

TC 023.933/2010-0

Apenso: TC 015.257/2006-0

Tipo de processo: tomada de contas especial (recursos de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Solânea/PB

Recorrentes: Sebastião Alberto Cândido da Cruz (CPF 622.681.984-72) e Paulo José Sampaio Bastos (CPF 907.461.715-87)

Advogados: Marcus Vinicius Bernardes Gusmão (OAB/DF 34.532), Michel Saliba Oliveira (OAB/DF 24.694), Amanda Andrade Soares da Silva (OAB/DF 33.327) e Davi Magalhães da Silva (OAB/BA 30.323), procurações às peças 8 e 13 e substabelecimento à peça 34, p. 2.

Inte ressado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de contas especial oriunda da conversão de representação. Operação sanguessuga. Irregularidades na execução de convênio para aquisição de unidades móveis de saúde. Fracionamento de despesas. Superfaturamento. Especificações das unidades adquiridas em desacordo com normativo do Ministério da Saúde. Citação e audiência. Contas irregulares, débito solidário e multas. Recursos de reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Sebastião Alberto Cândido da Cruz (peça 61) e Paulo José Sampaio Bastos (peça 62) contra o Acórdão 1.226/2013-TCU-2ª Câmara (peça 30), prolatado nestes autos de tomada de contas especial oriunda da conversão de processo de representação (TC 015.257/2006-0, em apenso), que versou sobre indícios de superfaturamento na aquisição de duas unidades móveis de saúde pela Prefeitura Municipal de Solânea/PB, com recursos do Convênio 1.696/2004, firmado com o Ministério da Saúde (peça 7, p. 26-33, do TC 015.257/2006-0).

HISTÓRICO

2. Por meio do Acórdão 4.307/2010-TCU-2ª Câmara (peça 1, p. 2), a representação de que trata o TC 015.257/2006-0 foi conhecida, considerada procedente e convertida na presente tomada de contas especial.

3. O Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz, ex-prefeito do Município de Solânea/PB, juntamente com a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda. e com os Srs. Paulo José Sampaio Bastos (sócio-administrador da referida empresa), Ronildo Pereira Medeiros e Luiz Antônio Trevisan Vedoin (administradores de fato da referida empresa), foram citados solidariamente para que recolhessem aos cofres da União a quantia de R\$ 15.554,44, atualizada e acrescida dos juros de mora desde 28/2/2004, ou apresentassem alegações de defesa, em razão da seguinte ocorrência (peça 1. p. 29):

(...) indício de superfaturamento nas adaptações e no fornecimento de equipamentos para unidades móveis de saúde adquiridas com recursos recebidos por força do Convênio 1.696/2004 (Siafi 502697), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Solânea/PB.

4. No ofício de citação do Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz, foi informado 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” (peça 1, p. 29).

5. Além da citação, o Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz foi ouvido em audiência pelas seguintes irregularidades (peça 1, p. 30):

a) **Irregularidade:** 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:

a.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 (soalho/teto) e 2,10m (comprimento);

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

b) **Irregularidade:** 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;

Norma infringida: art. 23, inciso II, letra – “b”, da Lei 8.666/1993.

6. Os Srs. Sebastião Alberto Cândido da Cruz e Paulo José Sampaio Bastos apresentaram alegações de defesa e os demais responsáveis permaneceram revéis.

7. Após o regular desenvolvimento do processo, foi proferido o Acórdão 1.226/2013-TCU-2ª Câmara, transcrito a seguir (peça 30):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, que trata de irregularidades na execução do Convênio 1696/2004, firmado entre o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e a Prefeitura de Solânea/PB e que tinha como objeto a aquisição de duas Unidades Móveis de Saúde.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, os responsáveis Ronildo Pereira Medeiros, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Unisau Comércio e Indústria Ltda., reputando-se verdadeiros os fatos afirmados em relação aos mesmos, conforme art. 319 do CPC;

9.2. rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Sebastião Alberto Cândido da Cruz, então Prefeito Municipal de Solânea/PB;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Paulo José Sampaio Bastos;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do responsável Sebastião Alberto Cândido da Cruz;

