

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

TC 016.366/2012-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Santana/AP

Responsável: Rosemiro Rocha Freires
(CPF: 030.327.952-49)

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 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 3388/2001 (Siafi 433097), celebrado com o Ministério da Saúde (MS), cujo objeto foi a aquisição de 02 unidades móveis 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
Não há	-	-

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 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 sobrevivência 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. Grupo Domanski

6.2.1. No Relatório final da CPMI das Ambulâncias constam informações acerca da prática de fraudes em licitações perpetradas por outro grupo de empresas, que não o liderado pela família Vedoin, denominado de grupo Domanski, que atuava na venda de unidades móveis de saúde de forma semelhante à do grupo Planam. Inclusive, consta que Darci José Vedoin, em depoimento prestado à 2ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso (Auto de Reinterrogatório realizado em 20/7/2006, na cidade de Cuiabá/MT), afirmou que o Grupo Planam foi criado a partir do aprendizado que obteve no contato com Silvestre Domanski.

6.2.2. Conforme consulta realizada pela equipe técnica da CPMI no Sistema Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), da Receita Federal, o grupo Domanski é constituído pelas seguintes empresas, cujos sócios possuem grau de parentesco próximo: Martier Comércio e Materiais Médico e Odontológicos Ltda. (CNPJ 02.193.025/0001-84); Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda. (CNPJ 02.959.380/0001-11); Maete Comércio de Materiais Médico e Odontológico Ltda. ME (CNPJ 84.807.593/0001-92); Merkosul Veículos Ltda. (CNPJ 04.379.978/0001-67); Curitiba-Bus Comércio de Onibus Ltda. (CNPJ: 05.535.932/0001-52); e Domanski Comércio Instalação & Assistência Técnica de Equipamentos Médicos Odontológicos Ltda. (CNPJ: 68.659.747/0001-90).

6.2.2.1. Quadro demonstrativo dos processos licitatórios vencidos pelo Grupo Domanski, no período de 2000 a 2005, elaborado pela CGU com base nas prestações de contas dos convênios existentes nas Dicons/SE/MS em maio de 2006, totalizou 261 convênios.

6.2.3. O relatório da CPMI demonstra o envolvimento entre os grupos Planam e Domanski, com base em análise da CGU em conjunto com o Departamento de Polícia Federal de Mato Grosso sobre os documentos apreendidos nas empresas Planam e Klass, ambas pertencentes ao Grupo Vedoin. Verificou-se que, entre as empresas do Grupo Planam e as do Domanski, existia vínculo comercial, acordo de demarcação de território para participação de licitações de forma a evitar concorrência entre os grupos e, até mesmo utilização de documentação da Martier pela Planam para compor número em licitação e, posteriormente para retirá-la do processo por inabilitação.

6.2.4. A empresa Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda. (CNPJ: 02.959.380/0001-11) possui o seguinte quadro de sócios:

CPF	Nome do sócio	Qualificação	Inclusão	Exclusão
005.545.239-65	MARCUS ALEXANDRE DOMANSKI	sócio menor (assistido / representado)	26/1/1999	_____
252.846.499-15	SILVESTRE DOMANSKI	Sócio-gerente	26/1/1999	29/4/2004
028.349.189-29	PAULO DOMANSKI JUNIOR	Sócio- administrador	29/4/2004	_____

6.3.

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/1º OFÍCIO 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/4º OF. CRIM./Nº 264/2009, 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>

6.4. Qualificação dos Responsáveis

6.4.1. Do conveniente:

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

Empresas contratadas:

6.4.2.

