma da legalidade, como garantia do administrado no controle da atuação administrativa, por outro, existem Princípios como o da Moralidade Administrativa, o da Supremacia do Interesse Público e o da Indisponibilidade dos Interesses Tutelados pelo Poder Público, que também precisam ser preservados pela Administração. Se qualquer deles estiver em conflito, exige-se do hermeneuta e do aplicador do direito a solução que melhor resultado traga à harmonia do sistema normativo.

A ausência de norma específica não pode impor à Administração um atuar em desconformidade com o Princípio da Moralidade Administrativa, muito menos exigir-lhe o sacrifício dos interesses públicos que estão sob sua guarda. Em obediência ao Princípio da Legalidade, não pode o aplicador do direito negar eficácia aos muitos princípios que devem modelar a atuação do Poder Público.

Assim, permitir-se que uma empresa constituída com desvio de finalidade, com abuso de forma e em nítida fraude à lei, venha a participar de processos licitatórios, abrindo-se a possibilidade de que a mesma tome parte em um contrato firmado com o Poder Público, afronta aos mais comezinhos princípios de direito administrativo, em especial, ao da Moralidade Administrativa e ao da Indisponibilidade dos Interesses Tutelados pelo Poder Público. A concepção moderna do Princípio da Legalidade não está a exigir, tão-somente, a literalidade formal, mas a inteligência do ordenamento jurídico enquanto sistema. Assim, como forma de conciliar o aparente conflito entre o dogma da legalidade e o Princípio da Moralidade Administrativa é de se conferir uma maior flexibilidade à teoria da desconsideração da personalidade jurídica, de modo a permitir o seu manejo pela Administração Pública, mesmo à margem de previsão normativa específica.

(...)

Ademais, como bem lançado no Parecer Ministerial acostado às fls. 173/179, o abuso de um instituto de direito não pode jamais ser tutelado pelo ordenamento jurídico. Seria uma grande incongruência admitir-se a validade jurídica de um ato praticado com fraude à lei, assim como seria desarrazoado permitir-se, com base no Princípio da Legalidade, como é o caso dos autos, a sobrevida de um ato praticado à margem da legalidade e com ofensa ao ordenamento jurídico. Não pode o direito, à guisa de proteção ao Princípio da Legalidade, atribuir validade a atos que ofendem a seus princípios e institutos.

6.1.5. No mesmo sentido se posiciona o STF, conforme se verifica do seguinte excerto do parecer do Ministério Público junto ao TCU (Acórdão 516/2004-TCU-Plenário):

O E. Supremo Tribunal Federal, como demonstra julgado de 1981, vem há algum tempo admitindo a aplicação da Teoria:

‘PROCESSO. - PUBLICAÇÃO DEFEITUOSA PARA INTIMAÇÃO DE CIÊNCIA DE DATA DE ATO PROCESSUAL. - INCUMBE AO RECORRENTE COMPROVÁ-LA, A FIM DE CUMPRIR O ÔNUS PROBATÓRIO DA SUA ALEGAÇÃO, COMO FUNDAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PERSONALIDADE JURÍDICA. - POSSÍVEL DESCONSIDERAR-SE A PERSONALIDADE DA PESSOA JURÍDICA SOB CONTROLE ABSOLUTO DE PESSOA FÍSICA, SE AMBAS EM CONLUÍO PARA FRAUDE A DIREITO DE TERCEIROS. - APLICAÇÃO DA TEORIA INGLESA E NORTE-AMERICANA DA ‘DISREGARD OF LEGAL ENTITY’, SURGIDA NO DIREITO MERCANTIL MAS APLICÁVEL IGUALMENTE NO CIVIL, COMO NO TRIBUTÁRIO.

CORREÇÃO MONETÁRIA. - E DE SER CONCEDIDA, SE FUNDADO O DÉBITO EM ATO ILÍCITO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NAO SE CONHECE'. (RE-94066/RJ, JULGADO EM 01/12/1981, PRIMEIRA TURMA, PUBLICAÇÃO: DJ DE 02/04/1982, RELATOR: MINISTRO CLÓVIS RAMALHETE).'

6.1.6. Assim, arguidos a fraude, a intenção e a consumação do ilícito, o prejuízo de terceiros (que, no caso concreto, é toda uma coletividade, visto referir-se a má utilização de recursos de natureza pública) e a utilização da pessoa jurídica no intuito de fugir da incidência da lei, a personalidade jurídica pode ser ignorada para alcançar os seus sócios.

6.1.7. Uma vez que o objetivo primordial das tomadas de contas especiais é ressarcir os cofres públicos dos desvios ocorridos, a melhor linha de atuação do Tribunal é a de optar pela citação solidária da pessoa jurídica (empresa) com as pessoas físicas de seus sócios qualificados como administradores, opção que também encontra respaldo na jurisprudência desta Corte (Decisão 947/2000, Acórdão 976/2004 e Acórdão 873/2007, todos do Plenário).

6.1.8. Nessa acepção, nos processos com irregularidades graves e débitos quantificados, devem ser arrolados, com fundamento no art. 12, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c art. 209, § 4º, inciso II, do RI/TCU, como responsáveis, em solidariedade com o agente público e as empresas contratadas, os seus sócios-administradores.

6.2. Empresas da Família Trevisan-Vedoin e seus Administradores de Fato

6.2.1. Do exame das peças documentais constantes do TC 013.827/2002-1 (autuado a partir da representação formulada pelo Procurador da República Fernando José Piazenski), da Denúncia do Ministério Público Federal, do Relatório da CPMI das Ambulâncias, dos interrogatórios judiciais dos Srs. Darci e Luiz Antônio Vedoin realizados pela Justiça Federal de Mato Grosso e de pesquisas realizadas nos sistemas CNPJ e CPF da Receita Federal, verificou-se uma extensa relação de empresas participantes das fraudes. Diversas delas destinavam-se apenas a dar cobertura às licitações no intuito de conferir aspecto de concorrência e legalidade quando de fato isto não ocorria. Verificou-se ainda que algumas empresas não existiam de fato, sendo **meras empresas “fantasmas”**.