9.5. condenar solidariamente os responsáveis Sebastião Alberto Cândido da Cruz, Paulo José Sampaio Bastos, Ronildo Pereira Medeiros, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Unisau Comércio e Indústria Ltda. ao pagamento do débito no valor original de R\$ 15.554,44 (quinze mil quinhentos e cinquenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) a partir de 28/2/2004, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 214, inciso III, alínea a, de seu Regimento Interno, acrescida da atualização monetária e dos juros de mora, a contar da data especificada até o dia do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar aos responsáveis 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, nos valores individuais de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não seja paga no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, o pagamento parcelado das importâncias devidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, nos termos do art. 217 do RI/TCU, alterado pela Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à 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, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e ao Ministério Público do Estado da Paraíba, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Solânea/PB, ao Fundo Nacional de Saúde – FNS, ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus e à Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República – CGU/PR;

9.10. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Sr. Teodulfo Victor Soares da Silva, então vereador do município de Solânea/PB;

9.11. 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 Fundo Nacional de Saúde para aquisição de unidades móveis de saúde:

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

9.11.2. 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.

8. Inconformados com a condenação, os Srs. Sebastião Alberto Cândido da Cruz e Paulo José Sampaio Bastos interpuseram, individualmente, recursos de reconsideração (peças 61 e 62), que serão analisados nesta instrução.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 64-65), que concluíram pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.4, 9.5, 9.6 e 9.8 do Acórdão 1.226/2013-TCU-2ª Câmara, porquanto preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

10. O Ministro-Relator Raimundo Carreiro, mediante o despacho de peça 69, conheceu dos recursos de reconsideração, porém suspendeu os efeitos, quanto ao Sr. Paulo José Sampaio Bastos, dos subitens 9.3, 9.5, 9.6 e 9.8, e quanto ao Sr. Sebastião Alberto Cândido da Cruz, dos subitens 9.2, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.8 do Acórdão 1.226/2013-TCU-2ª Câmara.

EXAME TÉCNICO

Recurso de reconsideração interposto por Sebastião Alberto Cândido da Cruz (peça 61)

Argumento

11. O recorrente alega que a presente tomada de contas especial não poderia ter sido instaurada, tendo em vista que a Instrução Normativa 56/2007 do TCU, em seus arts. 5º e 11, determinou que só deve ser instaurada TCE quando o valor do suposto dano for igual ou superior a R\$ 23.000,00.

12. Afirma que o valor original do débito é de R\$ 15.554,44 e, mesmo atualizando-se monetariamente esse valor para a data da instauração da presente TCE, que se deu em 25/8/2010, o valor do débito seria de R\$ 21.541,34, ou seja, inferior ao previsto na citada norma.

13. Cita o art. 10 da Instrução Normativa 56/2007, que prevê a possibilidade de aplicação do art. 5º dessa mesma norma aos processos em andamento no TCU.

14. Cita o Acórdão 3.704/2012-TCU-2ª Câmara, por meio do qual foi arquivada tomada de contas especial também relacionada à Operação Sanguessuga, em razão do valor do débito ser inferior ao limite mínimo fixado na IN/TCU 56/2007.

15. Conclui que o acórdão recorrido deve ser reformado, para que se reconheça a ausência de pressuposto para a instauração da presente TCE, determinando-se o seu arquivamento.

Análise

16. O art. 5º da Instrução Normativa 56/2007 do TCU realmente dispensava a instauração de tomada de contas especial quando o valor do dano, atualizado monetariamente, fosse inferior a R\$ 23.000,00. Essa dispensa, contudo, não significa que o TCU estivesse proibido de instaurar a TCE se entendesse que as circunstâncias do caso concreto justificavam essa instauração.

17. No presente caso, conforme se verifica do parecer à peça 1, p. 3-4, que serviu de fundamento para o Acórdão 4.307/2010-TCU-2ª Câmara, o TCU sopesou a possibilidade de arquivamento com a possibilidade de conversão imediata da representação em TCE e entendeu que esta última era a mais adequada, uma vez que a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda. fazia parte do esquema de desvio de dinheiro público desvendado pela Operação Sanguessuga da Polícia Federal e estava arrolada como responsável solidária em diversos processos de TCE instaurados com base nos relatórios de fiscalização encaminhados pelo Denasus/CGU.

