

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

**TC 021.430/2009-7**

Apenso: TC 001.669/2008-7

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação).

Unidade: Prefeitura de Traipu/AL.

Responsáveis: Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15) e Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68).

Advogado constituído nos autos: Fabiano de Amorim Jatobá (OAB/AL 5675).

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

## RELATÓRIO

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

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra o Sr. MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS e LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (administrador de fato e procurador da empresa contratada, Enir Rodrigues de Jesus Epp.), 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: 25020001506/07-11		Auditoria DENASUS 4534 (peça 1, p. 6-28)	
Convênio Original FNS: 861/2002 (peça 1, p. 41-48)		Convênio Siafi: 455624	
Início da vigência: 5/7/2002		Fim da vigência: 14/10/2003	
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura de Traipu			UF: AL
Objeto Pactuado: Veículo tipo Van. 0 km, 87 CV. a diesel, lugar para três passageiros, 4 cilindros, direção hidráulica, 5 marchas sincronizadas, freio a disco, e adaptações para Unidade Móvel de Saúde.			
Valor Total Conveniado: R\$ 88.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 80.000,00		Percentual de Participação: 90,91	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 8.000,00		Percentual de Participação: 9,09	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
20020B408900 (peça 1, p. 12)	18/12/2002	9/1/2003 (peça 2, p. 16)	80.000,00

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).

#### 1.1.1 Das Citações e Audiências

3. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de audiência 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 6, p. 16-33.

Responsável	Ofício Citação	Ofício Audiência	Recebimento (AR)
MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS	1927/2011-TCU/Secex/4 (peça 10)	1927/2011-TCU/Secex/4 (peça 10)	24/10/2011 (peça 17)
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN	1929/2011-TCU/Secex/4 (peça 11)	–	21/10/2011 (peça 13)

#### 1.1.2 Das Respostas aos Ofícios de citação e audiência

4. O Sr. LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, após o decurso do prazo regimental não apresentou defesa em resposta ao ofício de citação, fazendo-se operar contra ele 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. A responsabilidade do Sr. LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN refere-se a sua condição de administrador de fato e procurador da empresa contratada, Enir Rodrigues de Jesus Epp.

5. Já o Sr. MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS, então Prefeito do município de Traipu/AL, apresentou os documentos de peça 16, a título de alegações de defesa e razões de justificativa, conjuntamente.

6. O superfaturamento abaixo quantificado, motivo da citação dos responsáveis, refere-se à despesa com transformação e aquisição de equipamentos para a UMS adquirida com recursos do Convênio 861/2002, por meio do Convite 32/2002 (peça 6, p. 28), o qual foi homologado pelo Sr. MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS, então Prefeito do município de Traipu/AL.

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 6, p.28-29):

Valor de mercado	Valor pago	Débito (90,91%)	Data
11.307,74	33.200,00	19.902,06	9/1/2003

6.1. Por sua vez, as irregularidades que motivaram a audiência do Sr. MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS foram as seguintes:

Irregularidade: indícios de fraude à licitação diante dos seguintes achados:

- a) não autuação em processos administrativos;
- b) ausência de portaria de nomeação da comissão de licitação;
- c) fracionamento indevido de despesa;
- d) signatários das empresas não identificados;
- e) convite a apenas empresas do Grupo Planam;

f) indícios de utilização de notas fiscais inválidas (ausência de data limite de emissão, selo fiscal e visto das Secretarias de Fazenda, no trânsito das mercadorias entre os Estados de Mato Grosso e de Alagoas);

g) montagem de processos licitatório: ausência de pesquisas de preço; propostas não datadas; parentescos entre os sócios de duas empresas licitantes; participação de empresa inabilitada à época da licitação.

Norma Infringida: Arts. 15, inciso V, § 1º; 38 e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

**1.1.3 Das ALEGAÇÕES DE DEFESA E razões de justificativa APRESENTADAS PELO Sr. Marcos Antônio dos Santos (peça 16)**

7. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS.

