

| | |
|--|---------------------------------|
| <u>OPERAÇÃO SANGUESSUGA</u> AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS) | Relator: Ministro Aroldo Cedraz |
|--|---------------------------------|

TC 008.358/2010-9

Apenso: TC 018.161/2008-7

Tipo: Tomada de Contas Especial (convertida de representação)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Santana/AP

Responsável: Rosemiro Rocha Freires (CPF: 030.327.952-49), Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CPF: 03.737.267/0001-54), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68)

Procurador: Izabel Souza da Silva – CRC: AP-002026/O-2 (peça 33, p. 1-3)

Interessado em Sustentação Oral: “Não há”.

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra ROSEMIRO ROCHA FREIRES, SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA., e LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, 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 unidades móveis 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: 25000.038426/2002-37 | Auditoria DENASUS 4861 (peça 1, p. 5-36) | |
| Convênio Original FNS: 2191/2002 (peça 2, p. 8-15) | Convênio Siafi: 456207 | |
| Início da vigência: 5/7/2002 | Fim da vigência: 2/2/2004 | |
| Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Santana | | UF: AP |
| Objeto Pactuado: Aquisição de quatro unidades móveis de saúde para fortalecimento do SUS. | | |
| Valor Total Conveniado: R\$ 352.000,00 | | |
| Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 320.000,00 | Percentual de Participação: 90,91 | |
| Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 32.000,00 | Percentual de Participação: 9,09 | |
| Liberação dos Recursos ao Conveniente | | |

| Ordens Bancárias – OB | Data da OB | Depósito na Conta Específica | Valor (R\$) |
|---|-------------------|-------------------------------------|--------------------|
| 2002OB409098 (Apenso, peça 1, p. 26) | 23/12/2002 | 26/12/2002 (peça 9, p. 66) | 160.000,00 |
| 2003OB400119 (Apenso, peça 1, p. 27) | 8/4/2003 | 10/4/2003 (peça 3, p. 38) | 160.000,00 |

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 de peça 18, p. 1-5.

| Responsável | Ofício Citação | Ofício Audiência | Recebimento (AR) Publicação (DOU) |
|---|--|--|--|
| Rosemiro Rocha Freires (CPF: 030.327.952-49) | 2052/2012-TCU/SECEX-4, de 26/7/2012 (peça 24, p. 1-6) | 2052/2012-TCU/SECEX-4, de 26/7/2012 (peça 24, p. 1-6) | 7/8/2012 peça 31, p. 1-2 |
| Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CPF: 03.737.267/0001-54) | 2054/2012-TCU/SECEX-4, de 26/7/2012 (peça 26, p. 1-4) | | 7/8/2012 peça 29, p. 1-2 |
| Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68) | 2053/2012-TCU/SECEX-4, de 26/7/2012 (peça 25, p. 1-4) | | 7/8/2012 peça 30, p. 1-2 |

3.1. As citações foram realizadas em razão dos indícios de superfaturamentos verificados nas aquisições das unidades móveis de saúde adquiridas com recursos recebidos por força do Convênio **2191/2002** (Siafi **456207**), firmado com o Ministério da Saúde, conforme tabela abaixo:

Quantificação dos débitos:

| Unidade Móvel de Saúde | Valor de Mercado (R\$) | Valor pago (R\$) | *Débito (90,91%) | Data |
|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------|
| I | 73.269,64 | 88.000,00 | 13.391,24 | 7/1/2003 |
| II | 73.269,64 | 88.000,00 | 13.391,24 | 7/1/2003 |
| III | 73.269,64 | 88.000,00 | 13.391,24 | 16/4/2003 |
| IV | 73.269,64 | 88.000,00 | 13.391,24 | 16/4/2003 |

3.2. A audiência foi realizada junto ao então prefeito do Município de Santana/AP e homologador da Tomada de Preços 29/2002, Rosemiro Rocha Freires (CPF: 030.327.952-49), para oportunizar a apresentação de razões de justificativas acerca dos seguintes indícios de fraude à licitação identificados na Ação de Fiscalização 4861, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 2191/2002 (Siafi 456207):

