OPERAÇÃO SANGUESSUGA **AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)**	Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC 019.427/2010-7

Tipo: Tomada de Contas Especial (Convertida de Representação)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Paty do Alferes/RJ

Responsáveis: Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca (CPF: 499.523.317-20); Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54); e Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68)

Procurador ou Advogado: Carlos Braga Caetano (OAB/RJ – 39.156 – peça 27)

Interessado em Sustentação Oral: Não há.

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, e Santa Maria Comércio e Representação Ltda., 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: 25001.029855/2008-07		**Auditoria DENASUS 4844** (peça 1, p. 6-29)	
Convênio Original FNS: 2269/2001		**Convênio Siafi:** 431371	
Início da vigência: 26/12/2001		**Fim da vigência:** 18/1/2003	
Município/Instituição Convenente: Prefeitura Municipal de Paty do Alferes			**UF**: RJ
Objeto Pactuado: aquisição de uma Unidade Móvel de Saúde, conforme descrição à peça 1, p. 12.			
Valor Total Conveniado: R$ 76.800,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R$ 64.000,00		**Percentual de Participação:** 83,33	
Valor da Contrapartida do Convenente: R$ 12.800,00		**Percentual de Participação:** 16,67	
Liberação dos Recursos ao Convenente			
Ordem Bancária – OB	**Data da OB**	**Depósito na Conta Específica**	**Valor (R$)**
2002OB400421 (peça 1, p. 11)	23/1/2002	28/1/2002 (peça 4, p. 23)	64.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

EFETIVAÇÃO DAS CITAÇÕES E AUDIÊNCIA

2. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de citação, 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 (peça 12, p. 1-17).

Responsáveis	Ofício – Citação/Audiência	Aviso de Recebimento (AR)
Srª. Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca (CPF 499.523.317-20).	peça 18	peça 25
Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68).	peça 20	peça 23
Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267/0001-54).	Peça 19	Peça 22

2.1. Ressalta-se que a efetivação das citações dos responsáveis baseou-se na seguinte irregularidade: superfaturamento na aquisição de veículo e sua transformação em unidade móvel de saúde, com fornecimento de equipamentos, objeto do Convite 9/2002 com recursos recebidos por força do Convênio 2269/2001 (Siafi 431371), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Paty do Alferes/RJ.

2.1.1. Responsáveis solidários: Srª. Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda.

2.1.2. Na citação da Srª. Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca constou, ainda, que o débito decorrente do superfaturamento apurado foi facilitado pelo seu ato administrativo de homologação do processo licitatório sem a necessária realização de pesquisa de preços do bem adquirido, em desacordo com o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993.

Valor Pago	Débito (82,82%)	Data
R$ 76.900,00	R$ 13.555,14	14/6/2002

Das Alegações de Defesa

3. Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda.

3.1. Embora os ofícios citatórios encaminhados pelo Tribunal tenham sido recebidos pelos responsáveis, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (peças 22 e 23, respectivamente), após o decurso do prazo regimental, os responsáveis não apresentaram defesa, 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.

4. Srª Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca (CPF 499.523.317-20) ex-prefeita do Município de Paty do Alferes/RJ (peças 26, 28-30):

4.1. A seguir, será relacionada síntese da defesa apresentada pela responsável e a correspondente análise:

ARGUMENTOS À PEÇA 26, P. 1-3 – INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO - DECORRÊNCIA DE MAIS DE DEZ ANOS ENTRE A LICITAÇÃO E A DATA DO RECEBIMENTO DA NOTIFICAÇÃO DO TRIBUNAL.

4.2. A responsável inicia suas alegações de defesa informando que os acontecimentos que serviram de base para a instauração da TCE se deram no exercício de 2002. Em 14/3/2002 houve a licitação para aquisição da UMS, sendo ressalvado que a defendente recebeu a notificação do Tribunal decorridos mais de dez anos, razão pela qual opinou-se ter operado a prescrição.

4.3. Segundo a defendente, mesmo em se tratando o presente caso de processo administrativo, por analogia, deve se atentar para o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

sobre a matéria, no sentido de que ocorre a prescrição após o decurso de cinco anos, conforme entendimento manifestado no Recurso Especial 1.084.916-RS (excerto do acórdão à peça 26, p. 2).