NOME	Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda.		
CNPJ	02.959.380/0001-11		
SITUAÇÃO CADASTRAL	ATIVA		
RESPONSÁVEIS			
NOME	CPF	QUALIFICAÇÃO	PERÍODO DE GESTÃO
SILVESTRE DOMANSKI	252.846.499-15	sócio-gerente	26/1/1999 a 9/4/2004

6.4.3

NOME	Distribuidora Perfil - T. B. Lima		
CNPJ	10224.418/0001-36		
SITUAÇÃO CADASTRAL	ATIVA		
RESPONSÁVEIS			
NOME	CPF	QUALIFICAÇÃO	PERÍODO DE GESTÃO
TARCÍSIO BARBOSA LIMA	015.482.203-53	Responsável	

7. Convênio

Siafi:	N.º original FNS:	Município:	UF:
---------------	--------------------------	-------------------	------------

433097	3388/2001	Santana	AP
Data da celebração: 31/12/2001		Data da publicação: 1/1/2002	
Início da vigência: 31/12/2001		Fim da vigência: 25/2/2003	
Valor pactuado concedente: R\$ 160.000,00		Valor pactuado conveniente: R\$ 16.000,00	
% Pactuado concedente: 90,91		% Pactuado conveniente: 9,09	
Contrapartida extra: R\$,00	Resultado da aplicação financeira: R\$,00	Valor Disponível do Convênio: R\$ 176.000,00	

8. Liberação dos Recursos

Ordens bancárias – OB	Data da OB	Data de depósito na conta específica	Valor (R\$)
2002OB 403075 (peça 2, p. 370)	6/3/2002	11/3/2002 (peça 2, p. 388)	80.000,00
2002OB404720 (peça 2, p. 372)	15/5/2002	07/5/2002 (peça 2, p. 392)	80.000,00

9. Processos Licitatórios Realizados

Modalidade	N.º	Data do Edital	Objeto
Tomada de Preços	7/2002	14/2/2002	Aquisição de duas unidades móveis de saúde (simples remoção e UTI).

10. Superfaturamento

10.1. Os débitos apontados a seguir são oriundos dos indícios dos superfaturamentos verificados nas aquisições das unidades móveis de saúde identificadas abaixo:

10.2. Unidades Adquiridas

Tipo UMS: Tipo A	Código Sefaz:		Código Fipe: 001001-4
Veículo “0” Km: SIM	Renavam: 784594090		Modelo: Fiorino IE 1.5
Marca: Fiat	Placa: NFB4236		Chassi: 9BD25542428716269
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 2002	Ano Modelo: 2002	Tipo de Transformação: 1

I.1. Cálculo do superfaturamento:

VALORES REFERENCIAIS (R\$)		VALORES EXECUTADOS (R\$)		DÉBITOS (R\$)	
Valor Mercado Veículo	20.975,90	29.308,04	Valor Pago pelo Veículo, Transformação e Equipamentos	43.776,18	14.468,14
Valor Mercado Transformação	7.056,06				
Valor Mercado Equipamentos	1.276,08				
Total do débito					14.468,14
Prejuízo à União (90,91%)	13.152,86	Prejuízo à Conveniente (9,09%)		1.315,29	

I.2. Quantificação do débito por fornecedor:

	Fornecedor	CNPJ	DÉBITO PARA COM A UNIÃO	DÉBITO PARA COM O CONVENIENTE	DATA Peça 2, p. 374
Aquisição do veículo, Transformação e aquisição de equipamentos	Distribuidora Perfil T. B. Lima	10224.418/0001-36	R\$ 13.152,86	R\$ 1.315,29	12/7/2002

Tipo UMS: Tipo A	Código Sefaz:		Código Fipe: 018035-1
Veículo "0" Km: SIM	Renavam: 786555564		Modelo: Besta GS Grand 3.0 8V 16L
Marca: Kia Motors	Placa: AKL6466		Chassi: KNCTC242217063295
Ano de aquisição: 2001	Ano de Fabricação: 2001	Ano Modelo: 2001	Tipo de Transformação: 2

I.1. Cálculo do superfaturamento:

VALORES REFERENCIAIS (R\$)		VALORES EXECUTADOS (R\$)		DÉBITOS (R\$)	
Valor Mercado Veículo	52.393,00	63.700,74	Valor Pago pelo Veículo, Transformação e Equipamentos	129.900,00	66.199,26
Valor Mercado Transformação	10.031,66				

