

**OPERAÇÃO SANGUESSUGA**  
**AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)**

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

**TC 008.355/2010-0**

**Apenso:** TC 018.164/2008-9

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Pimenteiras do Oeste/RO

**Responsáveis:** Firmino de Brito (CPF: 191.391.282-53), então vice-prefeito do município; Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 02.332.985/0001-88); Darci José Vedoin (CPF 091.757.251-34); Cleia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91); Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. (CNPJ 01.140.694/0001-25) e Ronildo Pereira de Medeiros (CPF 793.046.561-68).

**Procurador ou Advogado:** Defensoria Pública do Estado de Rondônia (peça 37).

**Interessado em Sustentação Oral:** Não há.

**Proposta:** Mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra Firmino de Brito, Klass Comércio e Representação Ltda., Darci José Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. e Ronildo Pereira de Medeiros, 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).

<b>Processo Original:</b> 25008.0034281/2007-40	<b>Auditoria DENASUS</b> 4965 (peça 1, p. 17-41)
<b>Convênio Original FNS:</b> 2053/2002 (peça 1, p. 49-54; peça 2, p. 1)	<b>Convênio Siafi:</b> 456899
<b>Início da vigência:</b> 5/7/2002	<b>Fim da vigência:</b> 31/10/2005 (incluindo prazo para entrega da prestação de contas, peça 7, p. 15)
<b>Município/Instituição Conveniente:</b> Prefeitura Municipal de Pimenteiras do Oeste	UF: RO
<b>Objeto Pactuado:</b> uma unidade móvel de saúde	

<b>Valor Total Conveniado:</b> R\$ 158.700,00			
<b>Valor Transferido pelo Concedente:</b> R\$ 142.830,00		<b>Percentual de Participação:</b> 90,00	
<b>Valor da Contrapartida do Conveniente:</b> R\$ 15.870,00		<b>Percentual de Participação:</b> 10,00	
<b>Liberação dos Recursos ao Conveniente</b>			
<b>Ordens Bancárias – OB</b>	<b>Data da OB</b>	<b>Depósito na Conta Específica</b>	<b>Valor (R\$)</b>
2003OB401545 (peça 1, p. 10)	19/12/2003	-	61.050,00
2003OB401546 (peça 1, p. 11)	19/12/2003	-	10.365,00
2004OB907755 (peça 1, p. 12)	5/11/2004	9/11/2004 (peça 2, do apenso, p. 40)	71.415,00

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 e no pronunciamento acostado à peça 10 e 11, respectivamente.

#### **3.1. Débito I**

<b>Responsável</b>	<b>Ofício Citação (peças)</b>	<b>Ofício Audiência (peças)</b>	<b>Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peças)</b>
FIRMINO DE BRITO ( <i>então vice-prefeito do Município de Pimenteiras do Oeste/RO</i> )	23	23	- (obs.: apresentou resposta)
KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. ( <i>empresa fornecedora do veículo</i> )	24 e 30	-	33 e 34
CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN ( <i>sócia-administradora da empresa Klass Ltda., na data do fornecimento, 27/2/2004</i> )	26 e 30	-	32 e 33
DARCI JOSÉ VEDOIN ( <i>sócio-administrador da empresa Klass Ltda., na data do fornecimento,</i>	25 e 30	-	32 e 33

27/2/2004)			
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN ( <i>sócio-administrador da empresa Klass Ltda., na data do pagamento</i> )	27 e 30	-	33 e 34

3.1.1. O débito I decorre de superfaturamento na aquisição de veículo objeto do Convite 32/2003 com recursos recebidos por força do Convênio 2053/2002 (Siafi 456899), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Pimenteiras do Oeste/RO, conforme especificado abaixo:

**Cálculo do superfaturamento apontado (peça 10, p. 14-15):**

Valor de mercado	Valor pago	Débito (90,00%)	Data
29.421,70	79.900,00	45.430,47	22/11/2004

