

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 021.449/2009-9

Apenso: TC 028.697/2007-2

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)

Unidade: Prefeitura de Alta Floresta/MT.

Responsáveis: Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF 207.425.761-91), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68), Paulo José Sampaio Bastos (CPF 907.461.715-87), Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43), Romoaldo Aloísio Borazynski Júnior (CPF 325.242.189-53), Ronildo Pereira Medeiros (CPF 793.046.561-68) e Unisau Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 05.791.214/0001-47).

Advogados constituídos nos autos: Nelma Betânia Nascimento Siculo (OAB/MT 5176-B), Marcus Vinicius Furtado Coelho (OAB/DF 18.958) e Davi Magalhães da Silva (OAB/BA 30.323).

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 pelos seus Dirigentes e pelo Ministério Público, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, PAULO JOSÉ SAMPAIO BASTOS, PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA, ROMOALDO ALOÍSIO BORAZYNSKI JÚNIOR, RONILDO PEREIRA MEDEIROS, 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: 25007002081/07-28	Auditoria DENASUS 5029 (peça 1, p. 5-34)
Convênio Original FNS: 1470/2003 (peça 2, p. 16-23)	Convênio Siafi: 496542
Início da vigência: 31/12/2003	Fim da vigência: 21/5/2005
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura Municipal de Alta Floresta	UF: MT
Objeto Pactuado: uma UMS do tipo ônibus com consultório médico-odontológico.	
Valor Total Conveniado: R\$ 112.450,00	
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 99.950,00	Percentual de Participação: 88,88

Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 12.500,00		Percentual de Participação: 11,12	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2004OB403088 (peça 2, p. 35)	26/5/2004	28/5/2004 (peça 5, p. 44)	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 à peça 9, p. 2-26.

Responsável	Ofício Citação (peça)	Ofício Audiência (peça)	Recebimento (AR) Publicação (DOU) (peça)
ROMOALDO ALOÍSIO BORAZYSKI JÚNIOR	2267/2011-TCU/SECEX-4 (peça 16)		Peça 33
PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA	2268/2011- TCU/SECEX- 4 (peça 17)	-	Peça 27
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN	2269/2011- TCU/SECEX- 4 (peça 18)	-	Peça 28
CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN	2270/2011- TCU/SECEX- 4 (peça 19)	-	Peça 29
PAULO JOSÉ SAMPAIO BASTOS	2272/2011- TCU/SECEX- 4 (peça 21)		*
RONILDO PEREIRA MEDEIROS	2273/2011- TCU/SECEX- 4 (peça 22)	-	Peça 36
UNISAU COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA	2577/2011- TCU/SECEX- 4 (peça 37)	-	Peça 41

* Embora não tenha sido localizado nos autos o comprovante de ciência de recebimento do ofício de citação encaminhado ao Sr. Paulo José Sampaio Bastos, os elementos de defesa encaminhados pelo responsável em 17/11/2011, em resposta ao referido ofício, suprem a ausência do Aviso de Recebimento dos Correios.

Das Alegações de Defesa

4. Conforme despacho à peça 42, os responsáveis Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Unisau Comércio e Indústria Ltda. e Ronildo Pereira Medeiros, após o decurso do prazo regimental, não

apresentaram defesa em resposta aos Ofícios de Citação encaminhados, 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. Romoaldo Aloísio Borazynski Júnior (CPF: 325.242.189-53), então Prefeito do município de Alta Floresta/MT e, logo após, os argumentos apresentados por Paulo José Sampaio Bastos.

6. Os responsáveis foram citados em razão da ausência de nexo causal entre a UMS adquirida e os recursos federais utilizados na execução do Convênio 1470/2003 (Siafi 496542), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Alta Floresta/MT, diante da não apresentação do CRLV, da ausência de transferência de propriedade do veículo para a Prefeitura Municipal, da divergência de características do veículo vistoriado (marca e ano de fabricação) e a nota fiscal e a proposta apresentada no Convite 49/2004 pela empresa fornecedora do veículo (peça 9, p. 15-17, item 11), da seguinte forma:

a) Com relação à execução do Convite 49/2004, destinado à aquisição de um ônibus para posterior transformação em UMS, foram citados solidariamente pelo valor dos recursos utilizados (R\$ 69.950,00 em 4/6/2004) o então prefeito, a empresa Planam, e seus sócios administradores;

b) Com relação à execução do Convite 50/2004, destinado à aquisição de equipamentos médicos e odontológicos e aos serviços de transformação do ônibus em UMS, foram citados solidariamente pelo valor dos recursos utilizados (R\$ 30.000,00, em 4/6/2004) o então prefeito, a empresa Unisau, seus administradores de fato e de direito.