Valor Mercado Equipamentos	1.276,08				
Total do débito					
Prejuízo à União (90,91%)	60.181,15	Prejuízo à Conveniente (9,09%)		6.018,11	

Observação: embora houvesse previsão para aquisição de uma UTI móvel, e esta seja a denominação constante da nota fiscal 1180 da UMS (peça 2, p. 340), para o cálculo do superfaturamento foi considerada a aquisição de uma unidade tipo A, ou seja, do tipo simples remoção, em virtude dos fatos descritos no parágrafo de letra “i”, a seguir.

I.2. Quantificação do débito por fornecedor:

	Fornecedor	CNPJ	DÉBITO PARA COM A UNIÃO	DÉBITO PARA COM O CONVENIENTE	DATA Peça 2, p. 336 e 338
Aquisição do veículo, Transformação e aquisição de equipamentos	Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda.	02.959.380/0001-11	R\$ 60.181,15	R\$ 6.018,11	12/8/2002

Observações:

a) A equipe do Denasus/CGU apurou um débito total para com a União, em decorrência de superfaturamento na aquisição das mencionadas UMS da ordem de R\$ 100.497,20 (peça 1, p. 54).

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

d) A Prefeitura Municipal devolveu, em 26/06/2003, à Conta Única do Tesouro Nacional, os valores de R\$ 2.323,82, relativo ao saldo da contrapartida municipal, e R\$ 70,27, proveniente dos rendimentos da aplicação financeira, conforme relatório do Denasus (peça 1, p. 41) e comprovante de peça 1, p. 271. Verifica-se também que a primeira parcela dos recursos (R\$ 80.000,00) foi depositada em 11/3/2002, mas somente foi aplicada na caderneta de poupança em 18/4/2002 (peça 1, p. 51), tendo sido a correção no período de R\$ 602,16, conforme verificado no site do Banco Central. Em razão da baixa materialidade, deixa-se de propor a devolução desse valor.

f) Constatou-se que, no veículo Kia, estava afixada a placa NFB 4196, a qual diverge da informada no Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo. Em consulta ao site do DENATRAN, em 12/06/2007, consta a placa AKL 6466, para o citado veículo, que é a mesma do

CRLV emitido pelo DETRAN/AP. Foram solicitadas informações à Secretaria Municipal de Saúde, tendo sido informado o seguinte: Veículo Kia Besta Grand, placa NFB 4196 e Veículo Fiat Fiorino, placa NFB 4236 (peça 1, p. 47). O CRLV do veículo Kia se encontra à peça 1, p. 311.

g) Na Proposta de Preços e na Nota Fiscal 1130 (antecipação de faturamento), à peça 2, p. 256, emitida pela empresa Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda., consta que o modelo do veículo KIA BESTA SV GRAND é ano 2002, entretanto, tal informação foi suprimida na Nota Fiscal 1180 (peça 2, p. 340), e o CRLV registra que o ano de fabricação/modelo é 2001 (peça 1, p. 39 e 47).

h) A equipe do Denasus registra que a Nota Fiscal 345, emitida pela empresa T. B. Lima — Distribuidora Perfil, não informa o número do chassi do veículo FIAT Fiorino (peça 1, p. 47). Contudo, registra-se, na Nota Fiscal 345 (peça 2, p. 254), que a despesa se refere à Tomada de Preços 7/2001, Contrato 36/2002, e Convênio 3388/2001. Observa-se também que o padrão da letra dessas anotações é o mesmo da descrição do veículo. Assim, essas informações podem substituir o número do chassi para fins de identificação do veículo adquirido. Não há nos autos o CRLV do veículo FIAT Fiorino.