18. Considerando-se que foi feita a conversão da representação nesta TCE e que os responsáveis foram validamente citados, não há mais que se falar em arquivamento do processo, tendo em vista que a IN-TCU 56/2007 foi revogada pela IN-TCU 71/2012, cujo art. 19, parágrafo único, assim dispôs: “Instaurada a tomada de contas especial e citados os responsáveis, não se lhe admitirá o arquivamento, ainda na hipótese de o valor apurado como débito ser inferior ao limite estabelecido no art. 6º desta Instrução Normativa”.

19. Não cabe aplicar aqui o entendimento do Acórdão 3.704/2012-TCU-2ª Câmara, o qual foi proferido antes da entrada em vigor da IN-TCU 71/2012 (1º/1/2013), além do fato de que naquele processo (TC 013.312/2010-3) ainda não havia sido feita a citação dos responsáveis.

20. Desse modo, não há nenhuma nulidade processual no fato de o TCU ter instaurado e julgado a presente TCE.

Argumento

21. Alega que não praticou ato danoso ao erário, não podendo ser responsabilizado pelas irregularidades apontadas nesta TCE.
22. Afirma que lhe foram atribuídas duas irregularidades referentes ao Convênio 1.696/2004, a primeira relativa à aquisição de dois veículos com as dimensões, no que se refere ao compartimento do paciente, em desacordo com os padrões estabelecidos pelo Ministério da Saúde, e a segunda relativa ao fracionamento indevido de despesas.
23. Sobre a primeira irregularidade, ressalta que, independentemente da pouca diferença verificada nas dimensões expostas pelo setor técnico do TCU, o objeto do convênio foi plenamente satisfeito, conforme consignado no Relatório de Verificação *in loco* 5-2/2006 (peça 3, p. 8-15, do TC 015.257/2006-0). Salaria que, de acordo com esse relatório, ficou constatado que as ambulâncias estavam em conformidade com o que fora fixado no plano de trabalho do convênio.
24. Destaca que não há, na Portaria 2.048/GM/MS/2002, nenhuma menção sobre as dimensões mínimas das ambulâncias, no que se refere ao compartimento do paciente, pois essa norma apenas define a classificação das ambulâncias conforme sua utilização.
25. Afirma que o acórdão recorrido concluiu que, apesar de a Portaria 2.048/GM/MS/2002 e o Plano de Trabalho não preverem tais medidas, deveriam ter sido observadas as medidas da ABNT. Alega que esse argumento não é capaz de fundamentar sua responsabilização, pois observou atentamente o plano de trabalho proposto para a celebração do convênio, não existindo qualquer menção sobre a necessidade de se atender às dimensões da ABNT.
26. Alega que, sobre esse ponto, o acórdão recorrido merece reforma, pois não se pode concluir que houve má utilização da verba conveniada, já que não que não existia no plano de trabalho nenhuma informação para modular as medidas mínimas para a aquisição das ambulâncias, não podendo o TCU responsabilizar o recorrente por violação à Portaria 2.048/GM/MS/2002, ante a falta de previsão no convênio celebrado.
27. Sobre a segunda irregularidade, afirma que não houve nenhum prejuízo ao erário, uma vez que os contratos foram devidamente cumpridos, estando evidenciado nos autos o fornecimento dos bens e equipamentos contratados.
28. Alega que, para a responsabilização por suposto superfaturamento, é necessário que fique demonstrada a culpa ou o dolo por parte do sujeito ativo, o que não ocorreu no presente caso.
29. Afirma que as ambulâncias e seus equipamentos foram incorporados ao patrimônio público municipal, atendendo sua finalidade precípua. Destaca que elas foram responsáveis pelo atendimento a vários municípios acometidos por enfermidades, permitindo, na maioria das vezes, o completo restabelecimento da saúde do cidadão.
30. Afirma que a aplicação de sanções exige a observância do princípio da razoabilidade, sob seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins.
31. Aduz que as unidades móveis de saúde adquiridas estavam em conformidade com os valores e quantitativos descritos no plano de trabalho, que foi devidamente aprovado antes mesmo da celebração do convênio. Afirma que as ambulâncias exercem, até o presente, valiosa contribuição à população do Município de Solânea/PA, inexistindo, assim, qualquer má-fé praticada pelo recorrente.
32. Cita julgado do STJ, a respeito da necessidade de existência de dolo para a caracterização do ato de improbidade administrativa descrito nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (REsp 765.212/AC).

