

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 023.933/2010-0

Apenso: TC 015.257/2006-0.

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

Unidade: Prefeitura de Solânea/PB.

Responsáveis: Sebastião Alberto Cândido da Cruz (CPF 622.681.984-72), Paulo José Sampaio Bastos (CPF 907.461.715-87), Ronildo Pereira Medeiros (CPF 793.046.561-68), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e Unisau Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 05.791.214/0001-47).

Advogados constituídos nos autos: Davi Magalhães da Silva (OAB/BA 30.323), Paulo Wanderley Câmara (OAB/PB 10.138), Michel Saliba Oliveira (OAB/DF 24.694), Amanda Andrade Soares da Silva (OAB/DF 33.327) e Marcus Vinícius Bernardes Gusmão (OAB/DF 34.532).

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 parte do Relatório a instrução de mérito elaborada pela unidade técnica, cujas conclusões foram endossadas pelo seu dirigente, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra os Sr^{es} Sebastião Alberto Cândido da Cruz, Paulo José Sampaio Bastos, Ronildo Pereira Medeiros, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda., a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU, nos termos do Acórdão 4307/2010–TCU–2ª Câmara (peça 1, p. 2), referente ao convênio abaixo discriminado, formulada pelo Sr. Teodulfo Victor Soares da Silva, Vereador da Câmara Municipal de Solânea/PB, a respeito de irregularidades envolvendo o indício de superfaturamento na aquisição de duas Unidades Móveis de Saúde (UMS) pela Prefeitura do Município de Solânea/PB.

Convênio Original FNS: 1696/2004 (peça 7, p. 26-33 – TC 015.257/2006-0 – Apenso).		Convênio Siafi: 502697	
Início da vigência: 30/6/2004		Fim da vigência: 27/11/2005	
Município/Instituição Conveniente: Prefeitura de Solânea			UF: PB
Objeto Pactuado: Aquisição de duas Unidades Móveis de Saúde			
Valor Total Conveniado: R\$ 105.000,00			
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 100.000,00		Percentual de Participação: 95,23	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 5.000,00		Percentual de Participação: 4,77	
Liberação dos Recursos ao Conveniente			
Ordem Bancária – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2004OB908645 (peça 8, p. 6 – TC	2/12/2004	3/12/2004 (peça 9, p. 5 – TC	R\$ 100.000,00

| 015.257/2006-0 – Apenso).

| 015.257/2006-0 – Apenso).

2. No âmbito deste Tribunal, foram adotadas as seguintes medidas envolvendo o exame de processo referente a convênio cujo objeto é a aquisição de unidade móvel de saúde, a saber:

a) foi determinado, em Sessão Plenária de 19/7/2006 (Ata 29/2006 – Plenário), o sobrestamento do exame dos processos já autuados que tratassem de irregularidades na aquisição de unidades móveis de saúde até a conclusão dos trabalhos do grupo constituído para avaliar os processos relacionados à chamada Operação Sanguessuga, de flagrada pela Polícia Federal, que tratou da investigação de esquema de fraude na aquisição descentralizada de ambulâncias com recursos federais (peça 1, p. 26-28 – TC 015.257/2006-0 – Apenso);

b) consoante o Acórdão TCU 2451/2007-TCU-Plenário, Sessão de 21/11/2007 (Ata 49/2007 – Plenário), foi autorizada a Segecex a levantar o sobrestamento dos processos que tratassem sobre aquisição de unidades móveis de saúde, já autuados, mas não julgados (subitem 9.4.2.4);

c) coube à então Secex/7 a uniformização dos procedimentos a serem adotados na análise de todos os processos do Tribunal versando sobre o tema (peça 1, p. 31 – TC 015.257/2006-0 – Apenso);

d) com a edição da Resolução – TCU 240/2010, a Secex/7 foi extinta e as atividades então desenvolvidas, relativamente aos processos que tratem sobre aquisição de unidades móveis de saúde, passaram a ser afetas à esta Secex/4.

2.1. Ressalta-se que referido convênio não foi 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).

2.2. 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 convenientes 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.

2.3. Os levantamentos realizados pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria da Receita Federal em 2002 evidenciaram diversas irregularidades na constituição e no funcionamento da empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., vencedora da licitação em diversos municípios do Acre, pois indicaram que a empresa não funcionava em nenhum dos endereços anotados no contrato social, que fora constituída visando a emissão de notas fiscais frias e que possuía em seu quadro societário, à época, pessoas interpostas que não eram as verdadeiras beneficiárias dos rendimentos por ela produzidos.

2.4. Vieram a lume, então, as ligações existentes entre a empresa Santa Maria, a empresa Planam Comércio e Representações Ltda. e outras empresas ‘de fachada’, como a empresa Comercial Rodrigues Ltda. e a empresa Klass Comércio e Representações Ltda., todas de propriedade da família Vedoin-Trevisan e que passaram a ser conhecidas como empresas do Grupo Planam.

2.5. De acordo com o MPF, os proprietários desse Grupo contavam com o apoio de outras empresas, que participavam das supostas licitações para dar a aparência de regularidade às ações fraudulentas. Na verdade, apurou-se uma extensa e complexa lista de empresas que, de alguma forma, participavam das licitações. Entre as empresas envolvidas no esquema liderado pela família Vedoin constam as duas empresas contratadas pela convenente.

2.6. Segundo consignado no Relatório da CPMI das ambulâncias, o esquema Planam se estendeu por mais de seiscentas prefeituras durante pelo menos oito anos. Registrou-se que os contratos e os acertos para o direcionamento das licitações eram comumente firmados nos gabinetes dos parlamentares envolvidos ou em seus escritórios de representação nos Estados, e contavam com a presença dos prefeitos, de parlamentares e de representantes das empresas do Grupo Planam.

