

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 020.521/2011-1

Apenso: TC 026.723/2009-1

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

Unidade: Prefeitura de Querência/MT.

Responsáveis: Denir Perin, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Planam Indústria Comércio e Representação Ltda.

Advogados constituídos nos autos: Valber da Silva Melo (OAB/MT 8.927), Luiz Mário do Nascimento Júnior (OAB/MT 12.886), Luiz Antônio Possas de Carvalho (OAB/MT 2.623) e Ivan Wolf (OAB/MT 10.679).

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

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelo seu dirigente e pelo Ministério Público junto a esta Corte, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra Denir Perin, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Planam Indústria Comércio e Representação Ltda., a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio abaixo discriminado, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde (UMS), em decorrência da “Operação Sanguessuga” deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Processo Original: 25007002348/07-87	Auditoria Denasus 4716 (peça 1, p. 5-26)		
Convênio Original FNS: 1654/2003 (peça 2, p. 15-22)	Convênio Siafi: 495319		
Início da vigência: 31/12/2003	Fim da vigência: 21/5/2005		
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Querência			UF: MT
Objeto Pactuado: uma unidade móvel de saúde			
Valor Total Conveniado: R\$ 79.694,74 (valor conveniado acrescido da contrapartida extra)			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 61.569,20		Percentual de Participação: 92,59	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 4.925,53 (houve contrapartida extra de R\$ 13.200,00, peça 1, p. 1)		Percentual de Participação: 7,41	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2004OB403096	26/5/2004	28/5/2004	61.569,20

(peça 2, p. 28, do TC 026.723/2009-1)		(peça 3, p. 18, do TC 026.723/2009-1)	
---------------------------------------	--	---------------------------------------	--

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 acostada à peça 3.

Responsável	Ofício Citação (páginas)	Ofício Audiência (páginas)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (páginas)
DENIR PERIN (Então prefeito do Município de Querência/MT)	Peça 12	Peça 12	Peça 21
PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA. (Empresa contratada)	Peças 15 e 16	-	Peças 17 e 20
CLEIA MARIA TREVISAN VEDOIN (Sócia-Administradora da empresa Planam Ltda.)	Peças 14 e 16	-	Peças 17 e 19
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN (Sócio-Gerente da empresa Planam Ltda.)	Peças 13 e 16	-	Peças 17 e 18

4. As citações foram promovidas em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, tendo em vista que a Nota Fiscal 160, de 2/6/2004 (peça 3, p. 25, do TC 026.723/2009-1), emitida pela empresa Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. e utilizada para comprovar a despesa com a unidade móvel de saúde pactuada, não faz referência ao número do chassi, da placa ou à qualquer outra informação específica do veículo. Tal ocorrência impossibilita o estabelecimento do nexos de causalidade entre a aludida Nota Fiscal 160, a unidade móvel de saúde apresentada à equipe Denasus/CGU como sendo a adquirida no âmbito do ajuste (Chassi 936231BB241015033; Placa JZX 5872) e os recursos conveniados.

Débito (peça 3, p. 11, item 10):

Valor do Débito (R\$)	Data da Ocorrência
61.674,46	16/6/2004

Obs.: totalidade dos recursos repassados ao município, R\$ 61.569,20, acrescida dos rendimentos obtidos no mercado financeiro, R\$ 105,26.

5. A audiência foi realizada junto ao então prefeito do Município de Querência/MT, Sr. Denir Perin, com o objetivo de oportunizar a apresentação de razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação de Fiscalização 4716, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 1654/2003 (Siafi 495319). O conjunto das irregularidades aponta para fraude à licitação (art. 90 da Lei 8.666/1993):

a) Irregularidade: ausência de pesquisa de preço para definição dos valores referenciais da licitação – não restou comprovada a realização de pesquisa de preços ou de outros procedimentos que

permitisse à administração verificar a conformidade das propostas ofertadas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente. Norma infringida: artigo 43, inciso IV, e artigo 15, inciso V, da Lei 8.666/1993.