i) A empresa Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda. emitiu nota fiscal referente a uma ambulância tipo UTI (peça 2, p. 340), entretanto, não foram localizados no veículo o monitor cardioversor, desfibrilador, eletrocardiograma, oxímetro, respirador, bomba de infusão, prancha longa, régua tripla (peça 1, p. 49). A falta desses equipamentos já tinha sido identificada em inspeção *in loco* realizada pela equipe da DICON/FNS/MS em 18/10/2002, ainda na gestão do Prefeito responsável pela compra (peça 1, p. 121-135). Como já informado, essas informações fizeram com que a UMS adquirida fosse considerada do tipo A, já que a ausência desses equipamentos descaracteriza a UTI móvel.

j) Além desses equipamentos, registra-se que a Secretaria de Saúde não informou onde se encontravam o laringoscópio, o ambu, o aparelho de pressão e uma maca. Também não foram localizados o banco para assistente (só existia o encosto), o vidro na divisória entre motorista e paciente e o colchonete para a maca. Por fim, informa-se que o armário com a porta de alumínio estava danificada (peça 1, p. 49).

k) A ambulância KIA, placa AKL 6466 estava parada (sem utilização) na sede do "DISK Ambulância 192" em Santana/AP há aproximadamente 6 meses, devido a problemas na caixa de marcha, conforme informações do servidor responsável pelo controle de veículos da Prefeitura Municipal de Santana. (peça 1, p. 47)

l) Embora solicitado, a Secretaria Municipal de Saúde não apresentou planilha ou mapa de controle de saída dos veículos, para deslocamento de pacientes. Também não há registro de produção, apesar de o veículo Fiorino encontrar-se a serviço da população à época (peça 1, p. 51).

m) O município de Santana é relativamente pequeno, com população de aproximadamente 80.439 habitantes, conforme fonte IBGE/2000, e integra a região metropolitana de Macapá. O município recebeu recursos do Ministério da Saúde para compra de 13 unidades móveis de saúde, sendo que, quando da visita do Denasus, apenas 3 estavam funcionando, 4 se encontravam em estado irrecuperável por motivo de acidentes/sucateamento e 6 eram passíveis de recuperação, porém nenhuma providência tinha sido tomada até então (peça 1, p. 51).

11 Das Demais Irregularidades

11.1.

Irregularidade:	Evidências de simulação e fraude na licitação:
------------------------	--

<p>Descrição:</p>	<p>1) Ausência de pesquisa de preços para instruir processo licitatório.</p> <p>2) As datas das respostas das empresas Veiko, Brasília Motors e Saúde Sobre Rodas, por fax, informando o interesse em participar da licitação são anteriores à data do comunicado expedido pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação em que informava às empresas sobre o edital de licitação.</p> <p>3) Não consta no processo o comprovante de pagamento do edital pela empresa KM —Empreendimentos Ltda.</p> <p>4) A empresa T. B. Lima — Distribuidora Perfil alterou a atividade econômica para participar do certame licitatório em 07/03/2002, 4 dias antes da realização da licitação, que ocorreu em 11/03/2002.</p> <p>5) A empresa T. B. Lima — Distribuidora Perfil faturou, em média, cerca de R\$13.658,00/mês em 2000, indicando que a citada empresa não teria aporte de recursos suficientes para dispor do veículo a ser entregue ao município.</p> <p>6) A firma T. B. Lima não existe no endereço informado no processo e no Cadastro da Secretaria da Receita Estadual — SINTEGRA/ICMS e da Secretaria da Receita Federal, o que indica que houve participação no procedimento licitatório de empresa "fantasma".</p> <p>7) Não há comprovação de publicação do edital em jornal de grande circulação no estado do Amapá/AP .</p> <p>8) Faltam as rubricas dos representantes das empresas na ata da Comissão de Licitação.</p> <p>b) Identifica-se documento das empresas fornecedoras, com data de 12 de junho de 2002, indicando a forma de pagamento dos veículos a serem fornecidos. Com base nessa solicitação, foram efetuados pagamentos antecipados às empresas no valor de R\$ 21.888,09, em 27/06/02 (empresa T. B. Lima), e no valor de R\$ 64.950,00, em 24/06/02 (Saúde Sobre Rodas). Segundo relatório da auditoria municipal, o veículo Kia foi entregue apenas em 5/8/2002, com atraso de um mês.</p>
<p>Crítérios</p>	<p>1) inciso V, art. 15 c/c o inciso IV, artigo 43, Lei 8.666/1993. 2 a 6) art. 3º e 90 da Lei 8.666/1993 7) inciso III, art. 21, Lei 8.666/1993 8) § 2º do art. 43 da Lei 8.666/1993 b) art. 62 da Lei 4.320/1964</p>
<p>Evidências</p>	<p>1) Relatório Denasus, peça 1, p. 21 2) Relatório Denasus, peça 1, p. 25; peça 2, p. 4, 6, 8, 10. 3) Relatório Denasus, peça 1, p. 25 4) Relatório Denasus, peça 1, p. 27; peça 2, p. 86-94 e 140 5) Relatório Denasus, peça 1, p. 27; peça 2, p. 132-136 6) Relatório Denasus, peça 1, p. 53</p>