7. Além disso, os responsáveis foram alertados da necessidade de apresentar alegações de defesa quanto ao superfaturamento apurado na aquisição do veículo objeto do Convite 49/2001, demonstrado no pronunciamento da 4ª Secex/D4 (peça 9, p. 13-15, item 10), caso lograssem êxito em comprovar o nexo de causalidade anteriormente questionado.

8. No caso do Sr. Romoaldo Aloísio Borazynski Júnior, informou-se no ofício de citação, adicionalmente, que caso fosse comprovado o nexo de causalidade então questionado, o ex-prefeito deveria apresentar também alegações de defesa em razão de haver sido constatado que a UMS não foi posta em funcionamento, não proporcionando atendimento médico e odontológico à população de Alta Floresta/MT, finalidade do convênio em tela, e que tal fato constituía motivo para a imputação de débito pelo valor total transferido pelo Ministério da Saúde ao gestor em razão do descumprimento da Cláusula Quinta do Termo do Convênio.

Da defesa apresentada pelo então prefeito, Sr. Romoaldo Aloísio Borazynski Júnior

A mesma defesa e os mesmos elementos de prova foram apresentados pelo responsável por mais de uma vez, tendo sido incluídas nos autos repetidamente às peças 34, 39 e 40. Durante a análise a seguir as referências de numeração corresponderão à defesa incluída à peça 40, mais recente.

Argumentos à peça 40, p. 1-13 – Da boa-fé

Após breve histórico e contextualização dos fatos (peça 30, p. 1-2), o responsável relata que o prazo de vigência do Convênio 1470/2003 encerrou-se em 20/7/2005, após o término da gestão do prefeito ao final de 2004, destacando, entretanto, que a licitação foi realizada no último ano de gestão e o veículo entregue no final do mandato.

DA UTILIZAÇÃO DA UMS E DA RESPONSABILIDADE DO ENTÃO PREFEITO

Informados pela CGU das irregularidades ora apontadas constatadas em vistoria do órgão no município, o responsável e o Secretário de Saúde do município à época foram orientados a registrar as irregularidades na Delegacia de Polícia municipal, visto que o término da gestão se aproximava. O Boletim de Ocorrência 12/2004, de 17/12/2004, juntado à peça 40, p. 19-20, destaca as seguintes irregularidades praticadas pela Planam Indústria, Comércio e Representações Ltda: falta de itens como a caixa d'água para a odontologia, pendentes de regularização pela empresa; bem como marca, modelo e ano de fabricação do veículo entregue divergentes dos especificados na licitação, não identificados pelo município quando da entrega do bem.

Mesmo passando a ter conhecimento de que não se tratava do veículo licitado sustenta que exigiu do fornecedor a entrega imediata dos equipamentos faltantes a fim de possibilitar o atendimento da população e evitar a paralisação do serviço, até que se efetivasse a troca da UMS pela correta e afirma que todos os equipamentos faltantes foram entregues durante sua gestão e repassados para a atual prefeita em 1/1/2005. Como prova da entrega da caixa d'água inicialmente não recebida, apresenta as conclusões da vistoria in loco objeto do Relatório 99-2/2005, realizada entre 28 e 29/11/2005 (peça 1, p. 20).

Alega que apenas em 2007, três anos após o término de seu mandato, quando da realização de vistoria pela CGU/Denasus, se verificou que a UMS não estava mais em funcionamento.

Observa que, da mesma forma que denunciou pessoalmente a Planam imediatamente após ter conhecimento das irregularidades apontadas pela CGU, teria atendido as notificações posteriormente encaminhadas pelo Ministério da Saúde, caso tivesse tomado conhecimento quando ainda era prefeito.

Assim, acredita ter comprovado “que não praticou ou anuiu com qualquer irregularidade, bem como a população não sofreu qualquer prejuízo durante a gestão do requerente, sendo certo que a paralisação do veículo e o não atendimento das recomendações da CGU se deu exclusivamente no mandato da atual Prefeita” (peça 40, p. 4).

Além disso, afirma que não há provas nos autos de que o responsável tivesse conhecimento específico das irregularidades ora questionadas, ou mesmo autorizado ou consentido tais fatos, a uma porque não é membro de Comissão de Licitação e não a realiza, a duas porque não faz parte da comissão de patrimônio público, ressaltando que os servidores escolhidos para participar das comissões sempre demonstraram agir com zelo, probidade e capacidade.

