

**GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara  
TC 020.569/2009-2**

Apenso: TC 018.203/2006-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Fundação Aproniano Sá/RN.

Responsáveis: José Nilson de Sá (CPF: 002.639.234-87), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68), Múcio Gurgel de Sá (CPF: 097.367.944-15), Fundação Aproniano Sá (CNPJ 08.394.975/0001-53) e Santa Maria Comércio e Representações Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54).

Advogados constituídos nos autos: Eduardo Antônio Dantas Nobre (OAB/RN 1476); Fabiano Falcão de Andrade Filho (OAB/RN 4030); Ivanka Franci Delgado Nobre (OAB/RN 8302).

**Sumário:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. SUPERFATURAMENTO. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

**RELATÓRIO**

Adoto como parte do Relatório a instrução de mérito elaborada pela 4ª Secretaria de Controle Externo – Secex/4, cujas conclusões foram endossadas pelos Dirigentes da Unidade Técnica, nos seguintes termos:

**“INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA, FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ, JOSÉ NILSON DE SÁ, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, MÚCIO GURGEL DE SÁ, a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio abaixo discriminado, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde (UMS), em decorrência da ‘Operação Sanguessuga’ deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Processo Original: 25017.003535/07-69	Auditoria DENASUS 4331 (peça 1, p. 5-31)	
Convênio Original FNS: 1947/2002 (peça 2, p. 27-35)	Convênio Siafi: 456862	
Início da vigência: 5/7/2002	Fim da vigência: 20/10/2003	
Município/Instituição Conveniente: Fundação Aproniano Sá	UF: RN	
Objeto Pactuado: apoio financeiro para aquisição de unidade móvel de saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.		
Valor Total Conveniado: R\$ 400.000,00		
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 400.000,00	Percentual de Participação: 100,00	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 0,00	Percentual de Participação: 0,00	
Liberação dos Recursos ao Conveniente		

Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2002OB407351 (peça 3, p. 21)	1/08/2002	6/08/2002 (peça 3, p. 44)	133.333,00
2002OB408078 (peça 3, p. 21)	2/10/2002	7/10/2002 (peça 3, p. 44)	133.333,00
2002OB409198 (peça 3, p. 10)	24/12/2002	27/12/2002 (peça 4, p. 24)	133.334,00

2. Por meio do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário, o Tribunal, entre outras providências, determinou ao Denasus e à CGU que encaminhassem os resultados das auditorias diretamente ao TCU, para serem autuados como representação, e autorizou sua conversão em tomada de contas especial, nos casos em que houvesse indícios de superfaturamento, desvio de finalidade ou de recursos ou qualquer outra irregularidade que resultasse prejuízo ao erário federal (subitens 9.4.1. e 9.4.2.1 do referido Acórdão).

#### Efetivação das Citações e Audiências

3. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de audiências e citações, na forma prevista no art. 179, incisos II e III, do RI/TCU, os responsáveis a seguir arrolados em razão das irregularidades delineadas na instrução à peça 9, p. 4-30, e das considerações expostas nos pronunciamentos acostados à peça 9, p. 31-33, e à peça 20.

Responsável	Ofício Citação (folhas)	Ofício Audiência (folhas)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (folhas)
SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA. (CNPJ 03.737.267/0001-54)	1924/2011-TCU/Secex/4, de 10/10/2011 (peça 14) 1926/2011-TCU/Secex/4, de 10/10/2011 (peça 16)		Peça 19, p. 1-2 Peça 17, p. 1-2
FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ (CNPJ 08.394.975/0001-53)	2214/2011-TCU/Secex/4, de 3/11/2011 (peça 22) 2219/2011-TCU/Secex/4, de 3/11/2011 (peça 23)		Peça 28, p. 1-2
JOSÉ NILSON DE SÁ (CPF 002.639.234-87)	1923/2011-TCU/Secex/4, de 10/10/2011 (peça 13)	1923/2011-TCU/Secex/4, de 10/10/2011 (peça 13)	Peça 33, p. 1-2
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (CPF 594.563.531-68)	1925/2011-TCU/Secex/4, de 10/10/2011 (peça 15) 1926/2011-TCU/Secex/4, de 10/10/2011 (peça 16)		Peça 18, p. 1-2 Peça 17, p. 1-2
MÚCIO GURGEL DE SÁ CPF 097.367.944-15	2563/2011-TCU/Secex/4, de 2/12/2011 (peça 32)		Peça 38, p. 1-2

Irregularidade: indício de superfaturamento verificado na aquisição/transformação da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 1947/2002 (Siafi 456862), firmado com o Ministério da Saúde, conforme tabela abaixo:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 9, p. 16-17):

Valor de mercado	Valor pago	Débito (100%)	Data
101.120,25	138.000,00	36.879,75	10/9/2002

Irregularidade: indício de superfaturamento verificado na aquisição/transformação da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 1947/2002 (Siafi 456862), firmado com o Ministério da Saúde, conforme tabela abaixo:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 9, p. 18):

Valor de mercado	Valor pago	Débito (100%)	Data
89.091,56	107.775,00	18.683,44	11/10/2002

Irregularidade: indício de superfaturamento verificado na aquisição/transformação da unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 1947/2002 (Siafi 456862), firmado com o Ministério da Saúde, conforme tabela abaixo:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 9, p. 19):

Valor de mercado	Valor pago	Débito (100%)	Data
89.091,56	107.775,00	18.683,44	30/12/2002

Das Alegações de Defesa

4. O Sr. LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN E A EMPRESA SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA., regularmente notificados, não apresentaram defesa em resposta aos ofícios de citação 1925/2011-TCU/Secex/4 (aviso de recebimento – peça 18) e 1924/2011-TCU/Secex/4 (aviso de recebimento – peça 19), respectivamente, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. A seguir, as alegações de defesa apresentadas pela FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ (PEÇA 26) e pelos Sr<sup>es</sup> MÚCIO GURGEL DE SÁ, EX-DEPUTADO FEDERAL (PEÇA 36), e JOSÉ NILSON DE SÁ, EX-PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ (PEÇA 25). Os responsáveis aqui nominados apresentaram defesas idênticas, razão pela qual serão analisadas em conjunto.

5.1 Argumentação (peças 25 e 26 e 36; p. 2-4) – Falta de comprovação do superfaturamento

5.1.1 Após apresentar os elementos que compõem as citações encaminhadas, os responsáveis comentaram que o superfaturamento obedeceu à metodologia concebida pela Sétima Secretaria de Controle Externo do TCU, pela qual ‘sempre que o preço pago pela aquisição de um veículo, de uma transformação ou adaptação ou de um equipamento fosse superior ao seu valor médio de mercado, com a adição de 10% (dez por cento) desse valor, teria havido superfaturamento, se qualquer desses bens ou serviços compusesse o objeto de investigação da denominada Operação Sanguessuga.’