6.2.2. Desta complexa relação de empresas, quatro delas merecem destaque, pois eram gerenciadas pelos próprios integrantes da família Vedoin, a saber: Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 37.517.158/0001-43), Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 02.332.985/0001-88), Santa Maria – Comércio e Representações Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54) e Enir Rodrigues de Jesus EPP – Comercial Rodrigues (CNPJ: 02.391.145/0001-96).

6.2.3. À exceção da Planam, restou comprovado que as demais empresas, muito embora sejam operadas pela família Vedoin, possuíam como sócios-administradores pessoas que simplesmente cediam seus nomes, ou seja, “laranjas”. Não perdendo de vista que o objeto primordial dos processos de TCE é ressarcir os cofres públicos dos desvios ocorridos, é necessário alcançar, além dos sócios “laranjas”, também os seus operadores de fato, potenciais beneficiários das fraudes. Tal objetivo encontra respaldo em dois princípios basilares do direito administrativo: o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público. Desses dois princípios derivam os princípios da oficialidade, o princípio da verdade material e o princípio do formalismo moderado que regem e norteiam os atos processuais praticados pela Corte de Contas.

6.2.4. Nesse sentido, comenta Paulo Antônio Fiuza Lima (FIUZA LIMA, PAULO ANTÔNIO. O processo no Tribunal de Contas da União – Comparações com o processo civil - independência e autonomia do órgão para o levantamento de provas em busca da verdade material. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769539.PDF>>. Acesso em: 19 ago. 2009):

Por tratar de direitos indisponíveis e, em decorrência do princípio da oficialidade, cabe ao Tribunal de Contas, por meio de seus ministros ou do colegiado, agir de ofício, não permitindo a paralisação do processo pela inércia das partes, promovendo todos os atos necessários ao seu prosseguimento. Já o princípio da verdade material delega ao tribunal administrativo a capacidade de produzir provas a seu critério, independentemente da vontade ou de pedido das partes, porém sempre aceitando a intervenção dos interessados com vista à contestação dos novos elementos obtidos. Estas novas informações trazidas aos autos visam a proporcionar ao relator os dados indispensáveis ao conhecimento dos detalhes do caso concreto em apreciação e ao consequente juízo pela apenação ou pela absolvição do responsável.

Considerando que a busca da verdade material coloca em plano secundário os aspectos formais vinculados à produção dos atos processuais, destacando o seu caráter material, impõe-se a submissão ao princípio do formalismo moderado, onde toda informação relevante que conduza à verdade material, e que possa atenuar ou agravar a responsabilidade da parte, mesmo que trazida intempestivamente, pode ser juntada aos autos para ser apreciada tendo em vista o correto encaminhamento do processo.

6.2.5. As evidências que indicam a utilização de pessoas interpostas, ou “laranjas”, encontram-se principalmente nos interrogatórios judiciais dos Srs. Darci Vedoin e Luiz Antônio Trevisan Vedoin realizados pela Justiça Federal de Mato Grosso, assim como na Denúncia do MPF. Tais evidências não podem deixar de ser consideradas nos processos de TCE. A utilização da prova emprestada já se encontra presente em diversos julgados deste Tribunal, que sempre admitiu a validade de tal procedimento. Com efeito, o princípio da verdade real faculta a utilização de quaisquer meios lícitos para se atingir o perfeito entendimento dos fatos. Como precedentes, podem ser mencionados o Acórdão 143/97-TCU-2ª Câmara, pronunciado no TC-400.098/95-4; a Decisão 87/1998-TCU-2ª Câmara, pronunciada no TC-600.080/97-8; e a Decisão Sigilosa 429/95-TCU-Plenário, exarada no TC-550.266/93-3.

6.2.6. Fontes de informação utilizadas:

a) **TC 013.827/2002-1**: autuado a partir da representação formulada pelo Procurador da República Fernando José Piazenski;

b) **Denúncia do Ministério Público Federal do Estado de Mato Grosso**: constante do TC 014.415/2004-0 (instaurado em razão de determinação constante do Acórdão 1.207/2004-TCU-Plenário), foi encaminhada a este Tribunal pelo MPF por meio do Ofício OF/PR/MT/1ºOFÍCIO CRIMINAL/195, de 23/06/2006, de forma a subsidiar os trabalhos do TCU. A peça pode ser consultada nos seguintes endereços eletrônicos:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/denuncia_mpu.doc

http://www.senado.gov.br/sf/relatorios_SGM/cpi/Sanguessugas/Anexos/Denuncia_Ministerio_Publico/Denúncia%20Sanguessuga%20Versão%20Final.pdf

c) **Interrogatórios judiciais dos Srs. Darci José Vedoin e Luiz Antônio Trevisan Vedoin** realizados pela Justiça Federal do Estado de Mato Grosso: os interrogatórios judiciais foram encaminhados a este Tribunal pela Procuradoria da República em Mato Grosso, mediante Ofício OF/MT/4ºOF.CRIM./Nº264/2009, de 17/08/2009. Juntamente com a documentação foi encaminhada cópia do despacho do Juízo da 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso autorizando o compartilhamento do material. Ressalte-se que, embora os processos criminais (2006.36.00.007573-6 e 2006.36.00.007594-5) contra os responsáveis estejam protegidos por segredo de justiça, as peças referentes aos citados interrogatórios tiveram afastados os segredos de justiça, conforme se observa nas consultas processuais realizadas no sítio da Justiça Federal de Mato Grosso, disponíveis no portal do TCU, nos seguintes endereços:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/7573_6.pdf

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/7594_5.pdf

Os autos dos interrogatórios judiciais dos Srs. Darci José Vedoin e Luiz Antônio Trevisan Vedoin, citados nesta instrução, podem ser consultados pelos interessados no portal do TCU, nos seguintes endereços eletrônicos:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_darci.pdf (interrogatório do Sr. Darci em 20/07/2006)

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_darci_continuacao.pdf (interrogatório do Sr. Darci em 25/07/2006)

