

OPERAÇÃO SANGUESSUGA
AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE (UMS)

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC 014.672/2010-3

Apenso: TC 025.192/2007-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Campinápolis/MT

Responsável: Joaquim Matias Valadão (CPF 482.305.701-59); Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91); Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43); Ronildo Pereira Medeiros (CPF 793.046.561-68); Paulo José Sampaio Bastos (CPF 907.461.715-87); e Unisau – Comércio e Indústria Ltda. (CPNJ 05.791.214/0001-47).

Procurador ou Advogado: Valber da Silva Melo, OAB/MT 8.927, com substabelecimento para Luiz Mário do Nascimento Júnior, OAB/MT 12.886 (peças 28-31) e Davi Magalhães da Silva, OAB/BA 30.323 (peça 42).

Interessado em Sustentação Oral: Não há.

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra Joaquim Matias Valadão, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Planam Indústria Comércio e Representação Ltda., Ronildo Pereira Medeiros, Paulo José Sampaio Bastos e Unisau – Comércio e Indústria 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: 25007.002371/07-71	Auditoria DENASUS 5140 (peça 1, p. 6-25)
Convênio Original FNS: 1864/2003 (peça 2, p. 8-15)	Convênio Siafi: 495304
Início da vigência: 31/12/2003	Fim da vigência: 21/5/2005

Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Campinápolis		UF: MT	
Objeto Pactuado: uma unidade móvel de saúde.			
Valor Total Conveniado: R\$ 109.950,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 99.950,00		Percentual de Participação: 90,90	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 10.000,00		Percentual de Participação: 9,10	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2004OB403090 (peça 2, p. 21 e 26)	26/5/2004	28/5/2004 (peça 6, p. 37)	99.950,00

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

EFETIVAÇÃO DAS CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS

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

I- Débito I (refere-se ao veículo da unidade móvel de saúde).

Responsável	Ofício Citação (peças)	Ofício Audiência (peças)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peças)
Joaquim Matias Valadão <i>(Então prefeito do Município de Campinápolis/MT)</i>	18 e 20	18 e 20	Peças 36, 39 e 40
Cléia Maria Trevisan Vedoin <i>(Sócia-Administradora da Planam Ltda.)</i>	21 e 27	-	34 e 35
Luiz Antônio Trevisan Vedoin <i>(Sócio-Gerente da Planam Ltda.)</i>	22 e 27	-	33 e 34
Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda <i>(empresa contratada)</i>	23 e 27	-	34 e 35

3.1. A citação do Sr. Joaquim Matias Valadão, então prefeito do Município de Campinápolis/MT, teve por fundamento a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos

recebidos, tendo em vista a ausência de nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos do convênio, os documentos comprobatórios das despesas fornecidos e a unidade móvel de saúde apresentada como sendo a adquirida no âmbito do convênio, ante as seguintes ocorrências:

- a) a Nota Fiscal 183, de 9/6/2004, expedida pela empresa Planam Ltda. e utilizada para comprovar a despesa com o veículo da unidade móvel de saúde pactuada, não faz referência ao número do chassi ou a qualquer outro dado específico do veículo fornecido;
- b) as características do veículo descrito na Nota Fiscal 183, de 9/6/2004 (marca/modelo: Iveco/Daily Furgão 69,12; potência 122CV), divergem das do veículo apresentado à equipe de auditoria do Denasus/CGU como sendo o adquirido mediante o Convênio 1864/2003 (marca/modelo: Iveco/Daily 35.10; potência: 103CV; ano de fab.: 2003; chassi SPCVH108303003019). Além disso, a Nota Fiscal 183, de 9/6/2004, não contém o atesto de recebimento do bem por parte da Administração Municipal, em desacordo com os art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Tais irregularidades acarretam a conclusão de que a empresa acabou por receber recursos do Convênio 1864/2003 sem, no entanto, haver comprovação de que forneceu, de fato, o veículo;
- c) ausência da documentação de propriedade do veículo. Além disso, pesquisa realizada no sítio do Renavam, em 2008, informou que não havia veículo registrado em nome da Prefeitura de Campinápolis com as características daquele descrito na Nota Fiscal 183, nem com o chassi (SPCVH108303003019) daquele que foi apresentado à equipe de auditoria do Denasus/CGU como sendo o adquirido no âmbito do convênio; e
- d) a Nota Fiscal 183, de 9/6/2004, não faz referência ao número do convênio.