33. Afirma que o principal fundamento utilizado pelo TCU para embasar sua responsabilização quanto ao superfaturamento foi o fato de a empresa vencedora do certame licitatório possuir em seu quadro societário o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, concluindo o TCU pela existência de vínculo com a Operação Sanguessuga, deflagrada pela Polícia Federal. Aduz que, mesmo não tendo o Convênio 1.696/2004 sido objeto da auditoria realizada pela CGU/Denasus acerca de irregularidades relacionadas à Operação Sanguessuga, o TCU entendeu, sem provas contundentes, que houve fraudes na aquisição das unidades móveis de saúde, simplesmente porque um dos integrantes da família Vedoin compunha o quadro societário da empresa que executou o objeto conveniado.

34. Sustenta que tal conclusão não merece ser mantida, pois sequer existem indícios de fraude no presente caso, tanto é que o valor apurado como débito é tão irrisório, que nem mesmo o TCU considera ser capaz de ser analisado por TCE, a teor da IN/TCU 56/2007.

35. Alega se inadmissível que o TCU conclua por fraude e superfaturamento simplesmente por existir no quadro societário da empresa vencedora do certame um integrante da família Vedoin. Acrescenta que, se o referido sócio participou de esquemas em outras licitações, não se pode afirmar que o mesmo ocorreu no presente caso. Sustenta que a boa-fé prevalece sobre a má-fé de uns poucos, sendo impossível concluir que o recorrente se envolveu em alguma fraude visando causar danos ao erário.

36. Afirma estar demonstrada nos autos a inexistência de sua participação ou de dolo. Aduz ser evidente a ausência de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito, devendo ser reformado o acórdão recorrido, para que seja aprovada integralmente a prestação de contas referente ao Convênio 1.696/2004.

Análise

37. Inicialmente, cumpre esclarecer o recorrente de que sua responsabilização pelo débito apurado nesta tomada de contas especial decorreu do fato de que o valor pago pela Prefeitura Municipal de Solânea/PB para a transformação de dois veículos Fiat Doblo em unidades móveis de saúde, incluindo a aquisição de equipamentos, foi superior ao valor de mercado.

38. A constatação de superfaturamento foi feita por critérios objetivos, apurando-se a diferença entre o valor pago pela adaptação dos veículos e o correspondente valor de mercado (peça 1, p. 17-19).

39. O recorrente, ao homologar licitação sem prévia pesquisa de preço de mercado (Convite 22/2004 – peça 13, p. 19-28, do TC 015.257/2006-0) e autorizar pagamentos com valores superfaturados (peça 13, p. 38, do TC 015.257/2006-0), contribuiu culposamente para o dano ao erário apurado nesta TCE.

40. Registre-se que o recorrente não trouxe nenhuma justificativa para não ter realizado pesquisa de preços antes da licitação, não estando elidida, assim, a violação aos arts. 15, V, e 43, IV, da Lei 8.666/1993.

41. Desse modo, não prospera a alegação do ex-prefeito de que sua responsabilização pelo débito decorreu do fato de a empresa vencedora do Convite 22/2004 (Unisau Comércio e Indústria Ltda.) possuir como sócio de fato o Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin. Independentemente de quem fosse a empresa contratada e de quem fossem seus sócios de direito e de fato, permaneceria a irregularidade pelo pagamento de serviço por preço superior ao preço de mercado.

42. Em nenhum momento esta Corte afirmou que o recorrente atuou de forma dolosa, nem que participou ou tinha ciência do esquema fraudulento de desvio de dinheiro público montado pelos integrantes da família Vedoin.

43. Note-se que, para a responsabilização por dano ao erário no âmbito desta Corte de Contas, basta a configuração de culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e imperícia). Ao homologar processo licitatório sem verificar a adequação dos preços ofertados aos preços de mercado, o ex-prefeito agiu, no mínimo, de forma negligente, o que é suficiente para fundamentar sua condenação em débito.

44. O julgado do STJ colacionado pelo recorrente não o socorre, pois o presente processo não cuida da caracterização de ato de improbidade administrativa, regida pela Lei 8.429/1992, e sim de julgamento de contas, regido pela Lei 8.443/1992.