Quanto à questão conclui que “É de conhecimento de todos ser humanamente impossível a um Chefe do Executivo vitoriar [sic] todos os trabalhos realizados por sua equipe, restringido sua função neste aspecto a apenas homologá-los posto que, conforme citado, foram integralmente praticados por pessoas legalmente investidas nas funções de orientação e supervisão” (peça 40, p. 5-6).

Segue citando trechos de doutrina e de jurisprudência afeta à responsabilização do prefeito, no sentido de que “não há improbidade se o procedimento, embora irregular foi inspirado no interesse público”.

Ressalta que sua assinatura nas “cártulas” jamais poderá ser entendida como sendo uma ação dolosa ou culposa para a efetivação do dano e que as aquisições ora questionadas foram realizadas segundo os princípios disciplinados no art. 37 da Constituição Federal, de acordo com as rotinas administrativas instituídas no município, as quais “são orientadas e supervisionadas não pelo Prefeito, mas por seus servidores investidos para tanto”.

Observa que sempre pautou suas ações como agente público e político com obediência aos princípios constitucionais, tanto que, conforme já comentado, denunciou a empresa Planam à polícia logo que tomou conhecimento das irregularidades verificadas pela CGU na execução do convênio ora questionado.

DA BOA-FÉ

Segue discorrendo sobre a evolução histórica do conceito jurídico da boa-fé nos códigos civis brasileiros e conclui que “a boa-fé não constitui um imperativo ético abstrato, mas sim uma norma que condiciona e legitima toda a experiência jurídica, desde a interpretação dos mandamentos legais e das cláusulas contratuais até as suas últimas consequências”, havendo, por isso, “a necessidade de ser ela analisada como conditio sine qua non da realização da justiça ao longo da aplicação dos dispositivos emanados das fontes do direito, legislativa, consuetudinária, jurisdicional e negocial”.

Aduz que, concebida desse modo, a boa-fé exige que a conduta individual ou coletiva seja examinada no conjunto concreto das circunstâncias de cada caso, e não em abstrato, levando em consideração o exame da totalidade das normas pertinentes a determinada matéria.

Observa que o TCU firmou o posicionamento de que existem exceções fundamentadas nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, em detrimento do princípio da legalidade.

Diante do exposto, entende ter comprovado não existirem as irregularidades questionadas, e muito menos, qualquer desvio de recurso e enriquecimento praticados pelo responsável. Afirmo que agiu de boa-fé e em razão do posicionamento do TCU em especial no Acórdão 302/2001 da Segunda Câmara e da Decisão Normativa 35/2000, nenhuma sanção poderá lhe ser aplicada.

Análise

DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO PELAS IRREGULARIDADES VERIFICADAS NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO

Esta Corte já decidiu de forma reiterada que há possibilidade de responsabilização de agentes políticos, desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença, o que restou demonstrado no presente caso (precedentes: Acórdãos 719/2011, 1295/2011, 3618/2011, 1295/2011, 3349/2011, todos da Segunda Câmara).

Durante sua gestão, o ex-prefeito foi responsável pelo encaminhamento de proposta de plano de trabalho ao Ministério da Saúde (peça 1, p. 48-52 e peça 2, p. 1), pela assinatura do Convênio e do plano de trabalho aprovado, ainda que por meio de procurador legalmente habilitado cf. instrumento de mandato (peça 2, p. 23-28), pela adjudicação e homologação dos Convites 49/2004 (peça 6, p. 17-18) e 50/2004 (peça 5, p. 49-50) validando os atos praticados pela CPL, e pela ordem dos pagamentos (peça 3, p. 16, 21-22).

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 seu saneamento.

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.

Dessa forma, resta demonstrado que o responsável foi autoridade competente no município para validar o procedimento licitatório, e que, tendo a oportunidade de corrigir as falhas verificadas e saneá-las, por exemplo, promovendo a adoção da modalidade de preços mais abrangente, determinada em lei, e a realização da pesquisa de preços de mercado exigida por lei, não o fez, assumindo para si a responsabilidade pelo resultado do certame.

DA NÃO UTILIZAÇÃO DA UMS

Primeiramente, cabe ressaltar que o débito imputado ao gestor decorre inicialmente da ausência de comprovação do nexos causal entre os recursos federais utilizados e a UMS apresentada e que será objeto de item específico desta análise. Assim, só cabe discutir acerca da utilização da UMS caso se comprove que o veículo apresentado às fiscalizações tenha sido adquirido com recursos do convênio em análise.