b) Irregularidade: a entrega dos convites no Município de Querência/MT ocorreu na mesma data – 5/3/2004 - para todas as convidadas, sendo que duas das empresas escolhidas não estavam sediadas no estado de Mato Grosso: N. V. Rio e Comércio e Serviços Ltda. – sediada no Estado do Rio de Janeiro/RJ - e Unisau Comércio e Indústria Ltda. – sediada no Estado da Bahia. Norma infringida: artigo 3º c/c o § 3º do artigo 22 da Lei 8.666/1993 e artigo 90 da Lei 8.666/1993;

c) Irregularidade: as empresas licitantes apresentaram propostas com descrição idêntica. Norma infringida: artigo 3º c/c o § 3º do artigo 22, e artigo 90, todos da Lei 8.666/1993;

d) Irregularidade: divergências entre o objeto licitado e o descrito no plano de trabalho, cabendo destacar, entre as diferenças verificadas, que o edital do Convite 11/2004 não contemplou os equipamentos que deveriam compor a UMS aprovada pelo Ministério da Saúde. As propostas das licitantes também não abarcaram os equipamentos. Norma infringida: artigo 14 c/c o inciso I do § 7º do artigo 15 da Lei 8.666/1993.

Das Alegações de Defesa e razões de justificativas

6. A empresa Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43), a Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91) e o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68), 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.

7. A seguir aduzem-se os argumentos apresentados pelo Sr. Denir Perin (CPF 346.456.839-34), então prefeito do município de Querência/MT.

Alegações de defesa do Sr. Denir Perin, acostadas à peça 22 do presente processo.

8. Alega, de início, que o procedimento licitatório era de responsabilidade da Comissão de licitação, conforme apontam os preceitos da doutrina e da lei, reportados pelo defendente à peça 22, p. 2-3. Para a defesa, as ocorrências levantadas não são de responsabilidade do prefeito municipal, pois o arrolado somente homologou e adjudicou o certame (Convite 11/2004).

9. Defende que o procedimento licitatório realizado satisfêz todas as exigências da Lei 8.666/1993, tendo sido devidamente formalizado, bem como que o mesmo foi processado e julgado segundo o artigo 43 da citada lei, e que a Administração atendeu aos princípios esculpidos no artigo 3º da Lei de Licitações.

10. Argumenta que as irregularidades suscitadas pelo TCU não são reais, e que não tornam o processo administrativo nulo, ou anulável, consoante, segundo o defendente, será demonstrado na argumentação oferecida, adiante exposta.

ANÁLISE

11. Quanto aos argumentos de que as ocorrências impugnadas não são de responsabilidade do ex-prefeito, faz-se necessário tecer as seguintes considerações.

12. O ex-gestor foi o administrador dos recursos públicos federais em exame e, nessa condição, responde pela aplicação dos valores recebidos mediante convênio. O art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, dispõe que:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

13. O art. 93 do Decreto-lei 200/1967 prevê que: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”.

14. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica nesse sentido, conforme os seguintes precedentes: acórdãos 1.028/2008-TCU-Plenário, 630/2005-TCU-1ª Câmara e 752/2007-TCU-2ª Câmara.

15. No caso presente, o Sr. Denir Perin, além de celebrar o convênio (peça 2, p. 15-22, do TC 026.723/2009-1), e, assim, ser o responsável pela aplicação dos recursos, autorizou a despesa com os valores recebidos (peça 3, p. 23 e 26, do TC 026.723/2009-1), adjudicou e homologou o Convite 11/2004 (peça 4, p. 5, do TC 026.723/2009-1), conforme apontou a própria defesa, restando, portanto, caracterizada a sua responsabilidade pela aplicação dos valores em exame nesta TCE.

16. Especificamente com relação à responsabilidade pela licitação, cabe à autoridade superior competente pela homologação, no caso do município ao 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. Por esse motivo, o procedimento deve ser precedido por um exame criterioso dos atos que integraram o processo licitatório, para que, verificada a existência de algum vício de ilegalidade, anule o processo ou determine o seu saneamento.

17. 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 certame em qualquer fase da licitação. Uma vez homologada a licitação e determinada a adjudicação, a respectiva autoridade passa a responder por todos os efeitos e consequências da licitação, pois com a homologação ocorre a superação da decisão inferior pela superior e, conseqüentemente, a elevação da instância administrativa.

18. Dessa forma, não há como o ex-prefeito se furtar à responsabilidade pela regularidade do procedimento licitatório realizado, Convite 11/2004.