**3.2. Débito II**

Responsável	Ofício Citação (peças)	Ofício Audiência (peças)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peças)
FIRMINO DE BRITO ( <i>então vice-prefeito do Município de Pimenteiras do Oeste/RO</i> )	23	23	- (obs.: apresentou resposta)
FRONTAL - INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MOVÉIS HOSPITALARES LTDA. ( <i>empresa fornecedora dos equipamentos e da transformação</i> )	28 e 30	-	31 e 33
RONILDO PEREIRA MEDEIROS ( <i>sócio-administrador da empresa Frontal Ltda.</i> )	29 e 30	-	31 e 33
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN ( <i>administrador de fato da empresa da Frontal Ltda.</i> )	27 e 30	-	33 e 34

3.2.1. O débito II decorre de superfaturamento na aquisição de equipamentos e da transformação do veículo em unidade móvel de saúde, objeto do Convite 33/2003 com recursos recebidos por força do Convênio 2053/2002 (Siafi 456899), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Pimenteiras do Oeste/RO.

**Cálculo do superfaturamento apontado (peça 10, p. 14-15):**

Valor de mercado	Valor pago	Débito (90,00%)	Data
56.377,16	78.800,00	20.180,56	5/3/2004

3.3. A audiência foi realizada junto ao então vice-prefeito de Pimenteiras do Oeste/RO, Sr. Firmino de Brito, com o objetivo de oportunizar a apresentação de razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4965, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 2053/2002 (Siafi 456899):

- a) **Irregularidade:** Ausência de pesquisa de preços ou de outros procedimentos que permitissem ao licitante verificar a conformidade das propostas ofertadas com os preços correntes no mercado. **Norma infringida:** Artigo 43, inciso IV e artigo 15, inciso V, ambos da Lei 8.666/1993.
- b) **Irregularidade:** Fracionamento indevido de despesas, vez que a soma global dos dois certames ultrapassa o limite permitido para a modalidade Convite, aplicando-se ao caso a modalidade Tomada de Preço, com a limitação do caráter competitivo do certame, configurando procedimento irregular vedado pela Lei 8.666/1993. **Norma infringida:** Artigo 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993.
- c) **Irregularidade:** Ausência de regularização da documentação do veículo junto ao Detran, objetivando a transferência de propriedade para o nome do município. **Norma infringida:** Cláusula décima do Termo do Convênio.

#### DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

4. Os Srs. Darci José Vedoim (CPF 091.757.251-34), Cléia Maria Trevisan Vedoim (CPF 207.425.761-91), Luiz Antônio Trevisan Vedoim (CPF 594.563.531-68) e Ronildo Pereira de Medeiros (CPF 793.046.561-68), bem como as empresas Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 02.332.985/0001-88) e Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. (CNPJ 01.140.694/0001-25), após o decurso do prazo regimental, não apresentaram defesa em resposta aos Ofícios de Citação, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Embora não conste dos autos o Aviso de Recebimento do ofício destinado ao então vice-prefeito do Município de Pimenteiras do Oeste/RO (cf. quadros 3.1 e 3.2, acima), Sr. Firmino de Brito (CPF 191.391.282-53), o responsável apresentou defesa, cujos argumentos são expostos a seguir.

#### **Alegações de defesa e razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Firmino Brito, por meio da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, acostadas às peças 35 e 36.**

6. Alega o Defensor Público que o Sr. Firmino Brito apenas assinou o aviso de adjudicação e homologação da licitação (peça 36, p. 59), bem como o empenho (peça 36, p. 60), e que os demais atos processuais foram executados pela comissão de licitação - responsável pela pesquisa de preços e pela verificação da existência ou não de superfaturamento - já que a ela foram delegados poderes pelo prefeito municipal.

7. Argumenta que não ficou comprovada a existência de superfaturamento, posto que ocorreu licitação, com três empresas participantes do certame, os editais foram divulgados e publicados e todas as exigências da Lei 8.666/1993 foram cumpridas.

8. Afirma que embora o então vice-prefeito, Sr. Firmino Brito, tenha assinado alguns documentos, já que estava substituindo o prefeito municipal, não agiu com dolo ou culpa, e que não há provas de que ele tenha participado diretamente da elaboração de qualquer documento da licitação, isto porque a competência do procedimento licitatório pertence à comissão de licitação.

