GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 022.109/2009-1
Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)
Unidade: Sociedade Pestalozzi de São Paulo/SP.
Responsáveis: Sociedade Pestalozzi de São Paulo (CNPJ 60.805.975/0001-19), Suprema – Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – ME (CNPJ 07.150.827/0001-20), Graciene Conceição Pereira (CPF 777.817.167-87), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68), Ricardo Waldmann Brasil (CPF 389.370.427-20) e Ronildo Pereira Medeiros (CPF 793.046.561-68).
Advogado constituído nos autos: não há.

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

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelos seus dirigentes e pelo Ministério Público, nos seguintes termos:

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra a SOCIEDADE PESTALOZZI DE SÃO PAULO, a empresa SUPREMA-RIO COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA E REPRESENTAÇÕES LTDA – ME, GRACIENE CONCEIÇÃO PEREIRA, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN e RONILDO PEREIRA 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).

Processo Original: 25000076779/2004-05		Auditoria DENASUS 4360 (peça 1, p. 5)	
Convênio Original FNS: 4802/2004 (peça 2, p. 18-27)		Convênio Siafi: 519236	
Início da vigência: 30/12/2004		Fim da vigência: 07/02/2007	
Instituição Convenente: Sociedade Pestalozzi de São Paulo			UF: SP
Objeto Pactuado: aquisição de duas unidades móveis de saúde.			
Valor Total Conveniado: R$ 160.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R$ 160.000,00		Percentual de Participação: 100,00	
Valor da Contrapartida do Convenente: 0,00		Percentual de Participação: 0,00	
Liberação dos Recursos ao Convenente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R$)
2005OB907218 (peça 2, p. 45)	14/12/2005	16/12/2005 (peça 2, p. 46)	160.000,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

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 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 localizada na peça 4, p. 16-38.

Responsável	Ofício Citação/audiência	Ofício Audiência (folhas)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (folhas)
Graciene Conceição Pereira CPF: 777.817.167-87 Então presidente da Sociedade Pestalozzi de São Paulo	2277/2011-TCU/Secex/4, de 8/11/2011 (peça 10, p. 1-6)	2277/2011-TCU/Secex/4, de 8/11/2011 (peça 10, p. 1-6)	14/11/2011 (peça 20, p. 1-2)
Sociedade Pestalozzi de São Paulo CNPJ: 60.805.975/0001-19 Convenente	2278/2011-TCU/Secex/4 de 8/11/2011 (peça 11, p. 1-5)		14/11/2011 (peça 18, p. 1-2)
Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda – Me CNPJ: 07.150.827/0001-20 Empresa contratada	2279/2011-TCU/Secex/4 8/11/2011 (peça 12, p. 1-4)		15/11/2011 (peça 23, p. 1-2)
Ricardo Waldmann Brasil CPF: 389.370.427-20 Sócio Administrador	2280/2011-TCU/Secex/4 8/11/2011 (peça 13, p. 1-5)		15/11/2011 (peça 24, p. 1-2)
Luiz Antônio Trevisan Vedoin CPF: 594.563.531-68 Administrador de fato	2281/2011-TCU/Secex/4 de 8/11/2011 (peça 14, p. 1-5)		14/11/2011 (peça 17, p. 1-2)
Ronildo Pereira Medeiros CPF: 793.046.561-68 Administrador de fato	2282/2011-TCU/Secex/4 de 8/11/2011 (peça 15, p. 1-5)		16/11/2011 (peça 25, p. 1-2)

1.1.2 Das Alegações de Defesa

4. A empresa Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda – Me e os Sr[es] Ricardo Waldmann Brasil, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ronildo Pereira Medeiros, 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. A seguir, aduzem-se os argumentos apresentados pela Sociedade Pestalozzi de São Paulo (CNPJ 60.805.975/0001-19) e de sua então Presidente Srª Graciene Conceição Pereira (CPF: 777.817.167-87), em peça única.

5.1. As citações foram efetuadas em razão das seguintes irregularidades verificadas na execução do convênio (ofícios 2277 e 2278/2011):

I – Irregularidade: (peça 10, p.1, tabela I; peça 11, p. 1, tabela I)

O débito I decorre de superfaturamento na aquisição do veículo objeto do Tomada de Preços 4/2005, com recursos recebidos por força do Convênio 4802/2004 (Siafi 519236), firmado entre o Ministério da Saúde e a Sociedade Pestalozzi de São Paulo, conforme instrução à peça 4, p. 28-29.

