

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

TC 017.385/2012-1**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 3140/2001 (Siafi 433098), celebrado com o Ministério da Saúde (MS), cujo objeto foi a aquisição de 01 unidade móvel de saúde (UMS).

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

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

1.4. Consta à peça 1, p. 8 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.

5.2. 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.

5.3. 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. 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) **Relatório Final da CPI das ambulâncias**: disponível no sítio eletrônico do Senado Federal, no seguinte endereço:

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

6.3. Qualificação dos Responsáveis

6.3.1. Do conveniente:

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

6.3.2. Empresas contratadas: O. GALVÃO CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA. (CNPJ 02.978.003/0001-20)

RESPONSÁVEIS			
NOME	CPF	QUALIFICAÇÃO	PERÍODO DE GESTÃO
ELIENALDO NASCIMENTO DA COSTA	561.871.142-72	sócio-administrador	A partir de 22/11/2000

7. **Convênio**

Siafi: 433098	N.º original FNS: 3140/2001	Município: Santana	UF: AP
Data da celebração: 31/12/2001		Data da publicação: 1º/1/2002	
Início da vigência: 31/12/2001		Fim da vigência: 29/12/2002	
Valor pactuado concedente: R\$ 63.000,00		Valor pactuado conveniente: R\$ 7.000,00	
% Pactuado concedente: 90,00		% Pactuado conveniente: 10,00	
Contrapartida extra: R\$,00	Resultado da aplicação financeira: R\$ 2.181,59	Valor disponível do convênio: R\$ 72.181,59	

Obs.: Foi devolvido ao Tesouro Nacional o valor de R\$ 2.981,59 (peça 1, p. 47 e peça 2, p. 13).

8. **Liberação dos Recursos**

Ordens bancárias – OB	Data da OB	Data de depósito na conta específica	Valor (R\$)
2002OB402793	4/3/2002 (peça 1, p. 17 e 117)	7/3/2002 (peça 1, p. 185)	63.000,00

9. **Processos Licitatórios Realizados**

Modalidade	N.º	Data do Edital	Objeto
Convite	10	2002	Aquisição de uma unidade móvel de saúde.

10. **Superfaturamento**

10.1. O débito apontado a seguir é oriundo dos indícios de superfaturamento verificado na

aquisição da unidade móvel de saúde identificada abaixo:

10.2. Unidades Adquirida

Tipo UMS: Tipo A	Código Sefaz:		Código Fipe: 003139-9
Veículo "0" Km: SIM	Renavam: S/EMPLAC		Modelo: Courier 1.6 L
Marca: Ford	Placa: S/EMPLAC		Chassi: 9BFNSZPPA2B932055
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	24.215,40	35.523,14	Valor Pago pelo Veículo, Transformação e Equipamentos	69.200,00	33.676,86
Valor Mercado Transformação	10.031,66				
Valor Mercado Equipamentos	1.276,08				
Total do débito					33.676,86
Prejuízo à União (90,00%)	30.309,18	Prejuízo à Convenente (10,00%)		3.367,69	

I.2. Quantificação do débito por fornecedor:

	Fornecedor	CNPJ	DÉBITO PARA COM A UNIÃO	DÉBITO PARA COM O CONVENENTE	DATA (Peça 1, p. 199)
Aquisição do veículo, Transformação e aquisição de equipamentos	Oliveira Galvão Construções e Comércio Ltda.	CNPJ 02.978.003/0001-20	R\$ 30.309,18	R\$ 3.367,69	4/10/2002

A data de referência corresponde à saída de recursos da conta-corrente do convênio relativa à segunda parcela de pagamento.

Observações:

a) A equipe do Denasus/CGU apurou um débito total para com a União, em decorrência de superfaturamento na aquisição da mencionadas UMS da ordem de R\$ 47.097,90, sendo R\$ 42.241,31 de prejuízo ao Erário e R\$ 2.692,44 do saldo não executado do convênio, deduzindo a devolução já efetuada no valor de R\$ 2.981,59 (peça 1, p. 47).

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) O Veículo não consta na base de dados do DETRAN/AP. A Controladoria Regional da União no Estado do Amapá encaminhou o Ofício 28.686, de 3/9/2007 ao DETRAN/AP, solicitando informações referente ao número do Renavam do veículo de placa NFB 4479, a qual se encontrava no veículo adquirido à conta do referido convênio. O Diretor do Departamento Estadual de Trânsito do Amapá, em resposta, informou que não foi encontrado na base de dados nenhum registro relativo ao veículo. Não há informação sobre o nome do proprietário anterior do Veículo (peça 1, p. 33-34). A mesma situação foi verificada no sistema Infoseg em 10/7/2012.

e) Segundo nota fiscal à peça 2, p. 111, o veículo, transformado em ambulância, foi adquirido pela empresa O. Galvão da empresa Embrascol Comércio e Serviços Ltda., sendo que a atividade econômica da referida empresa é o comércio a varejo de peças e acessórios novos para veículos automotores.