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_luiz.pdf (interrogatório do Sr. Luiz Antônio em 03/07/2006)

Estes documentos encontram-se disponíveis também no sítio eletrônico do Senado Federal, no seguinte endereço:

<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalSanguessugas.asp>

d) **Relatório Final da CPMI das ambulâncias:** disponível no sítio eletrônico do Senado Federal, no seguinte endereço:

<http://www.senado.gov.br/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalAmbulancias.asp>

SANTA MARIA – Comércio e Representações Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54)

6.2.7. Conforme apuração efetuada pelo Ministério Público Federal e de acordo com os relatórios de fiscalização encaminhados ao TCU pelo Denasus/CGU, essa empresa se mostrou bastante atuante nos negócios realizados pela família Trevisan-Vedoin, consagrando-se vencedora da maior parte das licitações supostamente realizadas. Nos autos do TC 013.827/2002-1, há diversos indícios de que a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. não existia de fato, sendo apenas uma empresa “fantasma”. A tabela abaixo aponta os sócios da empresa desde a sua criação:

CPF	Nome do Sócio	QUALIFICACAO	Inclusão	Exclusão
890.050.741-91	Maria Loedir de Jesus Lara	sócio-gerente	3/4/2000	30/1/2003
405.845.261-72	Wedersander de Paiva	sócio-administrador	30/1/2003	6/8/2004
594.563.531-68	Luiz Antônio Trevisan Vedoin	sócio-administrador	6/8/2004	
616.275.691-20	Jony da Silva Reis	sócio	30/1/2003	6/8/2004
531.391.191-00	Alessandra Trevisan Vedoin	sócio	6/8/2004	
693.041.901-00	Rita de Cássia Rodrigues de Jesus	sócio	3/4/2000	30/1/2003

6.2.8. A empresa iniciou seus trabalhos tendo como sócia-administradora a Sra. Maria Loedir de Jesus Lara, que, de acordo com o Ministério Público, é um “laranja” (fls. 115, 129 e 130 da Denúncia). A Sra. Maria Loedir é filha da Sra. Enir Rodrigues de Jesus (proprietária da empresa

Enir Rodrigues de Jesus EPP), que, por sua vez, trabalhou por 18 (dezoito) anos como empregada doméstica na casa dos pais do Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (Darcy José Vedoin e Cléia Maria Trevisan Vedoin), conforme interrogatório prestado pelo Sr. Darci à Justiça Federal em 25/7/2006 (fl. 6 do interrogatório judicial).

6.2.9. De acordo com o MPF, a Sra. Maria Loedir de Jesus Lara limitou-se à assinatura de atos societários e procurações, conferindo amplos poderes para Luiz Antônio Trevisan Vedoin administrar essa empresa (Volume principal do TC 013.827/2002-1, fls. 99 e 141), fato confirmado pelo Sr. Darci em seu interrogatório (fl. 6 do interrogatório judicial).

6.2.10. No que diz respeito à responsabilidade de Maria Loedir de Jesus Lara pelos atos de gestão praticados à frente de empresas operadoras do esquema de fraude conhecido como “Máfia das Ambulâncias”, há que se considerar os argumentos de defesa apresentados em seu nome pela Defensoria Pública da União, em diversos processos em curso neste Tribunal que tratam de apurar irregularidades verificadas na aquisição de unidades móveis de saúde com recursos federais descentralizados pelo Ministério da Saúde e fiscalizados no âmbito da Operação Sanguessuga, a exemplo do que ocorre neste processo.

6.2.11. Este Tribunal manifestou seu entendimento com relação à questão ao proferir o Acórdão 3015/2011-2ª Câmara, nos autos da TCE 020.322/2009-5, resultante da conversão de processo de Representação autuado no TCU a partir de Relatório de Fiscalização realizada em conjunto pelo Denasus e pela CGU e deflagrada no âmbito da Operação Sanguessuga. A referida fiscalização verificou irregularidades na execução de convênio celebrado com o Ministério da Saúde destinado à aquisição de unidade móvel de saúde, dentre as quais se destaca, à semelhança do presente processo, a constatação de superfaturamento no fornecimento do objeto a ser imputado solidariamente ao prefeito e aos sócios administradores das empresas fornecedoras. Naqueles autos, entendeu o TCU que não é razoável imputar à sócia Maria Loedir a responsabilidade pela referida fraude diante das seguintes constatações:

- a) a responsável não praticou, à frente da mencionada empresa, os atos de gestão que caracterizaram o cometimento da fraude, bem como desconhecia o verdadeiro teor dos documentos por ela assinados;
- b) encontrava-se em condições desfavoráveis com relação à família Vedoin, não somente pelos laços de confiança estabelecidos com os patrões, visto que trabalhou longo período como empregada doméstica com a família (sete anos), mas também em razão de seu baixo grau de instrução e de sua situação econômica adversa;
- c) não há evidências de que tenha auferido qualquer benefício das transações que resultaram na fraude.

6.2.12. No voto que acompanha o referido acórdão, o Ex.mo Sr. Ministro-Relator manifestou-se da seguinte forma, fazendo referência também à Sra. Enir, mãe da Maria Loedir, quem da mesma maneira foi utilizada como “laranja” pelo Grupo Vedoin:

21. Quanto à responsabilização das Sras Maria Loedir de Jesus Lara e Enir Rodrigues de Jesus, concordo que os elementos de defesa trazidos de forma elucidativa pelo Defensor Público Federal, em representação dessas defendentes, acolhidos, no essencial, pela unidade técnica e Ministério Público junto a este Tribunal, de fato, afastam a responsabilidade destas pelos atos irregulares apurados neste processo.

22. Como pode ser observado na instrução transcrita no relatório precedente, cujos principais excertos, por esclarecedores, foram reproduzidos em itens deste Voto, os elementos trazidos na defesa das Sras Maria Leodir e Enir lançam luz sobre a utilização de pessoas de boa-fé, em condição de vulnerabilidade ante o agente de má-fé. Normalmente, são pessoas pobres, com pouca instrução e com quem mantinham laços de amizade ou que para eles trabalhavam, visando à realização de negociações ilícitas sem expor sua identidade, tornando, ainda, sem

efetividade as ações porventura movidas pelos órgãos de controle ou pela justiça, para a recuperação do dano.

