

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 020.572/2009-8

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)
 Unidade: Sociedade de Assistência Social e Educação Deus Proverá/SC.

Responsáveis: Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – Me (CNPJ: 07.150.827/0001-20), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68), Moisés Rodrigues Cavalheiro (CPF: 463.682.309-59), Ricardo Waldmann Brasil (CPF: 389.370.427-20), André Souza de Jesus (CPF 857.827.267-68) e Ronildo Pereira Medeiros (CPF 793.046.561-68).

Advogado constituído nos autos: Valber da Silva Melo (OAB/MT 8.927).

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REVELIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório a proposta de mérito elaborada pela unidade técnica, 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 a empresa Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – Me e os Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Moisés Rodrigues Cavalheiro e Ricardo Waldmann Brasil, a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio abaixo discriminado, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidades móveis de saúde (UMS), em decorrência da ‘Operação Sanguessuga’ deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Processo Original: 25024002014/07-03	Auditoria Denasus 4169 (peça 1, p. 7-53, e peça 2, p. 1-7)	
Convênio Original FNS: 4107/2004 (peça 3, p. 9-19)	Convênio Siafi: 520874	
Início da vigência: 31/12/2004	Fim da vigência: 9/11/2006	
Município/Instituição Conveniente: Sociedade de Assistência Social e Educação Deus Proverá	UF: SC	
Objeto Pactuado: Dar apoio financeiro para a aquisição de Unidades Móveis de Saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)		
Valor Total Conveniado: R\$ 560.000,00		
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 560.000,00	Percentual de Participação: 100,00	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 0,00	Percentual de Participação: 0,00	

Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2005OB905705	3/10/2005	5/10/2005	280.000,00
2005OB906486 (peça 9, p. 29)	14/11/2005	17/11/2005 (peça 9, p. 11-12)	280.000,00

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

Efetivação das Citações e Audiências

3. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de audiências e citações, na forma prevista no art. 179, incisos II e III, do RI/TCU, os responsáveis a seguir arrolados em razão das irregularidades de lineadas na instrução constante à peça 9, p. 33-59.

Responsável	Ofício Citação	Ofício Audiência	Recebimento (AR)
Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – ME (CNPJ: 07.150.827/0001-20)	Peça 15	-	Peça 22
Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68)	Peça 17	-	Peça 19
Moisés Rodrigues Cavaleiro (CPF: 463.682.309-59)	Peça 14	Peça 14	Peça 21
Ricardo Waldmann Brasil (CPF: 389.370.427-20)	Peça 16	-	Peça 23

4. A irregularidade descrita na instrução sobremencionada que ensejou a citação solidária dos responsáveis consiste em indício de superfaturamento verificado na aquisição e transformação de seis unidades móveis de saúde adquiridas com recursos recebidos por força do Convênio 4107/2004 (Siafi 520874), firmado com o Ministério da Saúde, conforme tabela a seguir:

Cálculo do superfaturamento apontado (peça 9, p. 43-48):

	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (100%)	Data
UMS I	204.152,25	239.000,00	34.847,75	18/11/2005
UMS II	47.786,56	64.000,00	16.213,44	5/10/2005
UMS III	47.786,56	64.000,00	16.213,44	5/10/2005
UMS IV	47.786,56	64.000,00	16.213,44	14/11/2005
UMS V	47.786,56	64.000,00	16.213,44	14/11/2005
UMS VI	47.786,56	64.000,00	16.213,44	14/11/2005

5. As demais irregularidades, descritas a seguir, ensejaram a audiência do Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro, então presidente da Sociedade de Assistência Social e Educação Deus Proverá/SC :

a) Não cumprimento integral do plano de trabalho e indícios de inclusão de informações falsas na proposta apenas para torná-la apta à aprovação, considerando as seguintes impropriedades:

a.1) destinação das unidades móveis de saúde para entidades distintas das previstas no plano de trabalho sem autorização prévia do Ministério da Saúde;

a.2) as secretarias municipais de saúde dos municípios contemplados não mantiveram qualquer relação com o convenente, desconhecendo que as localidades tivessem sido indicadas como beneficiárias do convênio;

a.3) os dados indicados no plano de trabalho, relativos à abrangência, profissionais e quantitativos das entidades a serem beneficiadas, não foram confirmados pelas secretarias municipais de saúde, não correspondendo à realidade;

a.4) quatro das seis entidades onde se encontravam os veículos não atuavam na área de saúde nem possuíam vínculo com o SUS, além de atenderem público de proporção numérica irrelevante, com exceção de uma delas, quando comparada com a abrangência das unidades inicialmente previstas no plano de trabalho.