45. Quanto às irregularidades relativas ao fracionamento da despesa e ao descumprimento da Portaria 2.048/2002/GM/MS, como a maior parte das alegações constantes do presente recurso já havia sido apresentada por ocasião da resposta à audiência e analisadas pela 4ª Secex, reitera-se, aqui, a seguinte análise empreendida pela referida unidade técnica (peça 22, p. 10 e 12):

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).

(...)

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.

46. Verifica-se, assim, que a necessidade de observância às normas da ABNT quanto às dimensões e especificações das unidades móveis de saúde estava expressamente prevista no anexo da Portaria 2.408/2002/GM/MS (peça 19, p. 16). Ademais, no parecer técnico que apreciou o pleito da convenente, foi informado “que o veículo do tipo ‘ambulância de Suporte Básico’ deverá estar de acordo com a PORTARIA 2048/2002” (peça 12, p. 18, do TC 015.257/2006-0) e foi feita expressamente a seguinte exigência (peça 12, p. 19, do TC 015.257/2006-0):

O compartimento do paciente deverá 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;

47. Outrossim, no próprio plano de trabalho apresentado pelo ex-prefeito e aprovado pelo concedente, constou, no campo destinado à especificação do equipamento, o seguinte: “Veículo tipo

Ambulância de simples remoção, Furgão, 0 Km, (...), norma 'ABNT'; (...)" (peça 12, p. 27, do TC 015.257/2006-0).

48. Desse modo, não prospera a alegação do recorrente de que não havia previsão no plano de trabalho sobre a necessidade de observância às normas da ABNT.

49. Em relação ao fracionamento indevido de despesa, o recorrente não nega sua ocorrência, apenas afirma que esse fracionamento não acarretou prejuízo ao erário, pois os contratos foram devidamente cumpridos.

50. Ora, conforme já visto nesta instrução, o contrato oriundo do Convite 22/2004 contemplou serviço com sobrepreço, o que pode ter sido facilitado justamente pela menor publicidade e competitividade subjacente a essa modalidade licitatória. Assim, não se pode afirmar que o fracionamento da despesa, com fuga à licitação na modalidade tomada de preços, não tenha contribuído para o prejuízo ao erário.

51. Ademais, ainda que não tivesse ocorrido dano ao erário, o fracionamento da despesa constitui ato praticado com grave infração à norma legal (infração ao art. 23, II, "b" e § 2º da Lei 8.666/1993), o que seria suficiente para aplicação de sanção por esta Corte (art. 58, II, da Lei 8.443/1992).

52. Por fim, entende-se que a multa aplicada ao responsável, no importe de R\$ 3.000,00, mostra-se razoável e proporcional às irregularidades praticadas, devendo ser mantida em seu exato valor, tendo em vista que o recorrente não logrou descaracterizar nenhuma das irregularidades que fundamentaram sua condenação.

53. Assim, deve-se negar provimento a este recurso de reconsideração.

Recurso de reconsideração interposto por Paulo José Sampaio Bastos (peça 62)

Argumento

54. O recorrente alega que, apesar de a empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda. 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 constou seu nome no contrato social, a Unisau jamais participou de licitação ou realizou operações bancárias com o seu conhecimento ou anuência.

55. Afirma que não há elementos nos autos que demonstrem sua participação nas falcaturas perpetradas pela empresa Planan Comércio e Representação Ltda. e pela quadrilha capitaneada pela família Vedoin.

56. Alega que sua responsabilização ocorreu apenas porque fazia parte, à época da licitação, do quadro societário da empresa Unisau, utilizando-se como prova tão somente o contrato social e a proposta da empresa Unisau ao Município de Solânea/PB.

57. Afirma que tais documentos, de acordo com a investigação da Polícia Federal, foram utilizados pelos demais responsáveis sem conhecimento e autorização dos então sócios da Unisau, que também não tinham ciência dos ilícitos praticados pelos Vedoin.

58. Assevera que prestou depoimento na sede da Polícia Federal na cidade de Salvador/BA e voluntariamente forneceu à autoridade policial sua assinatura para a realização de exame grafológico.

59. Sustenta que os documentos mencionados pelo TCU, como recibos, autorizações para terceiros e cheques, não foram fornecidos e muito menos encaminhados pelo recorrente e por seu ex-sócio a qualquer comissão de licitação.