5.1.2. Argumentam que, como as Unidades Móveis de Saúde – UMS compreendem o (i) veículo, (ii) a sua transformação ou adaptação e (iii) os equipamentos médicos ou odontológicos, os quais tiveram os seus preços cotados separadamente, a esses móveis não deveria ser atribuído um

valor unitário ou global. Para os fins cogitados, seria necessária a indicação do quantum pago pelos itens veículo, transformação ou adaptação e equipamentos, isoladamente considerados, como forma de viabilizar a sua comparação com os denominados valores referenciais [valor de mercado do veículo, valor de mercado da transformação e valor de mercado dos equipamentos], sob pena de não se saber se existiu e, em caso positivo, onde residiu o alegado superfaturamento.

5.1.3. Cita a passagem de Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, transcrito pelo Ministro Luiz Fux, como relator do Recurso Especial objeto do Processo 916.895 – MG, no tempo em que integrava o STJ, no qual se julgou improcedente a ação porque os elementos trazidos aos autos não permitiam comparação segura entre os preços de aquisição e os preços de mercado ao tempo da transação.

5.1.4. Como a proposta não aferiu, um a um, os itens que compõem as Unidades Móveis de Saúde – UMS – focalizadas (veículos, transformação ou adaptação, equipamentos) nesta Tomada de Contas Especial, para que pudessem ser confrontados com os denominados valores referenciais, é inquestionável que a auditoria ressentiu-se de sucedâneo para afirmar a existência de superfaturamento.

5.1.5. O ônus da prova cabe, de modo exclusivo, ao detentor da pretensão à imposição da penalidade, que, em casos como o vertente, é, desenganadamente, desse Egrégio Tribunal de Contas da União.

5.1.6. Na sua demonstração precisam ser observadas as técnicas conducentes ao desvendamento da verdade real ou da verdade material, que servirá de fundamento à decisão. Com o escopo de alcançar esse desiderato, cabia à administração utilizar todos os meios probantes colocados ao seu dispor, destacando-se, dentre eles, os estudos de mercado, as pesquisas de preço junto às unidades produtoras, os custos da transformação, dos equipamentos, das instalações e da montagem, pois, só assim, aos seus agentes era possível dizer se e onde houve o superfaturamento, que não pode ser encontrado de modo empírico, mediante a realização de simples operações de soma, cujos produtos não exprimem mais do que valores unitários ou globais. E, quando ignoram o custo dos insumos – que não confundem, em absoluto, com as pautas veiculadas em tabelas oficiais ou oficiosas, pois, para efeito da aferição do preço de um bem, é preciso que sejam consideradas as expressões econômicas dos seus componentes -, as verificações administrativas ressentem-se de força probatória.

5.1.7. Ora, se essa verdade não surgir como uma evidência, porque o órgão incumbido da instrução não utilizou, adequadamente, os meios preordenados ao seu descobrimento – à semelhança do que ocorreu no caso sob apreciação, em que os valores referenciais não foram comparados com os itens que compõem as unidades Móveis de Saúde – UMS -, descabe cogitar de ilicitude -, que precisa ser cumprida, escoreta e cabalmente comprovada.

5.1.8. Cita *Hely Lopes Meirelles* (Direito Administrativo Brasileiro, 7ª edição: ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1979, pág. 657) e *Celso Antônio Bandeira de Mello* (Curso de Direito Administrativo, 18ª edição: Malheiros Editores, São Paulo, 2005, pág. 470) a propósito da importância da *verdade material*, nas apurações levadas a efeito pelos órgãos de controle da Administração.

5.1.9. Dessa forma, as imprecisões apontadas na metodologia, posta à disposição dos interessados por esse Egrégio Tribunal de Contas da União, afastam, em definitivo, a possibilidade de, com base nela, subsistir o alegado superfaturamento.

#### Análise

5.1.10. Em face das denúncias de fraude na aquisição de unidades móveis de saúde financiadas pelo Ministério da Saúde, coube aos órgãos de controle o cálculo dos valores de mercado dos bens objeto das denúncias. Deve ser registrado que a metodologia de cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento adotada pelo TCU foi desenvolvida por equipe de auditores deste Tribunal em conjunto com a Controladoria Geral da União e do Departamento Nacional de Auditoria do SUS, e aprovada por esta Corte de Contas em Sessão de 21/11/2007 (Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário).

5.1.11. A referida metodologia, a qual é do conhecimento dos responsáveis, conforme demonstrado na defesa, consistiu em método que compara o preço praticado e o preço de referência, composto pelo valor do veículo, da transformação e dos equipamentos. Este foi definido com base em ampla pesquisa de mercado, que buscou demonstrar o real valor dos bens, segundo os critérios apresentados, e definidos na Metodologia de Cálculo do Débito, encaminhada aos responsáveis junto aos ofícios citatórios e disponibilizada no sítio eletrônico do TCU, no seguinte endereço eletrônico:

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

5.1.12. Os órgãos de controle fizeram a sua parte, contrariamente ao responsável, que não cuidou de saber o preço dos componentes das UMS adquiridas, tendo pago o preço global, conforme notas fiscais de compra (peça 3, p. 50-51 e peça 4, p. 2) e anexos do edital de licitação (peça 5, p. 31-34). Caberia, pois, em sua defesa, demonstrar item por item os preços dos bens adquiridos e comparar com os valores utilizados pelo TCU, para que, no mínimo, suas conclusões e argumentos ficassem bem fundamentados.

5.1.13. É inapropriada a alegação de que a metodologia utilizada para cálculo de superfaturamento não permite comparação segura entre os preços de aquisição e os preços de mercado de referência pelo fato de o cálculo do débito ter sido feito sobre o preço global. Independente da parcela (veículo, transformação e equipamentos) onde tenha recaído o preço a maior, o reflexo no custo total se faria sentir nas mesmas proporções. No processo de cálculo de um superfaturamento, o débito final é apenas o corolário de uma longa e abrangente pesquisa de preços.

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

5.1.15. Quanto à origem do valor de referência adotado para o veículo, cabem os seguintes esclarecimentos. Sempre que possível foram adotados os preços dos veículos fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), os quais são obtidos a partir de visitas a mais de 320 lojas de veículos usados, concessionários e a tradicionais feiras de veículos usados, da verificação dos principais jornais e revistas de todo o Brasil especializados em classificados de veículos, e de contatos por telefone em todo o país, constituindo o mais completo estudo no gênero.

5.1.16. Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos, foram considerados os valores da pesquisa de mercado efetuada por equipes da CGU e do Denasus junto a diversos fornecedores, bem como os custos efetivamente praticados nos 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias e encaminhados a este Tribunal, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas (Grupo Planam).

5.1.17. Por fim, para conferir ainda mais conservadorismo aos critérios adotados, a fim de se avaliar com bastante segurança a existência ou não de superfaturamento, considerou-se a prática de sobrepreço apenas nos casos em que os valores praticados excedessem os valores médios de mercado das unidades móveis de saúde em mais de 10%, patamar esse aprovado pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009. Sobre este valor, calculou-se o valor a ser restituído aos cofres do Fundo Nacional de Saúde ou do Tesouro Nacional, dependendo do caso, com base no percentual de participação financeira da União no convênio.