Norma infringida: Art. 116, § 1º, da Lei 8.666/1993 e Cláusula Quinta do Termo do Convênio 4107/2004.

b) Ausência de realização de licitação na modalidade correta (tomada de preços) para aquisição das unidades móveis de saúde, considerando que a entidade realizou processo de compra denominado Tomada de Preços, no entanto, os procedimentos adotados não guardam analogia com a modalidade citada, haja vista a:

b.1) ausência de abertura de processo para documentar os atos realizados;

b.2) não comprovação de nomeação de Comissão de Licitação;

b.3) não realização de pesquisa de preços de mercado e orçamento estimativo;

b.4) inexistência de edital completo de licitação;

b.5) ausência de divulgação ou publicação do edital no Diário Oficial da União ou em jornal de grande circulação;

b.6) restrição da competitividade, considerando a remessa de convites a determinadas empresas, ao invés de oferecer ampla abertura à participação de interessados, com o agravante de que as três empresas convidadas (NV Rio, Suprema e Medpress) faziam parte do grupo constituído para fraudar as licitações para aquisição de unidades móveis de saúde.

Norma infringida: Art. 27 da IN - STN 1/1997, Cláusula segunda, II, 2.10, do Termo do Convênio 4107/2004.

Das Alegações de Defesa e das razões de justificativa

6. Os responsáveis Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – ME, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ricardo Waldmann Brasil, após o decurso do prazo regimental não apresentaram alegações de defesa em resposta aos ofícios de citação expedidos, 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.

7. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro (peças 24 a 28), então presidente da Sociedade de Assistência Social e Educação Deus Proverá/SC (SASEDEP), em resposta ao ofício de citação e de audiência expedido.

Argumentos

8. O responsável inicia a sua defesa (peça 24) mencionando que tramita perante a 1ª Vara de Justiça Federal em Joinville ação civil pública (2009.72.01.000608-2), que inicialmente teve por autora a

União (peça 25, p. 244-268) e que agora também tem a autoria do Ministério Público Federal, em que se busca ressarcir os cofres públicos pelos mesmos atos e fatos indicados nos presentes autos. Assim, para evitar decisões contraditórias ou eventual duplicidade de condenações, solicita que seja suspenso o andamento dos presentes autos enquanto estiver em curso aquela ação judicial.

9. Alega que ‘qualquer pleito reparatório resta fulminado pela prescrição’, eis que os fatos teriam ocorrido em 2004. Logo, nos termos do art. 206, § 3º, incisos IV e V, do novo Código Civil, requer seja extinto o feito sem julgamento do mérito.

10. Quanto à verdade dos fatos, o responsável argumenta que todo o procedimento de compra das ambulâncias foi elaborado pelo funcionário Alessandro, da empresa Planam, e que, como dirigente da SASEDEP, recebeu tais ambulâncias a título de doação para beneficiar a comunidade, não se inteirando acerca do processo licitatório ou de valores referentes a tais veículos por não possuir formação específica e exercer suas atividades como pastor evangélico.

11. Destaca que sempre agiu embalado pela confiança na legitimidade no convênio que lhe foi sugerido pelo então Deputado Federal Adelor Francisco Vieira, que também teria influenciado e convencido o então Presidente da Assembléia de Deus em Joinville — entidade mantenedora da SASEDEP – Pastor Valmor Leonel Batista, a quem o responsável era subordinado ministerialmente em seus trabalhos junto a SASEDEP.