	7) Relatório Denasus, peça 1, p. 23
	8) Relatório Denasus, peça 1, p. 35
	b) Relatório Denasus, peça 1, p. 41; peça 2, p. 228, 230, 256, 276; peça 2, p. 172, 318, 324, 328; peça 3, p. 108-121.
Conclusão	As ocorrências relatadas evidenciam diversas inconsistências que apontam para a existência de fraude no processo licitatório, que culminaram com a antecipação de parte dos pagamentos, ante as exigências das empresas, e com o fornecimento de veículos em desacordo com o edital.
Proposta de encaminhamento	Ante o exposto, propõe-se a audiência do então prefeito, Sr. Rosemiro Rocha Freires, sobre os fatos apontados.

11.2. As irregularidades constantes dos itens 3.2.1, 1); 3.2.5, 1) e 3); 3.2.7, 1); 3.7.1, 5), peça 1, p. 21,25,27,31,47, do Relatório de Fiscalização do Denasus/CGU 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.

11.3. 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;

11.4. 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.

11.5. 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.

12. Proposta de Encaminhamento

12.1. Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior propondo:

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, 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 a partir das respectivas datas até a data do recolhimento, esclarecendo aos responsáveis que, caso venham a ser condenados 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:

Tipo UMS: Tipo A		Código Sefaz:		Código Fipe: 001001-4	
Veículo "0" Km: SIM		Renavam: 784594090		Modelo: Fiorino IE 1.5	
Marca: Fiat		Placa: NFB4236		Chassi: 9BD25542428716269	
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 2002	Ano Modelo: 2002	Tipo de Transformação: 1		

i. **O débito** a seguir decorre de superfaturamento na aquisição de veículo e sua transformação em unidade móvel de saúde, com fornecimento de equipamentos, objeto da Licitação 7/2002 com recursos recebidos por força do Convênio 3388/2001 (Siafi 433097), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Santana/AP:

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (90,91%)	Data
Rosemiro Rocha Freires (então Prefeito Municipal de Santana/AP)	030.327.952-49	29.308,04	43.776,18	13.152,86	12/7/2002
Distribuidora Perfil T. B. Lima (empresa fornecedora)	10224.418/0001-36				
Tarcísio Barbosa Lima (Responsável)	015.482.203-53				

II. Identificação da unidade móvel de saúde:

Tipo UMS: Tipo A		Código Sefaz:		Código Fipe: 018035-1	
Veículo "0" Km: SIM		Renavam: 786555564		Modelo: Besta GS Grand 3.0 8V 16L	