9. O Defensor questiona, então, onde estaria a culpa ou a prática dolosa do Sr. Firmino Brito, capaz de responsabilizá-lo por eventuais irregularidades, e expõe que segundo os arts. 9º a 11 da Lei 8.429, de 2/6/1992, os atos ímprobos estão divididos em três tipos - atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); e atos que atentam contra os princípios da Administração (art. 11) - alegando que nenhum deles foi cometido pelo defendente (cf. peça 35, p.2).

10. Discorre que não ficou comprovado enriquecimento ilícito nem prejuízo ao erário - pois o bem foi entregue, encontra-se em pleno funcionamento até hoje e o preço foi o corrente no mercado - tampouco restou comprovado a existência de atos que atentaram contra os princípios da Administração, posto que o defendente apenas assinou os documentos após terem sido aprovados pela comissão de licitação e também pelo departamento jurídico do município.

11. Acrescenta que os atos de improbidade somente são punidos quando há dolo, indagando-se da boa ou má-fé do agente, nas hipóteses dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992. Coloca que sendo os atos praticados irregulares, deve-se ter a prova inequívoca da respectiva participação do agente. Assim, para que fique configurado o ato irregular por parte do defendente é indispensável a prova do dolo, de que tenha agido com má-fé ao praticar o ato contrário aos princípios que norteiam a Administração.

12. Argumenta que a falta de culpa e a inexistência de dolo por parte do defendente, impõe o reconhecimento da ausência de conduta irregular de sua parte, devendo, portanto, este Tribunal excluir a responsabilidade do agente e, por conseguinte, qualquer pena.

13. Frisa que não ficou demonstrada a existência de superfaturamento e alega que não foi apresentado ao defendente qualquer elemento comparativo de preços que demonstrasse o alegado superfaturamento e que lhe permitisse o oferecimento de uma defesa adequada, razão pela qual a impugnação não deveria prevalecer, pois o ônus da prova pertence ao autor.

14. Expõe que em momento algum foi levantada a hipótese de que as empresas do ramo de fornecimento de unidade móvel de saúde, com cadastro no município, são poucas, e as existentes foram convidadas.

15. Argumenta que o próprio Ministério da Saúde fiscalizou o bem, não detectou nenhuma irregularidade e aprovou o preço.

16. Diante dos argumentos oferecidos, requer a este Egrégio Tribunal de Contas que a impugnação constante do ofício seja reconsiderada.

#### ANÁLISE

17. Quanto à responsabilização do então vice-prefeito pelas irregularidades questionadas por este Tribunal, esta Corte já decidiu de forma reiterada que há possibilidade de responsabilização de agentes políticos, desde que o gestor municipal pratique atos administrativos relacionados com a execução do convênio, o que restou demonstrado no presente caso (precedentes: Acórdãos 719/2011, 1295/2011, 3618/2011, 1295/2011, 3349/2011, todos da Segunda Câmara).

18. Quando de sua substituição ao então prefeito, o Sr. Firmino Brito foi responsável pela adjudicação e homologação dos certames - validando os atos praticados pela Comissão Permanente de Licitação - e pela autorização das despesas (peça 2, p. 51-52; e peça 3, p. 25-29).

19. Especificamente com relação à responsabilidade pela licitação, cabia à autoridade superior competente pela homologação, no caso o vice-prefeito, 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. Quando homologa a licitação, o agente 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 controle, conforme se extrai do Acórdão 1685/2007-TCU-2ª Câmara, o qual dispõe que:

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 arguir qualquer falha na condução do procedimento.

20. Por esse motivo, o processo licitatório deve ser precedido por um exame criterioso dos atos que integraram o procedimento, para que, verificada a existência de algum vício de ilegalidade, anule o processo ou determine seu saneamento.

21. 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. Assim, uma vez homologada a licitação e determinada a adjudicação, a respectiva autoridade, conforme já mencionado, passa a responder por todos os efeitos e conseqüências da licitação, já que com a homologação ocorre a superação da decisão inferior pela superior e, conseqüentemente, a elevação da instância administrativa.