19. Também não é procedente a alegação de que as irregularidades suscitadas pelo TCU não são reais. As impugnações estão fundamentadas na Lei 8.666/1993 e na jurisprudência desta Corte de Contas, e estão respaldadas nos documentos constantes deste processo de TCE, como notas fiscais, extratos bancários, processo licitatório, além de outras evidências identificadas pela equipe do Denasus/CGU quando da realização da visita in loco ao município. Ressalta-se que as ocorrências contestadas e os dispositivos legais infringidos foram informados ao responsável, para que pudesse constituir suas contraprovas acerca dos fatos levantados, conforme pode ser observado do ofício de citação/audiência destinado ao arrolado (peça 12).

20. O defendente argumenta que todo o procedimento licitatório foi realizado de acordo com a Lei 8.666/1993 e que a Administração atendeu aos princípios esculpidos na citada Lei, mas, como visto, não apresentou, até o momento, justificativas plausíveis para as infrações levantadas.

AUSÊNCIA DE PESQUISA PRÉVIA DE PREÇOS - ARGUMENTOS (P. 4-5)

21. Expõe que a pesquisa prévia de preços seria importante para “sintetizar duas informações necessárias para a licitação, a estimativa do custo da contratação e o comportamento dos preços no mercado (...)”, e que tais informações serviriam para o seguinte:

Peça 22, p. 4-5

- embasar a análise de economicidade da contratação (custo/benefício);
- integrar o projeto básico e o edital e embasar a alocação orçamentária;

- embasar a fixação de preço máximo;
- embasar a declaração de razoabilidade de preço nas dispensas de licitação;
- determinar a modalidade da licitação, caso não seja escolhida a modalidade pregão;
- determinar o valor da garantia e o valor do capital mínimo ou do patrimônio líquido, para fins de habilitação;
- determinar a necessidade de audiência pública, obrigatória para valores acima de R\$150 milhões;
- determinar, na fase de julgamento, a aceitabilidade de preços em razão da compatibilidade com os preços praticados no mercado e a eventual inexequibilidade de preço”.

22. Argumenta, nesse rastro, que o Ministério da Saúde fazia as pesquisas de mercado e o plano de trabalho já continha os valores a serem gastos pelos municípios, e, por isso, tal pesquisa não foi efetuada no âmbito do conveniente.

23. Observa que a unidade móvel de saúde era da máxima importância para os municípios, que a mesma foi adquirida por meio do contrato decorrente do Convite 11/2004, e que atendeu às necessidades e demandas da municipalidade, não assistindo, no entendimento do defendente, razão para a anulação do certame licitatório.

ANÁLISE

24. A alegação de que o Ministério da Saúde já levantava os valores a serem gastos nas unidades móveis de saúde pactuadas, e, assim, a pesquisa de preços não era necessária no âmbito da Administração Municipal não pode ser aceita.

25. Na verdade, a aprovação do plano de trabalho pelo órgão concedente requer uma avaliação prévia dos preços praticados, no entanto, isso não isenta o conveniente da realização de pesquisa de preços. Os preços calculados pelo órgão repassador visam a estabelecer o valor a ser repassado, de forma a garantir recursos financeiros suficientes para o cumprimento do objeto, e não de definir o valor a ser utilizado na licitação, sendo que no caso de existir saldo não utilizado dos recursos do convênio, deverá ser restituído aos cofres públicos, conforme art. 28, inciso IX, da IN 1/1997-STN.

26. A pesquisa de preços é instrumento fundamental para a demonstração da legalidade da licitação e encontra seu embasamento em diversos dispositivos da Lei de Licitações, entre os quais o inc. IV, do art. 43, a seguir:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

27. Ademais, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, e também para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos e sendo necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações (Acórdãos 3.506/2009-TCU-1ª Câmara, 1.379/2007-TCU-Plenário, 568/2008-TCU-1ª Câmara, 1.378/2008-TCU-1ª Câmara, 2.809/2008-TCU-2ª Câmara, 5.262/2008-TCU-1ª Câmara, 4.013/2008-TCU-1ª Câmara, 1.344/2009TCU-2ª Câmara, 837/2008-TCU-Plenário e 3.667/2009-TCU-2ª Câmara).

28. Dessa forma, a não realização de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal, indo de encontro também à jurisprudência desta Corte, conforme visto acima.

29. Apesar de o defendente argumentar que não haveria razão para impugnações no certame licitatório, já que a unidade móvel de saúde foi adquirida e atendeu às necessidades e demandas da municipalidade, repisa-se, primeiramente, que aquele que é responsável por recursos públicos deve não só justificar a sua correta destinação, mas, também, justificar que a aplicação se deu na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes, sob pena de ter de responder pelas falhas cometidas, como está ocorrendo no presente caso.