4.4. Aduziu-se que, apesar de o processo estar embasado na Lei 8.443/1992, há de ser observado que, no caso específico, as ações prescrevem, *ex legis*, após o decurso do prazo de cinco anos do "término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança" (art. 23, inciso I, da Lei 8.429/1992). Foi ressaltado pela ex-prefeita que o seu mandato foi exercido no período de 1/1/2001 a 31/12/2004, sendo que o decurso de prazo se deu em 31/12/2009, cinco anos após o término do mandato. Segundo a defendente, o presente processo teve início em 20/7/2010, ou seja, sete meses após o prazo prescricional, razão pela qual opina pela extinção desta TCE eis que reconhecida a prescrição, bem como inexistindo qualquer penalidade a ser aplicada à defendente.

Análise

4.5. A alegação de defesa é descabida e, portanto, não tem como ser acolhida pelo Tribunal, vez que a presente TCE é resultado da conversão de Representação autuada no TCU a partir de Relatório de Fiscalização decorrente da Auditoria 4844, realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) e pela Controladoria Geral da União (CGU) na Prefeitura Municipal de Paty do Alferes/RJ, com a finalidade de verificar a execução do Convênio 2269/2001 (Siafi 431371), realizada no período de 25 a 29/9/2006 (peça 1, p. 6-29).

4.6. Por meio da Súmula 282/2012 de jurisprudência desta Corte de Contas, restou assente que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, tendo por fundamento Legal o artigo 37, § 5º da Constituição Federal de 1988 (precedentes: Acórdãos 276/2010-TCU-Plenário; 966/2010-TCU-Primeira Câmara; 735/2010-TCU-Primeira Câmara; 1236/2010-TCU-Segunda Câmara 349/2010-TCU-Segunda Câmara; 2670/2009-TCU-Plenário; 1185/2009-TCU-Plenário; 4409/2009-TCU-Primeira Câmara; 6550/2009-TCU-Segunda Câmara; 2709/2008-TCU-Plenário).

4.6.1. Registre-se que referida súmula está em consonância com posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que, em 4/9/2008, ao julgar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento seriam imprescritíveis.

ARGUMENTOS À PEÇA 26, P. 3-8 – DA PROVA COLACIONADA AO PROCESSO.

4.7. Segundo a defesa, a pretensão de se punir a defendente não merece ser acolhida, posto que a fundamentação do pedido deriva de prova colacionada em processo ao qual a ex-prefeita não foi instada a se manifestar e, muito menos, teve acesso a tal processo, deixando, assim, de ser observado o contraditório e a ampla defesa. Coloca, também, que a garantia do contraditório não significa somente dar ciência de uma prova já produzida, mas, sim, significa, também, possibilitar a participação nos atos inerentes à sua produção.

4.7.1. Registra que este Tribunal, antes mesmo do início da instrução processual, já condenou a ex-prefeita, estipulando, inclusive, o valor de multa, em flagrante desrespeito ao princípio da presunção de inocência, insculpido no art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal.

4.8. Aduziu-se que durante todo o processo licitatório a defendente pautou pela moralidade e impessoalidade, não sendo crível que agora venha a atribuir-lhe a inobservância da Lei 8.666/93. Ao exercer o direito a ampla defesa e ao contraditório, contrapondo aos fatos que foram apontados na peça inaugural, a ex-gestora demonstra a inexistência de qualquer superfaturamento na unidade de saúde adquirida à época. O contraditório não aterá às provas colacionadas aos autos, mas se fundará em outro ponto que é a probidade administrativa, e não sobre a existência ou não de delitos ou mesmo fraude em licitações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

4.9. A defesa assinala que o bem adquirido se deu de maneira regular e normal, obedecidos os ditames legais impostos pela Lei 8.666/1993. Aduziu-se que todos os atos precedentes ao certame, tais como pesquisa de preço, elaboração de edital/convite, entrega e/ou remessa de edital ou convite eram efetuados pela Divisão de Material e Patrimônio e o processo só era encaminhado à defendente para homologar ou não o certame. A ex-prefeita não participava da licitação, apenas após a realização do certame e manifestação da Consultoria Jurídica, a defendente homologava ou não o ato.

4.10. Segundo a defendente, a conduta dos membros da Comissão Permanente de Licitação foi diversa da mencionada pelo corpo instrutivo, vez que a referida comissão não permitiu a abertura de propostas sem a presença de representantes das empresas, tendo sido inserido na defesa excerto da Ata de Abertura do certame, a qual se encontra acostada à peça 7, p. 15-16. Afirma que a comissão de licitação agiu de forma lúcida e transparente,

4.11. Foi ressaltado pela defesa, com o intuito de demonstrar a imparcialidade com que a licitação foi realizada, que a aquisição do bem não se deu de forma tranquila, ao contrário, a empresa vencedora teve problemas na entrega do bem e a Consultoria Jurídica da prefeitura opinou pela recisão unilateral do contrato e remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual e Federal, tendo tais problemas, no entanto, sido solucionados posteriormente. Aduziu-se que a compra da ambulância ocorreu em 2002 e somente no ano de 2006 é que se começou a falar em "operação sanguessuga". A defendente não tinha como adivinhar, no exercício de 2002, que as empresas que participaram daquele certame tinham contra si alguma acusação.4.11.1. Discorda de que tenha havido superfaturamento, colocando que o alegado fato somente poderá ser confirmado com a produção de prova pericial, em que seja garantido o direito a ampla defesa e ao contraditório, inclusive, com a indicação de assistente técnico.