23. Ainda pior se for considerado que essas pessoas que muitas vezes, embora não disponham de bens materiais, detêm a riqueza maior de ter sua conduta ilibada, veem esse bem subtraído ao responder por ações criminosas das quais nem sequer têm consciência da existência ou da ilicitude dos fatos.

24. Evidentemente que tal situação deve ser analisada em cada caso concreto, pois é sabido que há aqueles que se submetem a tais práticas conscientes, pois emprestam nome, número dos documentos pessoais, conta bancária, para outro indivíduo, recebendo em contrapartida pagamento ou outros favores. Devo lembrar que, nestes casos, devem responder pelos mesmos ilícitos praticados.

25. Esclareço que o afastamento da responsabilidade dessas defendentes se dá em razão dos fundamentos que apresentei nos itens precedentes e não em razão do julgamento pela improcedência da denúncia na esfera judicial com fundamento no art. 386, inciso IV, do Código Penal (ausência de provas). O entendimento no âmbito penal não impede a ação deste Tribunal. Conforme previsto nos artigos 935 do Código Civil, apenas quando ocorrer absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria deverão ser afastadas as responsabilidades civil e administrativa. Nesse sentido, o TCU tem entendido que sua atuação não é obstada por decisão transitada em julgado na esfera penal, a qual só teria repercussão na instância administrativa ou civil quando há manifestação pela inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria.

6.2.13. Podem ser aproveitadas, na análise do caso, as considerações do Ministério Público junto a este Tribunal nos autos que originaram o Acórdão 921/2008-TCU-Plenário, no qual a douta Procuradoria se manifesta quanto à responsabilidade de sócio-gerente tido como “laranja” em caso de conluio em licitação. Na oportunidade, a Procuradoria considerou que o responsável não participou pessoalmente do Convite, mas por meio de procurador, e que seria pessoa semi-alfabetizada, caseiro do declarante e incapaz de aquilatar com segurança seu envolvimento na instalação e no funcionamento da empresa. Considerando também as provas de conluio existentes nos autos acerca dos procedimentos referentes ao Convite, situação em que o dolo na conduta do procurador extrapolaria os limites dos poderes outorgados pelo mandante, entendeu prejudicado o pressuposto de desenvolvimento válido e regular da matéria relativamente à imputação de responsabilidade ao sócio-gerente especificamente para o caso concreto daqueles autos (TC 011.453/2004-7).

6.2.14. Dessa forma, a Sra. Maria Loedir de Jesus Lara não deve ser responsabilizada pelos débitos decorrentes de gestão da referida empresa.

6.2.15. O Sr. Wedersander de Paiva também se prestou a agir como intermediário. Consta da Denúncia do Ministério Público que ele era um antigo “laranja” “que figurou como sócio da empresa SANTA MARIA (...)” (fl. 272 da Denúncia).

6.2.16. Observa-se, portanto, que deve ser chamado solidariamente a responder pelos débitos da empresa Santa Maria também o seu operador, o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, inclusive durante os períodos nos quais os responsáveis Maria Loedir e Wedersander estiveram como sócios-administradores, no período compreendido entre as datas constantes da tabela a seguir:

CPF	Nome do Sócio	QUALIFICACAO	Início	Fim
405.845.261-72	Wedersander de Paiva	sócio-administrador	30/1/2003	6/8/2004
594.563.531-68	Luiz Antônio Trevisan Vedoin	administrador de fato e procurador	3/4/2000	6/8/2004
594.563.531-68	Luiz Antônio Trevisan Vedoin	sócio-administrador	6/8/2004	-----

6.3. Empresas de Ronildo Pereira Medeiros e seus Administradores de Fato

6.3.1. As investigações evidenciaram as relações da família Trevisan-Vedoin com Ronildo Pereira Medeiros, cujas empresas compunham também a base empresarial do Grupo Planam, e que atuava como operador da venda de equipamentos médicos, hospitalares e odontológicos mediante a simulação de regularidade em processos de licitação e no manejo, por interpostas pessoas, de diversas empresas, conforme explicitado à fl. 48 da denúncia formulada pelo Ministério Público.

6.3.2. Foi apurado que Ronildo Pereira Medeiros era proprietário das empresas Vedomed Comércio Médico Hospitalar Ltda. (CNPJ 05.791.196/0001-01), Unisau Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 05.791.214/0001-47), Frontal Ind. e Com. de Móveis Hospitalares Ltda. – ME (CNPJ 01.140.694/0001-25) e Via Trading Comércio de Medicamentos Ltda. (CNPJ 05-790.838/0001-40), todas utilizadas para fraudar licitações no país. Apurou-se também que as empresas Medical Center Comércio de Equipamentos e Produtos Médico-Hospitalares (CNPJ 03.884.028/0001-27) e Medical Vilela (CNPJ 05.254.093/0001-02) foram registradas em nome de parentes de Ronildo e também foram utilizadas, juntamente com a empresa Suprema-Rio, para a manipulação de licitações. Além dessas, outras foram criadas para dar suporte ao esquema, como é o caso da empresa Francisco Canindé Rodrigues ME (CNPJ 04.809.827/0001-00), Nacional Comércio de Materiais Hospitalares Ltda. (CNPJ 03.474.157/0001-47) e Manoel Vilela de Medeiros ME (CNPJ 05.254.093/0001-02).

6.3.3. O Relatório dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias”, Volume II, fls. 259-262, identifica os sócios e endereços das empresas do Grupo Planam, que congrega as empresas de Ronildo Medeiros e outras que deram apoio às atividades. São empresas ligadas entre si por laços de parentesco ou pela utilização de interpostas pessoas. Consta que Ronildo Pereira Medeiros e Luiz Antônio Trevisan Vedoin atuavam diretamente como sócios das empresas Unisau, Vedomed, Frontal e Via Trading Comércio de Equipamentos, enquanto as empresas Francisco Canindé Rodrigues ME, Oxitec, Medical Center, Suprema Rio, Nacional e Manoel Vilela de Medeiros eram operadas por “laranjas”, sendo as duas últimas pelo pai de Ronildo, o próprio Manoel Vilela.