5.1.18. Observa-se, com isso, que o valor de referência não foi uma simples cotação no mercado com base em pautas veiculadas em tabelas oficiais ou oficiosas, conforme argumento apresentado, mas reflexo de ampla pesquisa de mercado, a qual considera além dos valores

pesquisados, o preço final praticado pelas empresas no período considerado, garantindo a inclusão de todos os custos incorridos na formação do preço.

5.1.19. Assim, os preços referenciais utilizados pelo TCU são capazes de refletir precisamente todas as variações do mercado nos períodos pesquisados, além de garantir que estejam incluídos todos os custos incorridos pelas próprias empresas do ‘Grupo Vedoin’ bem como pelas demais empresas envolvidas. Por isso, não podem ser aceitas as alegações da defesa de que o TCU não computou custos, como os decorrentes dos estudos de mercado e das pesquisas de preço junto às unidades produtoras, bem como os custos da transformação, dos equipamentos, das instalações e da montagem. A pesquisa feita pelo TCU foi a partir dos preços finais de venda dos produtos, exprimindo, pois, o valor de todos os insumos neles utilizados.

5.1.20. Com relação ao componente ‘transformação’, a equipe do Denasus/CGU destacou as diferenças de qualidade na montagem das UMS. Os valores utilizados como referência foram baseados em serviços de alto padrão, com materiais de qualidade satisfatória e equipamentos de marcas tradicionais, enquanto as montagens realizadas pelas empresas vencedoras das licitações careciam, muitas vezes, de qualidade aceitável.

5.1.21. De acordo com o Denasus/CGU, ‘em várias licitações, foram (...) realizadas transformações de péssima qualidade e instalados equipamentos desconhecidos – o que configura montagens do tipo fundo de quintal’ (Voto do Relator no Acórdão 2451/2007-Plenário). O caso em análise não foge à regra. O relatório do Denasus registra (peça 1, p. 24-27) que não foram identificadas as marcas/modelos e os fabricantes dos equipamentos das ambulâncias adquiridas, apenas parte dos equipamentos específicos da unidade odontológica continham essas informações.

5.1.22. Toda a metodologia de cálculo dos preços referenciais encontra-se no documento retromencionado. Os preços utilizados como referência foram cotejados com os preços praticados e inseridos nas instruções, que compõem os processos, para se chegar ao valor do débito apurado em cada convênio. Com esse objetivo, partiu-se, como não poderia deixar de ser, dos diversos componentes da UMS, para se alcançar o preço global. Levando-se em conta o percentual de participação financeira da União no convênio, obteve-se o valor do débito a ser restituído aos cofres do Fundo Nacional de Saúde ou do Tesouro Nacional, conforme o caso.

5.1.23. O superfaturamento e demais irregularidades verificadas nos autos encontram respaldo nos documentos relacionados a cada processo, como notas fiscais, extratos bancários, processos licitatórios, além de outras evidências identificadas pela equipe do Denasus/CGU quando realizou visita *in loco* aos respectivos municípios.

5.1.24. Dessa forma, os procedimentos que cabiam à administração para comprovação do superfaturamento foram realizados. O que não é possível na espécie é a inversão do ônus da prova da regular aplicação dos recursos. Esclareça-se aos dignos representantes dos responsáveis, que, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007–TCU-1ª Câmara, 1.445/2007–TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

5.1.25. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

**MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI**

ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO (grifos acrescidos).

5.1.26. Considerando o exposto, não é possível acatar a argumentação apresentada.

5.2. Argumentos (peça 25, 26 e 36; p. 4-5) – Sobre a pesquisa de preços

5.2.1. Alega-se que a norma inserta na Lei 8.666/1993, art. 15, V, diz que as operações de compra, quando possível, deverão ‘balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública’, não podendo ser objeto de uma análise isolada, dada a sua inserção no denominado sistema de registro de preços, que se submete à disciplina instituída pela Lei 8.666, de 1993, art. 15, §§ 1º a 8º, que gera para a Administração, sem prejuízo de outras, a obrigação de manter um quadro geral de preços (art. 15, § 5º).

5.2.2. Comentam que, só a existência de um registro de preços, organizado mediante concorrência, e com vigência limitada ao período de um ano (Lei 8.666, de 1993, art. 15, § 3º, I e II), propicia aos Administradores Públicos condições para, a partir de um parâmetro oficial, manter em constante relacionamento as entidades e os órgãos sujeitos a sua gestão, com o fito de possibilitar a plena realização da finalidade perseguida pela recomendação substanciada na Lei 8.666, de 1993, art. 15, V.

5.2.3. Ressaltam que inexistem, no âmbito do Ministério da Saúde, o registro de preços a que se referem as normas legais de regência da matéria; e que, em caso contrário, as autoridades encarregadas do repasse da verba teriam feito referência aos limites nele traçados, em especial porque sabedoras de que os responsáveis pela sua aplicação militavam e ainda militam na atividade privada e, portanto, desconhecem as peculiaridades ínsitas aos negócios públicos.

5.2.4. Quanto ao preceito fincado na Lei 8.666, de 1993, art. 43, IV, vê-se da referida norma que a atuação do gestor da coisa pública, também aqui, deve ser orientada pelo conteúdo material do registro de preços, que a Administração precisa manter, para nortear as ações dos seus órgãos e entidades, na celebração dos contratos tendentes a possibilitar a aquisição, pelo Estado, de produtos e de serviços. Porém, ao defendente não restou indicado qualquer registro de preços, que lhe permitisse, alternativamente, ajustar os custos de aquisição das Unidades Móveis de Saúde – UMS – pela Fundação Aproniano Sá aos valores constantes da pauta que precisaria vigor, antes de aperfeiçoadas as contratações, no âmbito do Ministério da Saúde.

Análise

5.2.5. Argumenta o responsável que o previsto no art. 15, V, está inserto no Sistema de Registro de Preços e que somente esse sistema possibilita a realização da finalidade perseguida pelo referido instituto, ressaltando ainda que tal sistema de registro de preços não existe no Ministério da Saúde. Alega também que a atuação do gestor público também deve ser orientada pelo registro de preços, por força do previsto Lei 8.666/1993, art. 43, IV.

5.2.6. Contrariamente à linha de defesa expendida, o previsto no artigo 15, inciso V, da Lei 8.666/1993 não se encontra limitado ao Registro de Preços. O próprio § 4º do mesmo dispositivo prevê a utilização de outros meios para estipular parâmetros de preços, conforme a seguir: ‘a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações (...)’.

5.2.7. O próprio artigo 43, IV, do regulamento das licitações, corrobora esse entendimento, na medida em que dispõe que as propostas serão verificadas, ‘(...) conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda constante do sistema de registro de preços (...)’