3.2. A citação da empresa Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. e de seus administradores, Sra. Cléia Maria Trevisan Vedoin e Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, teve por fundamento o fato de que a empresa recebeu recursos do convênio, sem que tenha restado demonstrada a efetiva entrega do veículo da unidade móvel de saúde pactuada, tendo em vista as inconsistências nos documentos comprobatórios do fornecimento do veículo, relatadas nas letras “a”, “b” e “c” do subitem 3.1, acima.

Débito I	Data da Ocorrência
R\$ 73.485,00	17/6/2004

II. Débito II (refere-se aos equipamentos/trans formação da unidade móvel de saúde).

Responsável	Ofício Citação (peças)	Ofício Audiência (peças)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peças)
Joaquim Matias Valadão <i>(Então prefeito do Município de Campinápolis/MT)</i>	18 e 20	18 e 20	36, 39 e 40
Ronildo Pereira Medeiros <i>(Administrador de fato da Unisau Ltda.)</i>	24 e 27	-	34 e 37
Paulo José Sampaio Bastos <i>(Sócio-Administrador da Unisau Ltda.)</i>	25	-	38

Unisau - Comércio e Indústria Ltda. <i>(Empresa contratada)</i>	26 e 27	-	34 e 37
--	---------	---	---------

3.3. A citação do Sr. Joaquim Matias Valadão, então prefeito do Município de Campinápolis/MT, teve por fundamento a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, tendo em vista a ausência de nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos do convênio, os documentos comprobatórios das despesas e o objeto conveniado, ante as seguintes ocorrências:

- a) os equipamentos descritos na Nota Fiscal 51, de 9/6/2004, expedida pela empresa Unisau Ltda. e utilizada para comprovar as despesas com os equipamentos/trans formação da unidade móvel de saúde pactuada, não estavam presentes na unidade móvel de saúde, de chassi SPCVH108303003019, apresentada à equipe de auditoria do Denasus/CGU como sendo a adquirida no âmbito do Convênio 1864/2003, nem foram localizados no Município de Campinápolis/MT pela equipe do Denasus/CGU. Além disso, a Nota Fiscal 51 não contém o atesto de recebimento dos bens por parte da Administração Municipal, em desacordo com os art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Tais irregularidades acarretam a conclusão de que a empresa acabou por receber recursos do Convênio 1864/2003 sem, no entanto, haver comprovação de que forneceu, de fato, os equipamentos/trans formação da unidade móvel de saúde pactuada;
- b) a Nota Fiscal 51, de 9/6/2004, não faz referência ao número do convênio.

3.4. A Citação da empresa Unisau - Comércio e Indústria Ltda. e de seus administradores, Srs. Ronildo Pereira Medeiros e Paulo José Sampaio Bastos, teve por fundamento o fato de que a empresa recebeu recursos do convênio, sem que tenha sido demonstrada a efetiva entrega dos equipamentos/trans formação da unidade móvel de saúde pactuada, tendo em vista a ocorrência relatada na letra “a” do subitem 3.3, acima.

Débito II	Data da Ocorrência
R\$ 26.450,00	17/6/2004

3.5. A audiência foi realizada junto ao então prefeito, Sr. Joaquim Matias Valadão, com o objetivo de oportunizar a apresentação de razões de justificativas acerca das seguintes irregularidades identificadas na Ação Fiscalizadora 5140, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 1864/2003 (Siafi 495304):

- a) **Irregularidade:** não comprovação da aplicação da contrapartida do Convênio 1864/2003. **Norma infringida:** Cláusula 3ª do Termo de Convênio;
- b) **Irregularidade:** não apresentação da prestação de contas final do Convênio 1864/2003. **Norma infringida:** Cláusula 2ª, Item II, Subitem 2.4 do Termo de Convênio; art. 28 da Instrução Normativa - STN 1/1997; e
- c) **Irregularidade:** não comprovação da realização de procedimento licitatório para a aquisição da unidade móvel de saúde objeto do Convênio 1864/2003. **Norma infringida:** art. 2º da Lei 8.666/1993; Cláusula 2ª, Item II, Subitem 2.10 do Termo de Convênio.

