

**TC 021.386/2012-9**

**Apenso:** TC 003.383/2011-3

**Tipo:** Representação convertida em Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Cuparaque/MG.

**Recorrentes:** Paulo José Sampaio Bastos (CPF 907.461.715-87) e Narciso Teixeira Neto (CPF 335.856.446-00).

**Advogados:** Davi Magalhães da Silva (OAB/BA 30.323) e Mauro Jorge de Paula Bomfim, procurações às peças 59 e 61.

**Interessado em sustentação oral:** Não há.

**Sumário:** Representação convertida em Tomada de Contas Especial. “Operação Sanguessuga” Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Irrelevância da ciência ou de benefício direto dos sócios fundadores da empresa Unisau sobre as irregularidades afetas aos superfaturamentos constatados. Culpa *latu sensu* comprovada por meio da adoção de atos temerários. Fundamentação legal para o julgamento pela irregularidade das contas consta expressamente do acórdão recorrido. Não tem relevo o fato de que a Unidade Móvel de Saúde adquirida está sendo utilizada em prol da comunidade quando a imputação é a ocorrência de superfaturamento. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Paulo José Sampaio Bastos, então representante comercial e sócio-administrador da empresa Unisau – Comércio e Indústria Ltda. (peça 60), e Narciso Teixeira Neto, ex-Prefeito do Município de Cuparaque/MG (peça 62) contra o Acórdão 2.232/2014-TCU-Segunda Câmara (peça 38).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondem ao reconhecimento de efeito suspensivo recursal):

**9.1. considerar revéis os responsáveis Narciso Teixeira Neto, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Ronildo Pereira Medeiros, Luiz Antônio Trevisan Vedoin e as empresas Planam Indústria Comércio e Representação Ltda. e Unisau Comércio e Indústria Ltda., nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;**

**9.2. rejeitar as alegações de defesa interpostas pelo responsável Paulo José Sampaio Bastos, então sócio-administrador da empresa Unisau Comércio e Indústria Ltda., em relação ao superfaturamento apurado na adaptação e no fornecimento de equipamentos para a unidade móvel de saúde objeto do Convênio 1762/2003;**

**9.3. 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 Narciso Teixeira Neto, então prefeito do município de Cuparaque/MG;**

**9.4. condenar solidariamente os responsáveis Narciso Teixeira Neto, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antonio Trevisan Vedoin e Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. ao pagamento do débito no valor original de R\$ 6.316,85 (seis mil trezentos e dezesseis reais e oitenta e cinco centavos), a partir de 17/7/2004, 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, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, a contar das datas especificadas até o dia do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;**

**9.5. condenar solidariamente os responsáveis Narciso Teixeira Neto, Ronildo Pereira Medeiros, Paulo José Sampaio Bastos e Unisau Comércio e Indústria Ltda. ao pagamento do débito no valor original de R\$ 20.649,94 (vinte mil seiscentos e quarenta e nove reais e noventa e quatro centavos), a partir de 17/7/2004, 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, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora, a contar das datas especificadas até o dia do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;**

**9.6. aplicar aos responsáveis Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antonio Trevisan Vedoin e Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores individuais de R\$ 2.000,00 (dois 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. aplicar aos responsáveis Narciso Teixeira Neto, Ronildo Pereira Medeiros, Paulo José Sampaio Bastos e Unisau Comércio e Indústria Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores individuais de R\$ 6.000,00 (seis 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;**

**9.8. 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;**

**9.9. 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;**

**9.10. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, ao Tribunal de**

Contas do Estado de Minas Gerais e ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres do Município de Cuparaque/MG, ao Fundo Nacional de Saúde – FNS, ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Densus e à Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República – CGU/PR.

## **HISTÓRICO**

2. Trata-se de representação, convertida posteriormente em Tomada de Contas Especial, por meio do Acórdão 2.451/2007-TCU-Plenário, que dentre outras medidas, determinou ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Densus) e à Controladoria Geral da União (CGU) o encaminhamento dos resultados das auditorias diretamente a este Tribunal para que fossem abertos os respectivos processos de TCE's sempre que houvesse a ocorrência de dano ao Erário decorrente de aquisição e de reformas de unidades móveis de saúde (UMS), ocorrências que se deram no âmbito 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), tendo sido efetuada a instrução inicial pela 4ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal à peça 1.