2.7. A Controladoria Geral da União (CGU) e o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS) desencadearam operação conjunta de fiscalização dos convênios do Fundo Nacional de Saúde para aquisição de Unidades Móveis de Saúde, em decorrência da Operação Sanguessuga, que descobriu esquema de fraude e corrupção na execução de convênios celebrados pelo Ministério da Saúde.

2.8. Assim, embora o convênio em apreço não tenha sido objeto de fiscalização do Denasus/CGU no âmbito da Operação Sanguessuga, verifica-se a presença de empresas do Grupo Planam e a ocorrência do modus operandi mais comumente utilizada por esse grupo.

3. Cumpre esclarecer que o processo apenso (TC 015.257/2006-0) refere-se a Representação autuada pela Secex/PB com base em documentos encaminhados pelo Sr. Teodulfo Victor Soares da Silva, Vereador, do Município de Solânea/PB, relativamente à suposta irregularidade praticada pelo então prefeito do Município de Solânea/PB, Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz, concernente ao indício de superfaturamento no pagamento de adaptação e fornecimento de equipamentos para duas UMS com recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde por meio do Convênio 1696/2004 (peça 1, p. 2-25 – TC 015.257/2006-0 – Apenso).

3.1. Referido processo foi examinado no mérito e, posteriormente, apensado aos presentes autos. Em cumprimento ao subitem 1.5.1.1 do Acórdão 4307/2010–TCU–2ª Câmara (peça 1, p. 2), foi efetuada diligência ao FNS com vistas ao encaminhamento de cópia integral do processo referente à prestação de contas do Convênio 1696/2004, incluindo os pareceres conclusivos acerca da análise da matéria.

4. Em resposta, foram encaminhados ao Tribunal os documentos às peças 3-20, todas do TC 015.257/2006-0 – Apenso, os quais foram analisados nos itens 4 a 15 da instrução à peça 1, p. 12-25, a qual ensejou em citação e audiência dos responsáveis.

EFETIVAÇÃO DAS CITAÇÕES E AUDIÊNCIA

5. O exame preliminar dos autos apontou para a necessidade de se chamar ao processo, por meio de citação e audiência, 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 anterior (peça 1, p. 12-25).

Responsáveis	Ofício – Citação/Audiência	Aviso de Recebimento (AR)
Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz (CPF 622.681.984-72).	peça 1, p. 28-31	peça 12, p. 2
Sr. Paulo José Sampaio Bastos (CPF 907.461.715-87).	peça 1, p. 35-37	peça 3, p. 2
Unisau Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 05.791.214/0001-47).	peça 10, p. 1-3	peça 15, p. 2
Sr. Ronildo Pereira Medeiros (CPF 793.046.561-68).	peça 11, p. 1-3	peça 15, p. 2
Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68).	peça 1, p. 41-43	peça 4, p. 2

5.1. A efetivação das citações dos responsáveis baseou-se nas seguintes irregularidades:

5.1.1. Indício de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para a unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 1696/2004 (Siafi 502697), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura de Solânea/PB;

5.1.1.1. Responsáveis solidários: Sr^{es} Sebastião Alberto Cândido da Cruz, Paulo José Sampaio Bastos, Ronildo Pereira Medeiros, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda.

5.1.1.2. Cálculo do superfaturamento apontado para UMS placa KAS0247 (peça 1, p. 17-19):

Valor de Mercado	Valor Pago	Débito (95,23%)	Data
R\$ 14.333,22	R\$ 22.500,00	R\$ 7.777,22	28/2/2004

5.1.2. Indício de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para a unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 1696/2004 (Siafi 502697), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura de Solânea/PB;

5.1.2.1. Responsáveis solidários: Sr^{es} Sebastião Alberto Cândido da Cruz, Paulo José Sampaio Bastos, Ronildo Pereira Medeiros, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda.

5.1.2.2. Cálculo do superfaturamento apontado para UMS placa KAS0397 (peça 1, p. 17-19):

Valor de Mercado	Valor Pago	Débito (95,23%)	Data
R\$ 14.333,22	R\$ 22.500,00	R\$ 7.777,22	28/2/2004

5.1.3. Na citação do Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz constou, ainda, que o débito decorrente do superfaturamento apurado foi facilitado pelo seu ato administrativo de homologação do processo licitatório sem a necessária realização de pesquisa de preços do bem adquirido, ferindo o art. 15, inciso V, e o art. 43, inciso IV, ambos da Lei 8.666/1993.

5.2. Foi efetuada, também, a audiência do Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz, em razão das seguintes irregularidades:

5.2.1. Aquisição de dois veículos para serem utilizados como ambulância com as dimensões, no que se refere ao compartimento do paciente, em desacordo com os padrões estabelecidos pelo Ministério da Saúde, a saber:

5.2.1.1. As dimensões, no que se refere ao compartimento do paciente, estavam em desacordo com os padrões estabelecidos na Portaria 2048/GM/MS/2002. Foi constatada a altura de 1,23m, medida do assoalho ao teto, e comprimento de 1,80m, medido da porta traseira ao encosto do banco do motorista, enquanto a norma do Ministério da Saúde previa 1,50m (assoalho/teto) e 2,10m (comprimento).

5.2.1.2. Norma infringida: Portaria 2048/GM/MS, de 5/11/2002.

5.2.2. Fracionamento indevido de despesas por meio dos Convites 21/2004 e 22/2004 tendo em vista que, para o valor dos bens licitados (R\$ 103.480,00), deveria ter sido realizada uma Tomada de Preços.