AS ALEGAÇÕES DE DEFESA

4. Os Srs. Joaquim Matias Valadão, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ronildo Pereira Medeiros e as empresas Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. e Unisau – Comércio e Indústria Ltda. após o decurso do prazo regimental não apresentaram defesa em resposta aos ofícios de citação/audiência, 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 pelo Sr. Paulo José Sampaio Bastos (peça 41).

ARGUMENTOS APRESENTADOS À PEÇA 41, P. 1-5 – DOS FATOS

6. Após breve contextualização do processo em curso, o responsável afirma que as alegações constantes dos autos no sentido de responsabilizá-lo solidariamente com a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda. pelos recursos recebidos por força do Convênio 1864/2003 “não correspondem de forma alguma à verdade real dos fatos”.

7. Inicialmente afirma que, apesar de a empresa ter sido criada em 1º/7/2003 por ele e pelo Sr. Antônio Sérgio de Aragão Topázio, na cidade de Lauro de Freitas/BA, e posteriormente transferida para os Srs. Ronildo Pereira de Medeiros e Luiz Antônio Trevisan Vedoin, durante o período em que o responsável figurou como administrador no contrato social “**a Unisau jamais participou de qualquer licitação em todo o território nacional e, até mesmo, realizou operações bancárias, tais como: depósitos e transferências de recursos, com o conhecimento ou anuência destes**”.

8. Nesse sentido aduz que não há elementos nos autos que demonstrem ou vinculem sua participação nas falcatruas perpetradas pelas empresas comandadas pela família Vedoin e que lhe foi atribuída suposta responsabilidade em razão de sua participação no quadro societário da empresa Unisau à época da licitação, utilizando-se como prova o Contrato Social e a proposta da empresa Unisau à Prefeitura do Município de Campinápolis/MT. Alega que, de acordo com a investigação da Polícia Federal, esses documentos foram utilizados pelos demais responsáveis “**sem conhecimento e autorização dos então sócios da Unisau**”, os quais “**não tinham ciência dos ilícitos praticados pelos Vedoin**”.

9. Esclarece que os documentos mencionados pelo TCU no processo, quais sejam, recibos, autorizações para terceiros, cheques e notas fiscais, não foram fornecidos nem encaminhados por ele nem por seu ex-sócio a qualquer Comissão de Licitação e acrescenta que não existem provas de que tenha participado de licitação como representante legal da Unisau, tendo inclusive fornecido voluntariamente sua assinatura à Polícia Federal em depoimento na cidade de Salvador/BA, para a realização de exame grafológico.

10. Afirma que “jamais promoveu qualquer movimentação financeira na referida sociedade, nunca teve conhecimento das operações realizadas por ela, e, principalmente, não obteve qualquer proveito, seja financeiro, ou de qualquer ordem, pela ‘criação’ da UNISAU”.

11. Com vistas a confirmar suas afirmações, o responsável cita trechos do Relatório da CPMI das Ambulâncias que traz partes do depoimento do Sr. Luiz Vedoin à Justiça Federal e do Termo de Verificação Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil, de lavra do Auditor Fiscal Perfecto Garrido Carneiro, cuja cópia foi juntada à sua defesa (peça 41, p. 13-22).

12. Acrescenta que não foi indiciado em nenhum inquérito, nem acusado em ação penal, uma vez que não haveria provas de que teria se beneficiado do “esquema dos Sanguessugas”, até porque isso jamais teria ocorrido.

ANÁLISE

13. Inicialmente, juntou-se à peça 44 dos presentes autos cópias do contrato social da Unisau e de suas alterações, originárias do TC 022.185/2009-3 (peça 17, p. 4-12), a título de prova emprestada, em consonância com a doutrina e jurisprudência desta Corte, a qual sempre lhe admitiu validade, visto que o princípio da verdade real autoriza a utilização de quaisquer meios lícitos para se atingir o perfeito entendimento dos fatos (Precedentes: Acórdão 79/2000-TCU-1ª Câmara,

Acórdão 143/1997-TCU-2ª Câmara, Decisão 87/1998-TCU-2ª Câmara, Decisão Sigilosa 429/1995-TCU-Plenário).