6.3.4. Conforme mencionado no item 5.2.3. supra, não perdendo de vista que o objeto primordial dos processos de TCE é ressarcir os cofres públicos dos desvios ocorridos, é necessário alcançar, além dos sócios “laranjas”, também os seus operadores de fato, potenciais beneficiários das fraudes, em observância aos princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

6.3.5. As evidências que indicam a utilização de pessoas interpostas, ou “laranjas”, encontram-se na Denúncia do MPF, nos interrogatórios judiciais dos Srs. Darci Vedoin e Luiz Antônio Trevisan Vedoin e do próprio Ronildo, prestados à Justiça Federal de Mato Grosso, tendo sido registrado também no Relatório da CPMI. A utilização da prova emprestada já se encontra presente em diversos julgados deste Tribunal, que sempre admitiu a validade de tal procedimento, conforme deliberações citadas no item 5.2.5 deste relatório.

6.3.6. Fontes de informações

6.3.7. Além das fontes citadas no subitem 5.2.6., foram utilizados os interrogatórios judiciais prestados pelo Sr. Ronildo Pereira Medeiros à Justiça Federal no Estado de Mato Grosso nos autos do Processo 2006.36.00.007610-0, os quais tiveram afastados os segredos de justiça e estão sendo utilizados com base em autorização de compartilhamento do material, exarado em despacho do Juízo da 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso. Os interrogatórios e a autorização judicial estão disponíveis no portal do TCU nos seguintes endereços:

a) http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_Ronildo.pdf

b) http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_Ronildo_continuacao1.pdf

- c) http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_Ronildo_continuacao2.pdf
- d) http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_Ronildo_continuacao3.pdf
- e) http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_Ronildo_final.pdf
- f) http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/7610_0.pdf

6.4. Qualificação dos Responsáveis

6.4.1. Do conveniente:

NOME	Ailton Rosa Vivas
CPF	248.023.107-06
CARGO	Prefeito Municipal de Guapimirim/RJ
GESTÃO	Jan/1997 a Dez/2004

6.4.2. Empresas contratadas:

I.

NOME	Santa Maria Comercio e Representação Ltda				
CNPJ	03.737.267/0001-54				
SITUAÇÃO CADASTRAL	ATIVA				
RESPONSÁVEIS					
NOME	CPF	QUALIFICAÇÃO	PERÍODO DE GESTÃO		
Luiz Antônio Trevisan Vedoin	594.563.531-68	Administrador de fato e procurador	3/4/2000	6/8/2004	

II.

NOME	Frontal Ind E Com de Moveis Hospitalares Ltda Me				
CNPJ	01.140.694/0001-25				
SITUAÇÃO CADASTRAL	ATIVA				
RESPONSÁVEIS					
NOME	CPF	QUALIFICAÇÃO	PERÍODO DE GESTÃO		
Luiz Antônio Trevisan Vedoin	594.563.531-68	Administrador de fato	---	---	
Ronildo Pereira Medeiros	793.046.561-68	Administrador de fato	---	---	

7. Convênio

Siafi: 430297	N.º original FNS: 667/2001	Município: Guapimirim	UF: RJ
Data da celebração: 10/12/2001		Data da publicação: 21/12/2001	
Início da vigência: 10/12/2001		Fim da vigência: 10/02/2003 (peça 2, p. 44)	
Valor pactuado concedente: R\$ 70.400,00		Valor pactuado convenente: R\$ 17.600,00	
% Pactuado concedente: 80,00		% Pactuado convenente: 20,00	
Contrapartida extra: R\$,00	Resultado da aplicação financeira: R\$ 597,37		Valor Disponível do Convênio: R\$ 88.000,00

8. Liberação dos Recursos

Ordens bancárias – OB	Data da OB	Data de depósito na conta específica	Valor (R\$)
2002OB400036 (peça 2, p. 18)	17/1/2002	22/1/2002 (peça 3, p. 2)	35.200,00
2002OB401809 (peça 2, p. 26)	17/1/2002	20/2/2002 (peça 3, p. 4)	35.200,00

9. Processos Licitatórios Realizados

Modalidade	N.º	Data do Edital	Objeto
Carta-convite	39/2002	18/2/2002	Aquisição de um veículo para unidade móvel de saúde.
Carta-convite	54/2002	5/4/2002	Aquisição de equipamentos para equipar o veículo e sua montagem e transformação.

10. Superfaturamento

10.1. O débito apontado a seguir é oriundo do indício do superfaturamento verificado na aquisição da unidade móvel de saúde identificada abaixo:

10.2. Unidade Adquirida

I. Identificação da UMS

Tipo UMS: Tipo A		Código Sefaz:		Código Fipe: 506004-4	
Veículo "0" Km: SIM		Renavam: 800134907		Modelo: Daily Furgão 35.10	
Marca: Iveco		Placa: LOO0886		Chassi: 93ZC3570128308233	
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 2002		Ano Modelo: 2002	Tipo de Transformação: 2	

I.1. Cálculo do superfaturamento:

VALORES REFERENCIAIS (R\$)			VALORES EXECUTADOS (R\$)		DÉBITOS (R\$)
Valor Mercado Veículo	61.961,90		Valor Pago pelo Veículo	54.000,00	,00
Valor Mercado Transformação	10.031,66	11.364,28	Valor Pago Transformação e Equipamentos	33.999,00	22.634,72
Valor Mercado Equipamentos	1.332,62				
Total do débito					22.634,72
Prejuízo à União (80,53%)	18.227,25		Prejuízo à Conveniente (19,47%)		4.407,47

I.2. Quantificação do débito por fornecedor:

	Fornecedor	CNPJ	DÉBITO PARA COM A UNIÃO	DÉBITO PARA COM O CONVENIENTE	DATA (peça 3, p. 1)
Aquisição do veículo	Santa Maria Comercio e Representacao Ltda	03.737.267.000 1-54	R\$,00	R\$,00	
Aquisição de equipamentos e transformação	Frontal Ind E Com de Moveis Hospitalares Ltda Me	01.140.694.000 1-25	R\$18.227,25	R\$ 4.407,47	9/8/2002

As datas de referência correspondem à saída de recursos da conta-corrente do convênio.