5.2.8. As estimativas devem considerar, além de pesquisa de preços junto a fornecedores, outras fontes, como, por exemplo, contratações em outros órgãos e entidades da Administração Pública. É nesse sentido o entendimento do Relator do Acórdão 3516/2007-TCU-1ª Câmara:

10. Desse modo, antes da realização de qualquer procedimento licitatório o administrador deverá realizar pesquisa de preço no âmbito da administração pública, direta e indireta, e também

junto a fornecedores do bem objeto da licitação, com a finalidade de elaborar orçamento, o qual será utilizado para se definir a modalidade de licitação, bem como proceder à necessária adequação orçamentária da despesa, consoante dispõem os arts. 14 e 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93. Além disso, aludido orçamento constitui instrumento essencial e obrigatório para que a comissão permanente de licitação, pregoeiro e a autoridade superior que homologa o procedimento licitatório, nos termos do art. 43 dessa lei, verifiquem a pertinência dos preços contratados com aqueles praticados pelo mercado. (...)

22. (...) os preços praticados pelo setor público são apenas mais um parâmetro que deverá ser utilizado na elaboração dos orçamentos e no momento da adjudicação do objeto licitado. Entretanto, jamais poderá substituir uma pesquisa de preços mais ampla realizada junto ao mercado.

5.2.9. Dessa forma, não é possível acatar a argumentação do responsável quanto ao item em questão.

Razões de justificativa

5.3. A seguir, as alegações de defesa apresentadas por JOSÉ NILSON DE SÁ, EX-PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ (PEÇA 25).

5.3.1. Irregularidade: Procedimento licitatório realizado sem a devida autuação.

Norma infringida: art. 38 da Lei 8.666/1993.

Argumentos (peças 25, 26 e 36; p. 6)

5.3.1.1. A falta de ordenação dos documentos e papéis em autos, por si só, ressentem-se de força para penalizar o administrador, ante a sua inaptidão para ocasionar prejuízo material ao erário, que a lei procura evitar, com a disciplina das diversas modalidades de licitação.

Análise

5.3.1.2. A ordenação dos papéis é ato de controle, para que se garanta a transparência e o acesso às informações, a segurança e a oficialidade do processo de licitação, no cumprimento dos fins da administração. Por isso, há a sua previsão legal, e, ainda que não haja prejuízo material, o administrador pode ser penalizado por descumprir tal dispositivo. No caso, o item faz parte de um conjunto de ocorrências que indicam fraude à licitação.

5.3.2. Irregularidade: Não comprovação de publicação do aviso resumido do edital em jornal diário de grande circulação regional, restringindo a competitividade do certame.

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

Argumentos (peças 25, 26 e 36; p. 6)

5.3.2.1. No tocante ao descumprimento da regra inserta na Lei 8.666/1993, art. 21, III, cumpre lembrar, antes de tudo, que da tomada de preços, enquanto modalidade especial de licitação, participam somente os interessados devidamente cadastrados, ou os não cadastrados, desde que comprovem, até o terceiro dia anterior à data assinalada para o recebimento das propostas, o atendimento do conjunto de condições indispensáveis ao cadastramento.

5.3.2.2. No caso em apreço, não existiam, além da vencedora do certame, outras empresas cadastradas. Em consequência, a comissão de licitação e outros subalternos do defendente, que só muito depois veio inteirar-se do fato, incorreram em um erro plenamente justificado: a desnecessidade da publicação reclamada, que só seria de rigor, se existissem (i) outras possíveis vencedoras cadastradas, ou (ii) em condições de passar a figurar no cadastro, com a antecedência remarcada pela Lei 8.666, de 1993, art. 22, § 2.

5.3.2.3. Frise-se: no ponto, cuida-se de erro, que o defendente só percebeu em um momento posterior. Logo, é de todo impossível cogitar da sua responsabilização, sobretudo porque se trata de equívoco que não acarretou nenhum prejuízo às finanças públicas, nem prejudicou, de qualquer modo, a sua administração e aplicação.

Análise

5.3.2.4. A previsão de publicação dos editais nos termos da Lei ocorre para que se dê a maior divulgação possível ao certame, tratando-se de ato imprescindível à licitação. No caso da

Tomada de Preços, a Lei não prevê qualquer exceção, constituindo a publicação ato que não se confunde com o cadastramento (Lei 8.666/1993, art. 22, § 3º), contrariamente à manifestação dos responsáveis.

5.3.3. Irregularidade: Exigência de documentação não prevista na Lei 8.666/1993 (certidão negativa emitida pela Coordenadoria de Defesa do Consumidor), levando a inabilitação de duas das três empresas participantes, restringindo desta forma o caráter competitivo.

Norma infringida: arts. 29 e 3º § 1º, I, da Lei 8.666/1993

Argumentos (peças 25, 26 e 36; p. 6)

5.3.3.1. No tangente a infração à Lei 8.666, de 1993, art. 29, convém observar que esse dispositivo trata, exclusivamente, da regularidade fiscal, fazendo-o com fundamento de validade na Constituição Federal, art. 37, XII, última parte. Por conseguinte, falece, a esse Egrégio Tribunal de Contas da União, suporte fático e jurídico que o leve a considerar violada, pelo defendente, a regra posta em evidência, máxime porque dela não cuidou, nem mesmo remotamente, a Quarta Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex – no relatório que imprimiria legitimidade à expedição do ato citatório.

5.3.3.2. Relativamente à suposta infração à Lei 8.666, de 1993, art. 3º, I, cumpre salientar que esse inciso destina-se a preservar o caráter competitivo do certame licitatório, mediante a proscrição da presença, nos atos de convocação, de exigência que não possa ser cumprida por todos os interessados.

5.3.3.3. Fixado este ponto, observe-se que tais exigências, exorbitantes da igualdade, são eliminadas na fase de habilitação, com o objetivo de evitar a prévia exclusão de propostas, que poderiam frustrar, de uma maneira ou de outra, o êxito de uma oferta previamente conhecida da Administração e pelos seus agentes preferida.

5.3.3.4. A norma em tela, contudo, é de todo incompatível com a tomada de preços, onde a habilitação, ao contrário do que se passa com a concorrência, é feita à oportunidade do cadastramento dos pretendentes a futuros contratos com a Administração. Decorre, daí, que as empresas cadastradas, por ocasião da abertura do procedimento, sujeitaram-se a idênticas condições sendo impossível, por conseguinte, cogitar de eventual predileção por uma, em detrimento de outras.

Análise

5.3.3.5. Conforme Acórdão 2056/2008-TCU-Plenário, no certame licitatório, os documentos que podem ser exigidos quanto à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e prova de cumprimento do disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal estão adstritos àqueles previstos nos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993.

5.3.3.6. A certidão negativa emitida pela Coordenadoria de Defesa do Consumidor não consta no rol dos documentos previstos na Lei 8.666/1993 para habilitação de licitantes. Nessa circunstância, a sua exigência compromete o caráter competitivo do certame, em confronto com o art. 3º, § 1º, inciso I da Lei.