5.2.2.1. Norma infringida: art. 23, inciso II, letra **b**, da Lei 8.666/1993.

DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

6. Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin; Sr. Ronildo Pereira Medeiros e empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda.

6.1. Embora os ofícios citatórios encaminhados pelo Tribunal tenham sido recebidos pelos responsáveis Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Sr. Ronildo Pereira Medeiros e empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda., após o decurso do prazo regimental, esses responsáveis não apresentaram defesa, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. Sr. Paulo José Sampaio Bastos (CPF 907.461.715-87), administrador da empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda. (peça 7 – p. 1-23):

7.1. A seguir, será relacionada síntese da defesa apresentada pelo responsável e a correspondente análise:

Argumentos à peça 7, p. 1- 5 – Dos fatos.

7.1. 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 1696/2004 ‘não correspondem de forma alguma à verdade real dos fatos’.

7.2. 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 Sr^{es} 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’ (grifos presentes no original).

7.3. 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 Solânea/PB. Alega, contudo, 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 pelo Grupo Vedoin.

7.4. 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.

7.5. 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’.

7.6. 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 7, p. 12-23).

7.7. 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

7.8. 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.

7.9. 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.

7.10. 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-TCU-Segunda Câmara).

7.11. 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).

7.12. 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 defendente 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 (juntado aos presentes autos como prova emprestada – peça 18), apreciado por este Tribunal mediante Acórdão 7279/2011-TCU-Segunda Câmara.

7.13. Ao aceitar voluntariamente a condição de sócio no quadro societário da empresa Unisau, 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.

7.14. 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-TCU-TCU-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.

7.15. Quanto à contestação das assinaturas nos documentos referentes aos Convites 21/2004 e Convite 22/2004 constantes dos autos (p.ex., peça 13, p. 19, 25-28, 35 e 40 – TC 015.257/2006-0 – Apenso), apesar de o responsável informar que forneceu sua assinatura à autoridade policial para análise grafológica não foram apresentados os documentos comprobatórios dessa afirmativa, tão-pouco a suposta conclusão dos peritos.

7.16. 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.

7.17. 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 7, p.14), bem como assinou cheques no período em nome da empresa (peça 7, p. 18), ao contrário do que alega em sua defesa quando afirma que 'jamais promoveu qualquer movimentação financeira na referida sociedade'.

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

7.19. 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.

7.20. 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.

7.21. Os elementos de prova trazidos aos autos pela defesa (peça 7, p. 12-23) dão conta que os Sr^{es} 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.

7.22. 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.

7.23. 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 à peça 7, p. 5- 7 – Do direito.

7.24. 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.

7.25. 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, I e II, da Lei 8.443/1992.

7.26. 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.

7.27. 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’.

7.28. Complementa que, ‘terceiros utilizaram a documentação da empresa Unisau e falsificaram a assinatura do Denunciado (Paulo Bastos) nos documentos destinados ao procedimento licitatório’ (grifos no original).

7.29. 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

7.30. 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.

7.31. 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).

7.32. A alegação referente às assinaturas e à responsabilização do Sr. Paulo Bastos já foi objeto de análise nos subitens 7.8. a 7.23. desta instrução.

7.33. A cópia da carteira de trabalho encaminhada (peça 7, p. 9-11) 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.

7.34. Rejeitadas, portanto, as alegações de defesa.

Argumentos à peça 7, p. 7 – Dos pedidos.

7.35. 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 não existe 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

7.36. 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.

7.37. 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.

7.38. Dessa forma, entende-se que devem ser rejeitadas pelo Tribunal as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Paulo José Sampaio Bastos, impondo-se a condenação solidária à restituição dos recursos repassados diante do indício de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para a unidade móvel de saúde, conforme pactuado no Convite 22/2004, 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.

8. Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz (CPF 622.681.984-72), ex-prefeito do Município de Solânea/PB (peça 14 – p. 1-4):

8.1. A seguir, será relacionada síntese da defesa apresentada pelo responsável e a correspondente análise:

Argumentos à peça 14, p. 1-2 – Dimensões do compartimento do paciente [da Unidade Móvel de Saúde] em desacordo com os padrões estabelecidos NA PORTARIA 2048/GM/MS/2002 [Do Ministério da Saúde].

8.2. Após discorrer sobre a irregularidade envolvendo a dimensão do compartimento das UMS (comprimento/altura), o defendente ressalta que, independente da pouca diferença verificada nas dimensões, o Convênio 1.696/2004 foi plenamente satisfeito, tendo sido reproduzido excerto da instrução à peça 1, p. 14 (item 5, letras **a** e **c**), por meio do qual a defesa alega, com base no Relatório de Fiscalização in loco 5-2/2006, de 29/3/2006, que as UMS estavam em conformidade como o que foi fixado no Plano de Trabalho. Aduziu-se que na Portaria 2048/GM/MS/2002 não há qualquer menção às dimensões, no que se refere ao compartimento do paciente, apenas define a classificação das ambulâncias conforme sua utilização.

Análise

8.3. Diferentemente do que foi alegado, assinala-se que constou do Relatório de Fiscalização in loco 26-3/2008 (peça 5, p. 14-33 – TC 015.257/2006-0 – Apenso), referente à 3ª visita realizada pela equipe de fiscalização do Ministério da Saúde ao Município de Solânea/PB, que o objeto do convênio não havia sido executado em conformidade com as orientações contidas na Portaria 2048/GM/MS/2002 (peça 19), em especial, no que tange às especificações técnicas dos veículos, contrariando o projeto aprovado. Dessa forma, concluiu-se pela notificação do ex-prefeito para que fosse devolvido o valor repassado em razão da não execução do objeto pactuado em conformidade com o Plano de Trabalho aprovado (peça 5, p. 20-21 – TC 015.257/2006-0 – Apenso).

