

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

TC 008.352/2010-0**Apenso:** TC 028.651/2007-3 (TCE)**Tipo:** Tomada de Contas Especial**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Santana/AP**Responsável:** Rosemiro Rocha Freires (CPF: 030.327.952-49)**Proposta:** Preliminar – Citação.

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 4861, realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) e pela Controladoria Geral da União (CGU) na Prefeitura Municipal de Santana/AP com a finalidade de verificar a execução do Convênio 1621/2002 (Siafi 456205), celebrado com o Ministério da Saúde (MS), cujo objeto foi a aquisição de uma 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. 5, 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
028.651/2007-3	TCE	TCE instaurada pela não aprovação da prestação de contas.

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 convenentes do Ministério da Saúde era composto, na sua base, por empresas da família Vedoin. Os principais responsáveis identificados, tanto pela Polícia Federal, quanto pela CPMI das ambulâncias, foram o Sr. Darci José Vedoin e seu filho Luiz Antônio Trevisan Vedoin.

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 hermenêuta 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 desconconsideração 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 Loedir e Enir lançam luz sobre a utilização de pessoas de boa-fé, em condição de vulnerabilidade ante o agente de má-fe. 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. Qualificação dos Responsáveis

6.3.1. Do convenente:

NOME	Rosemiro Rocha Freires
CPF	030.327.952-49
CARGO	Prefeito Municipal
GESTÃO	1/1/2001 a 31/12/2004

6.3.2. Empresas contratadas: Santa Maria Comércio e Representação Ltda. CNPJ 03.737.267/0001-54

RESPONSÁVEIS

NOME	CPF	QUALIFICAÇÃO	PERÍODO DE GESTÃO
Wedersander de Paiva	405.845.261-72	sócio-administrador	30/1/2003 - 6/8/2004
Luiz Antônio Trevisan Vedoin	594.563.531-68	administrador de fato e procurador	3/4/2000 – 6/8/2004

7. Convênio

Siafi: 456205	N.º original FNS: 1621/2002	Município: Santana	UF: AP
Data da celebração: 5/7/2002		Data da publicação: 17/7/2002	
Início da vigência: 5/7/2002		Fim da vigência: 19/10/2003	
Valor pactuado concedente: R\$ 88.000,00		Valor pactuado conveniente: R\$ 8.800,00	
% Pactuado concedente: 90,91		% Pactuado conveniente: 9,09	
Contrapartida extra: R\$,00	Resultado da aplicação financeira: R\$ 413,77	Valor Disponível do Convênio: R\$ 97.213,77	

8. Liberação dos Recursos (Banco do Brasil, Conta 12.167-3, Ag. 3346)

Ordens bancárias – OB	Data da OB	Data de depósito na conta específica (peça 10, p. 45-46)	Valor (R\$)
2002OB408944 (peça 7, p. 32)	23/12/2002	26/12/2002	88.000,00

9. Processos Licitatórios Realizados

Modalidade	N.º	Data do Edital	Objeto
Tomada de Preços	27	8/8/2002	Aquisição de uma Van – Unidade Móvel de Saúde.

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. Unidades Adquiridas

Identificação da UMS

Tipo UMS: Tipo B	Código Sefaz:		Código Fipe: 506004-4
Veículo “0” Km: SIM	Renavam: 873155467		Modelo: Daily Furgão 35.10
Marca: Iveco	Placa: NFA2029		Chassi: 93ZC3570128306521
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	87.788,47	Valor Pago pelo Veículo, Transformação e Equipamentos	96.800,00	9.011,53
Valor Mercado Transformação	24.550,49				
Valor Mercado Equipamentos	1.276,08				
Total do débito					9.011,53
Prejuízo à União (90,91%)	8.192,30	Prejuízo à Convenente (9,09%)		819,23	

I.2. Quantificação do débito por fornecedor:

	Fornecedor	CNPJ	DÉBITO PARA COM A UNIÃO	DÉBITO PARA COM O CONVENENTE	DATA (peça 3, p. 7-8)
Aquisição do veículo, Transformação e aquisição de equipamentos	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.	03.737.267/0001-54	R\$ 8.192,30	R\$ 819,23	7/1/2003

A data de referência corresponde à saída de recursos da conta-corrente do convênio.