Feita a ressalva, observa-se que diferentes equipes de fiscalização detectaram, desde a data de aquisição do veículo apresentado (4/6/2004), a falta de equipamentos constantes do plano de trabalho e da nota fiscal emitida pela Unisau (peça 3, p. 24-25) tais como um sugador, uma seringa triplice e uma canetas de alta rotação e outra de baixa rotação, termômetro, aparelho de pressão, estetoscópio e uma caixa d'água de 150 litros, bem como a não utilização do veículo. Tais

irregularidades constam do Relatório de Verificação In Loco 126-1/2004, elaborados pelo FNS após fiscalização em 16/12/2004, (peça 3, p.32-33) e do Relatório de Fiscalização 306, decorrente do 13º Sorteio da CGU, cujos trabalhos foram realizados em outubro de 2004 (peça 4, p. 45-49 e peça 5, p. 15).

O Relatório de Verificação In Loco 99-2/2005, citado pelo responsável registrou, após vistoria realizada entre 28 e 29/11/2005, dentre outras irregularidades, que:

a UMS não se encontrava em uso;

dos equipamentos identificados ainda na gestão do ex-prefeito como faltantes, apenas a caixa d'água havia sido recebida e instalada;

não haviam sido incluídos na licitação equipamentos previstos no plano de trabalho aprovado para a sala de enfermaria como o frigobar e o gaveteiro;

não foi apresentado o CRV do veículo em nome do município;

não foi comprovada a aplicação da contrapartida.

Portanto, na hipótese de restar comprovado o nexo causal questionado, ainda assim caberá a imputação de débito no valor total repassado ao defendente uma vez que não há evidências de que a UMS tenha entrado em funcionamento e que, o responsável não apresentou qualquer comprovação de que tenha entregue a UMS completa e em condições de utilização à gestão seguinte, conforme alega.

A alegação de que só foi constatado que a UMS não estava em funcionamento após a Auditoria 5029 realizada em 2007 também não procede, visto que o fato foi registrado e notificado ao ex-prefeito desde as primeiras vistorias realizadas pelo Ministério da Saúde e pela CGU ainda na vigência de seu mandato (peça 3, p. 45-47), tanto que motivou o registro do Boletim de Ocorrência encaminhado pela defesa (peça 40, p. 19-20), única providência citada pela defesa no sentido de solucionar a questão.

DA RESPONSABILIDADE DA PREFEITA SUCESSORA

Destaca-se que não restou comprovado que o ex-gestor, responsável pela execução do convênio, tenha deixado para a próxima gestão, a UMS completa com todos os equipamentos previstos no plano de trabalho e em condições de ser utilizada na gestão da sucessora.

Reforçando as constatações das equipes de vistoria da CGU e do FNS, consta dos autos o Ofício 14/2005 – GP, de 15/4/2005, encaminhado pela prefeita sucessora em resposta aos questionamentos das equipes de fiscalização do FNS, afirmando que ao assumir a prefeitura constatou a “existência da Unidade Móvel de Saúde adquirida pela Administração anterior e estacionada no pátio da Secretaria, sem condições de uso por ter sido adquirida não atendendo as características determinadas pelo Plano de Trabalho conveniado e que constavam do Edital de Licitação” (peça 5, p.21-22).

De acordo com os documentos constantes dos autos a aquisição do bem, seu recebimento e pagamento realizou-se no mesmo dia, em 4/6/2004. A gestão da prefeita sucessora iniciou-se em 1/1/2005 e esta cumpriu com sua obrigação de prestar contas do convênio iniciado e integralmente executado na gestão anterior, encaminhando ao concedente a prestação de contas do convênio tempestivamente em 16/6/2005 (peça 5, p.32), de acordo com o entendimento deste Tribunal, nos termos da Súmula 230, segundo a qual compete ao prefeito sucessor apresentar contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor.

Adicionalmente, cabe destacar que o Município adotou medidas judiciais com vistas a apurar as responsabilidades e reparar os danos ocasionados ao ente municipal na execução do referido convênio, apresentando Ação de Improbidade Administrativa contra o ex-prefeito, denúncia ao Ministério Público Estadual, e impetrou Mandado de Segurança a fim de pleitear a retirada da inadimplência do Município no Siafi e de permitir o repasse de recursos ao Município.

DA BOA FÉ

O responsável alude à Instrução Normativa TCU 35/2000, que ratifica a necessidade de análise das ações dos gestores à luz da boa-fé, e ao Acórdão 302/2001, da Segunda Câmara como impedimento à aplicação de sanções em vista de sua alegada boa-fé.