12. Alega, ainda, que a SASEDEP teria firmado o convênio por determinação do mencionado pastor, influenciado pelo então Deputado Federal Adelor Vieira, sendo que o responsável teria inclusive manifestado oposição ao convênio, mas teria sido vencido pela autoridade eclesiástica de seu pastor presidente, a quem estava submetido hierarquicamente, sendo que até mesmo suas remunerações se davam e se dão pela Igreja Assembléia de Deus. Traz ata da reunião da diretoria da SASEDEP, de 11/4/2005 (peça 26, p. 47), que comprovaria a oposição e os holerites de prebenda a subordinação e dependência, transcrevendo o seguinte excerto:

Sr. Claiton Ivan Pommerening, expôs ao Sr. Valmor Batista as dúvidas e impedimentos que a diretoria da SASEDEP tinha em relação à vinda das ambulâncias e do microônibus, se manifestando contrário a este emenda do Deputado Federal Adelor Vieira.

(...)

Tomando a palavra o Sr. Valmor Leonel Batista disse que a decisão já havia sido tomada em reuniões anteriores entre a diretoria da Igreja Evangélica Assembléia de Deus e o Deputado Adelor Vieira e que teríamos que receber os veículos (...)

(...)

Quanto à resolução do CMS o próprio Deputado Adelor resolveria a questão.

13. Ante o exposto, afirma que tanto o responsável quanto outras vítimas ‘não tiveram muitas opções em face da determinação de seu superior Eclesiástico e da influência do Deputado Federal acima referido sobre o mesmo’, tendo sido vitimado em razão do esquema mais tarde conhecido como máfia das ambulâncias, desvendada mediante a Operação Sanguessuga.

14. Realça que os fatos que culminaram nas irregularidades demonstradas nos presentes autos seriam tipicamente de terceiros que, ao que tudo indica, teriam enriquecido em prejuízo alheio e causado danos à União e a pessoas de boas índoles, como seria o caso do responsável, que não teria recebido valores ou se locupletado de forma ilícita nem teria tido qualquer contato com a família Vedoin.

15. Transcreve à p. 5-6 da peça 24 excerto da inicial da União e do MPF, que relata a participação de mais de noventa parlamentares, incluindo dezenove integrantes da bancada evangélica no esquema em comento (peça 27, p. 45-46) e afirma que ‘o envolvimento de funcionários do Ministério da Saúde; de empresas altamente especializadas, cujas atitudes eram aprovadas no Congresso Nacional, inclusive via aprovação de emendas a orçamentos, formaram um circuito complexo de atos que não poderiam leigos demandados presumir fossem ilegítimos. Muito pelo contrário, tudo apontava pela

legitimidade'. E que, 'salvo melhor juízo, até mesmo o Ministério Público e a Polícia Federal tiveram dificuldade para descobrir o esquema e, mais ainda, para provar a totalidade dos autores envolvidos'.

16. Desse modo, diz ser desarrazoada a sua penalização, o que frustraria a própria legislação invocada na inicial que é de 'punir e ressarcir os verdadeiros causadores dos danos ao erário e não as pessoas vitimadas pelos mesmos'.

17. Em seguida o responsável reitera que agiu de boa-fé e que foi induzido a erro. Diz que sequer participa da Administração Pública, assim, 'não fez um levantamento prévio dos preços das ambulâncias ou micro-ônibus', recebendo-os como doação, não tendo quaisquer responsabilidades sobre o processo licitatório, totalmente conduzido por terceiros, 'tal qual já referido aqui e mesmo na inicial da União em Anexo, indicados igualmente por terceiras pessoas, entre as quais o Deputado Federal Adelor Vieira, que mereceu credibilidade'. Acrescenta que 'em nenhum momento houve a má fé por parte do demandado em superfaturar os preços dos veículos em referência ou de se utilizar de modalidade indevida de licitação'.

18. Traz, à p. 10-12 da peça 24, excertos dos doutrinadores Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marcelo Figueiredo, bem como de julgados como do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre boa-fé e sobre a não presunção da má-fé em processos de improbidade administrativa.

19. Destaca que 'não há como condenar o demandado às verbas e penas indicadas na citação e enquadrá-lo na conduta combatida pelo permissivo legal também apontado na inicial sem a plena caracterização do dolo, da vontade livre e consciente de causar danos e prejuízos à União e aos cofres públicos em concorrente enriquecimento ilícito que, como já se viu, inexistiu no caso concreto em relação ao demandado'. Sobre esse tema, traz excertos de doutrinadores e de julgados de Tribunais (p. 13-17, peça 24).