Observações:

a) A equipe do Denasus/CGU apurou débito total para com a União em decorrência da aquisição da mencionada UMS, sugerindo a devolução de R\$ 88.000,00 (peça 1, p. 24 e 28), tendo o cálculo do prejuízo estimado pela Controladoria Geral da União em relação ao superfaturamento em R\$ 16.046,96 (peça 1, p. 29-30).

b) 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

d) Assim, considerando a metodologia aplicada, verifica-se a ocorrência de superfaturamento no valor de R\$ 9.011,53 no preço de aquisição da referida UMS pela Prefeitura Municipal de Santana/AP, dos quais R\$ 8.129,30 referem-se à parte dos recursos federais repassados. A atualização monetária desse valor até a data de 17/4/2012 encontra-se abaixo do valor de R\$ 23.000,00, limite estabelecimento pela Instrução Normativa – TCU 56/2007 para fins de arquivamento de TCE sem julgamento do mérito.

e) O relatório do Denasus informa que o município de Santana/AP foi beneficiado com treze unidades móveis, por meio de oito convênios (somente em 2002, foram assinados seis convênios), conforme consta à peça 1, p. 23. Informa também que encontrou dificuldades para conciliar os papéis arquivados (processos) com os veículos, haja vista que inúmeros documentos estavam trocados, ou seja, documentos de veículo adquirido por meio do convênio "X" estavam arquivados como sendo referente ao convênio "Y", fato ocorrido em vários convênios (peça 1, p. 22).

f) Verificam-se, nos autos, informações contraditórias sobre a identificação da unidade móvel adquirida com os recursos do convênio (FIAT/VAN IVECO DAILY, Branco, Ano 2002), conforme a seguir:

f.1) A nota fiscal/fatura emitida pela fabricante, à peça 10, p. 12, pela concessionária, à peça 10, p. 14, e as notas fiscais 448-449 da fornecedora, de 18/9/2002 (peça 9, p. 27-30; peça 10, p. 16-18), incluídas na prestação de contas ao FNS, registram o chassi 931C3570128306901.

f.2) O relatório de verificação "in loco" 29-1/2004 (peça 3, p. 17), realizada por servidores da DICON/AP/MS em 16/6/2004, registra que a Unidade Móvel de Saúde adquirida com recursos deste convênio, Chassi 93ZC3570128306901, Placa NFB-4469, encontrava-se há aproximadamente seis meses na Auto Oficina Santos no município de Santana/AP (peça 1, p. 19). A foto à peça 3, p. 27, mostra que a placa estava dentro do veículo. Acrescente-se que o relatório do Denasus lista as treze unidades móveis adquiridas pelo município, e não consta no rol a placa citada no relatório de verificação *in loco*.

f.3) O relatório do Denasus menciona que o veículo objeto deste convênio é de placa NFA 2029, chassi 93ZC3570128306521, Renavam 873155467. Registra, ainda, que a placa afixada na traseira do veículo é NFB 4479, e que, após verificar-se o número do chassi (93ZC3570128306521), constatou-se que a placa foi trocada, pois no Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo consta o número NFA 2029 para o referido chassi. No lado esquerdo do veículo, foi registrado o Convênio 1621/2002, e, no lado direito, o Convênio 2191/2002. (peça 1, p. 21)

f.4) Consta ainda no relatório do Denasus que a Prefeitura Municipal apresentou o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo, emitido pelo DETRAN/AP, com data de 26/5/2006, permanecendo o veículo em nome da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda.

f.5) Em pesquisa ao *site* do Detran/AP, verifica-se que, de fato, ao veículo chassi 93ZC3570128306521 corresponde a placa NFA 2029 (peça 16, p. 1). Sobre o assunto é importante destacar também documento de peça 13, p.1, obtido no TC 008.358/2010-9 (Convênio 2191/2002, firmado com o Município de Santana/AP), o qual se trata de Memorando, de 8/4/2003, do Coordenador de Contratos e Convênios da Prefeitura Municipal de Santana/AP, encaminhando à Secretária Municipal de Saúde a relação de ambulâncias, com seus respectivos convênios, notas fiscais, fornecedor e número dos chassis. Neste documento, a informação prestada coincide com a informação do Denasus quanto ao número do chassi e placa, e consta que as Notas Fiscais 454-455 se referem à UMS adquirida à conta do convênio em análise. Cópia das referidas notas fiscais foram obtidas na documentação referente ao Convênio 1629/2002, encaminhadas pelo Fundo Nacional de Saúde, juntadas à peça 17, p. 1-2, as quais se referem ao Convênio 1621/2002 e ao chassi indicado para a UMS em questão. Note-se que foram anexadas à prestação de contas do convênio em análise encaminhada ao FNS as NF 448-449.