14. Cabe esclarecer que os presentes autos tratam de apurar a responsabilidade em processo de contas, ou seja, averiguar se o agente foi responsável por dano causado mediante ato ilícito ou antieconômico.

15. O que se deve verificar é a responsabilidade do agente, saber se ele deu causa, com sua conduta ativa ou passiva, ao dano causado ao erário. Afinal aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito, e aquele que, por ato ilícito causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

16. Encontra-se pacificado na doutrina deste Tribunal que a responsabilidade aqui apurada é subjetiva, ou seja, depende da existência de culpa ou dolo (precedentes: Acórdão 67/2003-TCU-2ª Câmara, Acórdão 44/2006-TCU-Plenário e Acórdão 11.160/2011-TCU-2ª Câmara, entre outros).

17. Pode-se conceituar culpa como conduta voluntária contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível (CAVALIERI FILHO, S. Programa de Responsabilidade Civil. 9ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010. Pg. 35).

18. No presente caso o responsável aceitou figurar como sócio da empresa, ainda que temporariamente, após o convite de seu primo, que trabalhava como contador. Ainda que a vontade não se dirigisse a se locupletar, a causar dano ao erário, ela se dirigia à própria conduta: constituir a empresa que posteriormente lhe contrataria. Após esse fato, o recorrente agiu como representante comercial da empresa que ele mesmo constituíra. Tais fatos constam da defesa apresentada pelo responsável nos autos do TC 020.002/2009-6, apreciado por este Tribunal mediante Acórdão 7.279/2011-TCU-2ª Câmara.

19. Ao aceitar voluntariamente a condição de sócio no quadro societário da empresa Unisau (cf. contrato social da empresa à peça 41, p. 1-9), ao abrir conta em seu nome para movimentação financeira da empresa e, de forma temerária, entregar seu cartão do banco e senha para terceiros, o responsável assumiu o risco pelos atos praticados em seu nome pela empresa, não importando para fins de responsabilização perante este Tribunal qual foi sua motivação para fazê-lo.

20. Em análise de recurso para reforma de deliberação deste Tribunal em outro processo no qual o Sr. Paulo também figura como responsável, em razão de sua atuação frente à empresa Unisau, assim se pronunciou a Serur quanto à questão (Acórdão 8.671/2011-TCU-2ª Câmara, Processo 018.174/2008-5):

49. O Termo de Verificação em que se baseia a defesa do recorrente salienta que o Sr. Paulo José Sampaio Bastos teria agido como representante da UNISAU, citando a existência de cheques emitidos e de documentos rubricados pelo recorrente: recibos, autorização para que terceiros recebam quantia referente e à aquisição de equipamentos para a UMS.

(...)

51. Dessa forma, o caso não se confunde com a situação em que o “sócio-laranja” apenas tem seus dados utilizados na constituição de empresa, para que os sócios de fato a utilizem como instrumento na prática de irregularidades. Nesses casos a desconsideração da pessoa jurídica apresenta-se inapropriada, pois os sócios de fato não são atingidos (Acórdão 3.192/2011 – 2ª Câmara). Na situação em exame, o recorrente possui instrução justamente em Contabilidade (fl. 4, Anexo 2), estando além da instrução e informação atribuídas ao “homem médio” e do nível de precaução usualmente exigido.

52. Apesar da omissão na CTPS do recorrente, a UNISAU se utilizou de seus serviços. Tal omissão é explicada pelo fato de o recorrente ter sido sócio-gerente, e não empregado da

empresa.

53. Na hipótese de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixa a responsabilidade solidária do terceiro que de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, nos termos do art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992.

54. Ainda que não tenha aferido proveito das operações ilícitas empreendidas pela UNISAU, a atuação do recorrente como representante comercial e como sócio gerente é causa sem a qual não teria ocorrido o dano ao erário. De tal sorte que se revela adequada a condenação do responsável em débito, na forma do Acórdão recorrido.

(...)