20. Sobre a sua situação financeira, alega que, por ser pastor evangélico de sua igreja, possui remuneração de 'mera subsistência e mínimo conforto' e que, conforme demonstrativos (peça 28, p. 52-62 e 79-88), percebe mensalmente o valor de R\$ 1.400,00. Quanto à sua cônjuge, Vera Lúcia Cavalheiro, informa que se pode verificar, por meio dos contracheques apresentados, que percebe mensalmente o valor líquido de R\$ 700,00, em média (peça 27, p. 187-200, e peça 28, p. 1-44).

21. Afirma ainda que segundo a sua Declaração de Imposto de Renda e cópias de certidões juntadas aos autos do processo judicial e nestes autos, possui em seu nome unicamente o apartamento onde vive e um veículo Fiesta ano 2003, Placa MBX6035.

22. Diz que, em cotejo ao caso concreto, fere a razoabilidade a pretensão de puni-lo sem aferir 'o animus de causar dano ou de enriquecer-se, quando todos os documentos juntados aos autos evidenciam que este foi vítima de um esquema muito bem armado e que contava, com especialistas e justamente, com a inexperiência e boa fé de terceiros, como é o caso do demandado'.

23. Quanto a eventual condenação, argumenta que dos valores cobrados devem ser deduzidos os valores dos bens devolvidos e que, da mesma forma, não pode sofrer o demandado com a imputação contra si de duplas condenações, multas ou restrições diversas de direito, isso cotejado, inclusive, com o resultado do processo judicial mencionado em sua defesa, o qual está em andamento. À peça 24, p. 22-23 refere-se aos documentos juntados a estes autos, que constam das peças 25-28.

Análise

24. A alegação do responsável de que o andamento dos presentes autos deve ser suspenso uma vez que tramita em instância diversa processo sobre os mesmos fatos não prospera, uma vez que esta Corte de Contas possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e por sua Lei Orgânica, não obstante a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do Poder Judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, dada a independência das instâncias. Tal entendimento foi exposto nos votos do Ministro Relator Aroldo Cedraz nos Acórdãos 3617/2011, 3618/2011 e 4226/2011, todos da 2ª Câmara.

25. Quanto à prescrição dos fatos relatados nestes autos, tal argumento também não procede, tendo em vista que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), Mandado de Segurança 26.210-9/DF, e deste Tribunal de Contas da União (Acórdão 2709/2008-TCU-Plenário, que tratou de incidente de uniformização de jurisprudência envolvendo a interpretação da parte final do §5º do art. 37 da Constituição Federal) é de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis.

26. Com relação ao mérito, em sua defesa, o responsável envida esforços em descaracterizar a sua participação na fraude relatada, afirmando que todo o procedimento de compra das ambulâncias foi elaborado por funcionário da empresa Planam, e que não se inteirou acerca do processo licitatório ou de valores referentes a tais veículos, 'até porque não possui formação específica'. No entanto, a Ação de Fiscalização 4169, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 4107/2004 (Siafi 520874) traz as seguintes informações que demonstram que o responsável teve importante participação no processo licitatório (peça 1, p. 21):

Em 28/06/2005, através da Ata 112005, sob a presidência de Moisés Rodrigues Cavalheiro, houve a abertura das propostas referente à aquisição das 06 (seis) Unidades Móveis de Saúde. Foram convidadas as firmas e apresentadas suas propostas:

(...)

Foi vencedora a empresa que apresentou o menor preço: a Empresa Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda.

Este documento foi assinado pelo Presidente e Secretária da SASEDEP. Documentos referentes à descrição dos veículos (Edital - Tomada de Preços 1/2005) endereçadas às empresas convidadas.

(...)

- Em 08/07/2005, através do Termo de Homologação, o presidente da Entidade SASEDEP, homologou e adjudicou a Empresa SUPREMA RIO Comércio de Equipamentos de Segurança Representações Ltda., no valor de R\$ 557.620,00(Quinhentos e cinquenta e sete mil e seiscentos reais).

- Em 08/07/2005 o presidente da SASEDEP o Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro, autorizou a Empresa Suprema Rio a entregar 06(seis) Unidades Móveis de Saúde, conforme Tomada de Preços 11/2005.