Marca: Kia Motors		Placa: AKL6466		Chassi: KNCTC242217063295	
Ano de aquisição: 2001	Ano de Fabricação: 2001	Ano Modelo: 2001	Tipo de Transformação: 2		

ii. **O débito** a seguir decorre de superfaturamento na aquisição de veículo e sua transformação em unidade móvel de saúde, com fornecimento de equipamentos, objeto da Licitação 7/2002 com recursos recebidos por força do Convênio 3388/2001 (Siafi 433097), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Santana/AP:

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (90,91%)	Data
Rosemiro Rocha Freires (então Prefeito Municipal de Santana/AP)	030.327.952-49	63.700,74	129.900,00	60.181,15	12/8/2002
Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda. (empresa fornecedora)	02.959.380/0001-11				
Silvestre Domanski (Sócio-Gerente)	252.846.499-15				

12.1.2. **audiência** do Sr. Rosemiro Rocha Freires, CPF 030.327.952-49, então prefeito do município de Santana/AP, 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 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4861, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 3388/2001 (Siafi 433097), que apontam para simulação e fraude na Tomada de Preços 7/2002 (art. 90 da Lei 8.666/93):

a) **Irregularidade:** Ausência de pesquisa de preços para instruir processo licitatório.

Norma infringida: inciso V, art. 15 c/c o inciso IV, artigo 43 da Lei 8.666/1993

b) **Irregularidade:** As datas das respostas das empresas Veiko, Brasília Motors e Saúde Sobre Rodas, por fax, informando o interesse em participar da licitação são anteriores à data do comunicado expedido pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação em que informava às empresas sobre o edital de licitação.

Norma infringida: art. 3º Lei 8.666/1993

c) **Irregularidade:** Não consta no processo o comprovante de pagamento do edital pela empresa KM —Empreendimentos Ltda.

Norma infringida: art. 3º da Lei 8.666/1993

d) **Irregularidade:** A empresa T. B. Lima — Distribuidora Perfil alterou a atividade econômica para participar do certame licitatório em 07/03/2002, quatro dias antes da realização da licitação, que ocorreu em 11/03/2002.

Norma infringida: art. 22, §3º, da Lei 8.666/1993

e) **Irregularidade:** A empresa T. B. Lima — Distribuidora Perfil faturou, em média, cerca de R\$13.658,00/mês em 2000, indicando que a citada empresa não teria aporte de recursos suficientes para dispor do veículo a ser entregue ao município.

Norma infringida: art. 3º e 90 da Lei 8.666/1993

f) **Irregularidade:** A firma T. B. Lima não existia no endereço informado no processo e no Cadastro da Secretaria da Receita Estadual — SINTEGRA/ICMS e da Secretaria da Receita Federal, o que indica que houve participação no procedimento licitatório de empresa "fantasma".

Norma infringida: art. 3º e 90 da Lei 8.666/1993

g) **Irregularidade:** Não há comprovação de publicação do edital em jornal de grande circulação no estado do Amapá/AP

Norma infringida: inciso III, art. 21, Lei 8.666/1993

h) **Irregularidade:** Faltam as rubricas dos representantes das empresas na ata da Comissão de Licitação.

Norma infringida: § 2º do art. 43 da Lei 8.666/1993

i) **Irregularidade:** As duas empresas vencedoras da licitação solicitaram pagamentos antecipados à entrega dos bens. Com base nessas solicitações, foram efetuados dispêndios parciais no valor de R\$ 21.888,09, em 27/06/02 (empresa T. B. Lima), e no valor de R\$ 64.950,00, em 24/06/02 (Saúde Sobre Rodas). As notas fiscais foram emitidas pelas respectivas empresas em 8/7/2002 e 10/7/2002. Segundo relatório da auditoria municipal, o veículo marca Kia foi entregue apenas em 5/8/2002.

Norma infringida: art. 62 da Lei 4.320/1964

Brasília, 3/8/2012

4ª Secex, 4ª DT.

(assinado eletronicamente)

SUELI BOAVENTURA DE
OLIVEIRA PARADA

Auditor(a) 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 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;