4.11.2. Ao final, a defesa esclareceu que o processo licitatório passou pelas auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e as contas foram aprovadas pelo referido tribunal e também pelo Ministério da Saúde, não tendo sido a defendente comunicada, à época, da existência de superfaturamento de preços.

Análise

4.12. Não há como serem acolhidas pelo Tribunal as alegações de defesa apresentadas pela ex-prefeita, tendo em vista a análise a seguir:

4.13. Inicialmente, cumpre assinalar que a competência de apuração de irregularidades na gestão de recursos públicos por parte do Tribunal de Contas da União decorre do estabelecido no art. 70 da Constituição Federal e na Lei 8.443/1992. A tomada de contas especial tem como pressuposto a ocorrência de dano ao Erário, a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito.

4.14. Há de se considerar, ainda, que a presente TCE é resultado da conversão de Representação autuada no TCU a partir de Relatório de Fiscalização decorrente da Auditoria 4844, realizada em conjunto pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) e pela Controladoria Geral da União (CGU) na Prefeitura Municipal de Paty do Alferes/RJ, com a finalidade de verificar a execução do Convênio 2269/2001 (Siafi 431371).

4.15. Quanto à alegação de que o processo licitatório passou pelas auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e de que as contas foram aprovadas pelo referido tribunal e também pelo Ministério da Saúde, ressalta-se que este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo-se concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, "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". Foram também nesse sentido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

os seguintes Acórdãos desta Corte: 2.331/2008-1ª Câmara, 892/2008-2ª Câmara e 383/2009-Plenário.

4.16. Logo, a jurisdição e a competência do Tribunal, no que tange ao julgamento das contas, são privativas e, por conseguinte, independem de outras instâncias, como já assentou a doutrina e jurisprudência desta Corte, a exemplo das Decisões 44/1999-Plenário; 58/1996-2ª Câmara; 251/2001-Plenário e 1.499/2002-Plenário e do Acórdão 73/2002-1ª Câmara.

4.17. No que tange às alegações envolvendo a prova emprestada carreada aos autos, relativamente a processos criminais que tramitariam na Comarca de Cuiabá/MT, entende-se que os argumentos da defesa não procedem. A documentação em questão refere-se a interrogatórios judiciais dos Srs. Darci José Vedoin e Luiz Antônio Trevisan Vedoin realizados pela Justiça Federal do Estado de Mato Grosso: os interrogatórios judiciais foram encaminhados a este Tribunal pela Procuradoria da República em Mato Grosso, mediante Ofício OF/MT/4ºOF.CRIM./264/2009, de 17/8/2009. Juntamente com a documentação foi encaminhada cópia do despacho do Juízo da 2º Vara da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso autorizando o compartilhamento do material.

4.17.1. Observe-se que essa documentação apenas foi utilizada para contextualizar o presente processo, mas todas as irregularidades apontadas se fundamentaram na documentação relativa ao convênio em voga e sua execução, tendo-se apenas sido acrescentada a metodologia utilizada para cálculo do preço de mercado das UMS.

4.17.2. Nesse sentido, a discussão acerca do cerceamento de defesa do responsável às provas produzidas nas mencionadas ações penais torna-se irrelevante para o deslinde deste processo, visto que não foram essenciais para configurar e fundamentar as irregularidades ocorridas.

4.17.3. Com relação aos argumentos de que não foi dada a devida oportunidade de manifestação no processo de produção das provas, esclarece-se que existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade do processo.

4.17.4. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado nos Acórdãos 1.540/2009-1ª Câmara, 2.329/2006-2ª Câmara e 2.647/2007-Plenário.

4.17.5. Como a responsável foi devidamente citada por este Tribunal, não pode alegar cerceamento de defesa pela ausência de oportunidade de ser ouvido na fase interna do processo de contas especial. Assim, o argumento apresentado não pode prosperar.

4.17.6. Da mesma forma, não prospera a alegação de que este Tribunal já condenou a responsável antes mesmo da instrução processual, pois, com a citação, a defendente está tendo oportunidade de ofercer provas e novas versões para os fatos, previamente à decisão definitiva deste Tribunal, que somente se pronunciará após análise dos argumentos oferecidos.