27. Ainda que o responsável não tivesse participado diretamente do processo licitatório, ele deveria ter se informado e certificado se todas as etapas e exigências necessárias estavam adequadamente cumpridas ou não, independentemente de sua formação profissional. Isso porque cabe ao gestor de recursos públicos zelar pela sua regular aplicação, consistindo o ato de homologação do processo licitatório em uma convalidação dos atos anteriormente praticados na licitação. Desse modo, o gestor de recursos públicos não pode alegar desconhecimento das normas e princípios aplicáveis à celebração e execução de convênios, especialmente porque o convênio celebrado indicava as obrigações da entidade conveniente, entre elas a de executar os trabalhos necessários à consecução do objeto do convênio, observando os critérios de qualidade técnica, custos e prazos, e promover as licitações que fossem necessárias, de acordo com a legislação específica (Cláusula 2.1 e 2.10 do instrumento de convênio – peça 3, p. 10-11).

28. A conduta do presidente da SASEDEP ao homologar a licitação sem observar a omissão da realização da pesquisa prévia de preço foi determinante para a ocorrência do prejuízo observado, não se tratando de mera formalidade, e sim de infringência a norma legal, especificamente o art. 40, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, consoante entendimento do voto do Ministro Relator Aroldo Cedraz que acompanha o Acórdão 10.560/2011-TCU-2ª Câmara. Houvesse sido realizada a devida pesquisa de preços, teria observado que os valores ofertados eram superiores aos de mercado, podendo evitar o dano ao erário.

29. Apesar dos argumentos expostos no sentido de que a SASEDEP firmou o convênio por determinação de sua autoridade eclesiástica, a quem o responsável estaria submetido hierarquicamente,

influenciado pelo então Deputado Federal Adelor Vieira, e que em determinado momento o responsável teria se oposto ao convênio, conforme transcrição de ata de reunião da diretoria da SASEDEP, entende-se que ao adjudicar e homologar o certame eivado de irregularidades o responsável teria assumido o risco de executá-lo. Ademais, verifica-se que a mencionada oposição não diz respeito diretamente a irregularidades no convênio, mas a dúvidas, entre outras, sobre as condições da instituição de arcar com despesas de custeio das ambulâncias (v. peça 27, p. 47).

30. Ante o exposto, considera-se que os argumentos apresentados não têm o condão de eximir o responsável da irregularidade constatada, uma vez que o fato de não haver intenção de causar prejuízos e de não haver benefício próprio com as irregularidades não afastam a obrigação de ressarcir os danos decorrentes da conduta do responsável (Precedentes: Acórdãos 7279/2011-TCU-2ª Câmara, 8643/2011-TCU-2ª Câmara, 8197/2011-TCU-2ª Câmara, 11160/2011-TCU-2ª Câmara e 11441/2011-TCU-2ª Câmara).

30.1. Nesse sentido, calha reproduzir trecho da instrução da Serur cujas razões de decidir foram incorporadas ao voto do Ministro Relator José Jorge (Acórdão 11160/2011-TCU-2ª Câmara):

44. Quanto à alegação de boa-fé, diversamente do que ocorre no âmbito dos contratos de direito privado, nos processos que correm perante o Tribunal de Contas da União, a boa-fé dos responsáveis não pode ser simplesmente presumida, mas deve ser efetivamente demonstrada, conforme sintetizado no paradigmático Acórdão 88/2003-TCU-Plenário. Isto porque a demonstração de boa-fé constitui ônus do gestor, devido ao princípio de supremacia do interesse público que permeia a fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

45. Ressalta o Exmº Sr. Auditor Augusto Sherman que:

- não se está aqui no âmbito do Direito Civil, em que a regra é a de presunção da boa-fé. Está-se na seara do Direito Público. Trata-se de regra relativa ao exercício do controle financeiro da Administração Pública. Insere-se essa regra no processo administrativo peculiar ao Tribunal de Contas da União, em que se privilegia como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor público comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade [CAVALCANTI, Augusto Sherman, „A cláusula geral da boa-fé como condição de saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União. In: Revista do TCU. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001, n. 88, abr/jun, pág. 30].