8.4. Ademais, consta do Regulamento Técnico aprovado pela Portaria 2048/2002, no Capítulo IV, item 2.1 que ‘As dimensões e outras especificações do veículo terrestre deverão obedecer às normas da ABNT – NBR 14561/2000, de julho de 2000’.

8.5. Ressalta-se, ainda, o teor do Parecer 326/2004 – CGIS/DIPE/SE/MS, o qual aborda o assunto em tela (peça 12, p. 18-19 – TC 015.257/2006-0 – Apenso).

Argumentos à peça 14, p. 2-4 – Fracionamento indevido de despesas e inexistência de dolo do ex-prefeito.

8.6. A defesa alega que não se vislumbra o prejuízo ao Erário, uma vez que os contratos foram cumpridos e que restou evidenciado o fornecimento dos bens e equipamentos contratados de acordo com os valores e quantitativos descritos no plano de trabalho aprovado pelo Ministério da Saúde. Aduziu-se que, apesar de se impor ao defendente débitos decorrentes do indício de superfaturamento nas adaptações e no fornecimento de equipamentos para as UMS, necessário que fique demonstrada a culpa ou dolo por parte do responsável. E que, mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.

8.7. Segundo o defendente, as ambulâncias e seus equipamentos foram inseridos ao patrimônio público municipal e estavam a serviço da população do Município de Solânea/PB, inexistindo qualquer má-fé praticada pelo ex-gestor. Foi apresentada, ainda, pela defesa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, no caso de improbidade administrativa, é necessário comprovar dano ao erário e o dolo ou culpa na conduta do agente (peça 14, p. 3-4).

8.7.1. Por fim, o ex-prefeito entende que foi demonstrada a inexistência de dolo do agente, associada à ausência de prejuízo ao Erário e de enriquecimento ilícito, razão pela qual deve ser julgada improcedente a pretensão contida nos autos e aprovada prestação de contas do convênio.

Análise

8.8. Não há como serem acolhidas pelo Tribunal as alegações de defesa apresentadas. Relativamente à conduta subjetiva do ex-prefeito, cabe assinalar que ela está relacionada à

homologação e à adjudicação dos Convites 21/2004 e 22/2004 (peça 13, p. 13-14; 23-24 – TC 015.257/2006-0 – Apenso), tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades:

a) fracionamento indevido de despesa, considerando a realização de dois convites para o valor total licitado (de R\$ 103.480,00), quando a modalidade adequada deveria ter sido Tomada de Preços, consoante o disposto no art. 23, inciso II, letra **b** da Lei 8.666/1993;

b) indício de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para as UMS.

8.9. Registre-se que tais irregularidades não constituem mera falha formal do ex-gestor. Isto porque o defendente, como chefe da Administração Municipal, tinha o dever de observar os princípios insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993, em especial os da competitividade, da isonomia, da moralidade e da probidade administrativa, de modo a garantir a melhor oferta (preço e qualidade) para a aquisição da UMS.

8.10. Nesse caso, o ex-gestor poderia ter discordado dos critérios utilizados para a convocação das empresas participantes, tendo em vista o teor das irregularidades elencadas no subitem 8.8., retro. Por ter sido, à época, o responsável pela adjudicação e homologação dos certames, entende-se que o ex-prefeito não poderia se furtar da responsabilidade de supervisionar todo o processo de aquisição da UMS.

8.11. Caberia, portanto, ao ex-prefeito, ante a constatação das irregularidades em questão, proceder à anulação do procedimento licitatório, bem como providenciar a repetição do certame, na modalidade de Tomada de Preços, em razão de haver sido constatado que a soma dos dois certames alcançou o valor de R\$ 103.480,00 (cf. Notas Fiscais – peça 13, p. 31-32, 36-37 – TC 015.257/2006-0 – Apenso), observando-se os preceitos da Lei 8.666/1993.

8.12. Dessa forma, tem-se que a adjudicação e homologação dos procedimentos licitatórios ensejou em ato praticado contrário ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993, em afronta aos princípios da competitividade, isonomia, moralidade e da probidade administrativa, restando configurada a conduta dolosa por parte do ex-prefeito.

8.13. Ainda sobre a questão envolvendo a conduta subjetiva do ex-prefeito, reproduz-se, a seguir, excerto do Voto do Ex^{mo} Sr. Ministro Marcos Vilaça (in Acórdão 1141/2003-TCU-1ª Câmara), em que foi abordado o tema em comento:

(...)

3. Nesse sentido, o recorrente inicialmente consigna que não deveria ser-lhe imputada responsabilidade quanto aos fatos em exame, uma vez que esta deveria recair sobre os servidores do município encarregados dos processos licitatórios e da fiscalização dos respectivos contratos.