30. Em segundo, não restou comprovado que a unidade móvel de saúde vistoriada (Chassi 936231BB241015033; Placa JZX 5872) foi adquirida com os recursos do Convênio 1654/2003. Conforme constou no ofício destinado ao responsável (peça 12), a Nota Fiscal 160, de 2/6/2004 (peça 3, p. 25, do TC 026.723/2009-1), expedida pela empresa Planam Ltda. e utilizada para comprovar a despesa com os recursos conveniados, não faz referência ao número do chassi, à placa ou a qualquer outro dado específico do veículo fornecido pela empresa. Tal ocorrência impossibilitou o estabelecimento do vínculo entre o documento fiscal (NF 160), a unidade móvel de saúde pactuada e os recursos conveniados.

31. Ante o exposto, rejeitam-se os argumentos oferecidos.

A ENTREGA DOS CONVITES NO MUNICÍPIO DE QUERÊNCIA/MT OCORREU NA MESMA DATA – 5/3/2004 - PARA TODAS AS CONVIDADAS, SENDO QUE DUAS DAS EMPRESAS ESCOLHIDAS NÃO ESTAVAM SEDIADAS NO ESTADO DE MATO GROSSO: N. V. RIO E COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. – SEDIADA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/RJ - E UNISAU COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. – SEDIADA NO ESTADO DA BAHIA. - ARGUMENTOS (P. 5-6)

32. Assevera que a comissão de licitação seguiu, além dos princípios administrativos previstos na Constituição Federal, os previstos no art. 3º da Lei de Licitações, e que o fato de ter sido enviado convite a empresas de outros estados da federação não contraria nenhum dos princípios referenciados. Pelo contrário, tal fato, segundo argumenta a defesa, “amplia o número de participantes em caráter de igualdade de apresentar propostas que possam ser mais vantajosas para Administração”.

33. Entende, pois, que a acusação não pode prosperar.

ANÁLISE

34. O responsável não foi questionado porque convidou empresas de outros estados a participarem do certame, mas, sim, acerca do improvável fato de que as empresas convidadas, sediadas em estados distintos da federação, receberam, na mesma data, o convite, na sede da prefeitura (peça 3, p. 37-39). Vê-se, então, que as alegações apresentadas não esclarecem o apontamento.

35. É importante salientar que, além da questão ora em exame, também foi constatado, na execução do Convite 11/2004, que as empresas licitantes apresentaram propostas com descrição idênticas; que o edital do certame e as propostas apresentadas não contemplaram os equipamentos que deveriam compor a UMS pactuada, apesar de o documento da despesa (Nota Fiscal 160, peça 3, p. 25, do TC 026.723/2009-1) informar o fornecimento dos equipamentos; e, ainda, que não foi efetuada a devida pesquisa prévia de preços de mercado. A análise em conjunto das ocorrências aponta para fraude à licitação. Tal entendimento também é fortalecido com a circunstância de que as três empresas convidadas para o certame (Convite 11/2004) foram identificadas como participantes do esquema das ambulâncias, conforme subitem 5.5 da instrução à peça 3.

36. Assevera-se, pois, que é pertinente o questionamento ora examinado.

AS EMPRESAS LICITANTES APRESENTARAM PROPOSTAS COM DESCRIÇÃO IDÊNTICAS – ARGUMENTOS (P. 6-7).

37. Repisa que o ex-prefeito e a comissão de licitação seguiram todos os trâmites impostos pela Lei 8.666/1993, e que o arrolado não pode responder pelo fato de as empresas terem apresentado propostas idênticas.

38. Alega que a situação não fere nenhum princípio administrativo, sendo totalmente possível a sua ocorrência.
39. Afirma que o município “não sofreu qualquer lesão decorrente da licitação em apreço” e que os serviços prestados à população melhoraram.
40. Entende que resta claro que não existiu, por parte do ex-prefeito, a intenção de cometer qualquer falha ou de lesar o patrimônio público, pois suas atitudes sempre foram pautadas na boa-fé.