46. Saliente-se que tal entendimento coaduna-se com a pacífica jurisprudência dessa Corte de Contas, a qual entende que o artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967 atribui ao gestor de recursos públicos o ônus de ‘justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes’.

30.2. Também deve ser transcrito o seguinte trecho do relatório que foi incorporado às razões de decidir do Ministro Relator Aroldo Cedraz (Acórdão 8197/2011-TCU-2ª Câmara):

4.2.20. Também não há como prosperar a alegação de que o fato de não ter se locupletado de recursos públicos eximiria a sua responsabilidade. O novo Código Civil (assim como o anterior), ao dispor acerca da responsabilidade subjetiva, estabelece, em seus artigos 186 e 927, que a obrigação de reparar o dano fica condicionada a ‘ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência’ ou a ato ilícito. Não se exige a apropriação do bem ou o locupletamento para que haja o dever de reparação.

4.2.20.1 Nesse sentido também é o dispositivo da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 que prevê os casos para instauração de TCE:

‘Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei [transferência voluntária], da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que

resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.’

30.3. Assim, tais argumentos podem, apenas, servir como atenuantes quando da aplicação de multa proporcional ao débito. Propõe-se, desse modo, a condenação em débito com os demais responsáveis solidários, no entanto, sem a multa proporcional do art. 57.

31. Já em relação às irregularidades objeto da audiência, ‘não cumprimento integral do plano de trabalho e indícios de inclusão de informações falsas na proposta apenas para torná-la apta à aprovação’ e ‘ausência de realização de licitação na modalidade correta (tomada de preços) para aquisição das unidades móveis de saúde, considerando que a entidade realizou processo de compra denominado Tomada de Preços, no entanto, os procedimentos adotados não guardam analogia com a modalidade citada’, propõe-se a aplicação da multa do art. 58, uma vez que a defesa do responsável não logrou afastar tais irregularidades. Com relação aos ‘indícios de inclusão de informações falsas na proposta’, cabe destacar que, apesar de o convênio ter sido assinado na gestão de outro presidente (v. peça 3, p.17), a última versão do plano de trabalho foi assinada pelo Sr. Moisés (v. peça 3, p. 1-7), conforme se verifica na sua assinatura do documento à peça 27, p. 52-55, decorrendo daí a sua responsabilidade.

32. Ressalta-se, por fim, que ainda que haja dupla condenação do responsável (uma no âmbito judicial e outra no âmbito da presente TCE), a execução judicial da dívida deverá garantir que haja apenas um pagamento pelo débito apontado.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

33. 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.

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

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

35. 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.

Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

36. 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 24 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

37. Como já ressaltado ao longo da instrução inicial, por meio da apuração efetivada pelos órgãos federais competentes, que culminou na chamada ‘Operação Sanguessuga’, levada a termo pela Polícia Federal, foram caracterizadas as responsabilidades e os crimes processados em esquema de fraude a licitações para compra de ambulâncias em diversos municípios do país. As conclusões constantes da Denúncia do Ministério Público Federal (MPF) e do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) apontam que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos convenentes do Ministério da Saúde era composto, na sua base, por empresas da família Vedoin. Os principais responsáveis identificados, tanto pela Polícia Federal, quanto pela CPMI das ambulâncias, foram o Sr. Darci José Vedoin e seu filho Luiz Antônio Trevisan Vedoin, que confessaram o esquema de fraudes nos depoimentos prestados à Justiça Federal.

38. 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.

39. 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;
- f) encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. Diante do todo o exposto, é de se concluir que a empresa Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – Me, bem como seu sócio administrador Ricardo Waldmann Brasil e seu administrador de fato Luiz Antônio Trevisan Vedoin, não lograram afastar os indícios de superfaturamento, tendo permanecido silentes, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia e 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. Já o Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro apresentou defesa, no entanto, também não conseguiu afastar a sua responsabilidade em relação ao superfaturamento e às irregularidades apontadas nestes autos.

45. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que o Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares e que todos os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à exceção do Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

46. Propõe-se, ainda, que, em função da rejeição de suas razões de justificativa, seja aplicada ao então Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro 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 débito. Assim, numa eventual hipótese de o TCU, ao julgar possíveis futuros recursos, vir a descaracterizar a ocorrência do débito apurado, a multa do art. 58, II, poderá permanecer em razão dessas irregularidades.