5.3.3.7. Com efeito, os registros cadastrais valem para fins de habilitação, quando são utilizados. Contudo, não se trata aqui desta situação. Na Tomada de Preços em questão, estava prevista a habilitação dos licitantes, conforme Aviso de Licitação à peça 5, p. 22-30, tendo sido inabilitadas duas empresas, entre outros, por não apresentarem a referida certidão negativa, proveniente de órgão de defesa do consumidor, restando no processo apenas a empresa vencedora.

5.3.3.8. Afirma o responsável que essa exigência deriva do previsto no artigo 37, inciso XII, *in fine*, da Constituição Federal, cuja possibilidade não teria sido cogitada pela 4ª Secex. Totalmente inapropriada tal colocação. Trata-se, de fato, do inciso XXI do artigo 37 da CF, regulamentado pela Lei 8.666/1993. Informe-se ainda que o controle das despesas decorrentes da referida Lei pelo Tribunal de Contas decorre de seu art. 113, bem como dos artigos 70, Parágrafo Único, e 71, inciso II da CF.

5.3.3.9. Não há, pois, possibilidade de se acatar a argumentação empreendida.

5.3.4. Irregularidade: Recibos de retirada de Edital e de pagamento à empresa Santa Maria firmados pelo coordenador da convenente Damião Luiz de Medeiros, que também atuou como procurador da referida empresa em licitação promovida por outra instituição. A colaboração do Sr. Damião nas licitações foi mencionada por Luiz Antônio Trevisan Vedoin em depoimento à Justiça Federal, que citou diversos depósitos que teriam beneficiado ‘o assessor parlamentar do deputado e também responsável pela administração da Fundação’.

Norma infringida: princípio da moralidade (art. 37 da CF/88) e art. 3º c/c o art. 90 da Lei 8.666/1993;

Argumentos (peças 25, 26 e 36; p. 7)

5.3.4.1. Afirma-se que, com atinência ao princípio da moralidade, previsto pela Constituição Federal, art. 37, *caput*, que se realiza, no tema licitações e contratos administrativos, através da Lei 8.666/1993, arts. 89 e 90, que esse conjunto normativo só enseja responsabilidade se do seu descumprimento advier prejuízo ao erário, socorrendo-se o responsável, para provar o alegado, dos acórdãos adiante referenciados: HC 52942 – PR, STJ, 6ª T., unânime, relator o Ministro Nilson Naves (DJ 7.5.2007, pág. 365), e APn 261, STJ, Corte Especial, unânime, relatora a Ministra Eliana Calmon (DJ 5.12.2005, pág. 197).

5.3.4.2. Reitera que, no caso sob exame, pende de demonstração a ocorrência de qualquer dano material em detrimento do erário, sendo defeso cogitar, portanto, de infringência às referidas normas constitucional e legal.

Análise

5.3.4.3. A participação do coordenador da Fundação Aproniano Sá como representante da empresa vencedora, conforme registrado no relatório do Denasus (peça 1, p. 29), demonstra que venceu o certame empresa que tinha acesso privilegiado à administração da entidade. E, nessa situação, é indiscutível a violação do princípio da moralidade.

5.3.4.4. Quanto à argumentação procedida de que o conjunto normativo citado só enseja responsabilidade se do seu descumprimento advier prejuízo ao erário, o Acórdão 1170/2010-TCU-Plenário assim se manifesta ao deliberar sobre tema análogo.

34. O item 35 do Voto condutor do acórdão recorrido também deixa claro que não foi indagado nos autos a existência ou não de direcionamento ou favorecimento ao consórcio vencedor, sendo condição suficiente os vínculos de parentesco, societários e profissionais constatados no certame em questão para macular, de forma definitiva, a licitação.

(...)

36. Nesse mesmo sentido se pronunciou o representante do Parquet especializado, verbis: ‘é de se referir, ainda, que o defeito de que padece o procedimento administrativo não depende de comprovação de fraude ou direcionamento do certame, como faz crer a recorrente, uma vez que a existência de conflito de interesses já é suficiente para contaminar a disputa’.

37. Além disso, o art. 9º da Lei nº 8.666/96 é claro ao dispor, independentemente da ocorrência efetiva do dano, que não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários as pessoas elencadas nos incisos deste artigo e em seu § 3º, no qual estão abrangidos os vínculos constatados nestes autos. É suficiente, portanto, a mera suspeição para provocar a incidência das vedações contidas nesse dispositivo e, por conseguinte, anular o certame que ofender a essas regras.

38. À vista dessas considerações, restou cristalino, na licitação em análise, a ofensa não só ao art. 9º, § 3º, da Lei nº 8.666/93, mas, também, aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade.

5.3.4.5. Dessa forma, em adendo às normas citadas, é de toda forma pertinente também aplicar ao caso em análise o disposto no inciso III do artigo 9º da Lei 8.666/1993, que veda a participação em licitação de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

5.3.5. Irregularidade: Omissão, na Ata da reunião de abertura e entrega dos envelopes (contendo a documentação de habilitação e propostas), do nome dos representantes das empresas participantes.

Norma infringida: § 1º do art. 43 da Lei 8.666/1993

Argumentos (peças 25, 26 e 36; p. 7)

5.3.5.1. Esse Egrégio Tribunal glosou, outrossim, a omissão, na ata relativa à reunião em que ocorreram a entrega e a abertura dos envelopes, dos nomes dos representantes de todas as empresas participantes da tomada de preços. Na norma constante do seu art. 43, § 1º, a Lei 8.666, de 1993, concorde com a teleologia inerente à integralidade dos seus dispositivos, tende a preservar a higidez dos recursos públicos e, assim, a evitar que o erário experimente desfalques ou saques indevidos.

5.3.5.2. A despeito da mencionada glosa, a Quarta Secretaria de Controle Externo desse Egrégio Tribunal de Contas – 4ª Secex – sequer cogitou de prejuízo às finanças públicas, em decorrência dessa omissão na ata atinente à reunião em que se processaram, conjuntamente, a entrega e a abertura dos envelopes. Logo, a apontada irregularidade, ademais de não conformar nenhuma ilicitude, carece de força suficiente para levar à responsabilização administrativa do defendente.

Análise

5.3.5.3. De fato, caso a questão debatida neste item constituísse fato isolado, poderia ser acatada a alegação apresentada. Contudo, os itens desta audiência compõem um conjunto que indica fraude à licitação. Portanto, a argumentação não pode ser acatada.

5.3.6. Irregularidade: Processamento irregular da habilitação quanto ao tratamento dado a empresas inabilitadas, conforme a seguir:

I. Antes de publicado o resultado da análise da documentação ou de manifestação dos licitantes quanto à renúncia de prazo para interposição de recurso, a Comissão abriu os envelopes das propostas das três empresas participantes como se todas tivessem sido habilitadas.

II. Registro no Mapa de Apuração de Propostas dos preços apresentados por empresas inabilitadas (Automarcas Locação Com. e Representação Ltda. e Médica Engenharia de Veículos Ltda.), embora da documentação apresentada e examinada conste apenas a proposta da única empresa habilitada e vencedora do certame, a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda.

Norma infringida: art. 43, inciso II, da Lei 8.666/1993.