66. Ressalte-se que o recorrente não teve seus documentos utilizados sem seu consentimento, estando ciente da constituição de empresa em seu nome. Também não se trata de caso em que o sócio “laranja”, após fornecer seu nome e sua documentação para constituir a empresa em seu nome, permanece completamente alheio às operações, como demonstram os autos.

21. Quanto à contestação das assinaturas em documentos referentes à licitação, informa-se que não houve comprovação da realização de procedimento licitatório para a aquisição do objeto do Convênio 1864/2003, sendo essa uma das irregularidades acerca da qual o ex-prefeito foi instado a se manifestar nos presentes autos. No entanto, consta do processo que a empresa Unisau – Comércio e Indústria Ltda. recebeu R\$ 26.450,00 dos recursos repassados pelo FNS ao Município de Campinápolis/MT (peça 6, p. 28, e 29 e 37), sem que tenha restado comprovado, nos autos, o efetivo fornecimento dos serviços pelos quais foi paga.

22. Não há como eximir o defendente da responsabilidade pelos atos da empresa no período em que figurou como seu representante legal, uma vez que estava ciente da constituição da empresa em seu nome, bem como forneceu seu nome e documentos para abertura da empresa da conta corrente por ela movimentada, ao contrário de um sócio “laranja”, que tem seu nome usado sem seu consentimento.

23. Mais do que isso, segundo as informações constantes do Termo de Verificação Fiscal incluído nos autos, o Sr. Paulo Bastos outorgou amplos poderes de gerência e forneceu o cartão do banco e senha a terceiros (peça 41, p.15), bem como assinou cheques no período em nome da empresa (cf. item 30 à peça 45, p. 7, juntado aos presentes autos por cópia do Termo de Verificação Fiscal apresentado pelo responsável em sua defesa no processo 021.801/2009-7, já que a cópia fornecida em sua defesa nos presentes autos está incompleta), ao contrário do que alega em sua defesa quando afirma que “jamais promoveu qualquer movimentação financeira na referida sociedade”.

24. Além disso, há que se considerar que era possível para o responsável prever as consequências de suas ações, dada sua formação na área contábil.

25. Diante desses fatos, a alegação de que o responsável desconhecia as atividades da empresa e de que essas atividades não contaram com sua anuência, não permite eximir sua responsabilidade, pois no mínimo agiu com negligência e imprudência.

26. Mesmo não havendo elementos suficientes para se afirmar se o responsável teve ou não a intenção de causar dano ao erário, cabe destacar que também há dolo quando a pessoa, embora não tenha a deliberada intenção de alcançar o resultado, aceita assumir o risco de produzi-lo em razão de sua conduta, como ocorreu no caso em questão.

27. Os elementos de prova trazidos aos autos pela defesa (peça 41, p. 13-22) dão conta que os Srs. Luiz Antônio Vedoin e Ronildo Pereira de Medeiros já eram sócios de fato da empresa Unisau desde sua entrada em operação, e não apenas a partir de 20/10/2005 quando passaram a

figurar como sócios após alteração do contrato social, motivo pelo qual foram arrolados como responsáveis solidários.

28. O fato de não haver registros nos presentes autos que denotem o recebimento, pelo responsável, de alguma vantagem financeira como consequência das operações da empresa Unisau, não o exime de responsabilidade perante o TCU. Para que haja responsabilização perante esse Tribunal, não é necessária a comprovação de que a pessoa física do responsável tenha logrado qualquer proveito como consequência das irregularidades cometidas. Basta, para tanto, que tenha contribuído de forma decisiva para consumação do resultado danoso, não importando a destinação do produto do ato ilícito praticado, segundo a teoria da responsabilidade subjetiva, unanimemente adotada pelo Tribunal de Contas da União (precedentes: Acórdão 7.279/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 8.197/2011-TCU-2ª Câmara, entre outros).

29. Ademais, ainda que ele não tenha se locupletado ao final do processo, esse não enriquecimento pode ter ocorrido por outros fatores, alheios à sua vontade.

ARGUMENTOS APRESENTADOS À PEÇA 41, P. 5-7 – DO DIREITO

30. O responsável entende restar claro que a imputada responsabilidade decorre da prática de ato de improbidade administrativa e destaca que não adotou nenhuma conduta ímproba nem tampouco se beneficiou desta, não utilizou recursos públicos nem concorreu para o cometimento do dano apurado, pelo que, não pode responder pelo pagamento dos débitos questionados pelo TCU.

