VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em razão de irregularidades verificadas na execução do Contrato 007/2007, firmado entre aquela fundação pública federal, por meio da Coordenação Regional da Funasa no Paraná, e a empresa Sul Car Locadora de Veículos Ltda..

O objeto do aludido ajuste contratual foi a locação de veículos com motorista para transporte de usuários e de pequenas cargas, a ser realizado no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI), unidade vinculada à Coordenação Regional do Paraná. Os serviços avençados visavam basicamente dar apoio logístico à promoção da saúde indígena, função desempenhada pela Funasa, por meio do transporte dos usuários desde as respectivas aldeias aos polos base, postos de saúde, Casa da Saúde Indígena e às unidades de referências do SUS situadas na capital paranaense.

A presente Tomada de Contas Especial teve origem em possíveis irregularidades apuradas em Sindicâncias e confirmadas em Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Fundação Nacional de Saúde. No procedimento disciplinar foram verificadas irregularidades que abrangem o procedimento licitatório, a execução do contrato e a realização de pagamentos indevidos. O Relatório Final do procedimento disciplinar, com resumo de todas as evidências por ela colhidas, oitiva das testemunhas, interrogatórios dos acusados, defesa escrita e julgamento acha-se consubstanciado nestes autos.

Nestas contas especiais interessam, apenas, os seguintes fatos ilícitos que mereceram a certificação da irregularidade das contas pela unidade jurisdicionada de origem, todos relacionados a desembolsos irregulares realizados pela Administração, à conta do Contrato 007/2007, sem a devida comprovação da efetiva realização dos serviços e aquisição de combustíveis e óleos lubrificantes:

a) pagamento indevido da importância e R$ 94.500,00, referida a 28/05/2007, sem a comprovação da utilização de dois motoristas, prevista no contrato;

b) gastos irregulares com abastecimentos do veículo no valor de R$ 3.159,12, tendo como data histórica o dia 1/2/2008;

c) ausência de formalização de cessão de uso de veículo locado ao Presidente do Conselho Distrital de Saúde Indígena no Paraná - Condisi-PR, Sr. Renato de Moraes, sem nenhum controle quanto à sua utilização, a gerar injustificado dano de R$ 147.000,00, referente à data de 28/5/2007;

d) gastos irregulares com abastecimentos do veículo no valor de R$ 3.745,02, referente à data de 8/2/2008;

e) pagamento feito sem a efetiva prestação de serviços, no valor de R$ 641.117,43, referida à data 28/5/2007;

f) pagamento indevido dos serviços contratados mesmo em face da utilização de apenas um terço dos contratados, totalizando a importância histórica de R$ 1.642.478,04, referida a 28/05/2007.

Em razão dessas irregularidades, foram convocados a apresentar defesa os seguintes responsáveis solidários:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50189015.

Responsável	Qualificação do Responsável, à época dos fatos	Irregularidades imputadas aos agentes
Vinícius Reali Paraná	Titular da Coordenação Regional da Funasa no Paraná – CORE-PR	a, b, c, d, e, f
Thiago Andrey Pastori Barbosa	Chefe da Diretoria de Vigilância Epidemiológica da CORE-PR (fiscal do contrato)	a, b, c, d, e, f
Sérgio Esteliodoro Pozzetti	Chefe do Distrito Sanitário Indígena da CORE-PR	c, d
Sul Car Locadora de Veículos Ltda..	Empresa contratada para a prestação dos serviços de locação de veículos com motorista	a, e, f

A empresa Sul Car Locadora de Veículos, apesar de regulamente convocada a comparecer aos autos para apresentar defesa, permaneceu silente, arcando, assim, com o ônus da revelia nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

As alegações dos demais agentes foram rejeitadas pela Unidade Técnica e pelo *Parquet* especializado, ao que propõem o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis e da empresa Sul Car Ltda., a condenação ao ressarcimento de dano especificado na instrução, aplicação de sanção pecuniária individual e ciência ao Ministério Público Federal.

Divirjo em parte dos pareceres precedentes pelas razões que passo a expor.