2.1. A unidade técnica de origem procedeu, dentre outras medidas, à citação dos envolvidos Narciso Teixeira Neto, ex-gestor municipal, e as empresas Planan Indústria, Comércio e Representação Ltda e Unisau Comércio e Indústria Ltda, terceiros solidários, além dos respectivos sócios-administradores das empresas em face de superfaturamentos nas aquisições de UMS e que resultaram em duas parcelas distintas de débitos (peça 3, p. 17-19):

a) superfaturamento na aquisição do veículo objeto da Licitação Convite 15/2004, com recursos recebidos por força do Convênio 1762/2003 (Siafi 495096), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Cuparaque/MG, no valor de R\$ 6.316,85, a partir de 17/7/2004 (responsáveis solidários: Narciso Teixeira Neta, Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., Cléia Maria Trevisan Vedoin e Luiz Antônio Trevisan Vedoin); e

b) superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para unidade móvel de saúde, objeto da Licitação Convite 16/2004, adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 1762/2003 (Siafi 495096), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Cuparaque /MG, no valor de R\$ 20.649,94, a partir de 17/7/2004 (responsáveis solidários: Narciso Teixeira Neto, Unisau – Comércio e Indústria Ltda., Ronildo Pereira Medeiros e Paulo José Sampaio Bastos).

2.2. O único a apresentar alegações de defesa em face das citações realizadas foi Paulo José Sampaio Bastos, então sócio-administrador da empresa Unisau (peça 27). A análise da unidade técnica de origem rejeitou todas as alegações (conforme instrução à peça 33). Sobreveio, em concordância, parecer complementar do Ministério Público junto a este Tribunal (peça 36).

2.3. Em 20/5/2014, foi prolatado o acórdão, ora recorrido (peça 38) nos termos assinalados no subitem 1.1 deste Exame. Irresignados com esse julgado, responsável e terceiro interessado apresentam recursos de reconsideração, sem a apresentação de novos elementos, os quais se passam a analisar.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames de admissibilidade, contidos nas peças 69, 70 e 71, em que se propõe o conhecimento dos recursos e a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.7 e 9.9 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 73), aqueles exames foram ratificados pelo relator dos recursos, Ministro Raimundo Carreiro.

## EXAME DE MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar, em sede preliminar:

a) se resta devidamente comprovada a participação dos sócios fundadores na empresa Unisau nas irregularidades afetas à “Operação Sanguessuga” da Polícia Federal;

b) se existe benefício, conhecimento ou participação, por parte do sócio fundador da empresa Unisau, com a fraude intitulada "Operação Sanguessuga";

c) se houve conduta ímproba, de efetiva concorrência ou de conduta dolosa, e mesmo culposa *latu sensu*, para o cometimento do dano apurado, bem como a inexistência de nexo de causalidade para a condenação dos sócios fundadores daquela empresa;

d) se a fundamentação para o julgamento irregular das contas do gestor municipal se enquadra nas hipóteses legais da Lei Orgânica do TCU; e

e) se no acórdão recorrido há elementos comprobatórios suficientes para a responsabilização do então prefeito municipal em face de suas atribuições funcionais e pelo fato de que a unidade móvel atua, efetivamente, em prol da comunidade.

### 5. Temporalidade das ações dos sócios fundadores da empresa

5.1. De início, o recorrente argumenta que suas ações não foram contemporâneas aos respectivos débitos a ele imputados, asseverando que (peça 60, p. 1-2):

a) a criação da Unisau ocorreu em 1/7/2003 tendo tido como um dos fundadores o ora recorrente;

b) a empresa não participou de qualquer licitação e a direção da empresa foi transferida, posteriormente, a Ronildo Pereira de Medeiros e Luiz Antônio Trevisan Vedoim, não existindo quaisquer elementos que vinculem a sua participação ao esquema fraudulento da “Operação Sanguessuga”; e

c) as provas acostadas nos autos apontam para o fato de que à época da licitação seu nome constaria do quadro societário da empresa Unisau e na proposta que foi enviada à Prefeitura de Cuparaque/MG. No entanto, tais documentos, de acordo com a Polícia Federal, teriam sido utilizados sem o conhecimento e autorização do recorrente.