Ocorre que nos processos do TCU, a boa-fé dos responsáveis não pode ser simplesmente presumida, mas efetivamente comprovada, demonstrada, conforme entendimento integralmente ratificado por ocasião do Acórdão 88/2003-Plenário, o que não ocorreu no presente caso.

O Acórdão 302/2001 da Segunda Câmara, citado pelo gestor, trata de recurso de reconsideração contra acórdão que julgou as contas irregulares e multou o responsável, ante a verificação de irregularidades verificadas em licitação, contratos e pagamento cumulativo de gratificações a servidores. Reconhecida a presunção da legalidade dos atos administrativos que ensejaram o pagamento das gratificações, foi dado provimento parcial ao recurso e dispensado o ressarcimento das gratificações indevidas. Este entendimento tem sido adotado pelo Tribunal apenas em situações análogas, ante a presunção de legalidade dos atos administrativos que ensejaram tais pagamentos a servidores, aliada à boa-fé desses servidores e ao caráter alimentar das parcelas salariais, mas o caso em nada se assemelha à atuação do gestor como responsável pela utilização dos recursos públicos repassados (Decisão 46/1996 Plenário, Ata 6/1996; Decisão 101/1996, 2ª Câmara, Ata 14/1996; Decisão 316/1996, Plenário, Ata 22/1996; Decisão 412/1997, Plenário, Ata 27/1997).

A responsabilidade do gestor pela execução do convênio já foi tratada nos itens 26 a 31 desta instrução.

Argumentos à peça 40, p. 14-15 – Da ausência de dolo e culpa

O requerente afirma que não praticou qualquer ilicitude nem recebeu valores de forma ilegal, mas que atuou com competência, dinamismo e boa-fé e passa a apresentar jurisprudência relativa à necessidade de dolo nos atos de improbidade.

Segue afirmando que o ressarcimento só é possível se demonstrada a atuação do agente com culpa no dito evento danoso, conforme artigo 186 do Código Civil e que no caso não foi sequer demonstrada culpa do requerente, nexos de causalidade de sua ação ou omissão a dano sofrido na sua gestão.

Observa que o nexos de causalidade é explicitado no artigo 186 do Código Civil. Segundo ele a ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência deve ser a causa do dano a outrem.

Afirma que em sua gestão a UMS foi entregue em perfeito funcionamento e atendendo à população.

Argumenta que não há comprovação de qualquer prejuízo material praticado pelo requerente, dessa forma, cita doutrina e jurisprudência no sentido de que a prova da existência do dano é pressuposto essencial e indispensável à exigência de reparação.

Diante do exposto requer a não aplicação de qualquer sanção em desfavor do responsável, inclusive a de ressarcimento.

Análise

Nestes autos, não se legitima o exame da responsabilidade do defendente sob a ótica da 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, de acordo com a Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) e não na Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

O débito imputado ao responsável decorre de ser ele o responsável pela execução do convênio e pela demonstração da regularidade da aplicação dos recursos repassados, conforme já foi objeto de análise na presente instrução, e de não ter comprovado a regular aplicação dos recursos.

Inicialmente, o débito no valor total dos recursos repassados foi imputado ao gestor em face da ausência do nexos causal entre os recursos repassados e a despesa realizada, diante da não apresentação do CRLV, da ausência de transferência de propriedade do veículo para a Prefeitura Municipal, da divergência de características do veículo vistoriado (marca e ano de fabricação) em relação ao descrito na nota fiscal e na proposta apresentada no Convite 49/2004 pela empresa fornecedora do veículo (peça 9, p. 15-17, item 11), bem como da ausência de identificação completa do veículo na nota fiscal por meio de placa, Renavam ou chassi. Além disso, caso logre

êxito comprovar onexo causal questionado, ainda deve demonstrar que a UMS atingiu seus objetivos e foi colocada em funcionamento atendendo à população, o que não ocorreu nos presentes autos.

Há jurisprudência pacífica no âmbito deste Tribunal, no sentido de que, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei n. 200/1967, é do gestor o ônus de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos (Acórdãos da Primeira Câmara 2.188, 2.202, 2.416 e 2.816, e Acórdãos da Segunda Câmara 1.456, 2.265, 2.354 e 2.433, todos de 2006). Não tendo comprovado a regular utilização dos recursos do convênio em análise diante das irregularidades elencadas e suportadas pelos documentos constantes dos autos, encontra-se configurado o dano que deverá ser recomposto independente de o gestor ter agido com deliberada intenção de lesar o patrimônio público.