60. Alega que não existem provas de que o recorrente, como representante legal da Unisau, participou da licitação e do esquema criminoso capitaneado pelos Vedoin. Salaria que não existe suporte probatório mínimo do suposto ilícito que justifique a presente responsabilização.
61. Aduz que não se beneficiou com a fraude e não atuou para beneficiar a empresa Planam Comércio e Representação Ltda. e os demais responsáveis, tanto é que não foi detido pela Polícia Federal quando foi deflagrada a Operação Sanguessuga.
62. Afirma que jamais promoveu qualquer movimentação financeira na empresa Unisau e nunca teve conhecimento ou qualquer proveito das operações realizadas por ela.
63. Cita trechos de Termo de Verificação Fiscal (peça 62, p. 4-5), para sustentar que não foi beneficiário de qualquer recurso, conforme constatado pela Receita Federal do Brasil. Acrescenta que não foi indiciado em nenhum inquérito e nem acusado em ação penal, ante a falta de prova de benefício por parte do recorrente.
64. Alega que o TCU lhe imputou responsabilidade decorrente essencialmente de prática de ato de improbidade administrativa. Destaca que não adotou nenhuma conduta ímproba, não utilizou recursos públicos e nem concorreu para o cometimento do dano apurado.
65. Aduz que não sabia da existência do esquema escuso planejado pela família Vedoin e que, na falta de dolo ou de proveito econômico, não subsiste a incidência das condutas cominadas no art. 16, § 2º, “b”, da Lei Orgânica do TCU. Acrescenta que não contratou, não é parte interessada na prática do ato e não concorreu para o cometimento do dano apurado, uma vez que desconhecia a participação da Unisau nos certames licitatórios.
66. Salaria que as rubricas e assinaturas constantes dos documentos mencionados pelo TCU (proposta da empresa Unisau à Prefeitura de Solânea/PB, recibos e autorizações) não são suas e de seu ex-sócio. Acrescenta que não é preciso ser *expert* para constatar que a rubrica e a assinatura do réu apostas no contrato social e sua alteração são completamente distintas das que constam naqueles documentos. Conclui que terceiros utilizaram a documentação da empresa Unisau e falsificaram a assinatura do recorrente nos documentos destinados ao procedimento licitatório.
67. Sustenta que qualquer sanção que recaia sobre si é ilegítima, pois ausente a comprovação da culpa em sentido *latu sensu*, tendo em vista que não participou, nem autorizou a participação em licitações em seu nome ou em nome da Unisau.
68. Conclui que deve ser afastada sua responsabilidade em relação ao pedido de restituição dos valores apurados, ante a falta do elemento subjetivo da conduta ímproba e de qualquer proveito advindo das condutas perpetradas no esquema fraudulento desvendado pela Polícia Federal na chamada “Operação Sanguessuga”.

Análise

69. Da leitura da peça recursal, verifica-se que o recorrente reproduz, em essência, os mesmos argumentos constantes de suas alegações de defesa (peça 7, p. 1-7), os quais já foram devidamente rebatidos pela 4ª Secex, no seguinte trecho de sua instrução (peça 22, p. 6-9, grifos acrescidos):

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, e 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 constituía. 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.

(...)

7.15. 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 e 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 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.

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.

(...)

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.

(...)

7.37. 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.

70. Acrescente-se a esses fundamentos a seguinte análise constante do relatório condutor do Acórdão 7.297/2011-TCU-2ª Câmara, que apreciou tomada de contas especial relacionada à Operação Sanguessuga, em que o recorrente também figurou como responsável solidário (peça 11, p. 30-31, do TC 020.002/2009-6, grifou-se):

5.39. De plano, deve-se refutar a arguição de boa-fé sustentada pelo Sr. Paulo José Sampaio Bastos. Por mais nobre que seja o objetivo alegado pelo responsável para aceitar a condição de ‘interposta pessoa’ no quadro societário da empresa Unisau (promessa de futuro emprego), não é razoável imaginar-se que o mesmo não tinha consciência da ilicitude do ato praticado.

5.40. A doutrina pátria é clara e incisiva ao definir o conceito de boa-fé para efeito de responsabilização, senão vejamos:

‘Boa-fé – Estado espírito de quem confiantemente, com intenção pura, pratica, por erro o ato que julgava conveniente e lícito, mas cujo resultado pode ser contrário aos seus interesses’

(NUNES, Pedro dos Reis. Dicionário de Tecnologia Jurídica. 6ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, vol. 1.)