#### Análise:

5.2. Na qualidade de sócio fundador da empresa Unisau, não assiste razão ao recorrente.

5.3. Inicialmente, quanto ao tempo das ações do então sócio-administrador da empresa Unisau, este Tribunal, acolhendo análise da unidade técnica de origem, entende-se que não há relevância nesse argumento tendo em vista que a sua culpa, *lato sensu*, reside na adoção de atos temerários após ceder seu nome para figurar no quadro societário daquela empresa, conforme se extrai desse excerto daquele Exame (peça 33, p. 5):

14. Inicialmente, consta da peça 3, apenso, p. 11- 20, cópia do contrato social da Unisau e alteração. Além disso, juntou-se à peça 31 cópia da 2ª alteração contratual da empresa, originária do TC 022.185/2009- 3 (peça 17, p. 10- 12), a título de prova emprestada.

15. 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.

16. 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.

17. 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).

18. 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).

19. 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 responsável agiu como representante comercial da empresa que ele mesmo constituiu. Tais fatos constam da defesa apresentada pelo responsável nos autos do TC 020.002/2009-6, apreciado por este Tribunal mediante Acórdão 7279/2011-TCU- 2ª Câmara.

20. Ao aceitar voluntariamente a condição de sócio no quadro societário da empresa Unisau, conforme contrato social da empresa à peça 3, apenso, p. 11 - 17, 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.

5.4. Compulsando os elementos contidos nos autos, verifica-se que consta a Nota Fiscal 76, emitida em 12/7/2004 (peça 3, p. 127, do TC 003.383/2011-3) pela empresa Unisau e que é elemento base de condenação do recorrente. Nessa data consta como sócio majoritário daquela empresa Paulo José Sampaio Bastos (peça 3, p. 11-20, do TC 003.383/2011-3). De outro lado, as fundamentações lançadas na peça 3 destes autos, de lavra da unidade técnica de origem, discrimina todos os pressupostos de constituição e validade do débito apurado (vide item 2.1 deste Exame), ressaltando-se que o recorrente não invoca qualquer controvérsia quanto ao mérito do débito a ele imputado.

5.5. O recorrente alega que a Polícia Federal atestou que a documentação que atestaria a vinculação das irregularidades com o recorrente foi produzida sem o seu conhecimento e sem sua autorização. No entanto, o recorrente deixa de promover a indicação, a demonstração e a comprovação documental dessa assertiva, motivo pelo qual deve ser aplicado a inteligência do brocardo jurídico segundo o qual “alegar sem comprovar é equivalente a não se alegar”, sem deixar de mencionar o disposto no art. 162 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) que assinala que as provas devem ser apresentadas de forma documental.

5.6. Ademais, ratificam-se todos os lançamentos efetuados pela unidade técnica de origem que bem delineou as circunstâncias da culpabilidade do recorrente quanto a sua participação no episódio da “Operação Sanguessuga de Polícia Federal”.

5.7. Por fim, é de se entranhar que irregularidades envolvendo as mesmas ocorrências referentes àquela operação recaem justamente no período em que o recorrente ainda constava como sócio da Unisau e que ocorreram em diversas localidades do Brasil, a exemplo de contratações daquela empresa nos Municípios de Ferraz de Vanconcelos/SP (TC 022.142/2009-6), Alto

Floresta/MG (TC 021.449/2009-9), Manaíra/PB (TC 022.185/2009-3), Santo Antônio do Leste/MT (TC 021.801/2009-7) e Ponta Porã/MS (TC 020.002/2009-6).