Argumentos (peças 25, 26 e 36; p. 7)

5.3.6.1. A comissão de licitação, empregando, na situação concreta, a sistemática prevista para a tomada de preços, em que a habilitação dos licitantes é feita perante a Administração sob a forma de cadastramento, entendeu que todos os pretendentes ao contrato reuniam condições para participar do certame e, por esse motivo, abriu os envelopes contendo as propostas apresentadas pelas empresas inabilitadas, na certeza de que estavam aptas a participar do procedimento.

5.3.6.2. Em uma segunda etapa, a comissão de licitação elaborou o documento ‘Mapa de Apuração de Propostas’, no qual lançou os preços cotados pelas empresas Automarcas Locação Comércio e Representação Ltda. e Médica Engenharia de Veículos Ltda., na certeza de que, à semelhança da sociedade empresária Santa Maria Comércio e Representações Ltda., haviam preenchido as condições exigidas para a sua habilitação.

5.3.6.3. Como se vê, trata-se de um ato que não satisfaz, uma a uma, às formalidades estabelecidas pela Lei 8.666, de 1993, art. 43, II, mas que, em contrapartida, não comprometeu o seu objetivo final, consistente na conservação, em toda a sua inteireza, dos bens, verbas, recursos e valores Públicos.

Análise

5.3.6.4. Conforme já mencionado no item 5.3.3.7, o edital (peça 5, p. 22-30) previa a regular habilitação das empresas durante o processo licitatório, não tendo sido mencionado cadastro

preexistente. Os fatos narrados neste item são apenas exemplos das inconsistências que ocorreram no processo licitatório.

5.3.7. Irregularidade: Pagamento antecipado da despesa. A Nota Fiscal 0607, de 21/2/2003, da empresa Santa Maria, foi emitida com data posterior ao efetivo pagamento, que ocorreu em 30/12/2002 pelo cheque 850006, corrigida posteriormente mediante Documento de Conferência de Documento Fiscal e Comunicação de Correção.

Norma infringida: Artigo 62 e 63, § 2º, inciso III da Lei 4.320/1964.

Argumentos (peças 25, 26 e 36; p. 7)

5.3.7.1. A precedente realização da despesa, que ocorrera em 30 de dezembro de 2002, relativamente à emissão da nota fiscal comprobatória, a de 0607, levada a efeito em 21 de fevereiro de 2003, restou integralmente corrigida, por intermédio do '*Documento de Conferência de Documento Fiscal e Comunicação de Correção*'. A operação contábil, que rendeu ensejo à expedição desse documento, visa, desenganadamente, a escoimar de erros e imprecisões materiais a realização da despesa pública, para possibilitar o ulterior controle da sua exatidão, como defluiu, com absoluto coeficiente de clareza, da motivação ínsita à Lei 4.320, de 1964.

Análise

5.3.7.2. A irregularidade diz respeito à liquidação irregular da despesa, haja vista pagamento antecipado. O pagamento e o recibo da Nota Fiscal 0607 são de 30/12/2002 (peça 4, p. 24 e 31), e como não há o atesto com a data de fornecimento do material, a retificação procedida na nota fiscal torna-se mera operação contábil, não condizente com os demais documentos constantes nos autos sobre a matéria. Dessa forma, não se pode acatar a argumentação apresentada.

5.3.8. Irregularidade: Pagamento à empresa Santa Maria, em 30/12/2002, pelo fornecimento do veículo Doblo Cargo, 2003/2003, placa JZL5092, chassi 9BD22315832003869, quando esse veículo, à época, pertencia a outra empresa (Klass).

Norma infringida: Princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade (art. 37, caput, da CF/88 e art. 3º da Lei 8.666/1993).

Argumentos (peças 25, 26 e 36; p. 8)

5.3.8.1. O pagamento à sociedade empresária Santa Maria Comércio e Representações Ltda., de um veículo que fora vendido por outra empresa, a sociedade mercantil Klass Ltda., está plenamente justificado pela própria proposta de citação e audiência: trata-se de empreendimentos econômicos integrados a um mesmo grupo, e, por isso, os dirigentes da Fundação Aproniano Sá, por pura inadvertência, supuseram que o pagamento feito a um quitaria, sem qualquer ressalva ou restrição, a obrigação assumida para com o outro.

5.3.8.2. Mais uma vez, o defendente invoca, em seu favor, (i) a ausência de prejuízo material ao erário, (ii) o seu absoluto desconhecimento de que a integração dessas empresas, a um mesmo conglomerado econômico, estaria preordenada à perpetração de fraudes, em detrimento de entidades públicas e privadas.

Análise

5.3.8.3. Os bens entregues pelo fornecedor pertenciam ao patrimônio de empresa alheia ao processo licitatório. Nessa condição, não poderiam ser utilizados para cumprimento do objeto. O ato invalidou o processo licitatório, pois a empresa vencedora atuou como mera repassadora, não dispondo de bem a ser entregue, colocando também em risco os direitos do conveniente, que, por sua vez, acatou receber coisa alheia. Trata-se de benefício à empresa, que não pode coexistir em processo regular de liquidação de despesa, e que infringe princípios básicos que devem reger a licitação. Não é possível, pois, acatar a justificativa empreendida.

5.3.9. Irregularidade: Omissão de atesto de recebimento das UMS.

Norma infringida: artigo 30 da IN – STN 1, de 15/1/1997.

Argumentos (peças 25, 26 e 36; p. 8)

5.3.9.1 Por último, remarque-se que, a despeito do conteúdo material da IN/STN 01, de 15/1/1997, a ausência do 'atesto das UMS' não pode, sob nenhum fundamento, ocasionar

responsabilidade administrativa, já que não se infirmou, em instante algum, o recebimento das Unidades Móveis de Saúde – UMS – pela Fundação Aproniano Sá.

#### Análise

5.3.9.2. O atesto de recebimento na nota fiscal é ato de primordial importância no controle da despesa, e não mero ato formal, pois o agente recebedor verifica o direito do credor e se o bem foi entregue conforme especificações, permitindo o pagamento. Como nenhum agente atestou o recebimento do veículo, permanecem as suspeitas quanto à regular liquidação da despesa, regulamentada nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Trata-se de ato que não se coaduna com a boa prática de administração de bens públicos ou privados, que deve ser visto no contexto da despesa, e não como fato isolado, conforme pretende a defesa.

#### Comunicações Processuais

##### Ao Congresso Nacional

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

5.4.1. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtor de enviar uma a uma as deliberações correlatas ao tema. Nesse sentido, de forma a operacionalizar o feito, a 2ª Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 5.664/2010-TCU, determinou a então 7ª Secex que:

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

5.4.2. Posteriormente, mediante o Acórdão 1.295/2011-TCU, a 2ª Câmara deste Tribunal resolveu efetuar a mesma determinação à unidade técnica responsável pela instrução dos processos relativos à chamada ‘Operação Sanguessuga’. Considerando que, consoante disposto na Portaria Segecex 4, de 11/1/2011, a 4ª Secex ficou responsável pelos processos referentes à aquisição de UMS, esta Secretaria dará cumprimento à mencionada determinação.