7.1. Argumento: Conforme aponta o Responsável, ‘apesar das possíveis irregularidades constatadas na Tomada de Contas Especial’, a prestação de contas do Convênio 861/2002 foi aprovada pelo Ministério da Saúde sem ressalvas, destacando o seguinte trecho do parecer de acompanhamento do Ministério da Saúde (Parecer GESCON 2963, de 15/7/2004 – peça 2, p. 37-39):

as impropriedades ocorreram mais por inobservância de exigências formais, que não comprometeram o objetivo pretendido pela administração, pois não restou configurada malversação na aplicação dos recursos públicos, nem tampouco prejuízo ao Erário, merecendo, portanto parecer favorável à APROVAÇÃO da prestação de contas (...).

7.1.1. Análise da 4ª Secex: Em grande parte dos relatórios de auditoria encaminhados ao Tribunal sobre as aquisições de UMS relacionadas à ‘Operação Sanguessuga’ foram observadas falhas, irregularidades e fragilidades, relacionadas à atuação irregular do órgão concedente, FNS/MS, que permitiram a ocorrência sistemática de fraudes nos convênios. Tais ocorrências foram analisadas no âmbito do processo 018.701/2004-9, que trata do Relatório de Levantamento de Auditoria no Fundo Nacional de Saúde, realizado por esta 4ª Secretaria de Controle Externo em cumprimento à determinação contida no Acórdão 1.207/2004-TCU-Plenário, com o objetivo de verificar os critérios adotados na celebração de convênios para aquisição de UMS e os critérios para análise das respectivas prestações de contas. O Plenário do Tribunal, por meio do Acórdão 1.147/2011-TCU-Plenário, prolatado em 4/5/2011, ao julgar o citado processo, proferiu diversas determinações e recomendações ao Ministério da Saúde com o objetivo de prevenir as citadas ocorrências e de aprimorar a gestão de convênios federais no âmbito daquela pasta ministerial e ainda aplicou aos gestores responsabilizados naqueles autos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

7.1.2. Lembra-se também que somente com a deflagração da ‘Operação Sanguessuga’ é que se desenvolveu metodologia para levantamento sistemático de preços de mercado para as UMS. Com isso, verificou-se que várias aquisições foram superfaturadas e precisaram ser revistas. Consta do próprio parecer mencionado pelo defendente a possibilidade de desarquivamento do processo para consultas ou exames posteriores, caso ocorresse alguma necessidade. E, de fato, foi isso que ocorreu neste caso. Logo, não cabe acolhida ao argumento do Responsável.

7.1.3. Ademais, o TCU não está adstrito à opinião do órgão concedente nem está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública (Precedentes: Acórdãos 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário).

7.2. Argumento: De acordo com o entendimento do ex-Prefeito, as ‘possíveis irregularidades provenientes das constatações da Tomada de Contas Especial se vincularam apenas ao campo da formalidade’, visto que o objetivo conveniado, como aponta, teria sido efetivamente atingido, uma vez que ‘a ambulância foi adquirida e continua em pleno funcionamento, conforme demonstram as fotografias em anexo [p. 6-11], donde resulta que não houve dano ao erário’.

7.2.1. Análise da 4ª Secex: Ao contrário do que alega o responsável, as irregularidades verificadas não se caracterizam como formais, verificando-se, além de infrações legais e normativas, graves indícios de fraude licitatória.

7.2.2 A apuração dos fatos iniciou-se pelos órgãos federais competentes, que culminou na chamada ‘Operação Sanguessuga’, levada a termo pela Polícia Federal, quando 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 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.

7.2.3. Os levantamentos realizados pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria da Receita Federal em 2002 evidenciaram diversas irregularidades na constituição e no funcionamento da empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., vencedora da licitação em diversos municípios do Acre, pois indicaram que a empresa não funcionava em nenhum dos endereços anotados no contrato social, que fora constituída visando a emissão de notas fiscais frias e que possuía em seu quadro societário, à época, pessoas interpostas que não eram as verdadeiras beneficiárias dos rendimentos por ela produzidos.