4. No entanto, o responsável, na condição de prefeito municipal e ordenador de despesas, não pode se furtar a manter o controle sobre as ações de seus subordinados nem se eximir das responsabilidades inerentes ao cargo. Se assim não fosse, ficaria o gestor municipal na confortável situação de atribuir a seus subordinados quaisquer irregularidades eventualmente havidas em sua gestão, cujo responsável último, registre-se, é o prefeito. Além disso, o responsável homologou e adjudicou os processos licitatórios e, tendo tido ciência dos atos praticados pela comissão de licitação, convalidou-os. Oportuna, a esse respeito, a lição de Hely Lopes Meirelles sobre a questão: ‘Com a homologação, a autoridade homologante passa a responder por todos os efeitos e conseqüências da adjudicação, isto porque a decisão inferior é superada pela superior, elevando-se assim, a instância administrativa. Havendo, p. ex., mandado de segurança contra a adjudicação homologada, a autoridade impetrada há de ser a que homologou o ato impugnado’ (in Direito Administrativo Brasileiro, 21ª Edição, pág. 280).

5. Também não produz qualquer efeito no Acórdão questionado a alegação de que o Decreto-lei 201/67 prevê crimes de natureza formal e não de mera conduta, uma vez que a condenação se fundamentou na hipótese prevista no art. 16, III, alínea **d**, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, ou seja, ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

6. Com relação à existência do elemento subjetivo, ou seja, culpa ou dolo, ponto também invocado pelo recorrente, entendo que não pode ser afastada, por tudo que já se disse, a culpa grave

do ex-prefeito ao adjudicar procedimentos licitatórios eivados de irregularidades, entre elas a simulação de licitação com execução fictícia de contrato.

(...)

8.14. Assim, há de ser considerado que o Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz chamou para si toda a responsabilidade da escolha das referidas empresas para o fornecimento da UMS, considerando que caberia ao chefe do poder executivo, na função de supervisão e acompanhamento dos atos praticados, observar os preceitos legais em busca da legitimidade do procedimento licitatório. A esse respeito, reproduz-se, a seguir, excerto do Voto do Ex^{mo} Sr. Ministro Aroldo Cedraz (in Acórdão 1295/2011-TCU-2ª Câmara):

(...)

14. A Secex/7 e o MP/TCU consideraram improcedentes os argumentos do ex-dirigente municipal, eis que:

a) há a possibilidade de responsabilização de agentes políticos, conforme decidido, de forma reiterada por esta Corte, desde que o gestor municipal, além de celebrar o convênio, pratique atos administrativos relacionados com a execução da avença;

(...)

c) diante das irregularidades apontadas na alínea anterior, a responsabilidade da comissão de licitação aparece de forma residual e em nada aproveitaria ao ex-prefeito. Ademais, a responsabilidade desse agente independe de existirem ou não outros culpados.

(...)

e) de fato, o ordenador de despesa não é responsável por prejuízos decorrentes de atos praticados por agente subordinado. Contudo, pode ser responsabilizado em caso de conivência com tais atos ou, ainda, em face da ausência da supervisão hierárquica que cabe a todos os agentes públicos, mesmo aos agentes políticos;

f) o instituto da delegação transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados.

(...)

8.14.1. Nesse mesmo sentido se posicionou o mesmo Ministro, em seu voto condutor do Acórdão 3349/2011-TCU-2ª Câmara:

além de haver assinado o convênio e, assim, ser responsável pela correta aplicação dos recursos, o ex-prefeito, ao homologar as licitações realizadas, convalidou os atos praticados pela comissão de licitação

8.15. Com respeito à realização da licitação na modalidade convite, verificou-se o fracionamento indevido da despesa (peça 13, p. 31-32, 36-37 – TC 015.257/2006-0 – Apenso). Cabe ressaltar que a Lei 8.666/1993 não veda a realização de dois certames, desde que observada a modalidade pertinente para a aquisição do objeto licitado (no caso duas unidades móveis de saúde), conforme disposto no art. 23, inciso II e § 2º Assinala-se, ainda, que a observância do valor global do objeto licitado, por meio de Tomada de Preços, permite tanto a publicidade quanto a concorrência mais ampla, no intuito de preservar a proposta mais vantajosa para a administração. É este o entendimento do TCU em diversos julgados, como se depreende dos Acórdãos 276/2010-TCU-Plenário, 6.552/2009-TCU-2ª Câmara, 88/2000, 313/2000, 2.367/2005 e 1.477/2005, da 2ª Câmara; 258/95 e 93/99, da 1ª Câmara; e 45/93, 85/99, 125/2000, 1.339/2003, 871/2005 e 966/2005 do Plenário.

8.16. Registre-se, também, que, na execução de diversos convênios firmados com municípios do Norte/Nordeste, cujas licitações receberam a devida publicidade, verificou-se que houve a participação de empresas concessionárias que forneceram veículos devidamente transformados em unidades de saúde, a exemplo do que ocorreu nos Convênios FNS 1206/2001 (GO), 3883/2001 (RN), 2514/2002 (PA), 3754/2002 (RO), 1067/2003 (RN), 1750/2003 (PA), 1904/2004 (RO), 4138/2004 (MS), 1703/2005 (PA), 1858/2005 (MT), entre diversos outros.

8.17. No que se refere ao superfaturamento verificado na adaptação e no fornecimento de equipamentos para as UMS, o prejuízo ao Erário foi identificado mediante comparação entre o

preço praticado e o preço de referência definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens.

8.18. Os critérios utilizados encontram-se definidos na ‘Metodologia de Cálculo do Débito’, disponível no sítio eletrônico do TCU, e informados ao ex-prefeito no ofício citatório, mediante o seguinte endereço eletrônico:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sunges_suga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc

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

8.20. No TCU, a metodologia foi aprimorada. Para os preços dos veículos, passou-se a utilizar, sempre que possível, aqueles fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos, utilizados como referência, foram também levados em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas.