Em relação ao agente Vinícus Reali Paraná, à época, titular da Coordenação Regional da Funasa no Paraná, não há evidências nestes autos de que tenha ordenado despesas ora impugnadas mesmo ciente da ausência de comprovantes de parte dos serviços avençados e dos suprimentos adquiridos.

Nesse sentir, não me afigura razoável que o então gestor do órgão regional houvesse que efetuar o controle individualizado dos gastos efetivamente incorridos pelo contratado em cada um dos veículos locados, bem como as respectivas despesas de abastecimento. Para esse mister foi designado fiscal do contrato, Sr. Thiago Andrey Pastori Barbosa, cuja conduta será adiante analisada neste voto.

Tampouco é possível depreender responsabilidade direta do então titular do CORE/PR a partir de imputação genérica baseada na presunção de o coordenador regional haver omitido em supervisionar as atividades desenvolvidas por seus subordinados. Com efeito, a competência atribuída aos Coordenadores Regionais da Funasa pelo artigo 114 do Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde, aprovado pela Portaria Funasa 1.776, de 8 de setembro de 2003, vigente á época dos fatos, é global e não permite, por si só, apreender o nexo causal de eventual omissão no dever do cargo com os fatos ora inquinados:

"*Artigo 114. Aos Coordenadores Regionais incumbe:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50189015.

I – planejar, organizar, coordenar e supervisionar a execução das atividades na área de sua competência;

II – promover a execução das atividades de planejamento, desenvolvimento institucional e de comunicação e educação em saúde;

III – desempenhar outras atividades que lhe forem cometidas pelo Presidente"

A meu ver, a única forma de definir a responsabilidade subjetiva do acusado e estabelecer o nexo causal entre a de prática de ato ilícito e o evento danoso decorreria da configuração de conduta, no mínimo omissiva de participação do agente no pagamento indevido de despesas do Contrato 007/2007, sem a respectiva comprovação da prestação de serviços, diante do conhecimento do fato irregular. Ao compulsar os autos, não verifico evidências mínimas de que o Sr. Vinícus Reali Paraná, ao menos, houvesse tido ciência da irregular execução contratual e, ainda assim, olvidado adotar as medidas tendentes à correção das irregularidades.

No quadro da organização administrativa do órgão regional, havia ainda previsão de competências específicas atribuídas a setores da Coordenação Regional que, junto com o fiscal do contrato, deveriam realizar o acompanhamento da execução dos contratos para neles atestar a regular prestação dos serviços. É o que se extrai, por exemplo, dos artigos 95 e 98 do Regimento Interno da Funasa, à época vigente:

"*Art. 95. À Seção de Recursos Logísticos – SALOG, compete:*

I – executar as atividades de apoio administrativo;

II – controlar, orientar e fiscalizar a execução de atividade de limpeza, manutenção, vigilância, transporte, administração de material, patrimônio, obras e comunicação;

III – proceder análise e acompanhamento dos processos licitatórios, dispensas e inexigibilidade de licitação;

IV – acompanhar a execução de contratos, acordos e ajustes da Coordenação;e

V – elaborar minutas de contratos, aditivos e acordos, submetendo-os à apreciação do Coordenador;

(...)

Artigo 98. Ao Setor de Transportes – SOTRA, compete:

I – supervisionar e controlar a execução das atividades relativas a transporte de funcionários, de carga e manutenção da frota de veículos;

II – acompanhar e manter atualizado o cadastro de veículos, manutenção da frota em uso, registro e licenciamento, bem como acompanhar de combustíveis e lubrificantes; e

III – acompanhar perícias para apuração de responsabilidade decorrente de má utilização ou negligência;"

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50189015.

Quanto à ausência de formalização de cessão de uso de veículo locado ao Presidente do Conselho Distrital de Saúde Indígena no Paraná - Condisi-PR, Sr. Renato de Moraes, o qual permaneceu sem nenhum controle quanto à sua utilização, a gerar injustificado dano de R$ 147.000,00, referente à data de 28/5/2007, cabe-me tecer alguns comentários.