Valor de mercado	Valor pago	Débito (100%)	Data
47.786,56	59.800,00	12.013,44	21/12/2005

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

II – Irregularidade: (peça 4, p. 35-36)
a) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, em face da quebra do nexo de causalidade entre os recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde – FNS mediante o Convênio 4802/2004 e a UMS vistoriada, e da ausência, na descrição do objeto na Nota Fiscal 163, de 21/12/2005, do número do chassi, do Renavam ou da placa, a fim de identificar o veículo fornecido;
b) não atingimento dos objetivos do convênio, já que a referida UMS não foi posta em funcionamento em razão da ausência da documentação necessária à regularização do veículo junto ao órgão de trânsito, que deveria ter sido fornecida no momento da entrega do veículo.

Débito	Data
99.000,00	16/12/2005

III – Irregularidade: Alternativamente, caso se lograsse êxito em comprovar o nexo de causalidade entre os recursos do Convênio 4802/2004 e a referida UMS, deveria apresentar alegações de defesa solidariamente com os demais responsáveis, quanto aos seguintes indícios de superfaturamento, conforme instrução à peça 4, p. 27-28.

Valor de mercado	Valor pago	Débito (100%)	Data
90.102,32	99.900,00	9.797,68	23/12/2005

5.2. Também foi promovida a audiência da então presidente da instituição em função das seguintes irregularidades (Ofício 2277/2011, peça 10, p. 4-5):

a) irregularidade: Restrição à competitividade e afronta aos princípios da impessoalidade e da publicidade que deveriam ser respeitados nas contratações realizadas por empresas privadas com recursos de convênios, não garantindo a seleção da proposta mais vantajosa, já que a Sociedade Pestalozzi de São Paulo, a despeito do nome do procedimento seletivo ter sido Tomada de Preços 4/2004, limitou-se a convidar três empresas de sua escolha para apresentar proposta de fornecimento das UMS, sendo que dessas, duas empresas foram identificadas como participantes do esquema de fraude às licitações para compra de ambulância operado pela família Trevisan-Vedoin (Suprema – Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. e NV Rio Comércio e Serviços Ltda.).

Norma infringida: Artigo 3º da Lei 8.666/1993 e Acórdão 353/2005- Plenário.

b) irregularidade: Ausência de pesquisa de preços ou de outros procedimentos que permitissem à entidade privada verificar a conformidade das propostas ofertadas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, na Tomada de Preços 4/2005.
Norma infringida: Artigo 3º da Lei 8.666/1993 e Acórdão 353/2005- Plenário.

5.3. ARGUMENTO – BOA E REGULAR APLICAÇAO DOS RECURSOS – COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE (peça 22, p. 2)

5.3.1. Alegam que promoveram a regular aplicação dos recursos recebidos do FNS, tendo a UMS, objeto da Nota Fiscal 163, de 21/12/2005, sido vistoriada. Argumenta-se que, embora não conste nesse documento fiscal o número do chassi, do Renavam ou da placa, outras informações nele constantes dão conta de não haver dúvida de que o valor de R$ 99.000,00, proveniente do referido Convênio, foi utilizado para a aquisição do veículo Tipo Van, da marca Peugeot – Boxer (fotos anexas).

5.3.2. Ressaltam que a prova de que houve a regular aquisição é o "Certificado de Registro de Veículo" emitido pelo Detran-SP 9209332488, pois nele consta serem as manifestantes titular do veículo Peugeot Boxer, ano de fabricação 2005 e ano modelo 2006, cor branca, placa ELK5079, diesel, chassi 936ZCKMNB62002606, tal como consta na Nota Fiscal.

5.3.3. As responsáveis mencionam que foram obrigadas a socorrer-se do Poder Judiciário, depois de notificar a empresa alienante Suprema-Rio Comércio de Equipamentos Ltda., para regularizar a documentação de transferência do veículo. Entendem que isso é mais uma prova de que não houve a quebra do nexo de causalidade entre os recursos recebidos do FNS mediante o Convênio 4802/2005 e a UMS vistoriada.