Quanto à questão, apresenta-se trecho do voto condutor da Decisão 207/2002-TCU-Plenário:

[...] Restaria letra morta o princípio geral de direito que determina que todo o que causa prejuízo a outrem, dolosa ou culposamente, tem o dever de indenizar, dever esse que, na área pública, a Tomada de Contas Especial é o instrumental de concretização.

O dever de indenizar também nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A presença de dolo e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa.

A ausência de dolo e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada. [...]

Por sua vez, o Exmo. Sr. Ministro Relator, condutor do Acórdão 1.295/2011-TCU-2ª Câmara, assim se pronunciou sobre o tema:

(...) a responsabilização de agente público perante esta Corte de Contas ocorre independentemente da verificação da existência ou não de dolo por parte do agente e decorre, basicamente, da obrigação deste de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, de forma hábil e ao tempo certo (Parágrafo Único do art. 70 da CF/88; inciso I do art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; e art. 80 do Decreto-lei nº 200/67).

Portanto, o gestor tinha a obrigação legal de comprovar a regular aplicação dos recursos recebidos (Parágrafo Único do art. 70 da CF/88), já que foi responsável pela execução do convênio e que os recursos recebidos a título do convênio foram integralmente utilizados em pagamento às empresas fornecedoras dos dois convites realizados.

Entretanto, o ex-prefeito não apresentou provas de que a UMS apresentada seja irrefutavelmente objeto do referido ajuste diante das irregularidades e divergências verificadas nos comprovantes apresentados, as quais não foram objeto da defesa encaminhada. Observa-se que a ausência da descrição completa do bem na nota fiscal, por exemplo, permite justificar despesas realizadas com fontes de recursos diversas com um mesmo comprovante.

Não há razões plausíveis que justificassem a aceitação pela municipalidade, como único documento comprobatório da aquisição do veículo objeto do convênio, de uma nota fiscal referente a produto divergente do efetivamente recebido (peça 5, p. 40). Agrava a situação o fato de a nota fiscal apresentada possuir indícios de ser “fria”, pois não possui a data limite para sua emissão.

O dever do gestor de indenizar o erário decorre da comprovação do dano, no caso da ausência de comprovação donexo causal, sendo que a culpa ou dolo são levadas em consideração apenas quanto à avaliação da multa a ser aplicada. A avaliação da boa fê do responsável já foi objeto de análise em item anterior.

Diante do exposto, não podem ser acatadas as solicitações do responsável.

Da defesa apresentada pelo Sr. Paulo José Sampaio Bastos da empresa Unisau, à peça 24 (alegações à p. 1-8 e documentos probatórios à p. 9-31)

Argumentos apresentados à peça 24, p. 1-5 – Dos fatos

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 4/2004 “não correspondem de forma alguma à verdade real dos fatos”.

Inicialmente afirma que, apesar de a empresa ter sido criada em 1/7/2003 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”.

Nesse sentido aduz que não há elementos nos autos que demonstrem ou vinculem sua participação nas falcaturas 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 Santo Antônio do Leste/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”.

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.

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”.

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 24, p. 14-25).

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

Inicialmente, juntou-se à peça 43 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).

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.

O que se deve verificar é a responsabilidade do agente, saber se ele deu causa, com sua conduta, 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.

Encontra-se pacificado na doutrina deste Tribunal que a responsabilidade aqui apurada é subjetiva, ou seja, depende da existência de culpa ou dolo (Acórdão 67/2003-Segunda Câmara).

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].

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 constituiria. Tais fatos constam da defesa apresentada pelo responsável nos autos do TC 020.002/2009-6, apreciado por este Tribunal mediante Acórdão 7279/2011-Segunda Câmara.

Ao aceitar voluntariamente a condição de sócio no quadro societário da empresa Unisau (cf. contrato social da empresa à peça 43, 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.

Em análise de recurso para reforma de decisão 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 8671/2011 - Segunda 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.

Quanto à contestação das assinaturas nos documentos referentes ao Convite 50/2004 constantes dos autos (p.ex. peça 5, p. 53, peça 6, p. 1-4 e 11), apesar de o responsável informar que forneceu sua assinatura à autoridade policial para análise grafológica não foram apresentados os documentos comprobatórios dessa afirmativa, tampouco a suposta conclusão dos peritos.