- a) Irregularidade: Ausência de pesquisa de preços.
Norma infringida: inc. IV do art. 43 da Lei 8.666/1993
- b) Irregularidade: Falta de publicação do edital, restringindo a divulgação e competitividade do certame.
Norma infringida: art. 21, incisos I, II e III, da Lei 8.666/1993
- c) Irregularidade: Ausência no processo licitatório da minuta do edital, do contrato e do parecer da Assessoria Jurídica.
Norma infringida: art. 38 da Lei 8.666/1993
- d) Irregularidade: Ausência de comprovação da retirada do edital pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda.
Norma infringida: art. 3º da Lei 8.666/1993
- e) Irregularidade: Habilitação de empresa da área de construção civil na licitação (Oliveira Galvão Construtora e Comércio Ltda.).
Norma infringida: inc. IV do art. 27 da Lei 8.666/1993
- f) Irregularidade: Falta de rubricas dos representantes das empresas nas atas da Comissão Especial de Licitação.
Norma infringida: § 2º do art. 43 da Lei 8.666/93
- g) Irregularidade: O Cartão do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. estava com o prazo de validade vencido desde 30/6/2002, entretanto, quando da abertura da licitação, ocorrida em 5/9/2002, a empresa não foi desabilitada.
Norma infringida: inc. II do art. 29 da Lei 8.666/1993
- h) Irregularidade: Não consta, no processo licitatório, os comprovantes de cadastro prévio na Prefeitura Municipal de Santana das empresas Brasília Motors Ltda. e Santa Maria Comércio e Representações Ltda., participantes da Tomada de Preços.
Norma infringida: § 2º do artigo 22 da Lei 8.666/1993
- i) Irregularidade: A proposta da empresa Oliveira Galvão Construções e Comércio Ltda. não discrimina o veículo e os equipamentos, citando apenas: "Fornecimento de quatro unidades móveis de saúde".
Norma infringida: art. 41, 43, inc. IV, e 48, inc. I, da Lei 8.666/93

DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

4. A empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e seu administrador de fato, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa em resposta aos Ofícios de Citação, encaminhados e regularmente recebidos, nos termos dos avisos de recebimento listados no quadro constante do item três, supra, fazendo-se, então, 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. Também foi enviada cópia dos Ofícios de Citação ao advogado de Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Dr. Válber da Silva Melo, por meio do Ofício 2055/2012-TCU/SECEX-4, de 26/7/2012 (peça 27, p. 1), recebido em 7/8/2012, conforme AR, peça 28, p. 1-2, igualmente sem retorno quanto às alegações de defesa.

6. A seguir, aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. Rosemiro Rocha Freires (CPF: 030.327.952-49), então prefeito do município de Santana/AP (peça 32, p. 1-9).

6.1. Argumentos – Os preços, à época, estiveram de acordo com a média do mercado – (peça 32, p. 3-5)

6.1.1. Inicialmente menciona-se o acompanhamento realizado pela DICON/AP, em 15/06/2004, na execução do Convênio 2191/2002, que resultou no Relatório de Verificação *in loco* 30-2/2004 (peça 1, p 50-51 e peça 2, p. 1-7 do TC 018.161/2008-7, apenso), e afirma-se, com base nas informações e constatações registradas no Relatório, que a ocorrência de superfaturamento na aquisição das UMS precisa ser desconsiderada, pois resta claro que os preços praticados, à época, estiveram de acordo com a média do mercado.

6.1.2. Apresentam-se, então, os trechos 1.5 (Das despesas do Convênio), 2.1 (Das Metas Físicas/Etapas/Fases –Programas/Projetos), 2.2 (Da Execução do Objeto) e 2.4 (Das Considerações Finais) do mencionado Relatório que, segundo a defesa, corroboram o entendimento ora manifestado, sobressaindo, entre outras, as seguintes afirmações: a) as despesas foram realizadas de acordo com as correspondentes especificações constantes no Plano de Trabalho; b) os preços praticados com a execução do convênio estão dentro da média de mercado; c) as Metas/Etapas/Fases foram executadas totalmente de acordo com a quantidade e períodos programados; d) as unidades móveis estão sendo efetivamente utilizadas de acordo com os objetivos propostos no Plano de Trabalho aprovado; e) o Programa/Projeto foi executado em 100 %.

6.1.3. Assim, não há que se falar em superfaturamento, decorridos mais de uma década, se à época dos fatos houve constatação em contrário.

Análise

6.1.4. Verifica-se que o relatório elaborado pela DICON apenas registra que os preços estavam dentro da média de mercado, sem que a equipe de fiscalização tenha fundamentado as suas conclusões, de forma que não há como aproveitar esta informação, em face da ampla pesquisa elaborada pelo Denasus/CGU, que resultou na metodologia de cálculo do superfaturamento, a qual foi, posteriormente, aperfeiçoada e aprovada pelo TCU, à qual tem acesso o responsável e qualquer interessado no endereço eletrônico: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc .

6.1.5. Os processos de Contas são encaminhados ao Tribunal para que a competência de controle externo seja exercida, não estando o Tribunal obrigado a seguir os pareceres do órgão concedente. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal pode concluir de forma diferente de outros órgãos da Administração Pública, desde que o faça de forma fundamentada. O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União, como já assentou a doutrina e jurisprudência desta Corte, a exemplo das Decisões 0044/99-Plenário; 58/96-2ª Câmara; 251/2001-Plenário e 1.499/2002-Plenário, Acórdãos 73/2002-1ª Câmara, 2.331/2008-1ª Câmara, 892/2008-2ª Câmara, 383/2009-Plenário, 2.105/2009-1ª Câmara, e 719/11-2ª Câmara.

6.1.6. Dessa forma, como os registros efetuados pela equipe de acompanhamento da DICON/AP não possuem elementos suficientes para invalidar a metodologia de cálculo de superfaturamento adotada, a qual será apresentada no item 6.2, a seguir, o argumento apresentado pela defesa não altera o entendimento firmado nos autos.

6.1.7. Quanto às questões abordadas no Relatório de Verificação, citadas no item 6.1.2. supra, as quais remetem ao cumprimento do objeto do convênio, não foram objeto de citação ao responsável.

6.2. Argumento – A localização geográfica do estado aumenta os custos dos produtos – (peça 32, p. 5)

6.2.1. A defesa apresentada refuta os cálculos apresentados para "deduzir" pelo superfaturamento, pois as referências utilizadas não se coadunariam com o contexto comercial do

estado do Amapá, em razão da localização geográfica, das vias e meios de transportes disponíveis para que os produtos aportem naquele estado, acrescentando que o frete de qualquer produto adquirido fora do estado afeta a composição final do seu preço. Entende que, dessa forma, fica evidenciada a falta de materialidade e argumentos convincentes capazes de manter a ocorrência.

Análise

6.2.2. Afirma a defesa que os produtos adquiridos fora do estado do Amapá têm acréscimo de custo diferenciado em razão da localização geográfica daquele Estado.

6.2.3. Nota-se que há dúvidas, nos autos, sobre a procedência das Unidades Móveis adquiridas. Consta que a vencedora da licitação foi a empresa Santa Maria Comércio e Representação, com sede em Cuiabá-MT, entretanto, segundo o relatório do Denasus (peça 1, p. 23), os Certificados de Registro e Licenciamento de Veículo, em nome da empresa Santa Maria, apresentam o endereço Av. Sete de Setembro, 1.635, Paraíso, Santana/AP, o qual se trata do endereço do prefeito sucessor, José Antônio Nogueira de Sousa, conforme pode ser verificado à peça 5, p. 21. Acrescente-se que não foi apresentada a nota fiscal da concessionária dos veículos.

6.2.4. Esses dados devem ser analisados, ainda, em confronto com a informação de que não houve divulgação do certame e de que a empresa Santa Maria não retirou o edital, objeto de audiência ao responsável.

6.2.5. Dessa forma, são tantas as irregularidades e inconsistências no processo de compra das UMS, que não há elementos sobre a origem geográfica das unidades móveis, que possam embasar o argumento apresentado. E ainda que ficasse caracterizado aumento nos custos em função de despesas de transporte (o que não ocorreu), a metodologia de cálculo de superfaturamento deixou margem para que esses custos fossem absorvidos, conforme explicitado a seguir.

6.2.6. O prejuízo ao erário foi identificado mediante comparação entre o preço praticado e o preço de referência definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens.

6.2.7. Os preços de referência dos veículos utilizados na metodologia utilizada pelo Tribunal são os pesquisados pela Fundação de Pesquisas Econômicas (Fipe), obtidos em visitas a concessionárias autorizadas, revendas, lojas, sítios e feiras, nos principais jornais e revistas de todo o Brasil especializados em classificados de veículos e por meio de contatos por telefone. As tabelas de preços da Fipe se constituem no mais completo estudo no gênero, não podendo haver, portanto, melhor base de dados para a avaliação dos preços dos veículos adquiridos (www.fipe.com.br).