## 6. Grau de participação individual nas irregularidades da “Operação Sanguessuga”

6.1. O mencionado recorrente prossegue alegando que tem que ser avaliado o grau de sua participação nos prejuízos ao Erário decorrentes da operação sanguessuga (peça 60, p. 3-6), com efeito:

a) de sua parte, não foram fornecidos quaisquer documentos à comissão de licitação, inexistindo provas de que praticou do esquema em questão; e

b) também não houve qualquer benefício pessoal, salientando que o recorrente não promoveu, segundo constatado pelo fisco, qualquer movimentação financeira de recursos e não teve conhecimento dos desdobramentos decorrentes da criação da Unisau.

### Análise:

6.2. Essa tese não pode prosperar.

6.3. Sobre essa questão, a unidade técnica de origem também se posicionou contrariamente, alegando a aplicabilidade da teoria da reponsabilidade subjetiva, dentre outros motivos, nos seguintes termos (peça 33, p. 5-6):

(...)

21. Inclusive, estas foram as razões de decidir do Exmo. Ministro José Jorge, constantes do Relatório que fundamentou o Acórdão 8671/2011-TCU-2ª Câmara, quando negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Paulo.

‘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’.

22. Além disso, há que se considerar que era possível para o responsável prever as consequências de suas ações, dada sua formação na área contábil, conforme disposto no relatório citado anteriormente.

23. Diante desses fatos, as alegações de que desconhecia as atividades da empresa e de que essas atividades não contaram com sua anuência não permitem eximir sua responsabilidade, pois no mínimo agiu com negligência e imprudência.

24. 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.

25. Os elementos de prova trazidos aos autos pela defesa (peça 27, p. 18-25) dão conta de 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.

26. 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.

27. 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.

6.4. Quanto ao primeiro argumento alegado, reitera-se o que foi lançado no item 5.4 deste Exame.

6.5. Em relação ao segundo, acrescenta-se ao que já foi mencionado pela unidade técnica de origem e que não foi objeto de apresentação de suficientes contrarrazões, salientando-se a motivação para a utilização de seu nome na constituição da Unisau e a prática de atos temerários confessados pelo próprio recorrente em suas alegações de defesa (peça 27, p. 2):

(...)

Nos idos de 2003, o Sr. Paulo José Sampaio Bastos, conforme se depreende da CTPS que segue anexa, encontrava-se desempregado. Assim, através do procurador dos Srs. Ronildo Pereira de Medeiros e Luiz Antônio Trevisan Vedoin. Sr. Ivo Spínola, foi solicitado que o Peticionante constituísse uma empresa em seu nome, até que o Sr. Ivo Spínola, viesse a residir em Salvador, momento em que seria alterado o quadro societário, incluindo nele os seus representados, e excluído aqueles que apenas constituíram a sociedade, e, sob a promessa de que, quando da efetiva instalação da empresa, seria colocado no quadro de funcionários desta.

Deste modo, em 25 de junho de 2003, juntamente com o Sr. Antônio Sérgio de Aragão Topázio constituíram a empresa, no intuito de garantir, futuramente, sua colocação no mercado de trabalho, conforme prometido pelo Sr. Ivo Spínola. Ledo engano...

Jungido de boa-fé e ‘cego’ pela esperança de conseguir o referido emprego, o Sr. Paulo José Sampaio Bastos outorgou procuração ao Sr. Ivo Spínola, entregando ao mesmo o cartão do

banco juntamente com a senha da internet, para que este iniciasse os contatos mercantis para que fosse viabilizada a vinda efetiva da empresa para o Estado da Bahia.

6.6. Em que pese as alegações do recorrente até terem conteúdo verídico, é inequívoca que sua conduta, como dito alhures, foi temerária. O recorrente, de fato, acaba por confessar sua culpa por negligência, qual seja, aquela que (Diniz, Maria Helena – Dicionário Jurídico. São Paulo. Editora Saraiva, p. 965):

(...) resulta da omissão da escolha de meios idôneos ou aptos para a execução de certo ato ou do retardamento ou relaxamento da execução de algo, causando dano a outrem (Galdino Siqueira).