O fato de as rubricas apostas nos documentos licitatórios serem diferentes das rubricas constantes do Contrato Social (peça 43, p.1-9) não é conclusivo, primeiro porque as rubricas apresentadas como referência para comparação também não estão identificadas, segundo porque é possível que uma mesma pessoa se utilize de rubricas diferentes conforme o momento ou intenção, e por fim, o Tribunal não dispõe de peritos grafológicos para efetuar a análise das assinaturas. Isto posto, conclui-se que não é possível afirmar se a rubrica dos documentos licitatórios foram ou não redigidas pelo responsável.

Destaca-se, entretanto, que mesmo na hipótese de as rubricas não serem do responsável, não há como eximi-lo da responsabilidade pelos atos da empresa no período em que figura como seu representante legal, uma vez que ele estava ciente da constituição da empresa em seu nome, bem como forneceu seus 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.

Mais do que isso, segundo as informações constantes do Termo de Verificação Fiscal incluído nos autos, o Sr. Paulo Bastos outorgou amplos poderes de gerencia e forneceu o cartão do banco e senha a terceiros (peça 24, p.15), bem como assinou cheques no período em nome da empresa (peça 24, p. 19), ao contrário do que alega em sua defesa quando afirma que “jamais promoveu qualquer movimentação financeira na referida sociedade”.

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

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.

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.

Os elementos de prova trazidos aos autos pela defesa (peça 24, p. 13-24) 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.

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.

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 24, p. 5-7 – Do direito

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.

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.

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.

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”.

“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.”

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

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.

O chamamento ao processo da empresa e de seu sócio deu-se como terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (art. 16, §2º, “b”, da Lei Orgânica).

Diante das diversas inconsistências/divergências verificadas nos documentos comprobatórios apresentados e vistorias realizadas, não restou comprovado o fornecimento do veículo objeto do convênio, no qual a Unisau deveria realizar o serviço de transformação e instalar os equipamentos contratados no Convite 50/2004. Além disso, verificou-se na UMS apresentada às equipes de vistoria diversos equipamentos constantes da nota fiscal que não foram localizados. Assim, comprovado o pagamento no valor de R\$ 30.000,00 à Unisau em 4/6/2004 (peça 3, p. 23) sem a comprovação de contraprestação dos equipamentos e serviços de transformação contratados (Convite 50/2004), configurou-se o dano ao erário imputado solidariamente ao ex-prefeito, à empresa fornecedora e aos seus sócios administradores.

Não restou comprovado o fornecimento do veículo objeto do convênio com os recursos repassados diante das diversas inconsistências/divergências verificadas nos documentos comprobatórios apresentados e vistorias realizadas e que os equipamentos e serviços de transformação a serem fornecidos pela Unisau deveriam ser prestados no referido veículo.

A alegação referente às assinaturas e à responsabilização do Sr. Paulo Bastos já foi objeto de análise nos itens 67 a 84 desta instrução.

As certidões emitidas pelo Registro Geral de Imóveis de Salvador (Primeiro ao Sétimo Ofícios), dando conta de que não consta registro de imóvel em nome do responsável, na zona circunscricional dos referidos ofícios (peça 24, p. 25-31), encaminhadas pela defesa não alteram a análise relatada nesta instrução.

A cópia da carteira de trabalho encaminhada (peça 24, 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.

Rejeitadas, portanto, as alegações de defesa.

Argumentos à peça 24, p. 7-8 – Dos pedidos

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

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.

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.

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 pactuado no Convite 50/2004 aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, 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.

Das razões de justificativa

O então prefeito foi ainda ouvido em audiência, em razão da homologação dos Convites 49/2004 e 50/2004, com as irregularidades e evidências de fraude, identificadas na Ação de Fiscalização 5029, realizada pela CGU/Denasus, referente ao Convênio 1.470/2003 (Siafi 496542), a seguir relatadas:

Irregularidade: Ausência de pesquisa de preços ou de outros procedimentos que permitissem 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, ambos da Lei 8.666/1993;

Irregularidade: Fracionamento indevido de despesas, vez que a soma global dos dois certames ultrapassa o limite permitido para a modalidade Convite (R\$ 112.450,00), aplicando-se ao caso a modalidade Tomada de Preço, com a limitação do caráter competitivo do certame.

Norma infringida: Artigo 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993;

Irregularidade: Ausência de exigências de habilitação para ambos os certames.

Norma infringida: Art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993.

Não foram localizados na defesa e nos elementos de prova apresentados pelo ex-prefeito (os mesmos documentos foram incluídos mais de uma vez nos autos, às peças 40, 39 e 34) argumentos referentes aos questionamentos acima.