f.6) Considerando que este documento é contemporâneo à data de pagamento da UMS, e dada a verificação *in loco* realizada pelo Denasus, que resultou no quadro de peça 1, p. 22 quanto à identificação dos convênios com as respectivas UMS, conclui-se que essas informações indicam a UMS adquirida à conta do Convênio 1621/2002. E, em face desse entendimento, considera-se que

houve troca da nota fiscal incluída na prestação de contas do Convênio 1621/2002, encaminhada ao FNS. Segundo os citados documentos, o veículo de chassi 93ZC3570128306901 (NF 448-449) refere-se ao Convênio 1629/2002. Contribui também para este entendimento o registro no relatório de verificação *in loco* 29-1/2004, de que, na documentação da Tomada de Preço 27/2002, relativa ao Convênio em análise, encontravam-se documentos do Contrato 81/2002, do Convênio 1629/2002. (peça 3, p.12-20)

g) Indica-se para este processo saldo não devolvido no valor de R\$ 8.000,00. Os recursos foram aplicados entre 27/12/2002 e 7/1/2003 (peça 9, p. 47-48), e o saldo da aplicação financeira foi de R\$ 413,77 em 31/5/2004 (peça 10, p. 42). Transitou pela conta do convênio o valor da contrapartida (R\$ 8.800,00), depositado pela administração sucessora em 1/3/2005 (peça 10, p 59).

g.1) O Município de Santana entrou com uma Ação de Consignação em Pagamento contra a empresa fornecedora em 20/6/2005, alegando que esta não tomou providências a fim de receber e dar quitação ao débito (peça 15, p. 1-6, extraída do TC 008.358/3010-9). Segundo consta, para seis unidades móveis de saúde (três convênios), existia um saldo nas contas 12.268-8, referente ao Convênio 2191/2002, e 12.167-3, referente ao Convênio 1621/2002, no valor total, com rendimentos, de R\$ 43.867,67, o qual foi colocado à disposição da requerida, desde que, por meio de representante habilitado, procedesse ao recebimento do valor, dando-lhe total quitação e, fornecendo o Certificado de Registros dos Veículos das unidades móveis adquiridas. Contudo, a empresa Santa Maria apontou como devido o valor de R\$ 49.600,00, entendendo o município que este valor não era devido, posto que originário de atualização do débito pelo INPC, índice não previsto nas cláusulas contratuais. A Justiça emitiu Alvará de Levantamento, em 24/11/2005 (peça 11, p. 37), autorizando o gerente do Banco do Brasil a entregar ao advogado da empresa os valores depositados na conta 12.167-3, relativa ao convênio em análise, e à conta 12.268-8. Em 22/11/2005, a empresa indicou seu representante (peça 11, p. 42-44).

g.2) O documento de peça 11, p. 32, da Coordenadoria de Convênios da Prefeitura de Santana à Secretaria de Fazenda daquele Município, de 25/1/2006, alerta para o valor debitado pelo Banco do Brasil S/A no valor de R\$ 43.867,67, em cumprimento à determinação judicial, nas contas dos dois convênios, incluindo o valor da aplicação financeira. Lembra ainda que o montante devido à referida empresa era de R\$ 49.600,00, relativo à contrapartida de três convênios, do qual restou ainda saldo a pagar de R\$ 5.732,33, o qual estava sendo negociado pelo município, pela via judicial, em troca dos CVRL dos veículos (peça 11, p. 36).

g.3) Verifica-se que a contrapartida foi paga nos termos determinado pela decisão judicial, com débito de R\$ 9.556,96 na Conta do Convênio em 30/11/2002, restando o saldo de R\$ 542,83 (peça 11, p. 5). Deixa-se de propor o ressarcimento do saldo da conta bancária, considerando a sua baixa materialidade.