ANÁLISE

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

5.3.4. O débito total foi imputado por ter a instrução (peça 4, p. 29/30) concluído que não foi possível comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio, pois a Nota Fiscal 163, datada de 21/12/2005, encaminhada via fax, expedida pela empresa Suprema-Rio (peça 2, p. 51-52), não apresenta o número do chassi ou do Renavam, ou mesmo a placa do veículo, o que impede que se estabeleça o nexo de causalidade entre os recursos federais utilizados e a UMS vistoriada. Há o carimbo com o número do convênio na cópia anexa, o que, dada a ausência de dados essenciais que especificassem a aquisição, se fragiliza como evidência nessa circunstância. Assim, é possível que o referido documento fiscal possa ser utilizado para comprovar a aquisição de qualquer veículo, ainda mais considerando os indícios de fraude à licitação identificados nos autos. Portanto, a nota fiscal apresentada mostra-se frágil para comprovar a aquisição.

5.3.5. A defesa apresentou documentação, relativa ao exercício de 2011, da unidade móvel de saúde vistoriada (pagamento do IPVA em junho de 2011; Declaração de imunidade/isenção/dispensa do IPVA, de outubro/2011; e CRLV). A convenente e sua ex-presidente enviaram o certificado de registro e licenciamento de veículo (CRLV) à peça 21, p. 21, mas não apresentaram o documento hábil a comprovar o proprietário anterior da UMS, que seria o "Certificado de Registro do Veículo".

5.3.6. A defesa também não logrou esclarecer o meio utilizado para se conseguir no Detran a documentação da UMS. Por duas vezes, menciona-se que a regularização da unidade foi feita pela via judicial, mas não se apresenta comprovantes nesse sentido. O documento encaminhado a esse título (peça 22, p. 20) não possui as informações necessárias a essa comprovação.

5.3.7. Foi encaminha cópia de notificação extrajudicial à empresa para regularização da documentação, de setembro de 2006 (peça 21, p. 18/19), não entregue à destinatária, que era desconhecida no endereço constante da notificação. Documento idêntico, com data de agosto/2006, já fazia parte destas contas (peça 4, p.32/33).

5.3.8. Em face do exposto, a falta de informação quanto à origem da UMS e sua regularização impedem que as alegações de defesa sejam acatadas.

5.4. ARGUMENTO – OBJETIVOS DO CONVENIO ATENDIDOS (peça 21, p. 2-3)

5.4.1. Afirmam que os objetivos do Convênio 4802/2004 foram cumpridos integralmente, e que todo o valor da dotação orçamentária teve sua aplicação destinada à consecução dos Planos de Trabalho vinculados aos Convênios.

5.4.2. Argumentam que nem os relatórios de fiscalização, nem os relatórios da auditoria apontam desvio do crédito orçamentário mediante apropriação direta indevida. O Relatório Denasus não atesta, com base em critérios técnicos pertinentes e conclusivos, a inutilidade dos bens. A propósito, no Convênio 4802/2004, a Divisão de Convênios e Gestão apontou, no Relatório de Verificação in loco, a ausência dos documentos necessários para regularizar o veículo, como nota fiscal original, o documento do veículo e a placa. Diante disso, prontamente a Sociedade notificou a empresa vencedora para que procedesse tal regularização e, dada a inércia dessa, foi obrigada a acionar o Poder Judiciário, tal como já comprovado. Por força de decisão judicial, a documentação foi regularizada.

5.4.3. Argumentam que assim que fora regularizada a documentação, o veículo já foi destinado aos atendimentos, tal como planejado, e que, atualmente, o veículo está em plena atividade. Prova tal condição o incluso "Termo de Convênio 68/SMS" firmado com a Prefeitura do Município de São Paulo, com o objetivo de execução de assistência à saúde pela entidade Pestalozzi.

5.4.4. Essa assistência é prestada mediante a utilização dos veículos adquiridos pelo Convênio 4802/04, a qualquer indivíduo portador de deficiência intelectual na faixa etária de zero a vinte e dois anos. Ressaltam que o veículo conveniado vem sendo utilizado segundo a sistemática do Sistema Único de Saúde – SUS. Portanto, está atendendo aos objetivos do Convênio.

5.4.5 Menciona que é oportuno também trazer cópia de parte do registro de pessoas atendidas pela Sociedade co-Ré no período de 2005 a 2009 com os equipamentos adquiridos pelos Convênios apenas a título de ilustração.

5.4.6. Acrescenta que o veículo constitui patrimônio adquirido e está segurado, que está preservado com a depreciação natural do uso, e que o IPVA está sendo pago regularmente.