7.2.4. Vieram a lume, então, as ligações existentes entre a empresa Santa Maria, a empresa Planam Comércio e Representações Ltda. e outras empresas ‘de fachada’, todas de propriedade da família Vedoin-Trevisan e que passaram a ser conhecidas como empresas do Grupo Planam.

7.2.5. De acordo com o MPF, os proprietários desse Grupo contavam com o apoio de outras empresas, que participavam das supostas licitações para dar a aparência de regularidade às ações fraudulentas. Na verdade, apurou-se uma extensa e complexa lista de empresas que, de alguma forma, participavam das licitações. As principais empresas envolvidas no esquema liderado pela família Vedoin constam da tabela abaixo (fonte: Relatório da CPMI das ambulâncias):

1	Adilvan Comércio e Distribuição Ltda.
2	Adiron Comércio e Distribuição Ltda.
3	Amapá Comércio e Serviços Ltda.
4	Delta Construções e Veículos Especiais Ltda.
5	Enir Rodrigues de Jesus – EPP
6	Esteves & Anjos Ltda.
7	Francisco Canindé da Silva – ME
8	Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda.
9	Ideal Automóveis Ltda.
10	KLASS Comércio & Representação Ltda.
11	Lealmaq Leal Máquinas Ltda.
12	Manoel Vilela de Medeiros – Medical Vilela
13	Medical Center Comércio de Equipamentos e Produtos Médico Hospitalares
14	MEDLAB – Comércio de Equipamentos Médico Hospitalares
15	Medpress Medicamentos e Serviços Ltda.
16	N. V. Rio Comércio e Representações Ltda.
17	Nacional Comércio Material Hospitalares Ltda.
18	OXITEC HOSPITALAR Comércio de Materiais e Equipamentos Médicos Ltda.
19	Planam Comércio e Representação Ltda.
20	Romed Produtos Hospitalares Ltda.
21	Rotal Hospitalar Ltda.
22	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.

23	Sinal Verde Turismo Ltda.
24	Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda.
25	Torino Comércio de veículos Ltda.
26	UNISAU – Comércio e Indústria Ltda.
27	Vedobus- Comércio e Indústria de Veículos Ltda.
28	Vedocar-Transformação de Veículos e Comércio de Equipamentos Médico Ltda.
29	Vedomed Comércio Medico Hospitalar Ltda.
30	Vedoplam Consultoria e Representação Comercial Ltda.
31	Vedovel Comércio e Representações Ltda.
32	Via Trading Comércio de Medicamentos Ltda.

7.2.6. Segundo consignado no Relatório da CPMI das ambulâncias, o esquema Planam se estendeu por mais de seiscentas prefeituras durante pelo menos oito anos. Registrou-se que os contratos e os acertos para o direcionamento das licitações eram comumente firmados nos gabinetes dos parlamentares envolvidos ou em seus escritórios de representação nos Estados, e contavam com a presença dos prefeitos, de parlamentares e de representantes das empresas do Grupo Planam.

7.2.7. A CGU e o DENASUS desencadearam operação conjunta de fiscalização dos convênios do Fundo Nacional de Saúde para aquisição de Unidades Móveis de Saúde, em decorrência da Operação Sanguessuga, que descobriu esquema de fraude e corrupção na execução de convênios celebrados pelo Ministério da Saúde.

7.2.8. Como visto da tabela supra, todas as empresas participantes do Convite 32/2002 para aquisição de equipamentos e transformação do veículo em UMS (Enir Rodrigues de Jesus – EPP ou Comercial Rodrigues, Francisco Canindé da Silva – ME e Leal Máquinas Ltda.), inclusive aquelas que participaram do Convite 31/2002, para aquisição do veículo (KLASS Comércio & Representação Ltda., Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. e Vedovel Comércio e Representações Ltda.), os quais foram homologados pelo ex-Prefeito, fazem parte das chamadas empresas do Grupo Planam, criadas para fraudar licitações públicas, possibilitando dar um aspecto de legalidade às fraudes perpetradas, em afronta aos princípios tratados na Lei 8.666/1993.