f) A unidade móvel sofreu um acidente - colisão frontal - ficando totalmente danificado. A Prefeitura Municipal apresentou à equipe do Denasus o Boletim de Ocorrência (BO) 000468, de 3/10/2003, expedido pela Polícia Rodoviária Federal (peça 1, p. 35). Informa-se que, no referido BO, não se identifica o número da placa da ambulância, apenas o chassi, que é o mesmo que consta na nota fiscal (9BFNSSPPA2B932055).

g) Não foi disponibilizado qualquer tipo de registro de produção ou de deslocamento realizados pela unidade móvel, quando ainda se encontrava em uso.

h) 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. 27. Dessas, três estavam funcionando, quatro se encontravam em estado irrecuperável por motivo de acidentes/sucateamento e seis eram passíveis de recuperação na data da fiscalização (setembro/2006), porém nenhuma providência tinha sido tomada até então.

11. Das Demais Irregularidades

11.1.

Irregularidade:	Indícios de fraude no processo licitatório:
Descrição:	a) Ausência de pesquisa de preços para instruir processo licitatório.

	<p>b) Inexistência de informação sobre a divulgação do edital.</p> <p>c) Os itens 08, 09.03, 10.01, 10.03 e 11.06 do Convite referem-se à obra, enquanto que o procedimento licitatório foi para aquisição de unidade móvel de saúde.</p> <p>d) Não se comprova a efetiva data em que as empresas receberam o convite, pois o recibo já foi impresso com a data de recebimento.</p> <p>e) Na consulta realizada no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e no SINTEGRA/ICMS do Estado do Amapá, constatou-se que as empresas que participaram da licitação têm como atividade econômica, "edificações (residências, industriais, comerciais e serviços)", o que difere do objeto da licitação (aquisição de unidade móvel de saúde). No processo constam Certidões de Acervo Técnico emitidos pelo CREA/AP e atestados de capacidade técnica, todos referentes à construção civil.</p> <p>f) As empresas ENGEMAP Ltda. e Construtora Moradia, que participaram da licitação em 15/8/2002, estavam com os Certificados de Cadastro, emitidos pela Prefeitura Municipal, com a validade expirada desde 4/3/2002.</p> <p>g) As empresas participantes apresentaram propostas com a mesma data de emissão, isto é, 15/8/2002. As propostas de todas as empresas são idênticas na especificação do objeto, citando apenas: "Fornecimento de uma ambulância para simples remoção". Não consta, nas propostas, a discriminação do veículo e dos equipamentos.</p> <p>h) Na ata emitida pela Comissão de Licitação, em 15/8/2002, não constam as rubricas dos representantes das empresas que estiveram presentes na abertura da reunião.</p> <p>i) Realização, numa mesma data, da elaboração da ata da reunião de abertura e julgamento das propostas, adjudicação e homologação, em descumprimento do prazo mínimo de cinco dias úteis, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata.</p> <p>j) A nota fiscal emitida pela empresa não discrimina: potência, cilindros, tipo de direção, marchas, medidas do veículo e os equipamentos existentes no interior da unidade móvel, dificultando verificar se o veículo estava de acordo com o convite.</p> <p>k) A Prefeitura Municipal antecipou parte do pagamento no valor de R\$ 41.520,00 à empresa O. Galvão Construções e Comércio Ltda. em 30/8/2002, e a nota fiscal foi emitida em 27/9/2002, no valor total de R\$ 69.200,00.</p>
Critérios	<p>a) art. 15, inciso V, c/c art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993</p> <p>b) art. 22, § 3º, da Lei 8.666/1993</p>

	c) art. 3º, <i>caput</i> e § 1º, da Lei 8.666/1993
	d) art. 3º da Lei 8.666/1993
	e) art. 3º, <i>caput</i> e § 1º, da Lei 8.666/1993
	f) art. 32, § 3º, e 34 da Lei 8.666/1993
	g) art. 3º da Lei 8.666/1993
	h) art. 43, § 2º, da Lei 8.666/93
	i) art. 109, inciso I, alínea b., da Lei 8.666/1993
	j) artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.
	k) artigo 62 da Lei 4.320/1964.
Evidências	a) Relatório do Denasus, p. 19
	b) Relatório do Denasus, p. 19
	c) Relatório do Denasus, p. 21; Edital (peça 1, p. 319-325)
	d) Relatório do Denasus, p. 23; Recibo (peça 1, p. 317)
	e) Relatório do Denasus, p. 23; Certidões (peça 1, p. 337, 339, 345, 347, 355, 357, 359)
	f) Relatório do Denasus, p. 23; Certificado de cadastro (peça 1, p. 335 e 343)
	g) Relatório do Denasus, p. 25; Propostas (peça 1, p. 247, 249, 251, 253, 255)
	h) Relatório do Denasus, p. 25; Ata (peça 1, p. 379)
	i) Relatório do Denasus, p. 27; Ata (peça 1, p. 379); homologação (peça 1, p. 381).
	j) Relatório do Denasus, p. 29; Nota Fiscal (peça 2, p. 113)
k) Relatório do Denasus, p. 29; Recibo e Pagamento (peça 2, p. 33, 35 e 47)	
Conclusão	Verifica-se negligência em cada etapa do processo de compra. A fraude foi grosseira e se evidência na etapa de preparação para a licitação, na execução e no pagamento.
Proposta de encaminhamento	Propõe-se que se faça a audiência do Sr. Argemiro Rocha Freires para que apresente alegações de defesa sobre os fatos apontados.