31. Reforça que diante de seu desconhecimento da existência do esquema escuso planejado pela família Vedoin, e da ausência de proveito econômico por parte do responsável, inexistente o dolo e não subsiste a possibilidade de incidência das condutas cominadas no art. 10, § 1º, e art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

32. Argumenta que não há nexos na responsabilização do defendente com fundamento no referido dispositivo, segundo o qual “prestará contas terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”, visto que o responsável não contratou, não é parte interessada na prática do ato e não concorreu para o cometimento do dano. Além disso, alega que não havia como prestar contas de uma situação que para ele era desconhecida.

33. Mais uma vez retorna à questão das rubricas e assinaturas dos documentos mencionados pelo TCU, afirmando que não são suas nem de seu sócio: “Não é preciso ser *expert* para constatar que a rubrica e a assinatura do Réu apostas no Contrato Social e na Alteração do Contrato Social são completamente diferentes das constantes nos documentos”.

34. Acrescentou que, “pelo que se depreende, terceiros utilizaram a documentação da empresa Unisau e falsificaram a assinatura do Denunciado (Paulo Bastos) nos documentos destinados ao procedimento licitatório”.

35. Por fim, o responsável entende ilegítima a aplicação pelo TCU de qualquer sanção sobre ele, posto que ausente a comprovação da culpa em sentido *latu sensu*, vez que não participou nem autorizou a participação em licitações em seu nome ou em nome da Unisau, devendo as pessoas que efetivamente se locupletaram responder pelo pagamento de tais quantias.

ANÁLISE

36. Nestes autos, não se legitima o exame da responsabilidade do defendente sob a ótica da improbidade administrativa, motivo pelo qual a citação do responsável baseou-se na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Cabe destacar que em sede de Tomada de Contas Especial, restringe-se a atuação do Tribunal de Contas da União ao julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.

37. O chamamento ao processo da empresa e de seus administradores deu-se como terceiros que, como contratantes ou partes interessadas na prática do mesmo ato, de qualquer modo hajam concorrido para o cometimento do dano apurado (art. 16, §2º, “b”, da Lei Orgânica do TCU).

38. Diante das diversas inconsistências/divergências verificadas nos documentos comprobatórios apresentados, não restou comprovado o fornecimento do veículo objeto do convênio, no qual a Unisau deveria realizar o serviço de transformação e instalar os equipamentos. Além disso, verificou-se que os equipamentos constantes da Nota Fiscal 51, expedida pela Unisau Ltda., além de não terem sido instalados na UMS inspecionada, não haviam sido localizados no município (item 3.9, peça 1, p. 22). Comprovado o pagamento à empresa Unisau (peça 6, p. 28, e 29 e 37), sem a comprovação de contraprestação dos equipamentos e serviços de transformação, configurou-se o dano ao erário imputado solidariamente ao ex-prefeito, à empresa fornecedora e aos seus administradores.

39. A alegação referente às assinaturas e à responsabilização do Sr. Paulo Bastos já foi objeto de análise nos itens 13 a 29 desta instrução.

40. A cópia da carteira de trabalho encaminhada (peça 41, p. 10-12) comprova que o responsável não exerceu atividade formal como empregado no período, mas não permite qualquer conclusão acerca de suas atividades na empresa Unisau, uma vez que figurava no período com sócio gerente e não como funcionário, não cabendo, portanto, registro em carteira para suas atividades.

41. Rejeitadas, assim, as alegações de defesa apresentadas.

ARGUMENTOS À PEÇA 41, P. 7-8 – DOS PEDIDOS

42. Diante do exposto, o responsável requer deste Tribunal seja afastada a responsabilidade do Sr. Paulo Bastos em relação ao pedido de restituição dos valores apurados, posto que inexistente o elemento subjetivo da conduta ímproba, bem como não houve qualquer proveito deste advindo das condutas perpetradas no esquema fraudulento deflagrado pela Polícia Federal na chamada “Operação Sanguessugas”, não subsistindo, assim, nenhuma razão de fato ou de direito que justifique a aplicação de tal sanção.