22. Dessa forma, resta demonstrado que o responsável foi a autoridade competente no município para validar o procedimento licitatório, e que, tendo a oportunidade de corrigir as falhas verificadas e saneá-las, por exemplo, determinando a realização da pesquisa de preços de mercado exigida por lei e questionando a modalidade licitatória utilizada, não o fez, assumindo para si a responsabilidade pelo resultado obtido. Sendo assim, não há como o então vice-prefeito furtar-se a responsabilidade pelas irregularidades nos certames licitatórios procedidos.

23. Embora a defesa alegue que não ficou comprovada a existência de superfaturamento, posto que ocorreu licitação dentro dos ditames da Lei 8.666/1993, os autos demonstram a ocorrência de sobrepreço na aquisição do objeto do Convênio 2053/2002, conforme cálculos à peça 10, p. 14-15, não tendo a defesa trazido ao processo qualquer elemento que pudesse descaracterizá-lo.

24. A responsabilidade daqueles que dão causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário independe da existência de locupletamento, dolo ou má-fé por parte do agente, bastando culpa em sentido estrito – negligência, imprudência ou imperícia (precedentes: Decisão 162/1997-TCU-2ª Câmara, Acórdão 246/2002-TCU-2ª Câmara e Acórdão 1411/2003-TCU-Plenário), configurada, no presente caso, pela homologação dos Convites 32 e 33/2003 com superfaturamento e pelas demais irregularidades impugnadas. Dessa forma, os argumentos em torno de que não há prova de dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito por parte do responsável não elidem as irregularidades apontadas.

25. A alegação de que o bem foi entregue também não é suficiente para afastar as ocorrências impugnadas nesta TCE. O gestor de recursos públicos deve comprovar que utilizou os recursos federais recebidos de acordo com a legislação pertinente (Lei 8.666/1993, Instrução Normativa – STN 1/1997 etc.) e que não causou dano ao erário. Ademais, caso não restasse comprovada a entrega do bem, os responsáveis seriam chamados a restituir integralmente o que foi pago e não apenas o valor referente ao superfaturamento.

26. No que diz respeito à afirmação de que o responsável não cometeu atos de improbidade administrativa, esclarece-se 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. 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.

27. É certo que a análise da modalidade de ato de improbidade bem como a aplicação das penas previstas na Lei 8.429/1992 independe da aprovação ou da rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas (art. 21 e seus incisos). A existência de indícios da

prática de ilícitos penais enseja o encaminhamento de cópia do Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao Ministério Público da União, para a adoção das providências que aquele órgão considerar cabíveis.

28. A alegação de que não foi apresentado ao defendente qualquer elemento comparativo de preços que demonstrasse o superfaturamento apurado e que lhe permitisse o oferecimento de uma defesa adequada não procede. Na ocasião da citação/audiência (peça 23), foi encaminhada ao responsável, conforme consta do item 11, cópia em meio eletrônico (CD-ROM) do processo, que contém a instrução na qual foi apurado o superfaturamento apontado (peça 10), bem como cópia da metodologia adotada na apuração, e, ainda, constou do ofício destinado ao responsável que a Secex-4 estava à disposição do demandado para quaisquer esclarecimentos.

28.1. Ademais, o responsável foi informado no mencionado ofício de citação (item 5 – peça 23, p. 3), que a metodologia adotada para o cálculo dos valores referenciais do superfaturamento também se encontrava disponível para consulta no portal do TCU, no seguinte endereço eletrônico: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao\\_sanguessuga/metodologia\\_calculo\\_superfaturamento.doc](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc)

29. Diferentemente do argumentado, o superfaturamento e as demais irregularidades impugnadas estão, sim, demonstrados no processo (peça 10, p. 14-15) e encontram respaldo nos documentos constantes dos autos (processo licitatório, notas fiscais, extratos bancários etc.), cabendo destacar, ainda, que o superfaturamento 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. Os critérios utilizados encontram-se definidos na “Metodologia de Cálculo do Débito”, disponível no sítio do TCU, no endereço eletrônico abaixo discriminado, informada ao responsável, por ocasião da citação, conforme já comentado:

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

30. 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.

31. 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.