No âmbito das Coordenações Regionais da Funasa, cada Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) dispõe de Conselho Distrital de Saúde Indígena (Condisi) responsável por fiscalizar, debater e apresentar políticas para o fortalecimento da saúde em suas respectivas regiões. Os Conselhos Distritais de Saúde Indígena, órgãos colegiados de caráter permanente e deliberativo, têm como atribuições institucionais:

I – participar da elaboração e aprovação do Plano Distrital de Saúde Indígena, bem como acompanhar e avaliar a sua execução;

II - avaliar a execução das ações de atenção integral à saúde indígena; e

III – apreciar e emitir parecer sobre a prestação de contas dos órgãos e instituições executoras das ações e dos serviços de atenção à saúde indígena.

Logo, não me parece que a utilização dos veículos locados pela Coordenação Regional da Funasa no Paraná caracterize desvio de finalidade, porquanto o Condisi efetivamente integra o Distrito Sanitário Especial Indígena e, como instância social de controle, participa de elaboração do planejamento e da fiscalização das ações de saúde ao indígena, prestadas pelo órgão regional da Fundação Nacional de Saúde.

Portanto, essa irregularidade não decorre da ausência de formalização de cessão, mas da falta de controle quanto à efetiva utilização do veículo locado pelo Condisi no desempenho de suas atribuições estatutárias.

Em todo caso, assim como em relação aos demais fatos, não há de se imputar ao então Coordenador Regional da Funasa a obrigação de ressarcimento de dano decorrente a ausência de comprovação de utilização do veículo locado pelo Condisi em suas finalidades institucionais, pois não tinha o dirigente do CORE/PR, à época dos fatos, atribuição específica, muito menos era-lhe razoável realizr o acompanhamento e fiscalização da avença – encargo esse atribuído ao Sr. Thiago Andrey Pastori Barbosa.

Tampouco foi comprovado, nestes autos, eventual conivência do então dirigente regional com atos ilícitos praticados por subordinado. Também não se tem atribui a responsabilidade desse ilícito à empresa Sul Car Locadora de Veículos Ltda., pois a utilização do veículo locado foi integralmente transferida ao Condisi sem a utilização de motoristas da empresa prestadora de serviços.

As mesmas considerações quanto à ausência de suficientes elementos probatórios a afirmar a responsabilidade pelo dano decorrente de pagamentos impugnados, externadas em relação ao Sr. Vinícus Reali Paraná, também se aplicam ao Sr. Sérgio Esteliodoro Pozzetti, observadas as respectivas atribuições regimentais.

De acordo com o artigo 113 do Estatuto da Funasa, competia ao Sr. Sérgio Esteliodoro Pozzetti, na condição de Chefe do Distrito Sanitário Especial Indígena, o desempenho das seguintes funções:

> *"Art. 103. Ao Distrito Sanitário Especial Indígena - DSEI compete:*
>
> *I - assegurar às comunidades indígenas assistência integral à saúde;*
>
> *11 - supervisionar as atividades desenvolvidas nas Casas de Saúde do Índio;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50189015.

III - executar as ações de encaminhamento e remoção de pacientes, durante o período de tratamento médico;

IV - elaborar proposta do Plano Anual de Atividades de Saúde Indígena, em articulação com o Conselho Distrital de Saúde Indígena; e

V - coordenar, controlar, supervisionar e avaliar a execução das ações previstas no Plano de Saúde Distrital.

Parágrafo único. Às Coordenações Regionais classe "B" compete apoiar a execução das atividades de prevenção e controle de doenças e outros agravos à saúde direcionados às populações indígenas."

Vê-se, portanto, que as atribuições deferidas pelo Regimento da Funasa ao então Chefe do Distrito Sanitário Especial Indígena são essencialmente finalísticas no sentido de promover a saúde do indígena e discrepam daquelas relativas ao acompanhamento das atividades de apoio logístico relativos controle de veículos próprios da Fundação Nacional de Saúde ou locados, obrigações essas, conforme já mencionado, da alçada do fiscal de contrato e do Setor de Transportes do Coordenação Regional.

Além do mais, não se têm informações nos autos de que o Sr. Sérgio Esteliodoro Pozzetti houvesse autorizado a realização de despesa ou atestado o recebimento de serviços que, previamente soubesse não ter qualquer comprovação de execução.