7.2.9. Ademais, convém enfatizar que, justamente pelo fato de não ter sido realizada a pesquisa de preços praticados no mercado nem ter sido dada ampla divulgação aos certames (especialmente se os respectivos objetos não tivessem sido irregularmente parcelados, adotando-se, em vez disso, a modalidade de tomada de preços), é que foi possível convidar a participar apenas empresas do Grupo Planam, não tendo ocorrido, de fato, a competição entre as empresas.

7.2.10. Além disso, não se pode aceitar que, para o alcance do objetivo do convênio, o conveniente fira tantos preceitos legais e adquira a UMS com preço superfaturado, prática expressamente reprovada pela Lei de Licitações (art. 96).

7.2.11. Assim, malgrado os argumentos apresentados pelo responsável, permanecem não esclarecidas as irregularidades que motivaram sua chamada em citação e audiência, atinentes a infrações legais verificadas nos processos licitatórios e de pagamentos.

7.3. Argumento: O defendente alega a ausência de prejuízo ao erário, visto a efetiva aquisição e a existência física da ambulância, citando decisão em sede do processo 2007.80.01.000283-2, em que é parte o próprio município de Traipu, da lavra do Desembargador VLADIMIR SOUZA CARVALHO, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (peça 16, p. 12-19), que tratando sobre o convênio alvo da presente TCE, como entende, teria deixado ‘assentado que não houve o citado prejuízo, ainda que tivessem acontecido irregularidades, as quais não teriam o condão de desnaturar o objeto conveniado’, como transcreve:

As irregularidades apontadas, por si só, não se transformam em fato que resulte em prejuízo ao erário, porque o veículo ambulância foi adquirido. Se o valor, de então, ou seja, cinquenta e quatro mil reais, estava acima do de mercado, a comprovação não foi efetuada de maneira robusta.. Há a acusação, desacompanhada de qualquer meio de prova. No entanto, na

aquisição da ambulância, recheada de formalidades que não foram atendidas, dentro das exigências fincadas pela norma e pelo convênio, não resulta prejuízo ao erário, porque este, dentro do sentido que a norma colocou, significa prejuízo financeiro, traduzido no fato de o erário ter desprendido uma certa quantia de seus cofres, destinado a um determinado fim, que, não é cumprido, sem a quantia retirada ter retornado ao erário público.

O que há, no caso, é a aquisição — embora despeada de qualquer formalidade, como se fosse, num exemplo, a compra por parte de um particular — de uma ambulância, que, na verdade, ocorreu, e, nessa operação, o erário público não sofreu nenhum prejuízo.

As irregularidades, no aspecto, se situaram no plano formal, na falta completa de atendimento a exigências contidas na lei, podendo a aquisição repercutir no plano penal, já objeto de ação penal respectiva. Contudo, por mais mais que as irreularidades formais sejam numerosas e gritantes, não se verifica o prejuízo ao erário, porque a aquisição ocorreu. (grifo do original)

7.3.1. Análise da 4ª Secex: O prejuízo ao erário decorreu do superfaturamento de preços verificado na transformação e equipamentos para a UMS, no montante de R\$ 19.902,06. A descrição da metodologia adotada para o cálculo de valores referenciais e de superfaturamento encontra-se disponível para consulta no portal do TCU no seguinte endereço eletrônico:

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

7.3.2. Os preços de referência dos veículos utilizados na metodologia utilizada pelo Tribunal são os pesquisados pela Fundação de Pesquisas Econômicas (Fipe), que 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](http://www.fipe.com.br)). Por sua vez, a apuração dos custos das transformações e dos equipamentos utilizados como referência, segundo metodologia inicialmente aplicada pelas equipes da CGU/Denasus foi aperfeiçoada posteriormente pelo TCU, levando-se em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado efetuada por aqueles órgãos, também os custos praticados em 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.