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 efetuada por equipes da CGU e do Denasus, 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. Como o presente caso trata de superfaturamento na aquisição de veículo usado, não disponível diretamente na tabela da Fipe, busca-se o valor do veículo segundo tabela de preços de referência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) da Secretaria de Fazenda do Estado de Rondônia (Sefaz/RO), adotando-se como preço de mercado o preço da tabela do IPVA no ano de aquisição do veículo. A utilização desse referencial, sem dúvida, beneficia o responsável na medida em que apresenta preços cuja base de cálculo apresenta-se superior à média nacional de preços de veículos, considerando, para tanto, a distância dos grandes centros urbanos, o

que eleva consideravelmente o valor do frete. Cabe destacar que tal tabela também utiliza as pesquisas da Fipe como referência, o que garante preços de referência decorrentes de ampla pesquisa de mercado.

33. Ademais, a análise de custos passou a ser individualizada por fornecedor, deixando de haver compensação entre as parcelas avaliadas (veículo, transformação e equipamento), não mais se somando todos os componentes de preço de referência para compará-los à soma dos valores de aquisição pagos aos diversos fornecedores.

34. Cabe ainda 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 2.451/2007-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.

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

36. Embora já se tenha esclarecido que as irregularidades impugnadas estão demonstradas e comprovadas nos autos, deve-se esclarecer também, ante os argumentos apresentados, 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 demonstrar 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.

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

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

38. A defesa observa que em momento algum foi levantada a hipótese de que as empresas do ramo de fornecimento de unidade móvel de saúde, com cadastro no município, são poucas, e as existentes foram convidadas. Destaca-se que o fato alegado de haver poucos interessados

participando das licitações deve-se à utilização preferencialmente da modalidade de licitação convite, com o objetivo de restringir a publicidade dos certames e direcioná-los às empresas do grupo Planam. Exemplo disso é que na execução de diversos convênios firmados com diversos municípios, cujas licitações receberam a devida publicidade, houve a participação de empresas concessionárias de veículos que forneceram unidades móveis devidamente transformadas em unidades de saúde, a exemplo do que ocorreu nos Convênios FNS 1206/2001 (GO), 3883/2001 (RN), 2514/2002 (PA), 1067/2003 (RN), 1750/2003 (PA), 4138/2004 (MS), 1703/2005 (PA), 1858/2005 (MT), entre diversos outros. Isso ocorreu também em convênios celebrados com municípios do Estado de Rondônia ou com o próprio Estado, não tendo sido, inclusive, apurado superfaturamento na aquisição das UMS: Convênios 3754/2002 (PM de São Felipe D'Oeste), 1904/2004 (PM de Cabixi – TC 026.898/2009-8), e 1149/2004 (Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia – TC 027.294/2009-0).

38.1. Ademais, fica claro a partir dos depoimentos dos envolvidos à CPMI das ambulâncias e no âmbito dos processos em curso na Justiça, nos quais se utilizaram do instituto da delação premiada, que o esquema fraudulento conhecido como Operação Sanguessuga baseava-se na realização das licitações, preferencialmente por meio de convite, de forma a facilitar seu direcionamento ao grupo operador da fraude. Cabe ressaltar que, no presente processo, das seis empresas convidadas para os certames realizados, cinco foram identificadas como participantes do esquema de fraude, conforme relação constante do Relatório da CPMI das ambulâncias transcrita no item 5 da instrução acostada à peça 10.

39. No caso em exame, o valor total de aquisição da UMS foi R\$ 158.700 (R\$ 79.900,00 do veículo e R\$ 78.800,00 dos equipamentos e da transformação), valor que exigia a realização de Tomada de Preços, conforme estabelece o art. 23, inciso II, letra “b”, e parágrafo segundo da Lei 8.666/1993. Assim, segundo os termos da Lei, caso fosse necessário realizar duas licitações distintas, ambas deveriam ter sido realizadas na modalidade Tomada de Preços, preservando a modalidade pertinente para a execução do objeto licitado de forma a não restringir a competitividade do certame, pois a realização de procedimento na modalidade Convite tem divulgação e alcance bastante inferiores aos da tomada de preços.

40. Com relação à aprovação do preço do bem pelo Ministério da Saúde, o TCU não está adstrito à opinião do técnico que efetuou a inspeção *in loco*. Até porque, até aquele momento, não havia metodologia adequada para avaliação dos custos dos veículos, adaptações e equipamentos. Além do mais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo 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” (precedentes: acórdãos 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário).