8.21. Para conferir ainda mais conservadorismo aos critérios adotados, a fim de se avaliar com bastante segurança a existência ou não de superfaturamento, considerou-se a prática de sobrepreço apenas nos casos em que os valores praticados excedessem os valores médios de mercado das unidades móveis de saúde em mais do que 10%, patamar esse aprovado pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009.

8.22. Cabe destacar que, de acordo com o Denasus/CGU, ‘em várias licitações, foram adquiridos ônibus sucateados, realizadas transformações de péssima qualidade e instalados equipamentos desconhecidos – o que configura montagens do tipo fundo de quintal’ (Voto do Relator no Acórdão 2451/2007-TCU-Plenário). A esse respeito, a equipe do Denasus/CGU destacou que os valores utilizados como referência dos custos de veículo, transformação e montagem, foram baseados em serviços de alto padrão, com materiais de qualidade satisfatória e equipamentos de marcas tradicionais, enquanto as montagens realizadas pelas empresas vencedoras das licitações careciam, muitas vezes, de qualidade aceitável.

8.23. Ademais, o cálculo do débito ora imputado ao responsável apresenta-se demonstrado à peça 1, p. 17-19, mediante a comparação dos preços de referência com os preços praticados no convênio em estudo, de acordo com a metodologia descrita. Sobre este valor, calculou-se o montante a ser restituído aos cofres do Tesouro Nacional, com base no percentual de participação financeira da União no convênio. Dessa forma, conclui-se que a metodologia de cálculo em apreço foi, sobretudo, favorável ao responsável.

8.24. Por derradeiro, no tocante à alegação da defesa de que ‘é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto’ (peça 14, p. 3), cabe ressaltar que, de acordo com o art. 202 do RITCU, a boa-fé somente é usada para fins de julgamento das contas, nos termos ali constantes, e não para eximir o responsável do ressarcimento, a não ser que não fosse exigido do homem médio atitude diferente daquela adotada pelo ex-prefeito (boa-fé objetiva), que não é o caso dos presentes autos, senão vejamos:

8.24.1. Conforme restou apurado nos presentes autos, o responsável homologou os procedimentos licitatórios nos quais ocorreram fraude e simulação, além de haver superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para as UMS, no valor de R\$ 15.554,44.

8.25. Considerando que as alegações de defesa e razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz, ex-prefeito do Município de Solânea/PB, não ilidiram as irregularidades apuradas nos autos, somos de opinião que as mesmas não devem ser acolhidas pelo Tribunal.

Comunicações Processuais

Aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e Ministério Público Estadual

9. Conforme demonstrado no item 24 à peça 1, p. 17-19, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 779,12 calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do conveniente. Desse modo, e considerando que a competência do Tribunal, no que concerne à fiscalização de transferências voluntárias, está adstrita aos recursos federais, faz-se necessário encaminhar cópia integral da deliberação que o Tribunal vier a adotar ao Tribunal de Contas responsável pelo controle externo do município em questão, para as providências a cargo desses órgãos.

Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

10. 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 os responsáveis venham a requerer, o parcelamento do débito em até 36 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 217 do RI/TCU.

Considerações Finais

11. 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 convenientes 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. Por derradeiro, cumpre-se informar que foi encaminhada a esta Corte de Contas cópia do Acórdão AC1 – TC 0166/08 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (peça 17, p. 3-4), por meio do qual foi julgado irregular o procedimento licitatório (Convite 21/2004) e seu respectivo contrato e termo aditivo, envolvendo a aquisição da UMS, bem como foi aplicada multa ao ex-prefeito. Ressalta-se que as irregularidades verificadas no âmbito do TCE/PB guardam consonância com aquelas apuradas nos presentes autos.

19. Diante do todo o exposto, é de se concluir que os Sr^{es} Sebastião Alberto Cândido da Cruz e Paulo José Sampaio Bastos não lograram afastar as irregularidades apuradas nos autos. Com relação aos demais responsáveis, Sr. Ronildo Pereira Medeiros, Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedo in e a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda., ressalta-se que eles permaneceram revéis à citação do Tribunal 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.

20. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que a gestora deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento do débito imputado e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Propostas de Encaminhamento

21. Em vista do exposto,

21.1. Considerando que os Sr^{es} Ronildo Pereira Medeiros, Luiz Antônio Trevisan Vedo in e a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda. permaneceram revéis à citação do Tribunal;

21.2. Considerando a rejeição das alegações de defesa interpostas pelos Sr^{es} Sebastião Alberto Cândido da Cruz e Paulo José Sampaio Bastos;

21.3. 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) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos Sr^{es} Sebastião Alberto Cândido da Cruz e Paulo José Sampaio Bastos;

b) sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz (CPF 622.681.984-72), ex-prefeito do Município de Solânea/PB, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, incisos III, do Regimento Interno;

c) sejam condenados solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento da importância indicada atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	Valor (R\$)	Data
Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz (CPF 622.681.984-72); Sr. Paulo José Sampaio Bastos (CPF 907.461.715-87); Unisau Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 05.791.214/0001-47); Sr. Ronildo Pereira Medeiros (CPF 793.046.561-68); Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68).	R\$ 15.554,44	28/2/2004

d) seja aplicada, individualmente, aos responsáveis, Sr^{es} Sebastião Alberto Cândido da Cruz, Paulo José Sampaio Bastos, Ronildo Pereira Medeiros, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e empresa 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;

e) seja autorizado, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

f) seja autorizada, 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) seja remetida cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos/pessoas:

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

g.2) Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em atenção ao Ofício 812/2001 – SEC 1ª, de 25/4/2007, bem como por haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Solânea/PB;

g.3) Sr. Teodulfô Victor Soares da Silva, então vereador do município de Solânea/PB, autor da representação em apenso;

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 – CGU/PR.’