ANÁLISE

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

5.4.7. Sobre o cumprimento do objeto, verifica-se que a entidade solicitou ao MS uma van para atendimento médico e uma ambulância suporte básico (peça 1, p. 10/11), e foi aprovada a aquisição de duas ambulâncias suporte básico, sem conexão com o pedido (peça 1, p. 12). O suposto edital menciona uma van para atendimento médico e uma ambulância simples remoção. No entanto, segundo o relatório do Denasus, foram adquiridas duas UMS com características de ambulância tipo A, para simples remoção (peça 1, p. 17).

5.4.8. A Auditoria do Denasus foi realizada no período de 4 a 8 de setembro de 2006, tendo a equipe se deparado com evidências que indicavam a não utilização das UMS para o fim a que se destinavam. Os recursos humanos eram incompatíveis com o número de ambulâncias (peça 1, p. 27/28). A entidade tinha dois motoristas com carga horária de 40 horas semanais e uma Técnica de Enfermagem para atender todo o Centro de Tratamento e Diagnóstico da Sociedade Pestalozzi de São Paulo. Além disso, não havia registro de produção ou de controle dos veículos, e questionada, a entidade não apresentou justificativas para esta questão.

5.4.9. Na data da auditoria, além das duas ambulâncias, a entidade possuía mais quatro, adquiridas com recursos de convênios firmados com o Ministério da Saúde (convênios 3970/2002, siafi 472107; 3006/2004, siafi 506965), conforme peça 1, p. 29. Como se vê, realmente o número de motoristas não estava consentâneo com a frota.

5.4.10. Além desses, o FNS/MS firmou mais quatro convênios com esta entidade – dois para aquisição de equipamentos e material permanente (convênios 5041/2004, siafi 520276; e 5042/2004, siafi 519237) e dois para aquisição de UMS (convênios 5040/2004, siafi 519238; e 3007/2004, siafi 507820), segundo dados do Relatório Final dos trabalhos da CPMI "das Ambulâncias" Volume II – p. 475.

5.4.11. Conforme ressalta o Denasus, a entidade não tem atendimento de urgência/emergência, e tem como missão desenvolver programas e estratégias de reabilitação nas áreas da saúde, educação e capacitação profissional para crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais.

5.4.12. Menciona a defesa que comprova a execução de assistência à saúde pela entidade o convênio firmado com a prefeitura do município de São Paulo, executado sob a sistemática do SUS. De fato, o termo firmado em 2008, com vigência de 60 meses, prevê a execução dos serviços de assistência à saúde, em conformidade com a Portaria GM/MS 2.848 de 06 de novembro de 2.007, ou outras que venham a substituí-las, que institui tabela de procedimentos do Sistema Único de Saúde/SUS.

5.4.13. Para o cumprimento do objeto deste convênio, a Sociedade Pestalozzi se obriga a oferecer ao paciente todos os recursos necessários a seu atendimento, através de sua equipe multiprofissional composta por neuropediatra, psicólogos, fonoaudiólogos, fisioterapeuta, assistente social, terapeuta ocupacional, dentista, e psiquiatra (peça 21, p. 24). Como se vê, a Sociedade Pestalozzi presta serviços de assistência à saúde, contudo, não se trata de serviços emergenciais, mas, sim, de reabilitação. O convênio não menciona que a entidade tenha que oferecer o transporte/remoção dos pacientes, mas, sim, a utilização, pelos usuários, da capacidade instalada da convenente, incluídos seus equipamentos médicos, de apoio diagnóstico e terapia.

5.4.14. As responsáveis mencionam em sua defesa, a apresentação de cópia de parte do registro de pessoas atendidas pela Sociedade no período de 2005 a 2009, com os equipamentos adquiridos pelos convênios, contudo essa documentação não foi apresentada.

5.4.15. Enfim, à época da auditoria, a entidade não conseguiu demonstrar que os veículos e os equipamentos estavam sendo utilizados para os fins do convênio. A ambulância Peugeot Boxer curto estava parada, sem documentos, e não se demonstrou, nesta defesa, a partir de que data a sua documentação foi regularizada.