Observações:

- a) A equipe do Denasus/CGU apurou um débito total para com a União, em decorrência de superfaturamento na aquisição da mencionada UMS da ordem de R\$ 23.639,14, além de saldo não executado do convênio, equivalente a R\$ 479,50, perfazendo o montante de R\$ 24.118,64 a serem restituídos ao Tesouro Nacional (peça 1, p. 44).
- b) Não obstante, a metodologia para cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento nas aquisições de UMS foi revista e homologada de forma definitiva por este Tribunal, uma vez constatadas inconsistências no modelo até então adotado;
- c) Com os novos ajustes, a metodologia se consolidou e foi disponibilizada para consulta dos responsáveis e dos interessados no portal do TCU, no seguinte endereço eletrônico:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc

11. Das Demais Irregularidades

11.1.

Irregularidade:	Fracionamento indevido do procedimento licitatório (peça 1, p. 16, 30, 31)
Descrição	Fracionamento indevido de licitação, visto que o valor somado das contratações originadas dos dois convites exigiria a adoção da modalidade tomada de preços, com prejuízo à publicidade dos certames. Os Convites 39 e 54/2002 foram adjudicados pelos valores de R\$ 54.000,00 e R\$ 33.999,00, respectivamente, para fornecimento de objetos complementares que deveriam ser licitados em certame único, uma vez que o somatório de ambos (R\$ 87.999,00) ultrapassou o limite da modalidade adotada (R\$ 80.000,00), exigindo-se, portanto, a realização de uma tomada de preços.
Critério	art. 37 da CF/88; alínea “a” do inc. II e § 2º do art. 23, todos da Lei 8.666/1993
Evidências	Carta-Convite 39/2002 às licitantes (peça 4, p. 5-7)
	Mapa de adjudicação do Convite 39/2002 (peça 2, p. 68)
	Ato de homologação do Convite 39/2002 (peça 2, p. 67)
	Carta-Contrato com a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (peça 4, p. 28)
	Carta-Convite 54/2002 às licitantes (peça 4, p. 66, 68 e 70)
	Mapa de adjudicação do Convite 54/2002 (peça 2, p. 73)
	Ato de homologação do Convite 54/2002 (peça 2, p. 72)
	Carta-Contrato com a empresa Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. ME (peça 5, p. 14)
Conclusão	A realização de processos licitatórios distintos e fracionados para objetos que poderiam ser licitados em processo único e de maior publicidade contribuiu para a restrição do caráter competitivo dos certames, para o convite apenas de empresas do chamado Grupo Planam (ou Grupo Vedoin) e para a não obtenção de melhor proposta para a administração.

Proposta de encaminhamento	Audiência do Sr. Ailton Rosa Vivas (CPF: 248.023.107-06), ex-Prefeito Municipal de Guapimirim-RJ, em virtude da realização de licitações distintas e fracionadas para objetos que poderiam ser licitados em certame único e de maior publicidade, consubstanciados na homologação dos processos licitatórios e na assinatura das respectivas cartas-contrato.
-----------------------------------	---

11.2.

Irregularidade:	Especificação indevida da marca do veículo a ser adquirido (Fiat, Ducato) (peça 1, p. 19)
Descrição	A Carta-Convite 39/2002 foi realizada com indevida especificação do objeto, na medida em que estabeleceu a marca do veículo a ser adquirido, além de suas características específicas, ano/modelo 2001, potência 103 CV, dimensões entre outras, contribuindo diretamente para o direcionamento da licitação e para a restrição à competitividade. Além disso, o recebimento de veículo diverso daquele que houvera sido adjudicado agrava ainda mais o ato, uma vez que limitou os demais potenciais fornecedores que, soubessem da possível aceitação de veículo distinto, poderiam participar..
Critério	Art. 7º, § 5º, e art. 15, § 7º, I, da Lei 8.666/1993.
Evidência	Carta-Convite às licitantes (peça 4, p. 5-8, 13)
Conclusão	A excessiva e desnecessária especificação do objeto, na prática, provocou o direcionamento da licitação apenas aos fornecedores que possuíam o modelo e marca desejados, ocasionando restrição indevida da competição.
Proposta de encaminhamento	Audiência do Sr. Ailton Rosa Vivas (CPF: 248.023.107-06), ex-Prefeito Municipal de Guapimirim-RJ, em virtude da realização de Carta-Convite 39/2002, com especificação indevida de marca e características do veículo, consubstanciada na homologação do processo licitatório e na assinatura da respectiva carta-contrato.

11.3.

Irregularidade:	Não realização de pesquisa de preço de mercado (peça 1, p. 18)
Descrição	Ausência de prévia pesquisa de preços ou de outros procedimentos que permitissem à administração verificar a conformidade das propostas ofertadas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente.
Critério	Art. 43, inciso IV, e art. 15, inciso V, ambos da Lei 8.666/1993.
Evidência	Relatório de Fiscalização do Denasus/CGU (peça 1, p. 18)
Conclusão	A omissão do gestor municipal em etapa fundamental dos processos licitatórios contribuiu decisivamente para a contratação de preços superiores ao mercado, na medida em que, ao receber as propostas

	das licitantes, não tinha parâmetro seguro para compará-las aos valores de mercado.
Proposta de encaminhamento	Audiência do Sr. Ailton Rosa Vivas (CPF: 248.023.107-06), ex-Prefeito Municipal de Guapimirim-RJ, em virtude da realização de licitações e respectivas contratações sem pesquisa prévia de preços, consubstanciados na homologação dos processos licitatórios e na assinatura das respectivas cartas-contrato.