4.18. Relativamente à conduta subjetiva da ex-gestora, cabe assinalar que a mesma está relacionada à homologação do Convite 9/2002 (peça 5, p. 40) com prejuízo ao Erário, tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

a) ausência de pesquisa de preços dos bens adquiridos, em desacordo com o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993;

b) superfaturamento na aquisição da UMS.

4.19. Por ter sido, à época, a responsável pela homologação do certame, a ex-prefeita não poderia se furtar da responsabilidade de supervisionar todo o processo de aquisição da UMS.

4.20. Assim, há de ser considerado que a Srª. Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca chamou para si toda a responsabilidade da escolha da empresa para o fornecimento da UMS, considerando que caberia à ex-gestora, na função de supervisão e acompanhamento dos atos praticados, observar os preceitos legais em busca da legitimidade do procedimento licitatório. A esse respeito, reproduz-se, a seguir, excerto do Voto do Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz (*in* Acórdão 1295/2011-TCU-2ª Câmara):

> (...)
>
> 14. A Secex/7 e o MP/TCU consideraram improcedentes os argumentos do ex-dirigente municipal, eis que:
>
> a) há a possibilidade de responsabilização de agentes políticos, conforme decidido, de forma reiterada por esta Corte, desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença;
>
> (...)
>
> c) diante das irregularidades apontadas na alínea anterior, a responsabilidade da comissão de licitação aparece de forma residual e em nada aproveitaria ao ex-prefeito. Ademais, a responsabilidade desse agente independe de existirem ou não outros culpados.
>
> (...)
>
> e) de fato, o ordenador de despesa não é responsável por prejuízos decorrentes de atos praticados por agente subordinado. Contudo, pode ser responsabilizado em caso de conivência com tais atos ou, ainda, em face da ausência da supervisão hierárquica que cabe a todos os agentes públicos, mesmo aos agentes políticos;
>
> f) o instituto da delegação transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados.
>
> (...)

4.21. Especificamente com relação à responsabilidade pela licitação, cabe à autoridade superior competente pela homologação verificar a legalidade dos atos praticados na licitação, bem como avaliar a conveniência da contratação do objeto licitado pela Administração, uma vez que a homologação equivale à aprovação do certame. Por esse motivo, o procedimento deve ser precedido por um exame criterioso dos atos que integraram o processo licitatório, para que, verificada a existência de algum vício de ilegalidade, anule o processo ou determine seu saneamento.

4.22. Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. São Paulo, p. 281), a autoridade homologadora tem diante de si três alternativas: confirmar o julgamento homologando-o; sanear o procedimento e retificar a classificação se verificar irregularidade corrigível no julgamento; anular o julgamento ou toda a licitação, se deparar com irregularidade insanável e prejudicial ao certamente em qualquer fase da licitação. Uma vez homologada a licitação e determinada a adjudicação, a respectiva autoridade passa a responder por todos os efeitos e consequências da licitação, pois com a homologação ocorre a superação da decisão inferior pela superior e, consequentemente, a elevação da instância administrativa.

4.23. Conforme mencionado na transcrição efetuada no item 4.20 acima, há possibilidade de responsabilização de agentes políticos, quando o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratica atos administrativos relacionados com a execução da avença, o que restou demonstrado no presente caso (precedentes: Acórdãos 719/2011, 1295/2011, 3618/2011, 1295/2011, 3349/2011, todos da Segunda Câmara).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

4.24. No que tange à inexistência de pesquisa de preços para a aquisição da UMS, constou no Relatório de Fiscalização do Denasus à peça 1, p. 12, *in verbis*:

> Ausência de pesquisa de preços no mercado, descumprindo o parágrafo 1º do inciso V art. 15 da Lei 8.666/1993, que preconiza a ampla pesquisa de mercado com referência a compras, objetivando atingir-se uma estima de preço o mais próximo possível da realidade.

4.25. Ressalta-se que o débito apurado nos autos foi facilitado pelo ato administrativo de homologação do Convite 9/2002 (peça 5, p. 40) sem a necessária realização de pesquisa de preços dos bens e serviços adquiridos.

4.26. Ademais, a pesquisa de preços deve ser dirigida a empresas que comercializam o bem a ser adquirido, com vistas a tornar-se instrumento fundamental para a demonstração da legalidade da licitação, na medida em que evidencia a adequação dos preços contratados com os de mercado.