7.3.3. Assim, de acordo com a referida metodologia, aprovada pelo TCU mediante Questão de Ordem, na sessão plenária de 20/5/2009, foi apurado débito por superfaturamento na execução do Convênio 861/2002, ora em análise, discriminado na tabela supra denominada ‘Cálculo do superfaturamento apontado’. O cálculo do superfaturamento foi realizado com base no custo da transformação e equipamentos pagos pela prefeitura à empresa Enir Rodrigues de Jesus – EPP, comparativamente ao valor de mercado desses equipamentos e serviços na data da aquisição, conforme consta da seguinte tabela transcrita da instrução inicial (peça 6, p. 28-29):

I. Identificação da UMS

Tipo UMS: Tipo A		Código Sefaz:		Código Fipe: 506004-4	
Veículo ‘0’ Km: SIM		Renavam: 829601759		Modelo: Daily Furgão 35.10	
Marca: Iveco		Placa: MUZ4827		Chassi: 93ZC3570128306169	
Ano de aquisição: 2002	Ano de Fabricação: 2002	Ano Modelo: 2002	Tipo de Transformação: 2		

I.1. Cálculo do superfaturamento:

VALORES REFERENCIAIS (R\$)		VALORES EXECUTADOS (R\$)		DÉBITOS (R\$)
Valor Mercado Veículo	61.961,90	Valor Pago pelo Veículo	54.800,00	0,00

Valor Mercado Transformação	10.031,66	11.307,74	Valor Pago Transformação e Equipamentos	33.200,00	21.892,26
Valor Mercado Equipamentos	1.276,08				
Total do débito					21.892,26
Prejuízo à União (90,91%)	19.902,06		Prejuízo à Conveniente (9,09%)	1.990,21	

7.3.4. Dessa forma, permanece não justificado o pagamento a maior. Aliás, houvesse o defendente efetuado pesquisa de preços previamente à consecução do certame licitatório, o superfaturamento seria detectado e possivelmente evitado.

7.3.5. Por fim, quanto ao citado entendimento do Desembargador VLADIMIR SOUZA CARVALHO, como já visto, o TCU não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública (Precedentes: Acórdãos 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário).

7.3.6. Além disso, é bem possível que à época da propositura da referida ação judicial a União não dispusesse de uma metodologia sistemática para cálculo de superfaturamento na aquisição das UMS como a ora explicitada.

7.4. Argumento: O responsável lembra o julgamento de ação de improbidade administrativa que versava sobre a cognominada ‘Operação Sanguessuga’, na qual o Magistrado RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO, no processo 0002051-49.2009.4.05.8000 (peça 16, p. 21-35), julgou improcedente o pedido do órgão Ministerial quanto a dolo de agentes públicos municipais.

7.4.1. Análise da 4ª Secex: Como dito, o Tribunal pode levar em consideração entendimentos de outros órgãos da Administração Pública, como elemento subsidiário, todavia, não está adstrito a segui-los.

7.4.2. Sobre a questão do dolo de agentes públicos, cumpre transcrever também o entendimento consubstanciado no Voto do Relator do Acórdão 1295-06, igualmente o Ex<sup>mo</sup> Ministro Aroldo Cedraz, verbis:

a responsabilização de agente público perante esta Corte de Contas ocorre independentemente da verificação da existência ou não de dolo por parte do agente e decorre, basicamente, da obrigação deste de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, de forma hábil e ao tempo certo (Parágrafo Único do art. 70 da CF/88; inciso I do art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; e art. 80 do Decreto-lei nº 200/67).

7.4.3. Também não se pode olvidar que a citação dos responsáveis baseou-se na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Nestes autos, não se legitima o exame da responsabilidade do defendente sob a ótica da improbidade administrativa. Cabe destacar que, em sede de Tomada de Contas Especial, restringe-se a atuação do Tribunal de Contas da União ao julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. O chamamento ao processo do responsável se deu pela configuração de má gestão de recursos federais repassados, que resultou em prejuízo ao erário (art. 8º da Lei 8.443/1992), consistente no superfaturamento apurado.