6.2.8. 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. 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. Como se observa, os valores referenciais que apontaram o superfaturamento nos serviços de transformação e aquisição de equipamentos foram cotejados de forma separada, o que imprime maior solidez à metodologia.

6.2.9. Com relação a esse último componente do custo, 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.

6.2.10. Ademais, 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.

6.2.11. No TCU, a metodologia foi aprimorada. Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos, utilizados como referência, foram também levados em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado efetuada pela CGU/Denasus, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas, que representam mais de 80% do universo fiscalizado.

6.2.12. Para conferir ainda mais conservadorismo aos critérios adotados, considerou-se a prática de superfaturamento apenas nos casos em que os valores praticados excedessem os valores médios de mercado das unidades móveis de saúde em mais do que 10%, patamar esse que absorve eventuais discrepâncias decorrentes de especificidades locais, como frete, mão de obra, entre outras. Note-se que as alterações efetuadas e aprovadas pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem na Sessão de 20/5/2009 foram benéficas aos responsáveis, pela abrangência do levantamento e pela margem considerada para definição do superfaturamento.

6.2.13. Incabível, pois, a argumentação apresentada.

6.3. Argumento – os atos licitatórios impugnados são de responsabilidade da Comissão de licitação (peça 32, p. 5-6)

6.3.1. Quanto aos subitens objeto de audiência ao responsável (item 6 da Citação), aduz-se que a homologação de um procedimento licitatório é a etapa final do Processo, e as ocorrências demonstradas, mesmo que o justificante tivesse escolaridade e preparação técnico-acadêmica para visualizá-las e contestá-las, por certo lhe faltaria tempo para fazê-lo, pois é humana e tecnicamente impossível um gestor conferir todas as etapas de todos os procedimentos licitatórios realizados durante a Gestão.

6.3.2. O Decreto-Lei 200/1967 estabeleceu a descentralização como um norte para a Reforma Administrativa, e nas últimas décadas, a desconcentração tem propiciado a celeridade que a administração pública precisa para prestar serviços com eficiência e eficácia. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Já desconcentração consiste na distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica.

6.3.3. Portanto, em relação aos procedimentos licitatórios é inconteste que os mesmos são de competência da Comissão de Licitação instituída somente para essa finalidade, com o dever e responsabilidade de aplicar as normas gerais da Lei regente. Os "atos falhos" de aspecto e natureza formal, não foram praticados pelo justificante, mas sim pela Comissão de Licitação e Assessoria Jurídica, responsáveis pela formação de convicção de justiça do procedimento licitatório e de contratação, a partir das informações circunstanciadas emitidas em conjunto ou individualmente.

Análise

6.3.4. Nos presentes autos, foi fixada a responsabilidade do ex-prefeito por irregularidades no processo licitatório e pelo superfaturamento apurado, conforme analisado anteriormente.

6.3.5. O entendimento nesta Corte de Contas é no sentido de se atribuir responsabilidade a tais autoridades por "irregularidades grosseiras, avaliadas sob enfoque amplo, ocorridas na condução de assuntos de sua competência", conforme expõe o Voto condutor do Acórdão 213/2002–TCU–Plenário.

6.3.6. As informações contidas nos autos indicam que o responsável, na condição de titular da pasta, orientou o processo de compra, pois designou a Comissão de Licitação especificamente para realizar certames financiados com recursos de emendas parlamentares (peça 5, p. 43), autorizou o certame solicitado pelo presidente da Comissão de Licitação (peça 5, p. 44) e convalidou os atos da Comissão, ao assinar o Termo de Homologação e Adjudicação da Tomada de Preços 29/2004 (peça 7, p. 35). Observa-se que o ex-Prefeito esteve no centro de todo o processo, pois o Secretário Municipal de Saúde não participou dos atos relativos ao certame.

6.3.7. Verificam-se erros grosseiros nos atos da Licitação, como a inexistência de pesquisa de preço para certificar-se de que o preço ofertado pelo licitante vencedor era compatível com o de mercado; a não divulgação da Tomada de Preços 29/2002; ausência de comprovação da retirada do edital pela empresa vencedora do certame; ausência da minuta do edital, do contrato e do parecer da Assessoria Jurídica; habilitação de empresa da área de construção civil; proposta sem especificação do objeto.