#### 1. Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

5.5. Em prestígio à economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente desta Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 217 do RI/TCU.

#### 2. Considerações Finais

5.6. Como já ressaltado ao longo da instrução inicial, por meio da apuração efetivada pelos órgãos federais competentes, que culminou na chamada ‘Operação Sanguessuga’, levada a termo pela Polícia Federal, foram caracterizadas as responsabilidades e os crimes processados em esquema de fraude a licitações para compra de ambulâncias em diversos municípios do país. As conclusões constantes da Denúncia do Ministério Público Federal (MPF) e do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) apontam que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos 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, que confessaram o esquema de fraudes nos depoimentos prestados à Justiça Federal.

5.7. Enfatiza-se neste tópico que esse processo, assim como os demais autuados em razão das fiscalizações efetuadas pelo Denasus/CGU, apura fatos gravíssimos, cujos indícios identificados pelos órgãos de controle em centenas de processos caminham no mesmo sentido de confirmar o que

foi apurado pela Polícia Federal e, mais tarde, confirmado pelos principais operadores do esquema em depoimentos e interrogatórios judiciais.

5.8. Nesse diapasão, cabe relembrar as principais consequências, externas e internas a este Tribunal, do que se convencionou denominar ‘Operação Sanguessuga’:

- a) prisão preventiva de 48 pessoas e execução de 53 mandados de busca e apreensão;
- b) apenas em Mato Grosso, foram instaurados 136 inquéritos que resultaram em 435 indiciamentos por diversos crimes, como corrupção passiva, tráfico de influência, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha;
- c) oferecimento de Denúncia do Ministério Público Federal, e acatada pela Justiça Federal do Estado do Mato Grosso, contra 88 responsáveis;
- d) criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigação dos fatos (CPMI das ambulâncias);
- e) execução de fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU em 1.454 convênios federais firmados com o objetivo de adquirir unidades móveis de saúde; encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

5.9. Como resultado das medidas acima, e com fundamento nas conclusões contidas no Relatório da CPMI das ambulâncias, podem ser firmadas as seguintes conclusões acerca do esquema de fraudes verificado:

- a) monitoração e manipulação das emendas apresentadas por parlamentares;
- b) encaminhamento, por parte dos envolvidos no esquema, dos projetos sem os quais não seria possível a descentralização dos recursos públicos pelo Ministério da Saúde;
- c) participação de uma rede extensa e complexa de empresas (algumas apenas de fachada e/ou operadas por ‘laranjas’) que, de alguma forma, participavam das licitações no intuito de fraudar os processos e garantir o resultado almejado;
- d) participação dos então prefeitos, parlamentares e servidores no Ministério da Saúde na operação do esquema;
- e) superfaturamento e/ou inexecução total ou parcial dos objetos contratados.

5.10. É evidente que nos processos de fiscalização do Denasus/CGU autuados nesta Corte, como Representação ou TCE, as irregularidades acima se apresentam, muitas das vezes, por meio de evidências, como ausência de determinados documentos ou de procedimentos determinados em lei e mediante a ocorrência de ‘coincidências’, que excedem os limites da razoabilidade (bom senso). Tais descumprimentos de norma revelam restrição à competitividade, superfaturamento, direcionamento de objeto, simulação de competitividade, aceitação de propostas sem atendimento às exigências editalícias, indícios de apresentação de propostas fraudulentas, inexecução total ou parcial dos objetos contratuais, entre outras irregularidades.

5.11. Ademais, é de se concluir que o grupo que se constituiu a fim de se beneficiar da venda fraudulenta de ambulâncias, durante os anos em que atuou, adquiriu *know-how* suficiente para conferir aos procedimentos realizados a aparência mais regular possível, o que exige dos órgãos de controle maior diligência em suas análises e inovações em sua atuação.

5.12. Deseja-se, pois, deixar claro que estes processos não podem ser analisados individualmente, sem se levar em conta todo o conjunto fático-probatório em que estão inseridos, sob o risco de se avaliar indícios que, se analisados individual e ocasionalmente, poderiam não adquirir o relevo necessário.

5.13. Diante de todo o exposto, é de se concluir que a Fundação Aproniano Sá, seu ex-presidente, Sr. José Nilson de Sá, e o ex-deputado federal Múcio Gurgel de Sá, filho do então presidente da entidade e esposo da então vice-presidente, não lograram afastar os indícios de superfaturamento detectados nestas contas. O Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda. permaneceram silentes, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5.14. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, o gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Acrescente-se que, na definição do valor da multa, devem ser levadas em conta as questões objeto de audiência, que não lograram elidir o caráter irregular do processo licitatório.

5.15. Encontram-se apensos à TCE em comento os processos referentes à solicitação de informação do Procurador da República, Paulo Sérgio Duarte da Rocha Júnior, sobre os convênios 1947/2002 (OFÍCIO/PRRN/NATAL/GABCIV/PSDRJ 032/2008, referente ao procedimento cível 1.28.000.000762/2007-54), e 3825/2001 (OFÍCIO/PRRN/NATAL/GABCIV/PSDRJ 036/2008, referente ao procedimento cível 1.28.000.000763/2007-07), firmados com a Fundação Aproniano Sá, ao qual deverá ser enviada cópia das deliberações relativas ao assunto, conforme despacho à peça 2, p. 2, do TC 018.203/2006-2.

#### Propostas de Encaminhamento

5.16. Em vista do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los, via Ministério Público junto ao Tribunal, ao Ministro Aroldo Cedraz, relator sorteado em face da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/5/2009, com a seguinte proposta de mérito:

a) Considerar revéis a empresa SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA. e seu sócio administrador Sr. LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN;

b) Rejeitar as alegações de defesa interpostas por FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ, JOSÉ NILSON DE SÁ e MÚCIO GURGEL DE SÁ.

c) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. José Nilson de Sá (CPF: 002.639.234-87), então dirigente da Fundação Aproniano Sá, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno;

d) Condenar solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento das importâncias indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	Valor (R\$)	Data
SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA. CNPJ: 03.737.267/0001-54 <i>Empresa fornecedora</i>	36.879,75	10/9/2002
FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ CNPJ: 08.394.975/0001-53 <i>Conveniente</i>		
JOSÉ NILSON DE SÁ CPF: 002.639.234-87 <i>Então presidente da Fundação Aproniano Sá</i>		
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF: 594.563.531-68 <i>Então Administrador de Fato</i>		
MÚCIO GURGEL DE SÁ CPF: 097.367.944-15 <i>Então Deputado Federal</i>		
SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA. CNPJ: 03.737.267/0001-54 <i>Empresa fornecedora</i>	18.683,44	11/10/2002

FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ CNPJ: 08.394.975/0001-53 <i>Convenente</i>		
JOSÉ NILSON DE SÁ CPF: 002.639.234-87 <i>Então presidente da Fundação Aproniano Sá</i>		
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF: 594.563.531-68 <i>Então Administrador de Fato</i>		
MÚCIO GURGEL DE SÁ CPF: 097.367.944-15 <i>Então Deputado Federal</i>		
SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA. CNPJ: 03.737.267/0001-54 <i>Empresa fornecedora</i>		
FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ CNPJ: 08.394.975/0001-53 <i>Convenente</i>	18.683,44	30/12/2002
JOSÉ NILSON DE SÁ CPF: 002.639.234-87 <i>Então presidente da Fundação Aproniano Sá</i>		
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF: 594.563.531-68 <i>Então Administrador de Fato</i>		
MÚCIO GURGEL DE SÁ CPF: 097.367.944-15 <i>Então Deputado Federal</i>		

e) Aplicar, individualmente, aos responsáveis SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA., FUNDAÇÃO APRONIANO SÁ, JOSÉ NILSON DE SÁ, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN e MÚCIO GURGEL DE SÁ a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) Autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

g) Autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

h) Remeter cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:

h.1) Procuradoria da República no Estado do RIO GRANDE DO NORTE, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

h.2) Procurador da República, Paulo Sérgio Duarte da Rocha Júnior, em atenção ao OFÍCIO/PRRN/NATAL/GABCIV/PSDRJ 032/2008, referente ao procedimento cível 1.28.000.000762/2007-54.

h.3) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;

- h.4) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e
- h.5) Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.”

2. Por outro lado, o douto MP/TCU, ao oficial nos autos, divergiu parcialmente da unidade técnica e emitiu o Parecer datado de 7/5/2012, expresso nos seguintes termos:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada a partir de representação encaminhada ao TCU referente ao Convênio 1.947/2002, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Fundação Aproniano de Sá, a qual decorreu de auditoria conjunta realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) e o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), com fundamento na chamada ‘Operação Sanguessuga’, deflagrada pela Polícia Federal.

Em razão de indícios de superfaturamento na aquisição de unidades móveis de saúde, foram ouvidos em citação a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda. – doravante denominada Santa Maria- e a Fundação Aproniano Sá, solidariamente ao Sr<sup>es</sup> Múcio Gurgel de Sá, ex-deputado federal, José Nilson de Sá, ex-presidente da referida fundação e Luiz Antônio Trevisan Vedoin, administrador de fato da empresa contratada.

Ademais, foi ouvido em audiência o Sr. José Nilson de Sá, para que justificasse diversas irregularidades perpetradas na condução do procedimento licitatório que culminou na contratação da empresa Santa Maria (Tomada de Preços 4/2002).

Procedidas às devidas notificações, tanto o Sr. Luiz Antônio Vedoin quanto a empresa Santa Maria se mantiveram silentes. Os Sr<sup>es</sup> Múcio Gurgel de Sá e José Nilson de Sá e a Fundação Aproniano Sá ofereceram defesas de idêntico teor, que constituem, respectivamente, as peças 36, 25 e 26 deste processo.

A 4ª Secex ao analisar os argumentos oferecidos, posiciona-se pela sua integral rejeição, motivo pelo qual propõe, basicamente:

- a) considerar revéis a empresa Santa Maria e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin;
- b) rejeitar as alegações de defesa interpostas pela Fundação Aproniano Sá e pelos Sr<sup>es</sup> José Nilson de Sá e Múcio Gurgel de Sá;
- c) julgar irregulares as contas do Sr. José Nilson de Sá;
- d) condenar solidariamente em débito a empresa Santa Maria, a Fundação Aproniano Sá e os Sr<sup>es</sup> Luiz Antônio Trevisan Vedoin, José Nilson de Sá e Múcio Gurgel de Sá, com aplicação individual da multa preconizada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Manifesto minha aquiescência quanto à análise empreendida pela unidade técnica, contida na instrução que constitui a peça 39 destes autos, alinhando-me ao entendimento da 4ª Secex, no sentido de que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Nilson de Sá e pela Fundação Aproniano de Sá não tiveram o condão de eximi-los da irregularidade que motivou sua citação – concernente a superfaturamento na aquisição e transformação de três unidades móveis de saúde adquiridas com recursos recebidos por força do convênio- ensejando o julgamento pela irregularidade das contas do primeiro, e a condenação de ambos, solidariamente à empresa Santa Maria e ao Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin –revéis nestes autos-, à restituição do débito apurado nesta TCE, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

Registro, todavia, discordância quanto à proposta de responsabilização do Sr. Múcio Gurgel de Sá – à semelhança do posicionamento por mim adotado quando de minha recente manifestação nos autos do TC 019.365/2009-0, também da relatoria de Vossa Excelência-, pelas razões que exponho a seguir.

Conforme se depreende dos documentos acostados a este processo, o aludido responsável foi citado (peça 32) em razão de ter sido o proponente da emenda orçamentária/2002, cujos recursos foram destinados ao convênio em comento. O ofício citatório menciona, ainda, que o responsável foi chamado aos autos pelas relações de parentesco, em primeiro grau, com os dirigentes da Fundação Aproniano Sá.

Entendo, a esse respeito, que não é o Tribunal de Contas da União o órgão competente para responsabilizar deputado federal por sua atuação legislativa de apresentar emendas a projetos de lei.

Com isso não quero dizer que o parlamentar esteja imune a sanções por condutas ímprobas praticadas no exercício de sua atividade legislativa. Considero, entretanto, que ele deve ser processado e julgado por tais atos no juízo competente. Assim, pondero que essa Corte de Contas deve se limitar a julgar a regular gestão dos recursos públicos federais, e não os aspectos relacionados à probidade da propositura de emendas a projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.

De mais a mais, julgo oportuno destacar que, por meio de consulta no sítio do Tribunal Regional Federal, verifiquei que o Sr. Múcio Gurgel foi condenado, pela Justiça Federal do Rio Grande do Norte (Processos 0013506-09.2008.4.05.8400 e 0013544-21.2008.4.05.8400), em sede de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, nas sanções previstas no art. 12, incisos I, II e III, da Lei 8.429/1992, por ter praticado condutas ímprobas no exercício do mandato de deputado federal, consistentes no direcionamento de emendas parlamentares.

Considero, ainda, que as razões de justificativa oferecidas pelo Sr. José Nilson de Sá não foram suficientes para elidir as irregularidades constantes do ofício de audiência – as quais foram decisivas para a ocorrência do débito-, motivo pelo qual devem ser também rejeitadas. Nada obstante, à semelhança da unidade técnica, considero que não cabe propor a aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que, no caso concreto, a referida pena resta absorvida pela multa positivada no art. 57 do referido diploma. Oportuno consignar que tal forma de proceder já encontra precedentes em deliberações dessa Corte, a exemplo do Acórdão 8.197/2011-2ª Câmara, de vossa relatoria.

Ante todo o exposto, aquiesço parcialmente à proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica, divergindo, apenas, quanto à condenação do Sr. Múcio Gurgel de Sá, o qual, em meu entendimento, deve ter a sua responsabilidade excluída dos presentes autos.”

É o Relatório.