5.4.16 No intuito de comprovar a aquisição da UMS, a responsável acostou à sua defesa fotos de uma unidade de saúde (peça 21, p. 7/8). Entretanto, a jurisprudência desta Corte de Contas considera baixa a força probatória de fotografias, pois embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. E mais, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto, que é justamente o que se questiona nos presentes autos. Quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

públicos transferidos por meio de convênio. Cabe informar, inclusive, que consta, na UMS, a inscrição "Estado de São Paulo", embora o comprovado tenha sido execução de ações em convênio com o município de São Paulo.

5.4.17. Considerando que a entidade comprou à época, pelo menos, mais cinco ambulâncias com recursos federais; considerando a carência de recursos humanos para o funcionamento desses veículos; e, ainda, que não se apresentou, nesta defesa, dados materiais que comprovassem o uso das UMS em prol de seus serviços, não há informações suficientes para comprovar o cumprimento do objeto do convênio.

5.4.18. Dessa forma, não se pode acolher a argumentação apresentada.

5.5. ARGUMENTO – AUSÊNCIA DE SUPERFATURAMENTO (peça 21, p. 3-6)

5.5.1. É necessário exercitar a ponderação antes de concluir pela prática do superfaturamento por sobrepreço – eis uma evidência desdenhada pela auditoria no Relatório Denasus.

5.5.2. Mesmo a ciência exata revela na expressão "superfaturamento por sobrepreço" um conceito indeterminado, porquanto apresenta certa imprecisão na extensão de seu campo de referência objetiva, vale dizer, na determinação dos objetos denotados. Para a precisão denotativa dos conceitos indeterminados é preciso praticar, ensina Tércio Sampaio Ferraz (Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 290) um processo de refinamento progressivo de seu sentido, levando em conta critérios técnico-metodológicos desenvolvidos para serem aplicados às circunstâncias de cada caso concreto.

5.5.3. É perceptível tal evidência, uma vez que escapa ao bom senso abarcar no conceito de "superfaturamento por sobrepreço" o preço minimamente destoante do praticado no mercado, mas, ao mesmo tempo, é tarefa árdua precisar o "preço alto" que é a essência denotativa do conceito. Aferir o real preço de mercado constitui tarefa desprovida de critérios objetivos precisos, razão porque sempre haverá uma margem de incerteza ou imprecisão do exato preço exercitado no mercado, ainda mais no caso de objetos tão específicos, dotados de complexa particularidade como as Unidades Móveis de Saúde. As aferições serão sempre por aproximação e exclusão.

5.5.4. Cônscia dessa realidade, quando transportado o conceito de "superfaturamento" a seara jurídica, ainda que com os aportes técnicos das ciências exatas, a jurisprudência intestina procura – com base num juízo de ponderação – estabelecer a baliza racionalmente fixada para excluir do âmbito de denotacão jurídica do "superfaturamento por sobrepreço" a discrepância não-elevada entre o preço praticado e o valor de mercado, que caracterizaria apenas a hipótese de simples diferença de preço, para nele admitir apenas a discrepância desproporcional. Nesse sentido, julgado 1ª Turma do STJ, REsp. 984167 – RS, Min. Rel. Luiz Fux, 5.6.2008.

5.5.5. Mesmo discordando veementemente do "Relatório de Cálculo de Prejuízo Estimado de U.M.S" elaborado na Auditoria DENASUS, que afirma adotar critérios nebulosos para a fixação do preço de mercado, observa-se claramente que o prejuízo apontado sob a denominação de "superfaturamento" trata-se, na realidade, de valores decorrentes de mera diferença de preço, longe de configurar a discrepância desproporcional de valores praticados.

5.5.6. Admitir o superfaturamento na constatação de sobrepreço em percentual de 43,26% [conforme relatório do Denasus] implica posicionar-se no improvável, distante das circunstâncias empiricamente constatadas na natural variação de preços derivada da dinâmica do mercado de consumo, que muda a cada dia, a cada hora, em cada região.

5.5.7. Nem mesmo a Administração Pública escapa a essa dinâmica; muito pelo contrário, a experiência conta que sempre existe uma margem de valorização do produto comprado pelo Poder Público tendo em vista o risco calculado da postergação do pagamento. E o mesmo que defender o inexistente, vale dizer, bases absolutamente precisas para se fixar o valor de mercado, sem o provável campo nebuloso de imprecisão do único valor real adotado para a aquisição de qualquer que seja o produto, especialmente Unidades Móveis de Saúde que se compõem de infindável número de produtos, do veículo aos equipamentos.