ANÁLISE

41. As propostas apresentadas pelas empresas são praticamente idênticas, conforme pode ser visto à peça 6, p. 12, 16 e 21, do TC 026.723/2009-1, inclusive, quanto a omissão na especificação dos equipamentos a serem fornecidos. A semelhança é tão significativa que não poderia ter passado despercebida.
42. Tal fato, diferentemente do alegado, é, sim, de responsabilidade da Administração Municipal, pois aponta conluio entre as licitantes, o que prejudica o objetivo do certame realizado pela prefeitura.
43. Conforme dito anteriormente, a análise em conjunto das ocorrências questionadas aponta para fraude a licitação, não merecendo prosperar, da mesma forma, a alegação de que o município não sofreu lesão decorrente da licitação efetivada, pois a situação evidenciada vai de encontro aos interesses da municipalidade.
44. Como não houve a comprovação da correta aplicação dos recursos do convênio, consoante descrito no item 4 desta instrução, não é possível aceitar o argumento de que os serviços prestados à população melhoraram.
45. Rejeitam-se, também, as alegações de que o ex-prefeito agiu com boa-fé, pois consoante o Relatório condutor do Acórdão 523/2008-TCU-2ª Câmara "nos processos do TCU, a boa-fé não pode ser simplesmente presumida, mas deve ser efetivamente comprovada a partir dos documentos que integram o processo", o que não se verifica no caso.

DIVERGÊNCIAS ENTRE O OBJETO LICITADO E O DESCRITO NO PLANO DE TRABALHO, CABENDO DESTACAR, ENTRE AS DIFERENÇAS VERIFICADAS, QUE O EDITAL DO CONVITE 11/2004 NÃO CONTEMPLA OS EQUIPAMENTOS QUE DEVERIAM COMPOR A UMS APROVADA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE. AS PROPOSTAS DAS LICITANTES TAMBÉM NÃO ABARCARAM OS EQUIPAMENTOS – ARGUMENTOS (P. 7-11).

46. Afirma que os autos demonstram a aquisição de uma unidade móvel de saúde equipada, o que acabaria com qualquer dúvida em torno dos equipamentos.
47. Alega que se não houve a descrição precisa dos equipamentos no plano de trabalho aprovado, a responsabilidade deveria recair sobre o Ministério da Saúde, e, não, sobre o ex-prefeito.
48. Reforça que em nenhum momento houve a participação do ex-prefeito nas ocorrências impugnadas e que foram observados os princípios da legalidade, moralidade e eficiência.
49. Defende que os documentos constantes dos autos não demonstram, de modo irrefutável, que o ex-prefeito praticou atos tidos como irregulares.
50. Coloca que, no presente caso, não está sendo observado o princípio da proporcionalidade, uma vez que seria exagerado arrolar o ex-prefeito como responsável solidário no débito apurado, pois, como já alegado, ele não foi o causador das irregularidades, o objeto foi adquirido dentro do preço de mercado e cumpriu a sua finalidade, beneficiando a coletividade. De modo a ilustrar o exposto, reporta-se a ensinamentos sobre o princípio da proporcionalidade, externados por doutrinadores (cf. peça 22, p. 9-10).
51. Afirma que fraude não se presume, nem pode ser baseada em indícios, conforme está acontecendo no presente caso.

52. Requer, ao final, que a defesa oferecida seja considerada procedente e que o responsável seja excluído desta Tomada de Contas Especial, já que as irregularidades não causaram qualquer prejuízo ao erário público.

ANÁLISE

53. Apesar de a equipe do Denasus/CGU ter vistoriado a UMS de Placa JZX5872, de propriedade da prefeitura, foram apuradas inconsistências na Nota Fiscal 160 (peça 3, p. 25, do TC 026.723/2009-1), fornecida para comprovar a despesa com os recursos do Convênio 1654/2003, que impedem o estabelecimento do nexos causal entre a unidade móvel inspecionada, o aludido documento de despesa e os recursos pactuados.

54. A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que a existência física do objeto pactuado (Acórdão 841/2007-TCU-2ª Câmara, Acórdão 297/2008-TCU-2ª Câmara e Acórdão 5725/2011-TCU-1ª Câmara), por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos conveniados, sendo necessário que os documentos comprobatórios da correspondente despesa possuam nexos com o elemento inspecionado, o que não ocorreu no caso, conforme análise consubstanciada na instrução à peça 3.