11.4. As demais irregularidades constantes Relatório de Fiscalização do Denasus/CGU (peça 1, p. 18-33) foram consideradas como de pouca relevância dentro do contexto geral do débito apurado e, considerando o lapso temporal já decorrido desde as suas respectivas ocorrências, aliado à mudança do titular do cargo de prefeito, torna-se desnecessária a proposta de determinações corretivas.

11.5. Ademais, também foram identificadas em grande parte dos relatórios de auditoria encaminhados a este Tribunal:

- a) falhas, irregularidades e fragilidades, relacionadas à atuação irregular do órgão concedente (FNS/MS), que permitiram a ocorrência sistemática de fraudes nos convênios para aquisição UMS;
- b) indícios consistentes de conluio entre empresas licitantes;
- c) má conservação, ausência de equipamentos ou não utilização das UMS adquiridas com recursos federais;

11.6. As ocorrências descritas no item “a” foram analisadas no âmbito do processo 018.701/2004-9, que trata do Relatório de Levantamento de Auditoria no Fundo Nacional de Saúde (FNS), realizado por esta 4ª Secretaria de Controle Externo em cumprimento à determinação contida no Acórdão 1.207/2004-TCU-Plenário, com o objetivo de verificar os critérios adotados na celebração de convênios para aquisição de Unidades Móveis de Saúde (UMS) e os critérios para análise das respectivas prestações de contas. O Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 1.147/2011, prolatado em 4/5/2011, ao julgar o citado processo, proferiu diversas determinações e recomendações ao Ministério da Saúde como objetivo de prevenir as citadas ocorrências e de aprimorar a gestão de convênios federais no âmbito daquela pasta ministerial e ainda aplicou aos gestores responsabilizados naqueles autos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

11.7. Com relação ao item “b” (“indícios consistentes de conluio entre empresas licitantes”), atendendo determinação inserta no subitem 9.10 do Acórdão 1.147/2011-TCU-Plenário, esta 4ª Secretaria de Controle Externo constituiu apartado (processo 015.452/2011-5) visando a apurar a responsabilidade das empresas envolvidas nas fraudes às licitações verificadas no âmbito da “Operação Sanguessuga” e nas fiscalizações realizadas por este Tribunal e pela Controladoria-Geral da União, para os fins previstos nos arts. 8º e 46 da Lei 8.443/1992.

11.8. Com relação ao item “c”, deve ser ressaltado que bons níveis de conservação das UMS e sua efetiva utilização devem ser mantidos, ainda que não constem dos termos de convênios cláusulas específicas nesse sentido, uma vez que a administração pública deve reger-se, entre outros, pelos princípios da finalidade, impessoalidade e eficiência. Ademais, ao apresentar seu plano de trabalho ao Ministério da Saúde, o conveniente justifica seu pleito pela necessidade de prestar serviços de remoção de pacientes; portanto, é de se esperar que a UMS seja de fato necessária e deva ser mantida em funcionamento e em estado de conservação que lhe permita atingir sua finalidade junto à população local. Apesar disso, no caso dessa irregularidade, a ausência de norma específica que defina com critérios objetivos o período mínimo de utilização dos veículos na finalidade para a qual foram adquiridos dificulta a responsabilização dos agentes responsáveis,

especialmente no caso dos sucessores. Por esse motivo, as irregularidades relativas ao mau estado de conservação das UMS também devem ficar a cargo desta Secex, para que, em momento oportuno, seja avaliada a conveniência e oportunidade de se propor determinações ao Ministério da Saúde no sentido de estipular, em observância ao princípio da supremacia do interesse público, o encargo de que estes bens sejam utilizados no fim específico para o qual foram adquiridos, bem como de que sejam inalienáveis, salvo prévia e específica autorização do Ministério, pelo prazo mínimo a ser fixado pelo concedente, levando-se em conta o tempo de vida útil provável da UMS, a contar de sua aquisição.

12. Proposta de Encaminhamento

12.1. Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior propondo a adoção das seguintes medidas, relacionadas aos fatos apurados neste processo:

12.1.1. **citação solidária** do responsável abaixo indicado, juntamente com as empresas a seguir relacionadas e seus respectivos sócios administradores, com base nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, e § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, e § 1º, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde os débitos abaixo indicados referentes à unidade móvel de saúde descrita, atualizados monetariamente, calculados a partir das respectivas datas até a data do recolhimento, esclarecendo os responsáveis que, caso venham a ser condenado pelo Tribunal, o débito será acrescido de juros de mora, nos termos da legislação vigente, e que a metodologia adotada para o cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento encontra-se disponível para consulta no portal do TCU (http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc):

I. Identificação da unidade móvel de saúde:

Identificação da unidade móvel de saúde:					
Tipo UMS: Tipo A		Código Sefaz:		Código Fipe: 506004-4	
Veículo “0” Km: SIM		Renavam: 800134907		Modelo: Daily Furgão 35.10	
Marca: Iveco		Placa: LOO0886		Chassi: 93ZC3570128308233	
Ano de aquisição: 2002		Ano de Fabricação: 2002		Ano Modelo: 2002	
				Tipo de Transformação: 2	

i. O débito a seguir decorre de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para unidade móvel de saúde, objeto da Carta-Convite 54/2002, com recursos recebidos por força do Convênio 667/2001 (Siafi 430297,) firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Guapimirim/RJ:

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (80,53%)	Data
Ailton Rosa Vivas (então-Prefeito do município de Guapimirim/RJ))	248.023.107-06	11.364,28	33.999,00	18.227,25	9/8/2002
Frontal Ind E Com de Moveis Hospitalares Ltda Me (empresa contratada)	01.140.694.0001-25				
Luiz Antonio Trevisan Vedoin (administrador de fato)	594.563.531-68				
Ronildo Pereira Medeiros (administrador de fato)	793.046.561-68				

12.1.2. **audiência** do Sr Sr. Ailton Rosa Vivas (CPF: 248.023.107-06), então Prefeito do município de Guapimirim/RJ, então , com fulcro nos arts. 10,§ 1º, e 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, III, do RI/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 5179, realizada pela CGU/Denassus, referente ao Convênio 667/2001 (Siafi 430297):

a) **Irregularidade:** realização de licitações distintas e fracionadas (Cartas-Convite 39 e 54/2002) para objetos que poderiam ser licitados em certame único e de maior publicidade, responsabilidade configurada na homologação dos processos licitatórios e na assinatura das respectivas cartas-contrato.