h) O relatório do Denasus consigna ainda a ausência da comprovação do pagamento à empresa vencedora do certame e a falta de quitação, haja vista que no processo também não há recibo, emitido pela empresa (peça 1, p.18). Contudo, à peça 9, p. 21-24, foram juntados aos autos a nota de empenho, a ordem de pagamento e a Guia de Transferência 12/2003, no valor de R\$ 88.000,00, da conta do Convênio 1621/2002 para a conta da empresa Santa Maria, com o carimbo do Banco do Brasil, em 7/1/2003, cuja transferência eletrônica consta no extrato de peça 10, p. 46. Considera-se que a aposição do carimbo do Banco na Guia de transferência, neste caso, constitui informação hábil a servir como prova indiciária da transferência financeira nos termos registrados.

i) Verifica-se, segundo o relatório do Denasus (peça 1, p. 23 do TC 008.358/2010-9), que os Certificados de Registro e Licenciamento de Veículo estão em nome da empresa Santa Maria, e apresentam o endereço Av. Sete de Setembro, 1.635, Paraíso, Santana/AP, o qual se trata do

endereço do prefeito sucessor, José Antônio Nogueira de Sousa, conforme pode ser verificado pelo endereço constante na ação judicial à peça 5, p. 20. Não consta no processo cópia do CRLV.

j) Cabe acrescentar que o veículo foi encontrado totalmente sucateado na Oficina Santos na data da fiscalização do Denasus (9/2006), na qual se encontrava há aproximadamente três anos para fazer serviços de lanternagem, sem qualquer equipamento, conforme relatado à peça 1, p. 21. Como não há o atesto de recebimento, considera-se que o veículo foi entregue pela fornecedora, supostamente, em 18/9/2002 (data das notas fiscais 454-455). Com base nestas informações, conclui-se, então, que a UMS esteve disponível para atendimento à população por cerca de um ano. Contudo, não foi encontrado registro de produção ou de deslocamento da UMS, de profissional para trabalhar na UMS, e nem informação sobre a unidade assistencial para a qual a ambulância prestava serviço (peça 1, p. 21-22).

j.1 Como se nota, não há qualquer evidência de que a UMS tenha sido utilizada para atendimento à população do município conforme previsto no Plano de Trabalho ou cumprido qualquer outra meta na área de saúde. Portanto, o Convênio não alcançou a sua finalidade, e, nesse caso, o entendimento deste TCU é de que cabe o ressarcimento da totalidade dos valores transferidos, a exemplo dos Acórdãos 5259/2011-TCU-1ª Câmara, 480/2011-TCU-1ª Câmara, 1816/2012-TCU-2ª Câmara, e 2774/2012-TCU-1ª Câmara, no qual o Relator, ao entender que restaram incontroversas as irregularidades apontadas, ressaltou:

Tendo em vista que o conjunto composto pelo veículo e pelos equipamentos médicos nunca se prestou ao atendimento da saúde da população do município, está configurado o descumprimento do objetivo do convênio, fato irregular que, por ser mais amplo, torna menos relevantes as demais ocorrências verificadas, que devem, no entanto, funcionar como circunstâncias agravadoras.

j.2 Deve, pois, ser expedida citação ao responsável, para que apresente alegações de defesa ou restitua o valor de R\$ 88.000,00 aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, o qual deverá ser atualizado a partir de 26/12/2002, data do depósito dos recursos na conta do convênio, conforme peça 10, p. 45-46, em razão da falta de evidências de que a unidade móvel tenha se prestado ao atendimento da saúde da população do município, além das irregularidades arroladas a seguir.