ANÁLISE

5.5.8. Alegam que a aferição do real preço de mercado constitui tarefa desprovida de critérios objetivos precisos, remetem-se ao relatório de cálculo elaborado pela auditoria do Denasus, e afirmam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

que os valores apontados representam mera diferença de preços, e, não discrepância desproporcional, que seria o caso de superfaturamento.

5.5.9. Verifica-se que as responsáveis demonstraram desconhecimento da metodologia utilizada pelo Tribunal para o cálculo do superfaturamento, desenvolvida pela CGU e aprimorada pelo Tribunal, cujos critérios encontram-se definidos na "Metodologia de Cálculo do Débito", informada aos responsáveis nos ofícios citatórios, e disponível no sítio eletrônico do TCU, mediante o seguinte endereço eletrônico:
http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc

5.5.10. A referida metodologia demonstra que é perfeitamente factível o cálculo de superfaturamento de despesa com base em critérios objetivos. No caso, os preços de referência dos veículos utilizados na metodologia utilizada pelo Tribunal são os pesquisados pela Fundação de Pesquisas Econômicas – Fipe, obtidos a partir de visitas em mais de 320 lojas de usados e concessionários autorizados, tradicionais feiras de veículos usados, principais jornais e revistas, de todo o Brasil, especializados em classificados de veículos e contatos por telefone em todo o país. As tabelas de preços da Fipe se constituem no mais completo estudo no gênero, não podendo haver, portanto, melhor base de dados para a avaliação dos preços dos veículos adquiridos (www.fipe.com.br).

5.5.11. Resumidamente, a metodologia utilizada consistiu em estabelecer, por meio de pesquisa de mercado empreendida pela CGU e pelo Denasus os preços de mercado ou de referência a serem utilizados como base de comparação para o cálculo do superfaturamento, bem como definir critérios objetivos que possibilitassem a comparação desses preços com os praticados em cada caso concreto. Definiu-se o preço de mercado de uma unidade móvel de saúde (UMS) como a soma de três componentes: o preço do veículo, o custo de transformação do veículo em UMS e o custo dos equipamentos a ela incorporados.

5.5.12. 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 pela CGU/Denasus, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas.

5.5.13. 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 TCU por meio do Acórdão 2.451/2007-Plenário e Questão de Ordem da Sessão de 20/05/2009.

5.5.14. Os autos comprovam o prejuízo imputado às responsáveis e demonstram a quantificação do dano, uma vez que o prejuízo ao erário foi identificado mediante comparação entre o preço praticado e o preço de referência definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens.

5.5.15. O superfaturamento e demais irregularidades verificadas nos autos encontram respaldo nos documentos relacionados, como notas fiscais, extratos bancários, processos licitatórios, além de outras evidências identificadas pela equipe do Denasus/CGU quando realizou visita in loco no município.

5.5.16. Além disso, destaca-se a competência exclusiva e indelegável deste Tribunal para julgar a regularidade da aplicação de recursos públicos de origem federal, em auxílio ao exercício do controle externo a cargo do Congresso Nacional, de acordo com os artigos 70 e 71, caput e incisos II, VI e VIII, todos da Constituição Federal, e dos artigos 1º, caput e incisos I e IX; e 5º, incisos I e VII, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. No exercício de sua competência, em favor da racionalidade administrativa e da economia processual, pode o Tribunal arbitrar o limite mínimo para cobrança de débito, desde que devidamente fundamentado.

5.5.17. Não há também porque alegar atraso no pagamento por parte do setor público para justificar o sobrepreço. Cabia à entidade aguardar o crédito na conta do convênio para iniciar o processo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

de compra, contrariamente ao que foi feito, bem como solicitar alteração do Plano de Trabalho, se fosse o caso. Nem mesmo se preocupou em promover a competição para busca do melhor preço, tendo "convidado" três empresas do Rio de Janeiro, deixando de levantar os preços no mercado local (São Paulo).

5.5.18. Quanto à unidade móvel de saúde, ambulância simples remoção, não há dificuldade na definição de preços de seus componentes, que se dividem em veículo, transformação e equipamentos, como mencionado, os quais foram devidamente avaliados na metodologia aplicada por este TCU, cujas linhas gerais foram resumidas acima.