55. Naquela análise, restou registrado que a ausência do chassi ou placa do veículo adquirido na nota fiscal impossibilita estabelecer o nexos de causalidade entre os recursos utilizados e os comprovantes de despesas realizadas visando à consecução do objeto do convênio celebrado (Precedentes: Acórdão 3.018/2011-TCU-2ª Câmara; Acórdão 5.795/2011-TCU-2ª Câmara); bem como que esse tipo de irregularidade permite que, a princípio, o mesmo documento fiscal e o mesmo veículo sejam utilizados para comprovar a utilização de recursos de diferentes fontes, quer federais, estaduais ou municipais (Precedente: Acórdão 7.012/2010-TCU-2ª Câmara). Dessa forma, não é possível aceitar o argumento de que os autos demonstram a aquisição de uma unidade móvel de saúde equipada.

56. No plano de trabalho consta o rol dos equipamentos que deveriam compor a unidade móvel de saúde (peça 1, p. 9-10, e peça 1, p. 34, ambas do TC 026.723/2009-1), já, no Edital do Convite 11/2004, apenas constou que o objeto licitado era um veículo, com as características nele definidas, adaptado para atendimento médico (peça 1, 11, e peça 5, p. 54, ambas do TC 026.723/2009-1). Ou seja, a Administração Municipal não especificou quais eram os equipamentos que deveriam compor a UMS, nem o tipo de UMS que estava sendo licitada.

57. A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da licitação. Não é possível vislumbrar, no caso, como as empresas convidadas poderiam ofertar um preço por um bem que elas não sabiam exatamente qual era, e, também, como a Administração Municipal poderia realizar um julgamento objetivo, ante a ausência da especificação dos equipamentos tanto no edital como nas propostas das licitantes. Verifica-se, pois, pertinente o questionamento efetuado.

58. O arrolado, como gestor dos recursos federais transferidos e agente homologador do Convite 11/2004, é responsável pelas impugnações apontadas nesta TCE, que estão fundamentadas na Lei 8.666/1993 e na jurisprudência desta Corte de Contas e respaldadas nos documentos constantes deste processo de TCE. Não há, pois, como aceitar as alegações de que não houve a participação do ex-prefeito nas irregularidades e a de que a documentação dos autos não demonstra a prática dos atos irregulares a ele imputados.

59. Da mesma forma, não é acatado o argumento de que foram observados os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, uma vez que o arrolado não logrou comprovar a destinação dos recursos recebidos, nem afastar as infrações à Lei de Licitações, questionadas nos autos.

60. Verificado, pois, que permanecem as irregularidades contestadas nesta TCE e, portanto, o prejuízo ao erário apontado, é pertinente arrolar o então gestor como responsável solidário no débito apurado, a teor do art. 16, §2º, “a” e “b”, da Lei Orgânica, não havendo, diferentemente do argumentado, qualquer desproporção na medida.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

61. 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.

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

63. 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

64. Conforme demonstrado na instrução à peça 3, não foi comprovado o nexo causal entre a UMS apresentada com o objeto do convênio e os recursos repassados, motivo pelo qual restou configurado, além de débito integral dos recursos do convênio, dano ao erário municipal no valor da contrapartida aplicada (R\$ 18.125,54). 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

65. Em prestígio à economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente deste Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

66. 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. 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.

73. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Denir Perin apresentou defesa, mas não logrou afastar as irregularidades levantadas na execução do Convênio 1654/2003. A empresa Planam Indústria Comércio e Representação Ltda., bem como seus sócios, Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin e Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, 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 julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

74. 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.

75. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento do débito imputado e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. 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

76. 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 a Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91), o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e a empresa Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43) revéis nestes autos;

b) Rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativas interpostas por Denir Perin (CPF 346.456.839-34)

c) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. Denir Perin (CPF: 346.456.839-34), então Prefeito do município de Querência/MT, 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 da importância indicada atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do 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
DENIR PERIN CPF 346.456.839-34 (Então Prefeito do município de Querência/MT)	61.674,46	16/6/2004
CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN CPF 207.425.761-91 (Então Sócia-Administradora da Planam Ltda.)		
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF 594.563.531-68 (Então Sócio-Gerente da Planam Ltda.)		

PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA CNPJ 37.517.158/0001-43 (Empresa contratada)		
---	--	--

- e) Aplicar individualmente aos responsáveis Denir Perin, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o 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 MATO GROSSO, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base nos art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- h.2) Tribunal de Contas do Estado de MATO GROSSO e ao Ministério Público Estadual daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Querência/MT;
- 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.”

É o Relatório.