11. Das demais irregularidades

O relatório de fiscalização elaborado pelo Denasus/CGU aponta as seguintes constatações na execução do Convênio:

Constatações	Páginas do relatório CGU/Denasus
a) Ausência de pesquisa de preços (artigo 23, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/1993).	peça 1, p. 12
b) Falta de publicação do edital (artigo 21, incisos I, II, e III da Lei 8666/1993).	peça 1, p. 12
c) Ausência de comprovação da retirada do edital pelas empresas Oliveira Galvão Construtora e Comércio Ltda. e Santa Maria Comércio e Representação Ltda, vencedora do certame. (art. 3º da Lei 8.666/1993).	peça 1, p. 13
d) Habilitação da empresa Oliveira Galvão Construtora e Comércio Ltda., da área de construção civil. (art. 3º, <i>caput</i> e § 1º)	peça 1, p. 13
e) O Cartão do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. estava com o	peça 1, p. 14

prazo de validade vencido desde 30/6/2002, entretanto, quando da abertura da licitação, ocorrida em 5/9/2002, a empresa não foi desabilitada. (artigo 29 da Lei 8.666/93)	peça 1, p. 15
---	---------------

11.1. Além disso, há constatações, entre as apontadas nos autos, como as irregularidades constantes do número 4 do item 3.2.3; item 2 do item 3.2.4; número 2, 3 do item 3.2.5; número 1, 2, 3 do item 3.2.6; número 1 do item 3.3.1 do Relatório de Fiscalização do Denasus/CGU, para as quais, considerando o lapso temporal já decorrido desde as suas respectivas ocorrências, torna-se desnecessária propostas de determinações ou outra medida corretiva.

11.2. 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;

11.3. 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.

11.4. 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.

11.5. 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. 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. Outras Considerações

12.1. O Ministério da Saúde instaurou Tomada de Contas Especial pela não aprovação da prestação de Contas do Convênio 1621/02, apensa a estes autos (TC 028.651/2007-3). O relatório de auditoria 195083/2007 da CGU (peça 2, p. 64-67 do processo apenso), com base no Relatório de Tomada de Contas Especial 61/2005 (peça 2, p.56-58) e no Parecer Gescon 3605/2002, enumera as irregularidades que fundamentaram a instauração da TCE:

- a) não apresentação do documento do veículo em nome da convenente;
- b) não comprovação da utilização da contrapartida;
- c) ausência do extrato bancário do primeiro crédito;
- d) divergências quanto à placa e ao chassi citados no relatório de verificação "in loco" (placa NFB 4469, chassi nº 93ZC3570128306901).

13. As questões que serviram de base à instauração da TCE pelo FNS foram analisadas nos termos apresentados a seguir.

13.1. Sobre a proposta de se considerar a falta de transferência dos veículos no Detran/AP para a Prefeitura como causa de imputação do débito total, acompanha-se manifestação do Ministério Público (MP) no TC 020.400/2009-3 (Acórdão 3348/2011-TCU-2ª Câmara), no sentido de que, no Direito Civil pátrio, a transferência do bem móvel se dá pela mera entrega da coisa. Nesse sentido, o art. 1.226 do Código Civil fixa: “Os direitos reais sobre coisas móveis, quando constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com a tradição”.

13.1.1. Na ocasião, o douto MP trouxe à baila a ementa do REsp 162410/MS (Relator: Ministro Adhemar Maciel, DJ de 17/8/1998, p. 58) e entendimento mais recente exarado no julgamento do STJ (REsp 599620/MS, Relator: Ministro Luiz Fux. DJ de 17/5/2004, p. 153) de que “(...)‘o fato de não ter sido realizada a transferência de propriedade do automóvel autuado junto ao DETRAN não obsta que a prova da alienação se faça por outros meios’.”

13.1.2. No caso em análise, o veículo continua em nome da empresa Santa Maria (peça 14, p. 1) , com a indicação, no Detran/AP, de restrição judicial (peça 16, p. 1). Foi encontrado pela equipe do Denasus, em setembro de 2006, na Oficina Santos, em Santana/AP, sucateado e sem nenhum equipamento (peça 1, p. 20-21). A má conservação das UMS foi objeto de observação no item 11.2, “c” e 11.5, supra, e, sendo assim, como o objeto está na posse da Prefeitura, entende-se não caber débito pela falta de transferência do veículo no Detran, com base no mencionado entendimento exarado pelo Ministério Público.