5.5.19. Dessa forma, inaplicável o argumento de que o débito apontado constitui mera diferença de preços.

1.1.3 DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

6. A então presidente da Sociedade Pestalozzi de São Paulo/SP, Srª Graciene Conceição Pereira, não apresentou justificativas às questões objeto de audiência, constantes do item 5.2 desta instrução.

1.1.4 Comunicações Processuais

7. Ao Congresso Nacional

7.1. O subitem 9.2.4, conjugado com o 9.2.1, do Acórdão 158/2007–TCU–Plenário, exarado no TC 021.835/2006-0, deliberou no sentido de o Tribunal remeter os resultados das tomadas de contas especiais decorrentes dos processos incluídos na "operação sanguessuga" ao Congresso Nacional, à medida que forem concluídas.

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

7.3. Posteriormente, mediante o Acórdão 1.295/2011-TCU, a 2ª Câmara deste Tribunal resolveu efetuar a mesma determinação à unidade técnica responsável pela instrução dos processos relativos à chamada "Operação Sanguessuga". Considerando que, consoante disposto na Portaria Segecex 4, de 11/1/2011, a 4ª Secex ficou responsável pelos processos referentes à aquisição de UMS, esta Secretaria dará cumprimento à mencionada determinação.

1.1.5 Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

8. Em prestígio a economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente deste Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 24 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 217 do RI/TCU.

1.1.6 Considerações Finais

9. Como já ressaltado ao longo da instrução inicial, por meio da apuração efetivada pelos órgãos federais competentes, que culminou na chamada "Operação Sanguessuga", levada a termo pela Polícia Federal, foram caracterizadas as responsabilidades e os crimes processados em esquema de fraude a licitações para compra de ambulâncias em diversos municípios do país. As conclusões constantes da Denúncia do Ministério Público Federal (MPF) e do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) apontam que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

10. Enfatiza-se neste tópico que esse processo, assim como os demais autuados em razão das fiscalizações efetuadas pelo Denasus/CGU, apura fatos gravíssimos, cujos indícios identificados pelos órgãos de controle em centenas de processos caminham no mesmo sentido de confirmar o que foi apurado pela Polícia Federal e, mais tarde, confirmado pelos principais operadores do esquema em depoimentos e interrogatórios judiciais.

11. Nesse diapasão, cabe relembrar as principais consequências, externas e internas a este Tribunal, do que se convencionou denominar "Operação Sanguessuga":

a) prisão preventiva de 48 pessoas e execução de 53 mandados de busca e apreensão;

b) apenas em Mato Grosso, foram instaurados 136 inquéritos que resultaram em 435 indiciamentos por diversos crimes, como corrupção passiva, tráfico de influência, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha;

c) oferecimento de Denúncia do Ministério Público Federal, e acatada pela Justiça Federal do Estado do Mato Grosso, contra 88 responsáveis;

d) criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigação dos fatos (CPMI das ambulâncias);

e) execução de fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU em 1.454 convênios federais firmados com o objetivo de adquirir unidades móveis de saúde;

encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

12. Como resultado das medidas acima e com fundamento nas conclusões contidas no Relatório da CPMI das ambulâncias, podem ser firmadas as seguintes conclusões acerca do esquema de fraudes verificado:

a) monitoração e manipulação das emendas apresentadas por parlamentares;

b) encaminhamento, por parte dos envolvidos no esquema, dos projetos sem os quais não seria possível a descentralização dos recursos públicos pelo Ministério da Saúde;

c) participação de uma rede extensa e complexa de empresas (algumas apenas de fachada e/ou operadas por "laranjas") que, de alguma forma, participavam das licitações no intuito de fraudar os processos e garantir o resultado almejado;

d) participação dos então prefeitos, parlamentares e servidores no Ministério da Saúde na operação do esquema;

e) superfaturamento e/ou inexecução total ou parcial dos objetos contratados.

13. É evidente que nos processos de fiscalização do Denasus/CGU autuados nesta Corte, como Representação ou TCE, as irregularidades acima se apresentam, muitas das vezes, por meio de evidências, como ausência de determinados documentos ou de procedimentos determinados em lei e mediante a ocorrência de "coincidências" que excedem os limites da razoabilidade (bom senso). Tais descumprimentos de norma revelam restrição à competitividade, superfaturamento, direcionamento de objeto, simulação de competitividade, aceitação de propostas sem atendimento às exigências editalícias, indícios de apresentação de propostas fraudulentas, inexecução total ou parcial dos objetos contratuais, entre outras irregularidades.