41. Dessa forma, rejeitam-se os argumentos apresentados, não sendo possível atender ao pedido da defesa de reconsideração das irregularidades impugnadas.

## COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

### Ao Congresso Nacional

42. 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.

43. 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.

44. 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**

45. Conforme demonstrado no subitem 10 (peça 10, p. 14-15), além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de **R\$ 7.290,11**, 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**

46. 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**

47. 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.

48.. 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.

49. 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.

50. 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.

51. 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.

52. 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.

53. 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.

54. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o então vice-prefeito, Sr. Firmino de Brito, não logrou afastar as irregularidades a ele imputadas. Os Srs. Darci José Vedoim, Cléia Maria Trevisan Vedoim, Luiz Antônio Trevisan Vedoim e Ronildo Pereira de Medeiros, bem como as empresas Klass Comércio e Representação Ltda. e Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. permaneceram silentes, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, reputando-se verdadeiros os fatos afirmados (art. 319 do CPC), prosseguindo-se o feito até o final do julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

55. 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.

56. 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

57. 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 os Srs. Darci José Vedoin (CPF 091.757.251-34), Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e Ronildo Pereira de Medeiros (CPF 793.046.561-68), bem como as empresas Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 02.332.985/0001-88) e Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. (CNPJ 01.140.694/0001-25) revéis nestes autos;

b) Rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativas interpostas Firmino de Brito, então vice-prefeito do Município de Pimenteiras do Oeste/RO (CPF 191.391.282-53);

c) Julgar irregulares as contas do responsável Sr Firmino de Brito (CPF 191.391.282-53), então vice-prefeito do Município de Pimenteiras do Oeste/RO, 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 Tesouro Nacional, 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;

<b>Responsáveis Solidários</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Data</b>
<b>FIRMINO DE BRITO</b> CPF : 191.391.282-53 <i>(então vice-prefeito do Município de Pimenteiras do Oeste/RO)</i>		
<b>CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN</b> CPF : 207.425.761-91 <i>(sócia-administradora da empresa Klass Ltda., na data do fornecimento, 27/2/2004)</i>		
<b>DARCI JOSÉ VEDOIN</b> CPF : 091.757.251-34 <i>(sócio-administrador da empresa Klass Ltda., na data do fornecimento, 27/2/2004)</i>	<b>45.430,47</b>	22/11/2004

<p><b>LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN</b> CPF : 594.563.531-68 <i>(sócio-administrador da empresa Klass Ltda., na data do pagamento)</i></p>		
<p><b>KLASS COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.</b> CNPJ : 02.332.985/0001-88 <i>(empresa fornecedora do veículo)</i></p>		
<p><b>FIRMINO DE BRITO</b> CPF : 191.391.282-53 <i>(então vice-prefeito do Município de Pimenteiras do Oeste/RO)</i></p>		
<p><b>FRONTAL - INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MOVÉIS HOSPITALARES LTDA</b> CNPJ : 01.140.694/0001-25 <i>(empresa fornecedora dos equipamentos e da transformação)</i></p>	<p><b>20.180,56</b></p>	<p>5/3/2004</p>
<p><b>LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN</b> CPF : 594.563.531-68 <i>(administrador de fato da empresa da Frontal Ltda.)</i></p>		
<p><b>RONILDO PEREIRA MEDEIROS</b> CPF : 793.046.561-68 <i>(sócio-administrador da empresa Frontal Ltda.)</i></p>		

e) Aplicar individualmente aos responsáveis Firmino de Brito, Klass Comércio e Representação Ltda., Darci José Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. e Ronildo Pereira de Medeiros 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 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;

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 de Rondônia, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- h.2) Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e ao Ministério Público daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Pimenteiras do Oeste/RO;
- h.3) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;
- h.4) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e
- h.5) Secretaria Federal de Controle Interno.

4ª Secex, 20/11/2012.

*(assinado eletronicamente)*

MARIA CÉLIA SILVA VIANA  
Auditora Federal de Controle Externo

Matr. 6508-0