6.3.8. A autoridade municipal, quando homologa a licitação, passa a responder por todos os atos praticados pela Comissão de Licitação, compartilhando e aderindo aos atos de execução e exercendo, ao mesmo tempo, a supervisão e o controle, conforme se extrai do Acórdão 1685/2007-TCU-2ª Câmara:

O agente público responsável pela homologação do procedimento licitatório confirma a validade de todos os atos praticados no curso da licitação, proclama sua conveniência e exaure a competência discricionária sobre o tema. Assim, ao anuir aos pareceres, este também se responsabiliza, visto que a ele cabe argüir qualquer falha na condução do procedimento.

6.3.9. Além disso, este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2540/2009-TCU-1ª Câmara, 2753/2008-TCU-2ª Câmara e 1801/2007-TCU-Plenário), no sentido de que o fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

6.3.10. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo destes documentos. A obrigação de prestar contas dos recursos recebidos por meio de convênio é do gestor que o assina e o gerencia, responsabilidade que não se delega.

6.3.11 A posição do Tribunal quanto à delegação de competência é clara, pois se trata da responsabilidade do gestor em relação à União. Dentro do convênio, existe delegação de competência, não de responsabilidade. Cabe ao conveniente, autoridade delegante, fiscalizar os atos dos subordinados em função da culpa *in eligendo*. Trata-se de tema consolidado na Jurisprudência desta Casa, conforme se depreende da leitura dos Votos precedentes aos seguintes julgados: Acórdão 428/1996-TCU-1ª Câmara; Acórdão 2.396/2006-TCU-1ª Câmara; Acórdão 3622/2007-TCU-1ª Câmara; Decisão 268/1997-2ª Câmara; Acórdão 12/1997-TCU-2ª Câmara; Acórdão 551/1996-TCU-2ª Câmara; Acórdão 2.187/2004-TCU-2ª Câmara; Acórdão 277/1997-TCU-Plenário; Acórdão 1.079/2005-TCU-Plenário.

6.3.12. Acrescente-se, ainda, que o Relatório de Verificação *in loco* 30-2/2004 (peça 1, p 50-51 e peça 2, p. 1-7 do TC 018.161/2008-7, apenso), realizada em 15/6/2004, registra que não foram juntados ao processo licitatório a minuta do edital e pareceres jurídicos, o que também consta no relatório do Denasus, de setembro/2006 (peça 1, p. 13), em confronto ao afirmado pela defesa.

6.3.13. Dessa forma, as alegações e pedidos não se prestam a socorrer o então Prefeito.

6.4. Argumento – Longo decurso de tempo entre a prática do ato e a citação do responsável (peça 32, p. 6-10)

6.4.1. Ressalta que a justificativa solicitada envolve o reexame de fatos supostamente ocorridos no ano de 2002, já passados quase dez anos.

6.4.2. Cita o entendimento deste Tribunal, no Acórdão 711/2006-TCU-1ª Câmara e na Decisão 667/1995-TCU-Plenário, cujas contas foram consideradas ilíquidáveis, em razão da impossibilidade do exercício de ampla defesa, pelo longo decurso de tempo entre a prática do ato e a citação do responsável. Nessa linha de entendimento, menciona ainda Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, *in* Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2003, p. 556-557.

6.4.3. Pede, então, o trancamento do feito, arquivando-se os autos pela impossibilidade do exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, devido ao lapso temporal ocorrido e a dificuldade de acesso aos documentos, o que leva à impossibilidade de comprovar e prestar os esclarecimentos requeridos.

6.4.4. Alternativamente, pede que sejam acatadas as alegações e justificativas apresentadas, reconhecida a legitimidade e regularidade das decisões proferidas, a conduta positiva e a boa-fé do responsável.

6.4.5. Requer, ainda, a produção de provas em direito admitidas.

Análise

6.4.6. A alegação de dificuldade de acesso aos documentos em razão do tempo decorrido, para fins de arquivamento do processo, não se aplica ao caso. Os processos decorrentes da chamada Operação Sanguessuga foram dotados de procedimento especial no TCU, tendo a autuação e a conversão em TCE das Representações a serem encaminhadas pelo FNS sido 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).

6.4.7. E, ademais, informações que poderiam fundamentar a defesa não se encontravam disponíveis mesmo na gestão do responsável, conforme registra o Relatório de Verificação *in loco* 30-2/2004, de 15/6/2004, o qual informa que o procedimento licitatório adotado estava em desacordo com o art. 38 da Lei 8.666/1993 (peça 2, p. 1-7 do TC 018.161/2008-7, apenso), que prevê os elementos para a formalização do procedimento administrativo de licitação, registro também efetivado pela equipe do Denasus (peça 1, p. 13).