4.27. A pesquisa de preços encontra seu embasamento legal em diversos dispositivos da Lei das Licitações, entre os quais o inciso IV do art. 43, a seguir transcrito:

> 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...)
>
> IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

4.28. Consoante o Acórdão 1861/2008-TCU-1ª Câmara, na esteira de diversos julgados, o Tribunal orienta que:

> Quando da elaboração do orçamento-base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

4.29. No que se refere ao superfaturamento verificado na aquisição da UMS, 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.

4.30. Os critérios utilizados encontram-se definidos na "Metodologia de Cálculo do Débito", disponível no sítio eletrônico do TCU, e informados à ex-prefeita no ofício citatório, mediante o seguinte endereço eletrônico:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc

4.31. 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.

4.32. No TCU, a metodologia foi aprimorada. Para os preços dos veículos, passou-se a utilizar, sempre que possível, aqueles fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos, utilizados como referência, foram também levados em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

aquisição de ambulâncias, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas.

4.33. 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 do que 10%, patamar esse aprovado pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009.

4.34. Cabe destacar que, de acordo com o Denasus/CGU, *"*em várias licitações, foram adquiridos ônibus sucateados, 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-TCU-Plenário). A esse respeito, a equipe do Denasus/CGU destacou que os valores utilizados como referência dos custos de veículo, transformação e montagem, 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.

4.35. Ademais, o cálculo do débito ora imputado ao responsável apresenta-se demonstrado à peça 12, p. 12-13, mediante a comparação dos preços de referência com os preços praticados no convênio em estudo, de acordo com a metodologia descrita. Sobre este valor, calculou-se o montante a ser restituído aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, com base no percentual de participação financeira da União no convênio. Dessa forma, conclui-se que a metodologia de cálculo em apreço foi, sobretudo, favorável ao responsável.

4.35.1. A defesa alega que a comissão de licitação não permitiu a abertura das propostas sem a presença dos representantes das empresas, bem como que a ex-prefeita não tinha como saber, em 2002, que pesava contra as licitantes alguma acusação, mas tais questões não foram objeto da citação destinada à responsável, e, em sendo assim, consideram-se impertinentes tais argumentos.

4.35.2. Conforme apontado ao longo desta instrução o superfaturamento encontra-se demonstrado nos autos, não sendo cabível a argumentação apresentada em torno de que o fato somente poderia ser confirmado com a produção de prova pericial. Ademais, deve-se esclarecer 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 903/2007–1ª Câmara, 1.445/2007–2ª Câmara e 1.656/2006–Plenário.

4.35.3. 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. APLICACÃO 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)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

4.36. Considerando que as alegações de defesa apresentadas pelo Srª. Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca, ex-Prefeita do Município de Paty do Alferes, não ilidiram as irregularidades apuradas nos autos, somos de opinião que as mesmas não devem ser acolhidas pelo Tribunal.

COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Ao Congresso Nacional

5. 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.

5.1. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser producente 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.

5.2. 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.

Aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e Ministério Público Estadual

5.3. Conforme demonstrado no item 10 (peça 12, p. 12-13) além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R$ 2.811,03, calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do convenente. 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

6. 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 os responsáveis venham a requerer, o parcelamento do débito em até trinta e seis parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

7. 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,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

13. 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.

14. Diante do todo o exposto, é de se concluir que a Srª. Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca não logrou afastar as irregularidades apuradas nos autos. Com relação aos demais responsáveis, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., ressalta-se que eles permaneceram revéis à citação do Tribunal 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.

15. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que a gestora deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento do débito imputado e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Propostas de Encaminhamento

16. Em vista do exposto,

16.1. Considerando que o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. permaneceram revéis à citação do Tribunal;

16.2. 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) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela Srª. Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca;

b) sejam julgadas irregulares as contas da Srª. Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca (CPF 499.523.317-20), ex-Prefeita do Município de Paty do Alferes/RJ, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **"c"**, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, incisos III, do Regimento Interno;

c) sejam condenados solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento da importância indicada atualizada monetariamente e acrescida 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", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	**Valor** (R$)	**Data**
Srª. Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca (CPF 499.523.317-20); Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 03.737.267/0001-54).	13.555,14	14/6/2002

d) seja aplicada, individualmente, aos responsáveis Lúcia de Fátima Fernandes Fonseca, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e à empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.

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;

e) seja autorizado, 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 os responsáveis de 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;

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

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

g.1) Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

g.2) Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Paty do Alferes/RJ;

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

g.4) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e

g.5) Secretaria Federal de Controle Interno.

4ª Secex, 4/10/2012.

(*assinado eletronicamente*)
FAUSTO HENRIQUE FRANÇA
AUFC – Matr. 1717-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49149570.