O inteiro teor da defesa apresentada pelo Sr. Romaldo Aloísio Borackzinski Júnior foi relatado e analisado no item “Das alegações de defesa” desta instrução.

Comunicações Processuais

Ao Congresso Nacional

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.

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

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

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

Considerações Finais

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.

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.

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

- a) prisão preventiva de 48 pessoas e execução de 53 mandados de busca e apreensão;
- b) apenas em Mato Grosso, foram instaurados 136 inquéritos que resultaram em 435 indiciamentos por diversos crimes, como corrupção passiva, tráfico de influência, fraude em licitação, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha;
- c) oferecimento de Denúncia do Ministério Público Federal, e acatada pela Justiça Federal do Estado do Mato Grosso, contra 88 responsáveis;
- d) criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigação dos fatos (CPMI das ambulâncias);
- e) execução de fiscalizações realizadas pelo Denasus/CGU em 1.454 convênios federais firmados com o objetivo de adquirir unidades móveis de saúde;
- f) encaminhamento desses 1.454 processos provenientes das fiscalizações mencionados a este Tribunal.

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.

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.

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.

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.

Diante do todo o exposto, é de se concluir que o ex-prefeito Romoaldo Aloísio Borazynski Júnior não logrou comprovar ausência de nexos causal entre a unidade móvel de saúde adquirida e os recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde – FNS, em vista das irregularidades constatadas nos autos e elencadas em sua citação, bem como não apresentou razões de justificativas para as irregularidades questionadas em audiência por este Tribunal. Da mesma forma, o Sr. Paulo José Sampaio Bastos, sócio administrador da empresa Unisau à época dos certames, alegou não ter conhecimento de participação da empresa em qualquer licitação no território nacional, no entanto não logrou afastar sua responsabilidade pelos atos praticados quando figurava como representante da empresa. 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.

Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta do então gestor, suas contas devem, desde logo, ser 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. Propõe-se que na dosimetria da multa aplicada ao então gestor seja levada em conta as irregularidades pelas quais ele foi ouvido em audiência.

Propostas de Encaminhamento

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

Considerando que os responsáveis Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Unisau Comércio e Indústria Ltda., Ronildo Pereira Medeiros permaneceram revéis;

- a) Rejeitar as alegações de defesa interpostas por Romoaldo Aloísio Borazynski Júnior e por Paulo José Sampaio Bastos;
- b) Julgar irregulares as contas do responsável Sr. Romoaldo Aloísio Borazynski Júnior (CPF: 325.242.189-53), então Prefeito do município de Alta Floresta/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;
- c) 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
ROMOALDO ALOÍSIO BORAZYNSKI JÚNIOR CPF : 325.242.189-53 Então Prefeito do município de Alta Floresta/MT	69.950,00	4/6/2004
PLANAM INDÚSTRIA, COMERCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA CNPJ: 37.517.158/0001-43 empresa contratada (Convite 49/2004)		
CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN CPF : 207.425.761-91 Então Sócia-Administradora		
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF : 594.563.531-68 Então Administrador de Fato		

Responsáveis Solidários	Valor (R\$)	Data
ROMOALDO ALOÍSIO BORAZYNSKI JÚNIOR CPF : 325.242.189-53 Então Prefeito do município de Alta Floresta/MT	30.000,00	4/6/2004
UNISAU COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA CNPJ : 05.791.214/0001-47 empresa contratada (Convite 50/2004)		
PAULO JOSÉ SAMPAIO BASTOS CPF : 907.461.715-87 Então Sócio-Administrador		
LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN CPF : 594.563.531-68 Então Administrador de Fato		
RONILDO PEREIRA MEDEIROS CPF : 793.046.561-68 Então Administrador de fato		

- d) Aplicar individualmente aos responsáveis ROMOALDO ALOÍSIO BORAZYNSKI JÚNIOR, CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN, PAULO JOSÉ SAMPAIO BASTOS, PLANAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA, RONILDO PEREIRA MEDEIROS, UNISAU COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA, 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;

e) 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;

f) 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;

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

g.1) Procuradoria da República no Estado do MATO GROSSO, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

g.2) g.3) Procuradoria da União no Estado do MATO GROSSO, para adoção das medidas que entender cabíveis;

g.4) Fundo Nacional de Saúde, para as providências julgadas pertinentes;

g.5) Departamento Nacional de Auditoria do SUS; e

g.6) Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.”

É o Relatório.