2. O Ministério Público junto a esta Corte, ao oficial nos autos, divergiu da proposta alvitrada pela unidade técnica, nos termos a seguir:

‘Trata-se de tomada de contas especial instaurada contra os Sr^{es} Sebastião Alberto Cândido da Cruz, Paulo José Sampaio Bastos, Ronildo Pereira Medeiros, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda., a qual foi constituída a partir da conversão de processo de representação, por força do Acórdão 4.307/2010 – 2ª Câmara.

A representação fora formulada pelo Sr. Teodulfo Victor Soares da Silva, então Vereador da Câmara Municipal de Solânea/PB, com a intenção de noticiar irregularidades na aquisição de duas Unidades Móveis de Saúde (UMS) pela prefeitura daquela municipalidade, a partir de recursos federais repassados no âmbito do Convênio 1.696/2004 celebrado com o Ministério da Saúde (MS).

A unidade técnica apurou, com base na documentação obtida junto ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), que foram constatadas as seguintes ocorrências irregulares na execução do aludido convênio:

a) as dimensões dos veículos, no que concerne ao espaço interno, estariam em desacordo com os padrões estabelecidos na Portaria 2.048/GM/MS/2002. As ambulâncias adquiridas teriam altura interna de 1,23 m (medida do assoalho ao teto), e comprimento de 1,80 m (medido da porta traseira ao encosto do banco do motorista), nada obstante a norma determinasse altura de 1,50 m e comprimento de 2,10 m;

b) os Certificados de Registro e Licenciamento dos Veículos (CRLV) não estavam em nome do Município, mas da Planam Comércio e Representações Ltda.;

c) houve fracionamento indevido do objeto em dois certames na modalidade convite, não obstante o valor da aquisição se enquadrasse na modalidade tomada de preços.

Ressalto que, ante a ausência de manifestação do ex-prefeito a respeito das irregularidades identificadas em fiscalizações *in loco* promovidas pelo MS (Relatórios 2-1/2005, de 17/5/2005, 5-2/2006, de 27/7/2006, e 26-3/2008, de 18/7/2008 – peça 3, p. 8-15, peça 5, p. 14-21, e peça 9, p. 8-16), foi emitido o Parecer GESCON 2866/2010 (peça 2, p. 7-11), que concluiu pela não aprovação da prestação de contas apresentada pelo ex-gestor e impugnação do valor total repassado (R\$ 100.000,00).

Os elementos aduzidos aos autos foram analisados pela 4ª Secex por meio da instrução acostada à peça 1, p. 12-25.

Com relação à divergência referente às dimensões do compartimento destinado ao transporte e atendimento do paciente, considerou a unidade técnica que a questão deveria ser objeto de audiência do ex-gestor, tendo em vista que os objetivos propostos no convênio foram alcançados de forma parcial, porquanto restou descumprida a Portaria 2.048/GM/MS/2002. Entendeu que a mesma providência deveria ser adotada quanto ao fracionamento de despesa.

No tocante à documentação dos veículos, a 4ª Secex promoveu consulta ao *site* do Detran/MT, verificando que, apesar de ainda permanecerem em nome da empresa Planam, fora incluída no campo ‘impedimentos’ a seguinte observação: ‘Comunicação de venda para a Prefeitura de Solânea, em 12/8/2005, Judicial, RENAJUD’. A situação se mantém até hoje, conforme consulta promovida por minha Assessoria junto ao referido *site*.

Tendo em vista essa informação, bem assim registro constante do Relatório 26-3/2008, no sentido de que os veículos estavam a serviço da população do município, considerou que não caberia a impugnação total dos recursos financeiros, na forma pretendida pelo órgão concedente.

Assim, adotando a metodologia de cálculo aprovada pelo Tribunal para a apuração de eventual débito na aquisição de UMS, a 4ª Secex constatou a existência de superfaturamento no montante de R\$ 7.777,22 para cada veículo, pertinente as ‘transformação e aquisição de equipamentos’, contratadas junto à empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda. Em razão disso, foram citados solidariamente os responsáveis arrolados no parágrafo inicial deste Parecer.

Os Sr^{es} Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Ronildo Pereira Medeiros, além da empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda., mantiveram-se silentes, operando-se contra eles os efeitos da revelia. O Sr. Paulo José Sampaio Bastos ofereceu os argumentos constantes das peças 7 e 18. O ex-prefeito, por sua vez, apresentou a defesa inserta à peça 14, a qual trata, apenas, das questões objeto da audiência.

As defesas foram apreciadas pela unidade técnica por meio da instrução que constitui a peça 22 destes autos. Em suma, a 4ª Secex propõe a rejeição das defesas interpostas, para, no mérito, julgar irregulares as contas do Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz, ex-prefeito do Município de Solânea/PB, condenando-o solidariamente aos demais responsáveis ao recolhimento do débito (R\$ 15.554,44, em 28/2/2004), além da aplicação de multa individual fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Este Representante do Ministério Público junto ao TCU se manifesta em dissonância com a proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade técnica.

No tocante às citações, considero, à semelhança da 4ª Secex, que as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Paulo José Sampaio Bastos não mereçam acolhidas. Saliento que argumentos semelhantes foram apresentados pelo defendente em outros processos que envolveram a contratação da empresa Unisau, decorrentes da chamada 'Operação Sanguessuga', e não foram considerados suficientes a elidir a irregularidade, a exemplo dos Acórdãos 7.279/2011 e 8.197/2011, ambos da 2ª Câmara.