ANÁLISE

43. Considerando que não foram acatadas as justificativas apresentadas pelo responsável às irregularidades questionadas por este Tribunal e comprovadas nos autos, não é possível afastar sua responsabilidade pelo ressarcimento do dano apurado.

44. 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.

45. Dessa forma, devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo José Sampaio Bastos, impondo-se a condenação solidária à restituição dos recursos repassados diante da não comprovação do fornecimento dos serviços pagos, 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.

COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Ao Congresso Nacional

46. 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.

47. 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.

48. 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

49. 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 trinta e seis parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c art. 217 do RI/TCU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

50. 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.

51. 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.

52. Nesse diapasão, cabe lembrar as principais consequências, externas e internas a este Tribunal, do que se convencionou denominar “Operação Sanguessuga”:

- a) prisão preventiva de 48 pessoas e execução de 53 mandados de busca e apreensão;
- b) apenas em Mato Grosso, foram instaurados 136 inquéritos que resultaram em 435 indiciamentos por diversos crimes, como corrupção passiva, tráfico de influência, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha;
- c) oferecimento de Denúncia do Ministério Público Federal, e acatada pela Justiça Federal do Estado do Mato Grosso, contra 88 responsáveis;

- d) criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigação dos fatos (CPMI das ambulâncias);
 - e) execução de fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU em 1.454 convênios federais firmados com o objetivo de adquirir unidades móveis de saúde;
- encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. Diante do todo o exposto, é de se concluir que o Sr. Paulo José Sampaio Bastos, sócio administrador da Unisau Ltda., apresentou defesa, mas não logrou afastar sua responsabilidade nos presentes autos.

58. Os demais responsáveis 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 final julgamento, consoante os termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

59. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta do ex-prefeito, o gestor deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

60. Propõe-se, ainda, que, na dosimetria da multa aplicada ao então gestor, sejam levadas em consideração as irregularidades a ele imputadas por meio de audiência constante nos autos, as quais não foram justificadas, em especial a omissão no dever de prestar contas.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

61. 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 revéis os responsáveis Joaquim Matias Valadão (CPF 482.305.701-59), Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68), Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43), Ronildo Pereira Medeiros (CPF 793.046.561-68) e Unisau – Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 05.791.214/0001-47).

b) Rejeitar as alegações de defesa interpostas por Paulo José Sampaio Bastos (CPF 907.461.715-87).

c) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. Joaquim Matias Valadão (CPF 482.305.701-59), então Prefeito do município de Campinápolis/MT, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno;

d) Condenar solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento das importâncias indicadas atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Débito (R\$)	Data da Ocorrência
Joaquim Matias Valadão <i>(Então prefeito do Município de Campinápolis/MT)</i>	482.305.701-59		
Cléia Maria Trevisan Vedoin <i>(Sócia-Administradora da Planam Ltda.)</i>	207.425.761-91	73.485,00	17/6/2004
Luiz Antônio Trevisan Vedoin <i>(Sócio-Gerente da Planam Ltda.)</i>	594.563.531-68		

Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. <i>(empresa contratada)</i>	37.517.158.0001-43		
Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Débito (R\$)	Data da Ocorrência
Joaquim Matias Valadão <i>(Então prefeito do Município de Campinápolis/MT)</i>	482.305.701-59	26.450,00	17/6/2004
Ronildo Pereira Medeiros <i>(Administrador de fato da Unisau Ltda.)</i>	793.046.561-68		
Paulo José Sampaio Bastos <i>(Sócio-Administrador da Unisau Ltda.)</i>	907.461.715-87		
Unisau - Comércio e Indústria Ltda. <i>(Empresa contratada)</i>	05.791.214.0001-47		

e) Aplicar individualmente aos responsáveis Joaquim Matias Valadão, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Ronildo Pereira Medeiros, Paulo José Sampaio Bastos, Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. e Unisau – Comércio e Indústria 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 trinta e seis 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 no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- h.2) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;
- h.3) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e
- h.4) Secretaria Federal de Controle Interno.

4ª Secex, 4/9/2012.

(assinado eletronicamente)

MARIA CÉLIA SILVA VIANA
Auditora Federal de Controle Externo
Matr. 6508-0