Propostas de Encaminhamento

47. 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 os responsáveis Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – ME, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ricardo Waldmann Brasil permaneceram revéis;

a) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro (CPF: 463.682.309-59), então presidente da Sociedade de Assistência Social e Educação Deus Proverá/SC, 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;

b) 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;

Responsáveis Solidários	Valor (R\$)	Data
Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – ME CNPJ : 07.150.827/0001-20 Empresa contratada	UMS 1- 34.847,75	UMS 1- 18/11/2005
	UMS 2 - 16.213,44	UMS 2 - 5/10/2005
Luiz Antônio Trevisan Vedoin CPF : 594.563.531-68 Então Administrador de fato da empresa contratada	UMS 3 - 16.213,44	UMS 3 - 5/10/2005
Moisés Rodrigues Cavalheiro CPF : 463.682.309-59 Então Presidente da Sociedade de Assistência Social e Educação Deus Proverá/SC	UMS 4 - 16.213,44	UMS 4 - 18/11/2005
	UMS 5 - 16.213,44	UMS 5 – 5/10/2005
Ricardo Waldmann Brasil CPF : 389.370.427-20 Então Sócio-Administrador da empresa contratada	UMS 6 - 16.213,44	UMS 6 – 5/10/2005

c) Aplicar individualmente aos responsáveis Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – ME, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ricardo Waldmann Brasil, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e ao Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro a multa prevista no artigo 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 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;

d) 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;

e) 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;

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

f1) Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

f2) Procuradoria da União no Estado de Santa Catarina, para adoção das medidas que entender cabíveis;

- f.3) Fundo Nacional de Saúde (FNS), para as providências julgadas pertinentes;
 - f.4) Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus); e
 - f.5) Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República (CGU/PR).
- g) Dar ciência à Sociedade de Assistência Social e Educação Deus Proverá/SASEDEP da ausência de atesto do agente recebedor dos bens adquiridos, bem como do número do Convênio nas Notas Fiscais no âmbito do Convênio 4107/2004 (Siafi 520874), celebrado entre a referida Associação e o Ministério da Saúde para aquisição de unidades móveis de saúde, em afronta o art. 30 da IN/STN 1/1997 e a Cláusula Sexta do Termo do Convênio 4107/2004, a fim de que evite a ocorrência dessa impropriedade em futura utilização de recursos federais (peça 9, p. 82).”

2. Por outro lado, o douto MP/TCU, ao oficiar nos autos, pronunciou-se nos seguintes termos:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada contra os Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Moisés Rodrigues Cavaleiro e Ricardo Waldmann Brasil e a empresa Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda., a partir de representação encaminhada ao TCU referente ao Convênio 4.107/2004, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Sociedade de Assistência Social e Educação Deus Proverá, a qual decorreu de auditoria conjunta realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) e o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), com fundamento na chamada ‘Operação Sanguessuga’, deflagrada pela Polícia Federal.

Observo, preliminarmente, que, embora o item 6.3.7 da instrução contida na peça 9 deste processo tenha relacionado os Srs. André Souza de Jesus e Ronildo Pereira Medeiros como possíveis responsáveis a serem chamados aos autos, tal não ocorreu no caso ora apreciado.

O item 6.5.2 da instrução explica a exclusão da responsabilidade solidária do Sr. Ronildo Pereira Medeiros pelo débito apurado, tendo em vista ‘não constar dos autos elementos que comprovem a sua efetiva atuação nessa licitação’. Em razão disso, entendo justificada a ausência de citação do Sr. Ronildo pelo débito apurado.

Quanto ao Sr. André Souza de Jesus, a unidade técnica não esclarece o motivo de seu afastamento. Nada obstante, cabe consignar que, no âmbito do TC 022.146/2009-5, que também envolveu a empresa Suprema Rio, foi ouvida em citação a Sra. Carolina Correa de Jesus, herdeira do Sr. André de Jesus.

Naqueles autos, alegou a citada, em sua defesa, que desconhecia que seu falecido pai fosse sócio da empresa Suprema Rio, e que tudo levaria a crer que seu nome teria sido utilizado como ‘laranja’ pelos verdadeiros proprietários, Srs. Luiz Antônio Vedoin e Ronildo Medeiros.