14. Ademais, é de se concluir que o grupo que se constituiu a fim de se beneficiar da venda fraudulenta de ambulâncias, durante os anos em que atuou, adquiriu know-how suficiente para conferir aos procedimentos realizados a aparência mais regular possível, o que exige dos órgãos de controle maior diligência em suas análises e inovações em sua atuação.

15. Deseja-se, pois, deixar claro que estes processos não podem ser analisados individualmente, sem se levar em conta todo o conjunto fático-probatório em que estão inseridos, sob o risco de se avaliar indícios que, se analisados individual e ocasionalmente, poderiam não adquirir o relevo necessário.

16. Diante do todo o exposto, é de se concluir que a empresa Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. – Me e os Sr^{es} Ricardo Waldmann Brasil, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ronildo Pereira Medeiros permaneceram silentes, 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

17. Diante do todo o exposto, é de se concluir que a Sociedade Pestalozzi de São Paulo e sua então presidente Graciene Conceição Pereira não lograram afastar o débito equivalente aos recursos repassados para a compra de uma das UMS, restando, em razão disso, prejudicado o débito pelo superfaturamento na compra da Peugeot Boxer curto, ambulância simples remoção. As alegações apresentadas não foram suficientes ainda para afastar o débito pelo superfaturamento da UMS Furgão, marca Peugeot, modelo Partner, adquirido com recursos do Convênio 4802/2004, Siafi 519236.

18. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, a gestora 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.

1.1.7 Propostas de Encaminhamento

19. Em vista do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los, via Ministério Público junto ao Tribunal, ao Ministro Aroldo Cedraz, relator sorteado em face da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/5/2009, com a seguinte proposta de mérito:

i. considerar revéis a empresa Suprema-Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda – Me, Ricardo Waldmann Brasil, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ronildo Pereira Medeiros;

ii. rejeitar as alegações de defesa interpostas por Sociedade Pestalozzi de São Paulo e por Graciene Conceição Pereira;

iii. julgar irregulares as contas da responsável, Graciene Conceição Pereira (CPF: 777.817.167-87), então presidente da Sociedade Pestalozzi de São Paulo, 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;

iv. 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 15 (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
SOCIEDADE PESTALOZZI DE SÃO PAULO CNPJ: 60.805.975/0001-19 Instituição convenente		
GRACIENE CONCEIÇÃO PEREIRA CPF: 777.817.167-87 Então presidente da Sociedade Pestalozzi de São Paulo/SP		
SUPREMA-RIO COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA E REPRESENTAÇÕES LTDA. – ME CNPJ: 07.150.827/0001-20 Empresa contratada	99.900,00	16/12/2005
RICARDO WALDMANN BRASIL CPF: 389.370.427-20 Então Sócio-Administrador da Suprema		
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF: 594.563.531-68 Então Administrador da Suprema		
RONILDO PEREIRA MEDEIROS CPF: 793.046.561-68 Então Administrador da Suprema		
SOCIEDADE PESTALOZZI DE SÃO PAULO CNPJ: 60.805.975/0001-19 Instituição convenente		21/12/2005

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.

GRACIENE CONCEIÇÃO PEREIRA CPF: 777.817.167-87 Então presidente da Sociedade Pestalozzi de São Paulo/SP	12.013,44	
SUPREMA-RIO COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA E REPRESENTAÇÕES LTDA. – ME CNPJ: 07.150.827/0001-20 Empresa fornecedora		
RICARDO WALDMANN BRASIL CPF: 389.370.427-20 Então Sócio-Administrador da Suprema		
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF: 594.563.531-68 Então Administrador da empresa Suprema		
RONILDO PEREIRA MEDEIROS CPF: 793.046.561-68 Então Administrador da empresa Suprema		

v. Aplicar individualmente aos responsáveis Graciene Conceição Pereira, Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda. ME, Ricardo Waldmann Brasil, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ronildo Pereira Medeiros, a multa prevista no art. 57 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;

vi. 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;

vii. 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;

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

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

b) Procuradoria da União no Estado de SÃO PAULO, para adoção das medidas que entender cabíveis;

c) Fundo Nacional de Saúde (FNS), para as providencias julgadas pertinentes;

d) Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS); e

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

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49884254.