Norma infringida: art. 37 da CF/88 e alínea “a” do inc. II e § 2º do art. 23, todos da Lei 8.666/1993;

b) **Irregularidade:** realização da Carta-Convite 39/3002 com especificação indevida da marca e características do veículo a ser adquirido.

Norma infringida: arts. 7º, § 5º, e 15, § 7º, I, da Lei 8.666/1993.

c) **Irregularidade:** realização das Cartas-Convite 54 e 39/2002 e respectivas contratações sem pesquisa prévia de preços, responsabilidade configurada na homologação dos processos licitatórios e na assinatura das respectivas cartas-contrato.

Norma infringida: art. 43, inciso IV, e art. 15, inciso V, ambos da Lei 8.666/1993

12.2. Em cumprimento ao despacho do titular da Secex-4, nos autos do TC 031.157/2010-6, apenso ao presente, submete-se, também, à consideração superior as seguintes propostas, relacionadas aos fatos apurados no referido processo apensado:

12.2.1. **citação solidária** do responsável abaixo indicado, juntamente com as empresas a seguir relacionadas e seus respectivos sócios administradores, com base nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, e § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, e § 1º, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde os débitos abaixo indicados referentes à unidade móvel de saúde descrita, atualizados monetariamente, calculados a partir das respectivas datas até a data do recolhimento, esclarecendo os responsáveis que, caso venham a ser condenado pelo Tribunal, o débito será acrescido de juros de mora, nos termos da legislação vigente, e que a metodologia adotada para o cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento encontra-se disponível para consulta no portal do TCU (http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc):

II. Identificação da unidade móvel de saúde:

Identificação da unidade móvel de saúde:					
Tipo UMS: Tipo B		Código Sefaz:		Código Fipe: 506004-4	
Veículo “0” Km: SIM		Renavam: 800132327		Modelo: Daily Furgão 35.10	
Marca: Iveco		Placa: LOO0874		Chassi: 93ZC3570128306502	
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 2002	Ano Modelo: 2002		Tipo de Transformação: 2	

i. O débito a seguir decorre de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para unidade móvel de saúde, objeto da Carta-Convite 69/2002, com recursos recebidos por força do Convênio 2128/2001 (Siafi 431355), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Guapimirim/RJ:

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (94,63%)	Data
Ailton Rosa Vivas (então-Prefeito do município de Guapimirim/RJ))	248.023.107-06	25.434,92	33.976,00	R\$ 7.381,82	9/8/2002
Luiz Antonio Trevisan Vedoin (administrador de fato e procurador de empresa contratada Enir Rodrigues de Jesus Epp)	594.563.531-68				

12.2.2. **audiência** do Sr. Ailton Rosa Vivas (CPF: 248.023.107-06), então Prefeito do município de Guapimirim/RJ, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, III, do RI/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 5179, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 2128/2001 (Siafi 431355):

a) **Irregularidade**: realização de licitações distintas e fracionadas (Cartas-Convite 64 e 69/2002) para objetos que poderiam ser licitados em certame único e de maior publicidade, responsabilidade configurada na homologação dos processos licitatórios e na assinatura das respectivas cartas-contrato.

Norma infringida: art. 37 da CF/88 e alínea “a” do inc. II e § 2º do art. 23, todos da Lei 8.666/1993;

b) **Irregularidade**: realização das Cartas-Convite 64 e 69/2002 e respectivas contratações sem pesquisa prévia de preços, responsabilidade configurada na homologação dos processos licitatórios e na assinatura das respectivas cartas-contrato.

Norma infringida: art. 43, inciso IV, e art. 15, inciso V, ambos da Lei 8.666/1993

4ª Secex, 31/3/2012.

(assinado eletronicamente)

ISMAR BARBOSA CRUZ

Auditor Federal de Controle Externo

Matr. 2863-0

GLOSSÁRIO

- **Ambulância tipo A:** destinada ao transporte de pacientes sem risco de vida, remoções simples e caráter eletivo;
- **Ambulância Tipo B:** destinada ao suporte básico, transporte inter-hospitalar de pacientes com risco de vida, sem necessidade de intervenção médica local;
- **Ambulância Tipo C:** destinada ao Resgate, atendimento de vítimas de acidentes, com equipamentos de salvamento;
- **Ambulância Tipo D:** destinada a ser unidade de suporte avançado, popularmente conhecida como UTI móvel;
- **Contrapartida extra:** recursos empregados pelo conveniente na compra da unidade móvel de saúde, além daqueles pactuados no Termo do Convênio;
- **CPMI:** Comissão Parlamentar Mista de Inquérito;
- **Critério:** legislação, norma, jurisprudência ou entendimento doutrinário que fundamenta a irregularidade;
- **Equipamentos:** são integrantes do veículo transformado. Os equipamentos de maior valor foram colocados em um componente específico, possibilitando compor a estimativa de valor por meio dos valores individuais de mercado de cada um desses equipamentos;
- **Evidência:** elementos ou provas que comprovam a irregularidade apontada;
- **Objeto:** são os documentos nos quais o achado foi identificado, como o contrato, o edital ou o projeto básico;
- **Transformação:** refere-se ao serviço de transformação necessário para se adaptar um veículo base em uma Unidade Móvel de Saúde, incluindo todos os elementos usualmente fornecidos pelas empresas de transformação, com exceção de alguns equipamentos específicos (em geral de maior valor) que, de acordo com a metodologia adotada, são considerados como integrantes do componente “Equipamentos”;
- **UMS:** Unidades Móveis de Saúde são unidades instaladas em veículos que visam à promoção à saúde ou à prevenção de doenças;