‘Boa-fé – Convicção de alguém que acredita estar agindo de acordo com a lei, na prática ou omissão de determinado ato. A boa-fé é contrária à fraude e ao dolo’ (ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Dicionário Jurídico Brasileiro. 3ª ed., São Paulo: Jurídica Brasileira, 1993).

5.42. Como é sabido, no âmbito do TCU, adota-se predominantemente o conceito de boa fé subjetiva, condição psicológica que, em regra, concretiza-se no ‘convencimento do próprio direito’, ou na ‘ignorância’ de estar-se lesando direito alheio, ou na ‘vinculação à literalidade do pactuado’. O caso analisado não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses.

5.43. Em outra medida, o responsável teve conduta bastante temerária ao outorgar procuração e entregar o cartão do banco, e a senha para acesso pela Internet, para pessoa que não conhecia pudesse fazer as operações e movimentações da empresa, em seu nome (Sr. Ivo Spínola).

5.44. Segundo depoimento prestado pelo Sr. Paulo José Sampaio Bastos à Secretaria da Receita Federal, objeto do Termo de Verificação Fiscal juntado pelo próprio às suas alegações de defesa (Doc. 46.054.092-4), ele teria aceito convite de seu primo, Sr. Antonio Ribeiro Bastos Filho, para fazer parte do quadro societário constitutivo da empresa Unisau.

5.45. Este, por sua vez, contador estabelecido em Salvador-BA, em depoimento à mesma equipe de investigação, declarou que, por solicitação de um amigo (Sr. Angelo Paranhos), iniciou os procedimentos para abertura da citada empresa. Só então lhe foi apresentado o Sr. Ivo Spínola, não estabelecido na capital baiana, que seria representante dos Sr^{es} Ronildo Medeiros e Luiz Vedoin, e de quem teria recebido os documentos para elaboração do contrato social.

5.46. Em resumo, o Sr. Paulo José Sampaio Bastos concordou em figurar como ‘sócio temporário’ de uma empresa que, em condições normais, não teria condições de participar. Além do mais, não sabia sequer onde funcionaria ou de que negócio se incumbiria. Fez isso em conjunto com o outro sócio que constou do contrato social inicial, a quem conhecia ‘vagamente’, Sr. Antonio Sérgio de Aragão Topázio. Em suma, concordou em desempenhar o papel de ‘laranja’ da Unisau e, para completar, conscientemente transferiu poderes para prática de atos de gerência a quem não conhecia.

5.47. Mas o fato mais revelador da culpabilidade do defendente é a conclusão elaborada pela equipe da Receita Federal, ao lavrar o mencionado Termo de Verificação Fiscal, segundo a qual o Sr. Paulo José Sampaio Bastos atuou efetivamente como representante da pessoa jurídica em questão, tendo emitido recibos e autorizações para terceiros receberem ‘quantias referentes à aquisição de equipamentos para Unidade Móvel de Saúde, **além de ter assinado os cheques emitidos**’.

71. Ante todos esses fundamentos, não é possível excluir a responsabilidade do recorrente pelo dano ao erário apurado nestes autos. Ao, voluntariamente e sob a promessa de benefício futuro (obtenção de emprego), aceitar exercer o papel de sócio “laranja” da empresa Unisau e outorgar a outrem amplos poderes de gerência dessa empresa e da respectiva conta bancária (peça 7, p. 13-14), agiu de forma imprudente e contribuiu para o sucesso do esquema fraudulento de desvio de recursos públicos da área de saúde capitaneado pela família Vedoin. Assim, está correta a aplicação do art. 16, § 2º, “b”, da Lei 8.443/1992, pois o recorrente concorreu para o cometimento do dano apurado.

72. Diante do exposto, deve-se negar provimento a este recurso de reconsideração.

CONCLUSÃO

73. Os argumentos apresentados pelos recorrentes não foram suficientes para elidir as irregularidades que fundamentaram sua condenação, de modo que se deve negar provimento a ambos os recursos de reconsideração.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

74. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a proposta de:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Sebastião Alberto Cândido da Cruz e Paulo José Sampaio Bastos contra o Acórdão 1.226/2013-TCU-2ª Câmara, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba (peça 70) e aos demais interessados no processo.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em
29/7/2013.

Carolina Athayde de Souza Moreira
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 6548-0