6.7. Não condiz com a previsibilidade do homem médio a outorga de procuração acompanhada da entrega de cartão bancário e de sua senha, de uso estritamente pessoal. Ao agir negligentemente propiciou todos os meios para que fossem perpetrados todos os atos necessários aos deslindes verificados na “Operação Sanguessuga”, em especial, a criação e a continuidade de uma empresa que tinha aparência de legalidade e que acabou por ser utilizada para lesionar os cofres públicos.

## 7. Culpabilidade e inexistência de nexos causalidade entre conduta e dano

7.1. O sócio fundador da empresa Unisau alega, por fim, que a culpabilidade não resta comprovada e, assim, não está configurado o necessário vínculo de nexos causalidade entre sua conduta e o dano ao Erário apurado (peça 60, p. 6-8), com efeito:

a) inexistente conduta ímproba, concorrente, beneficiária, dolosa ou de culpa *latu sensu* de sua parte; e

b) além disso, as disposições da Lei Orgânica do TCU referentes à condenação solidária são inaplicáveis, posto que inexistente o necessário vínculo de nexos causalidade, em especial pelo fato de que não são de sua autoria as rubricas e assinaturas nos documentos mencionados por este Tribunal, ou seja, foram falsificados.

### Análise:

7.2. Também não assiste razão ao recorrente.

7.3. Em relação à inexistência das diversas modalidades de condutas dolosas por ele aludidas, colaciona-se excerto de voto proferido pelo Ministro Relator André Luís de Carvalho nos autos do TC 024.232/2008-6 (Acórdão 1.952/2011-TCU-Segunda Câmara):

(...)

21. Registro, de plano, que a má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.

22. Não se impõe, todavia, a necessidade de conduta dolosa de agente, público ou privado, envolvido na malversação da aplicação de recursos públicos federais para emergir sua obrigação de reparar o dano causado. Basta o nexos entre a conduta do agente e o dano causado, além da inexistência de eventual excludente de responsabilidade, para que se lhe imponha a obrigação de ressarcir os prejuízos causados.

7.4. Já a culpa *latu sensu* resta demonstrado pelos apontamentos contidos nos itens 6.5 a 6.7 deste Exame.

7.5. Quanto aos questionamentos referentes à inadequação do vínculo de solidariedade atribuído ao recorrente, há que se assinalar que existe expressa previsão legal para o enquadramento no presente caso concreto, qual seja o disposto na alínea “b” do § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

Frise-se que a simples figuração do recorrente no quadro societário da empresa Unisau c/c a emissão da nota fiscal (noticiada nos autos mediante cópia) dão suporte documental ao débito apurado e constituem fato gerador que fazem incidir aquele dispositivo de lei, por força da redação de sua parte final, “do terceiro que, como contratante ou parte interessada, **de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado**” (grifos).

7.6. Por fim, há que se assinalar que em outros processos referentes à “Operação Sanguessuga”, em que o recorrente apresenta razões recursais similares aos aqui arguidos, tais teses já foram rechaçadas, sejam por meio dos Acórdãos 4.782/2013-TCU-Segunda Câmara e 5.181/2013-TCU-Segunda Câmara, sejam pelas instruções dos recursos de reconsideração desta Secretaria com propostas de conhecimento e de não provimento pendentes ainda de julgamento (TC’s 021.801/2009-7, 022.142/2009-6 e 023.933/2010-0).

## **8. Inexistência de fundamento legal para julgamento pela irregularidade das contas**

8.1. O então prefeito de Cuparaque/MG assevera que suas contas foram julgadas sem amparo nas hipóteses previstas na LOTCU (peça 62, p. 1-2).

### **Análise:**

8.2. Não assiste razão àquele gestor municipal.

8.3. É importante assinalar que, ao contrário do que menciona o recorrente, as contas do ex-prefeito do município em questão foram julgadas irregulares com base na alínea “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, qual seja, “dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico”.