11.2. As irregularidades constantes dos itens 3.2 “1” (peça 1, p. 17); 3.2.1 “1” (peça 1, p. 19); 3.2.3 “1” (peça 1, p. 21); 3.2.7 “1” (peça 1, p. 25); 3.3.1 (peça 1, p. 27) 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.

11.6. 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. 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 a empresa a seguir relacionada e seu respectivo sócio administrador, 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 Tesouro Nacional o débito abaixo indicado referente à unidade móvel de saúde descrita, atualizado monetariamente a partir da respectiva data 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: 003139-9	
Veículo "0" Km: SIM		Renavam: S/1EMPLAC		Modelo: Courier 1.6 L	
Marca: Ford		Placa: S/1EMPLAC		Chassi: 9BFNSZPPA2B932055	
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 2002	Ano Modelo: 2002	Tipo de Transformação: 2		

- 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 Convite 10/2002 com recursos recebidos por força do Convênio 3140/2001 (Siafi 433098), 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 (90,00%)	Data
Rosemiro Rocha Freires (então Prefeito Municipal de Santana)	030.327.952-49				
O. Galvão Construções e Comércio Ltda. (empresa fornecedora)	02.978.003/0001-20	35.523,14	69.200,00	30.309,18	4/10/2002
Elienaldo Nascimento da Costa (sócio-administrador)	561.871.142-72				

12.1.2. **audiência** do Sr. Rosemiro Rocha Freires, então Prefeito Municipal de Santana/AP (CPF 030.327.952-49), e agente homologador do Convite 10/2002, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, III, do RI/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca dos seguintes indícios de fraude no processo licitatório, identificadas na Ação de Fiscalização 4861 realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 3140/2001 (Siafi 433098):

- a) **Irregularidade:** Ausência de pesquisa de preços para instruir processo licitatório.
Norma infringida: art. 15, inciso V c/c inciso IV, art. 43 da Lei 8.666/1993;
- b) **Irregularidade:** Inexistência de informação sobre a divulgação do edital.

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

c) **Irregularidade:** Os itens 08, 09.03, 10.01, 10.03 e 11.06 do Convite referem-se à obra, enquanto que o procedimento licitatório foi para aquisição de unidade móvel de saúde.

Norma infringida: art. 3º, *caput* e § 1º, da Lei 8.666/1993;

d) **Irregularidade:** Não comprovação da efetiva data em que as empresas receberam o convite, pois o recibo já foi impresso pela administração com a data de recebimento.

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

e) **Irregularidade:** As empresas que participaram da licitação têm como atividade econômica "edificações (residências, industriais, comerciais e serviços)", o que difere do objeto da licitação (aquisição de unidade móvel de saúde).

Norma infringida: art. 3º, *caput* e § 1º, da Lei 8.666/1993;

f) **Irregularidade:** As empresas ENGEMAP Ltda. e Construtora Moradia, que participaram da licitação em 15/8/2002, estavam com os Certificados de Cadastro, emitidos pela Prefeitura Municipal, com a validade expirada desde 4/3/2002.

Norma infringida: art. 32, § 3º, e 34 da Lei 8.666/1993;

g) **Irregularidade:** As empresas participantes apresentaram propostas com a mesma data de emissão (15/8/2002), idênticas na especificação do objeto e sem a discriminação do veículo e dos equipamentos.

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

h) **Irregularidade:** Na ata emitida pela Comissão de Licitação não constam as rubricas dos representantes das empresas presentes.

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

i) **Irregularidade:** Realização, em uma mesma data, da reunião de abertura e julgamento das propostas, adjudicação e homologação, em descumprimento do prazo mínimo de cinco dias úteis, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata.

Norma infringida: art. 109, inciso I, alínea b, da Lei 8.666/1993;

j) **Irregularidade:** A nota fiscal emitida pela empresa, não discrimina: potência, cilindros, tipo de direção, marchas, medidas do veículo e os equipamentos existentes no interior da unidade móvel, dificultando verificar se o veículo estava de acordo com o convite.

Norma infringida: artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

k) **Irregularidade:** A Prefeitura Municipal antecipou parte do pagamento no valor de R\$ 41.520,00 à empresa O. Galvão Construções e Comércio Ltda. em 30/8/2002, e a nota fiscal foi emitida no valor total de R\$ 69.200,00 em 27/9/2002.

Norma infringida: artigo 62 da Lei 4.320/1964.

Brasília, 27/8/2012

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 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;