6.4.8. Quanto ao pedido de produção de provas, a jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos. Nesse sentido, convém transcrever trecho do voto do então Ministro Guilherme Palmeira, condutor do Acórdão 1.843/2008-TCU-1ª Câmara:

Conforme a jurisprudência pacífica desta Casa, o ônus de produção de provas da correta aplicação dos recursos públicos é do gestor. Não há, no âmbito deste Tribunal, como ocorre no Poder Judiciário, previsão de requerimento de produção de provas por parte do responsável.

7. COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Ao Congresso Nacional

7.1. 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.

7.2. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtor 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 à 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.

7.3. 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.

Aos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios e Ministério Público Estadual

7.4. Conforme demonstrado no item 10 (peça 13, p. 12-16), além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de **R\$ 5.356,48**, calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do conveniente. Desse modo, e considerando que a competência do Tribunal, no que concerne à fiscalização de transferências voluntárias, está adstrita aos recursos federais, faz-se necessário encaminhar cópia integral da deliberação que o Tribunal vier a adotar ao Tribunal de Contas responsável pelo controle externo do município em questão, como também ao Ministério Público Estadual competente, para as providências a cargo desses órgãos.

AUTORIZAÇÃO ANTECIPADA DE PARCELAMENTO DO DÉBITO

8. Em prestígio a economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente deste Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para 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 art. 217 do RI/TCU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

9. 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 convenientes do Ministério da Saúde era composto, na sua base, por empresas da família Vedoin. Os principais responsáveis identificados, tanto pela Polícia Federal, quanto pela CPMI das ambulâncias, foram o Sr. Darci José Vedoin e seu filho Luiz Antônio Trevisan Vedoin, que confessaram o esquema de fraudes nos depoimentos prestados à Justiça Federal.

10. 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.

11. Nesse diapasão, cabe lembrar 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Rosemiro Rocha Freires (CPF: 030.327.952-49) não logrou afastar os indícios de superfaturamento e as demais irregularidades que lhe foram imputadas. A empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CPF: 03.737.267/0001-54) e Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68) 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 o final do julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

17. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé em sua conduta, o então gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares.

18. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Propõe-se, ainda, que, na dosimetria da multa aplicada ao então gestor, sejam levadas em conta as irregularidades a ele imputadas por meio de audiência constante nos autos, as quais não foram justificadas.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

19. 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** Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Santa Maria Comércio e Representação Ltda., prosseguindo-se o feito até final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) Rejeitar **as alegações de defesa** interpostas por Rosemiro Rocha Freires, então Prefeito Municipal de Santana/AP.

c) Julgar **irregulares as contas do responsável**, Sr. Rosemiro Rocha Freires (CPF: 030.327.952-49), então Prefeito do município de Santana/AP, 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, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 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.

I

| Responsáveis Solidários | Valor (R\$) | Data |
|---|-------------|----------|
| ROSEMIRO ROCHA FREIRES CPF : 030.327.952-49 <i>Então Prefeito Municipal</i> | 26.782,48 | 7/1/2003 |
| SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. CNPJ : 03.737.267/0001-54 <i>Empresa fornecedora</i> | | |
| LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF : 594.563.531-68 <i>Então Sócio-Administrador</i> | | |

II

| Responsáveis Solidários | Valor (R\$) | Data |
|---|-------------|-----------|
| ROSEMIRO ROCHA FREIRES CPF : 030.327.952-49 <i>Então Prefeito Municipal</i> | 26.782,48 | 16/4/2003 |
| SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. | | |

| | | |
|---|--|--|
| CNPJ : 03.737.267/0001-54 <i>Empresa fornecedora</i> | | |
| LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF : 594.563.531-68 <i>Então Sócio-Administrador</i> | | |

e) Aplicar individualmente aos responsáveis SANTA MARIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA., LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN e ROSEMIRO ROCHA FREIRES a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 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 36 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 o 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 AMAPÁ**, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

h.2) **Aos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios e Ministério Público Estadual**, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Santana/AP;

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

h.4) **Departamento Nacional de Auditoria do SUS**; e

h.5) **Secretaria Federal de Controle Interno**.

4ª Secex, 1º/10/2012

(assinado eletronicamente)
SUELI BOAVENTURA DE
OLIVEIRA PARADA
AUGC, Matr. 2610-7