Apesar disso, conforme registrado no despacho à peça 1, p. 48-49, TC 015.257/2006-0, o valor atualizado do débito, até 7/7/2010, alcançava o montante de R\$ 21.538,23, valor inferior ao previsto na Instrução Normativa TCU 56/2007 para fins de arquivamento dos autos.

Em razão disso e considerando o princípio da economia processual, posicione-me no sentido do arquivamento do presente processo, fundamentado nos arts. 5º, § 1º, inciso III, 10 e 11 da Instrução Normativa – TCU 56/2007, c/c com o disposto no item 9.2 do Acórdão 2.647/2007-TCU-Plenário.

Passo a tratar, então, da audiência do ex-prefeito.

Registro que, mais recentemente, em situações semelhantes, tenho sugerido apenas a emissão de ciência às prefeituras quanto à questão do fracionamento de objeto na aquisição de UMS, de forma a evitar a sua reincidência quando da execução de outros convênios celebrados com a União, a exemplo dos TCs 007.328/2010-9, 7.425/2010-4, 7.513/2010-0 e 7.640/2010-2.

Com relação ao descumprimento da Portaria 2.048/GM/MS/2002, observo que, de fato, o Plano de Trabalho aprovado pelo ministério não trazia as especificações internas do compartimento destinado ao atendimento e transporte do paciente (peça 12, p. 27, TC 015.257/2006-0), constando, apenas, as dimensões do veículo como um todo. Essas medidas foram consideradas tanto na realização do Convite 21/2004, quanto no contrato celebrado com a Planam (peça 8, p. 22, 24, 26 e 28, TC 015.257/2006-0). Ressalto, inclusive que, conforme as notas fiscais, os veículos entregues teriam dimensões até maiores do que as especificadas no Plano de Trabalho (peça 8, p. 45-46, TC 015.257/2006-0).

Da mesma forma, é forçoso reconhecer que a referida portaria não traz, de forma, explícita, as dimensões dos diversos tipos de ambulância nela relacionados, reportando a sua verificação às normas da ABNT – NBR 14561/2000.

Nada obstante, não cabe ao ex-prefeito alegar desconhecimento das dimensões internas requeridas pelo normativo do MS, visto que, antes da celebração do convênio, o responsável recebeu cópia do Parecer 326/04-CGIS/DIPE/SE/MS (peça 12, p. 17-19 do TC 015.257/2006-0), sendo condicionada a concretização do feito ao atendimento das recomendações tecidas pela área técnica nesse documento. Dentre elas, constava o seguinte:

Deverá possuir as seguintes instalações:

– O compartimento do paciente de vera ter altura mínima de 1,50 m, medida do assoalho ao teto; largura mínima de 1,60 m, medida 30 cm acima do assoalho do veículo; e compartimento mínimo 2,1 m medido da porta traseira ao encosto do banco do motorista;

Tal pronunciamento foi feito quando da análise do pleito da prefeitura, considerando que as informações inseridas no documento ‘Anexo IX: proposta de aquisição’ original (peça 12, p. 14, TC 015.257/2006-0) apresentariam ‘valor excedente ao usualmente aprovado por essa área técnica para ‘Ambulância de Suporte Básico’ — era prevista a aquisição/transformação de apenas um veículo, no valor total de R\$ 105.000,00 —, bem assim deveriam estar ‘de acordo com a Portaria 2048/2002’ — embora, nessa primeira versão, tenham sido especificadas as medidas internas, os valores seriam superiores ao estabelecido no normativo (2,50m de comprimento, largura de 1,80m e altura mínima de 1,56m).

Apesar de o responsável ter sido cientificado dos condicionantes previstos no normativo do MS, considero que suas razões de justificativa possam ser acolhidas parcialmente, tendo em vista:

a) a aquisição ter sido concretizada em conformidade com o Plano de Trabalho aprovado pelo ministério, o qual contou, inclusive, com manifestação favorável do mesmo técnico responsável pela emissão do Parecer 326/04 (peça 12, p. 22, TC 015.257/2006-0);

b) os relatórios das fiscalizações *in loco* promovidas pelo MS apontam que as ‘unidades móveis foram localizadas e estão sendo utilizadas no atendimento da população, apesar das divergências apontadas quanto às dimensões do ambiente destinado ao transporte e atendimento dos pacientes’. Nenhum dos relatórios indica, de forma concreta, os efetivos prejuízos à execução dos serviços advindos dessa desconformidade (vide fotos – peça 3, p. 22-23 e 26, e peça 5, p. 32).

Assim, à semelhança da outra ocorrência (fracionamento do objeto), entendo suficiente a emissão de ciência a respeito.

Ante todo o exposto, discordando da proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica, proponho:

a) arquivar estes autos, com fundamento nos arts. 5º, § 1º, inciso III, 10 e 11 da Instrução Normativa – TCU 56/2007, c/c com o disposto no item 9.2 do Acórdão 2.647/2007-TCU-Plenário;

b) dar ciência à Prefeitura de Solânea/PB de que as seguintes falhas foram identificadas na execução do Convênio 1.696/2004 (SIAFI 502697), celebrado com o Ministério da Saúde para aquisição de unidades móveis de saúde:

– fracionamento do objeto em dois certames na modalidade convite, não obstante o valor da aquisição se enquadrasse na modalidade tomada de preços;

– aquisição dos veículos em desconformidade com a Portaria 2.048/GM/MS/2002, no que tange às dimensões do compartimento destinado ao transporte e atendimento do paciente.”

É o Relatório.