7.4.4. Assim, tendo presente a independência das instâncias, o entendimento do TCU deve se basear apenas nas profundas investigações levadas a termo pela CGU/Denasus, não possibilitando acolhida aos argumentos do Responsável.

7.5. Argumento: À vista do que alega o ex-Prefeito, conclui que ‘não houve malversação dos recursos públicos, uma vez que o objetivo do Convênio foi atingido, qual seja, o de entregar ao posto de saúde do Município de Traipu uma ambulância’, requerendo, portanto, que suas contas sejam julgadas regulares com ressalvas.

7.5.1. Análise da 4ª Secex: A existência física do bem não descaracteriza as irregularidades cometidas na respectiva aquisição, tampouco justifica o sobrepreço. Na ausência do bem, o TCU adotaria medidas mais severas, com vistas ao ressarcimento do valor total conveniado, o que não está sendo exigido do responsável. O prejuízo aos cofres públicos decorre do superfaturamento constatado, justificando a responsabilização do agente público para o ressarcimento ao erário da diferença paga a maior, cabendo ao ex-Prefeito, no caso, a responsabilidade pela homologação do certame e pela respectiva aquisição irregular, não merecendo, também, acolhida ao argumento.

#### **1.1.4 Comunicações Processuais**

##### **Ao Congresso Nacional**

8. 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.

8.1. 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 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.

8.2. Posteriormente, mediante o Acórdão 1.295/2011-TCU-2ª Câmara, 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**

9. Conforme demonstrado no item 10.2., subitem I.1 (peça 6, p. 28-29), além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 1.990,21 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.

#### **1.1.5 Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito**

10. Em prestígio à 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 24 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 217 do RI/TCU.

##### **Considerações Finais**

11. 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.

11.1. 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.

11.2. 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;
- f) encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

11.3. 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.

11.4. 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.

11.5. 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.

11.6. 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.

12. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o ex-Prefeito, Sr. MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS, não logrou afastar os indícios de superfaturamento, tampouco as graves

irregularidades elencadas no ofício de audiência, as quais sequer mereceram argumentos pormenorizados do responsável. O Sr. LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, administrador de fato e representante legal da empresa Enir Rodrigues de Jesus – EPP., permaneceu silente, fazendo-se operar contra ele 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.

13. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que 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, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Propõe-se, ainda, que, em função da rejeição de suas razões de justificativa, seja aplicada ao então gestor a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992. Isso se justifica diante do fato de que as irregularidades objeto da audiência do responsável não estão intimamente atreladas ao superfaturamento. Assim, na remotíssima hipótese de o TCU, em nível de julgamento de um futuro recurso dos responsáveis, vir a descaracterizar a ocorrência de superfaturamento, poderão permanecer as irregularidades apuradas, justificando a manutenção dessa multa, que é independente da existência de débito.

#### PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

14. 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:

Considerando que o responsável LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN permaneceu revel;

a) Rejeitar as alegações de defesa interpostas por MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS (CPF: 240.532.524-15), então Prefeito do município de Traipu/AL;

b) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS (CPF: 240.532.524-15), então Prefeito do município de Traipu/AL, 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;

c) Condenar 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 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
MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS CPF: 436.177.194-49 <i>(Então Prefeito do município de Traipu/AL)</i>	19.902,06	9/1/2003
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF: 594.563.531-68 <i>(Administrador de Fato da empresa contratada)</i>		

d) Aplicar individualmente aos responsáveis Sr. MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS e LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e ao Sr. MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS, também, a multa prevista no art. 58, inciso II, 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 das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) Autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até vinte e quatro 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) 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;

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

g.1) Procuradoria da República no Estado de Alagoas, 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 de Alagoas e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Traipu/AL;

g.3) Procuradoria da União no Estado de Alagoas, para adoção das medidas que entender cabíveis;

g.4) Fundo Nacional de Saúde (FNS), para as providências julgadas pertinentes;

g.5) Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS); e

g.6) Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República (CGU/PR).”

É o Relatório.