13.2. Quanto à letra “b”, segundo a documentação apresentada, o município optou por pagar a contrapartida por meio de uma Ação de Consignação em Pagamento, conforme explanado às letras “g” a “g.3” do item 10.2, supra, tendo a empresa indicado o seu representante junto à agência bancária (peça 11, p. 42) para receber os recursos. Foi comprovado o depósito de R\$ 8.800,00 na conta do convênio, e o saldo, com rendimentos, que foi colocado à disposição da empresa, pela via judicial. Restou, ainda, saldo a pagar de R\$ 5.000,00, referente aos três convênios, o qual estava sendo negociado pelo município em maio/2006, pela via judicial, em troca dos CVRL dos veículos (peça 11, p. 36). Dessa forma, considera-se esclarecido o aspecto referente à contrapartida.

13.3. O extrato do primeiro crédito (irregularidade citada à letra “c”) pode ser acessado à peça 10, p. 45-46. Quanto à questão indicada na letra “d”, foi objeto de discussão no item 10.2, supra, letras “f” a “f.6”, onde se concluiu, com base nos elementos que se menciona, que houve troca da nota fiscal incluída na prestação de contas do Convênio 1621/2002, encaminhada ao FNS, com as notas fiscais juntadas aos documentos relativos ao Convênio 1629/2002 (incluídas nos autos em análise à peça 17, p. 1-2), e que restou indicado que a unidade móvel adquirida à conta do Convênio 1621/2002 foi a identificada pelo Denasus.

13.4. Verifica-se, pois, que foram comprovadas e/ou justificadas as questões que embasaram a instauração da TCE, apenas, pelas seguintes razões:

- os direitos sobre coisas móveis se adquirem pela tradição;
- a contrapartida foi objeto de depósito judicial pela via de Ação de Consignação em Pagamento;
- o extrato do primeiro crédito foi juntado aos autos;
- o veículo adquirido à conta do Convênio 1621/2002 foi identificado como o de chassi 93ZC3570128306521 e placa NFA 2029 pelo Denasus, o que está de acordo com informações juntadas aos autos.

14. Proposta de Encaminhamento

14.1. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo o encaminhamento dos autos ao Gabinete do relator sorteado em face da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/5/2009, Exmo. Senhor Ministro Aroldo Cedraz, com a seguinte proposta:

14.1.1. **citação** do então Prefeito do município de Santana/AP, Rosemiro Rocha Freire (CPF: 030.327.952-49), com base nos arts. 10, §1º, e 12, incisos I e II, 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, apresente alegações de defesa ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Saúde o valor de R\$ 88.000,00, referente à unidade móvel de saúde descrita a seguir, atualizado monetariamente a partir de 26/12/2002, até a data do recolhimento, esclarecendo ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito será acrescido de juros de mora, nos termos da legislação vigente:

I. Identificação da UMS

Tipo UMS: Tipo B	Código Sefaz:	Código Fipe: 506004-4	
Veículo "0" Km: SIM	Renavam: 873155467	Modelo: Daily Furgão 35.10	
Marca: Iveco	Placa: NFA2029	Chassi: 93ZC3570128306521	
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 2002	Ano Modelo: 2002	Tipo de Transformação: 2

Observação:

O débito resulta da falta de evidências de que a unidade móvel tenha se prestado ao atendimento da saúde da população do município, além das irregularidades a seguir identificadas:

- a) ausência de pesquisa de preços (artigo 23, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/1993);
- b) falta de publicação do edital da Tomada de Preços 27/2002, limitando a participação de possíveis outros interessados em participar do certame (artigo 21, incisos I, II, e III da Lei 8.666/1993);
- c) ausência de comprovação da retirada do edital pelas empresas Oliveira Galvão Construtora e Comércio Ltda. e Santa Maria Comércio e Representação Ltda., vencedora do certame (art. 3º da Lei 8.666/1993);
- d) habilitação da empresa Oliveira Galvão Construtora e Comércio Ltda., da área de construção civil (art. 3º, *caput* e § 1º);
- e) Cartão do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. com prazo de validade vencido desde 30/6/2002, sem que a



empresa fosse desabilitada quando da abertura da licitação, ocorrida em 5/9/2002 (artigo 29 da Lei 8.666/93).

Brasília, 22/5/2012

4ª Secex, 4ª DT

(assinado eletronicamente)

SUELI BOAVENTURA DE
OLIVEIRA PARADA

Auditora Federal de Controle Externo

Matr. 2610-7

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 convenente 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;