Dentre os documentos por ela aduzidos, verifiquei que a assinatura do Sr. André Sousa de Jesus constante de sua carteira de identidade se assemelhava à assinatura inserta no Contrato Social da empresa Suprema Rio. Todavia, divergia em vários aspectos da constante da documentação apresentada quando do oferecimento da proposta de preços.

Tal se constituiu, em meu entendimento, em indicativo de que sua assinatura teria sido forjada no âmbito do esquema fraudulento montado pela família Vedoin e pelo Sr. Ronildo Medeiros, operadores, de fato, da empresa.

No parecer emitido no TC 022.146/2009-5, consignei que a situação seria semelhante à ocorrida com a Sra. Enir Rodrigues de Jesus, sócia-proprietária da empresa Enir Rodrigues de Jesus Epp (Comercial Rodrigues), em relação à qual o Tribunal, por meio do Acórdão 3.015/2011-2ª Câmara (apenas para citar um julgado), entendeu que não seria razoável a imputação de responsabilidade.

Essa constatação, associada às considerações tecidas pela unidade técnica, notadamente a inexistência de bens a inventariar, levaram-me, em consonância com a 4ª. Secex, a propor a exclusão da responsabilidade da herdeira do Sr. André Sousa de Jesus.

Em face de todo o exposto, considero devidamente justificada a exclusão da responsabilidade solidária do Sr. André Souza de Jesus também nos presentes autos.

Quanto à proposição de mérito contida na instrução que constitui a peça 31 destes autos, alinhame ao entendimento da 4ª. Secex, no sentido de que os argumentos apresentados pelo Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro não tiveram o condão de eximi-lo da irregularidade que motivou sua citação — concernente a superfaturamento na aquisição e transformação de seis unidades móveis de saúde adquiridas com recursos recebidos por força do convênio — ensejando o julgamento pela irregularidade de suas contas. Manifesto, todavia, discordância quanto à proposta de isentá-lo da aplicação da multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, devendo as circunstâncias atenuantes levantadas pela unidade técnica serem consideradas apenas para efeito de dosimetria da pena a ser-lhe imputada.

Da mesma forma, a defesa apresentada pelo responsável não foi suficiente para elidir as irregularidades constantes do ofício de audiência, motivo pelo qual entendo adequada a proposição de aplicação de multa fundamentada no art. 58 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Moisés Cavalheiro.

Quanto aos demais responsáveis, os quais se mantiveram silentes, há que se considerar a sua revelia, tal como sugerido pela unidade técnica, cabendo condená-los solidariamente com o Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro pelo débito apurado nestes autos, com a decorrente imputação da multa preconizada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

Finalmente, com relação à autorização antecipada de parcelamento da dívida, observo que pode ser autorizado pagamento parcelado da importância devida em até 36 parcelas, nos termos do art. 217 do RI/TCU, alterado pela Resolução TCU 246, de 30 de novembro de 2011.

Ante todo o exposto, este Representante do MP/TCU oferece, em essência, a seguinte proposta:

- a) rejeitar as justificativas prestadas pelo Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro;
- b) considerar a revelia da empresa Suprema Rio Comércio de Equipamentos e Segurança e Representações Ltda. e dos Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ricardo Waldmann Brasil;
- c) julgar irregulares as contas do Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro, condenando-o, solidariamente à empresa Suprema Rio Comércio de Equipamentos e Segurança e Representações Ltda. e aos Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ricardo Waldmann Brasil, pelo débito apurado nestes autos;
- d) aplicar individualmente aos responsáveis Suprema Rio Comércio de Equipamentos e Segurança e Representações Ltda., Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ricardo Waldmann Brasil, a multa preconizada no art. 57 da Lei 8.443/1992;
- e) aplicar ao Sr. Moisés Rodrigues Cavalheiro as multas previstas nos artigos 57 e 58, II, da Lei 8.443/1992;
- f) autorizar o pagamento parcelado da importância devida em até 36 parcelas, nos termos do art. 217 do RI/TCU, alterado pela Resolução TCU 246, de 30 de novembro de 2011.”

É o Relatório.