Por essas razões, acolho as alegações de defesa apresentadas por Vinícus Reali Paraná e por Sérgio Esteliodoro Pozzetti, bem como julgo regulares as respectivas contas, expedindo-lhes quitação plena.

Em outro giro, subsistem injustificadas as irregularidades imputadas a Thiago Andrey Pastori Barbosa. Segundo informação colhida destes autos e confirmada pelo próprio defendente, o responsável atuou como fiscal do Contrato 007/2007. Muito embora não exista neste processo ato formal de designação do servidor com a definição das respectivas obrigações, há evidências concretas colacionadas a este processo de que Thiago Andrey Pastori Barbosa atestou efetivamente o recebimento de bens e serviços, conforme declarações apostas em notas fiscais e em relatórios de abastecimento de veículos locados (ver peça 2, páginas 38/151 e 159/191).

Em sua linha de defesa, o responsável alinha como principais argumentos:

- o fato de haver seguido as orientações do Setor de Logística e do Setor Financeiro da Coordenação Regional quanto a, tão somente, verificar o recolhimento, pela empresa contratada, das contribuições ao FGTS e ao INSS a antes de encaminhar as notas fiscais ao pagamento;

- a plena realização dos serviços pela empresa Sul Car Locadora de Veículos Ltda. de acordo com as condições estipulados no contrato;

- o regular desempenho de suas atribuições como fiscal do contrato, a despeito de não ter tido prévio treinamento;

- o desconhecimento dos fatos que ensejaram a impugnação das despesas;

- a atribuição de responsabilidade ao Setor de Transportes da Coordenação Regional em cobrar, armazenar e controlar os Boletins Diários de Tráfego (BDT) bem como os gastos dos veículos da frota própria e da frota terceirizada da Funasa.

- o fato de as respectivas prestações de contas relativas aos exercícios anteriores terem sido julgadas regulares por este Tribunal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50189015.

Inicialmente, afasto a arguição de impedimento deste Tribunal em apreciar a tomada de contas especial instaurada contra o responsável em razão de anterior julgamento das respectivas prestações de contas.

De acordo com o artigo 206 do Regimento Interno do TCU, a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo à aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público junto a esta Corte.

As prestações de contas simplificadas da Coordenação Regional da Funasa no Paraná, relativas aos exercícios 2007 e 2008, aprovadas respectivamente por este Tribunal mediante os Acórdãos 4341/2009-2ª Câmara (TC 016 498/2008-4) e 2.205/2010-2ª Câmara (TC 017.929/2009-7), não contemplam o exame aprofundado e conclusivo dos fatos que ensejaram esta Tomada de Contas Especial. As ilicitudes que inauguraram esse procedimento especial foram apuradas posteriormente à apreciação das contas ordinárias, em processo administrativo disciplinar instaurado pela própria Fundação Nacional de Saúde.

Em relação ao âmbito das atribuições do fiscal do contrato, nada há nestes autos que limite o alcance das obrigações do responsável à mera fiscalização do recolhimento, pela contratada, dos valores devidos de contribuições ao FGTS e ao INSS incidentes sobre o pagamento a ela desembolsados. Nos termos do artigo 67 da Lei 8.666/1993, a fiscalização da avença é realizada em seu alcance amplo de molde a garantir o pleno acompanhamento da execução do contrato, o que certamente implica a verificação da efetiva prestação dos serviços segundo os termos do acordo jurídico.

Ao assumir esse desiderato, por impositivo legal, o responsável não poderia o descurar de dos deveres do cargo em diligenciar pela verificação do efetivo adimplemento da avença pelo prestador de serviço, observadas as condições extremadas no contrato e no termo de referência ao procedimento licitatório. De acordo com o item 15 do Termo de Referência anexo ao Pregão Eletrônico 001/2007 do Sistema de Registro de Preços que deu origem ao contrato (peça 3, página 352), a realização do pagamento à contratada foi condicionado ao implemento das seguintes condições:

> *"15 - DO PAGAMENTO:*
>
> *De acordo com inciso III, do Artigo 55, da Lei 8.666/93, fica estabelecido que:*
>
> *15.1 - o pagamento será liberado até o 5º (quinto) dia útil do mês subseqüente à prestação dos serviços, após a entrega da nota fiscal a Coordenação Regional da FUNASA/CORE-PR;*
>
> *15.2 - Para fins de pagamento, só serão considerados os "VOUCHERS"/BDT's devidamente preenchidos e autorizados pelas chefias atendidas;*
>
> *153 - Não serão considerados "VOUCHERS"BDT's com campos de identificação rasurados e/ou ilegíveis;*
>
> *15.4 - A efetuação do pagamento será mediante depósito bancário na conta corrente indicada pela CONTRATADA;*
>
> *15.5 - A Nota Fiscal deverá atender às exigências, dós. Órgãos de Fiscalização, inclusive quanto ao prazo da autorização de sua emissão;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50189015.

15.6 - Nenhum pagamento será efetuado à CONTRATADA enquanto pendente de liquidação qualquer obrigação que lhe for imposta, em virtude de penalidades ou inadimplemento, sem que isso gere direito ao pleito de atualização.

15.7 - O pagamento mensal dos serviços somente será efetuado, após comprovação do recolhimento das contribuições sociais (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Previdência Social), correspondentes ao mês da última competência vencida, compatível com o efetivo declarado, na forma do § 4 0, do art. 31, da Lei n.° 9.032, de 28 de abril de 1.995, e apresentação da Nota Fiscal/Fatura atestada por servidor designado, conforme disposto nos arts. 67 e 73 da Lei 8.666/1993."

Vê-se, assim, que as obrigações do então fiscal do contrato, Thiago Andrey Pastori Barbosa não deveria limitar-se a comprovação de recolhimento, pela contratada, das contribuições sociais ao FGTS e ao INSS. Exigia-se do referido agente postura diversa no sentido de cobrar da contratada a comprovação dos serviços prestados mediante o preenchimento dos Boletins Diários de Tráfego (BDT´s) ou Voucher´s os quais contemplassem os deslocamentos efetuados, os usuários atendidos, os veículos utilizados e a quilometragem rodada.

Ainda que o Regimento Interno da Funasa, à época vigente, atribuísse aos Setores de Logística e de Transporte da Coordenação Regional o acompanhamento específico dos contratos celerados e o controle da frota da Fundação Nacional de Saúde, ainda assim, o aludido agente não poderia furtar-se da obrigação legal de fiscalizar a efetiva prestação dos serviços e, na ausência na ausência de informações apresentadas pela contratada, não deveria atestar o recebimento do objeto como fez em documentos fiscais constantes dos autos. Ao fazê-lo, o responsável assumiu integralmente o risco de eventual descumprimento da avença e de pagamentos indevidos.

De igual forma, incumbia ao referido agente público o regular atesto do abastecimento de veículos locados, a cargo da contratante, impugnando as despesas ocorridas em situações anômalas, como a verificada nestes autos.

Por essas razões, rejeito as alegações de defesa enfeixadas por Thiago Andrey Pastori Barbosa, julgo as respectivas contas irregulares e condeno-o ao ressarcimento de dano, discriminado na instrução, e ao pagamento de multa pecuniária proporcional do débito.

Quanto à empresa contratada, Sul Car Locadora de Veículos Ltda., as apurações levadas a efeito pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, realizada com base em coleta de provas, demonstram que os pagamentos injustificados decorrem de ausência da prestação efetiva de serviços de locação de veículos com motoristas, seja pela não comprovação dos deslocamentos mediante preenchimento dos BDT´s, seja pela não disponibilidade de motoristas na quantidade avençada, seja pela locação de veículos e insumos que não contemplavam todas as exigências do contrato. Não obstante a inadimplência parcial do contrato, a empresa foi beneficiária de pagamentos indevidos.

Por esse motivo, fixo a responsabilidade solidária da empresa Sul Car Locadora de Veículos Ltda., e também lhe penalidade pecuniária.

Autorizo, desde logo, a cobrança judicial das dívidas caso não sejam atendidas as notificações.

Por fim, encaminho cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Estado do Paraná para adoção das providências que entender cabíveis.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50189015.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de agosto de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50189015.