8.4. Em face dos débitos apurados, todos decorrentes de superfaturamentos (vide subitem 2.1 deste Exame), a instrução da unidade técnica de origem qualifica Narciso Teixeira Neto como sendo o responsável por essas irregularidades em decorrência dele ocupar o cargo de então prefeito de Cuparaque/MG, na qualidade de conveniente (peça 3, p. 11). Ressalte-se, ademais, que os termos de sua citação (peça 16) guarda perfeita consonância com os critérios utilizados na quantificação do débito (peça 3, p. 14).

## **9. Falta de provas quanto à culpabilidade do gestor municipal e ausência de dano**

9.1. Entendendo que sua culpa não restou demonstrada e que inexistiu dano ao Erário o então Prefeito de Cuparaque/MG alega que (peça 62, p. 2-4):

a) sua participação se limitou a adjudicar os objetos das licitações recaindo sobre a comissão de licitação a prática dos atos danosos e das empresas fraudadoras contratadas; e

b) a unidade móvel foi adquirida e incorporada ao patrimônio municipal servindo à comunidade.

### **Análise:**

9.2. Essa tese também não pode prosperar.

9.3. Inicialmente, há que se registrar que o responsável direto pela captação dos recursos do Ministério da Saúde, por meio do Convênio 1.762/2003 foi o próprio recorrente (peça 1, p. 63-70, do TC 003.383/2011-3, apenso a estes autos). Não há controvérsia que ele adjudicou e homologou os objetos dos Convites 15/2004 e 16/2004 (fato esse que consta de suas próprias razões recursais – peça 62, p. 3), com recursos oriundos daquele convênio e cujos preços restaram comprovadamente superfaturados.

9.4. É irrelevante, quanto à culpabilidade do recorrente, se a unidade móvel de saúde foi incorporada ao patrimônio daquele município e à disposição da comunidade, pois os fatos geradores da presente TCE são, justamente, as quantias pagas a maior. Dessas imputações, o recorrente nada contrapõe.

9.5. Dessa forma, resta plenamente comprovada a culpabilidade do recorrente por ter assinado o termo de convênio em tela e, posteriormente, ter adjudicado e homologado as sobreditas licitações superfaturadas.

## **CONCLUSÃO**

10. Das análises anteriores conclui-se que:

a) não há indícios para se afirmar que eram, ou não, de conhecimento dos sócios fundadores da empresa Unisau os desdobramentos decorrentes da “Operação Sanguessuga” da Polícia Federal. No entanto, tal constatação não interfere no mérito do julgamento das presentes contas;

b) de igual forma, não há elementos nos autos que indiquem que houve benefício direto a um dos sócios fundadores da mencionada empresa. No entanto, ao admitir a prática de atos temerários, atraiu para si a responsabilidade pelas irregularidades apuradas;

c) restou comprovada a conduta na modalidade de culpa *lato sensu* por parte de um dos sócios fundadores da empresa Unisau, ora recorrente, não havendo outros elementos que possam afastar sua culpabilidade, mormente quando se verifica que as datas dos débitos estão dentro de seu período societário naquela empresa e que o mesmo admite que outorgou procuração e concedeu cartão bancário, acompanhado de senha, a terceiros;

d) consta, expressamente, no acórdão recorrido que a fundamentação para o julgamento das presentes contas, incluindo a do ex-prefeito municipal, se deu pela alínea “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 decorrente de superfaturamentos em licitações públicas com a utilização de recursos de convênio do Ministério da Saúde, não havendo que se falar em ausência de fundamentação; e

e) é irrelevante o fato de que a unidade móvel de saúde tenha sido incorporada ao patrimônio municipal e que esteja a serviço da comunidade tendo em vista que o que se constata é a ocorrência de que sua compra e de que sua reforma se deu de forma superfaturada.

10.1. Com base nessas conclusões, propõe-se que os recursos não devam ser providos, posto que inexistem quaisquer novos elementos apresentados pelos recorrentes que levem à exclusão de suas respectivas responsabilidades ou que constituam motivos para mitigar os valores dos débitos a eles atribuídos.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

11. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer os recursos, para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência aos recorrentes, aos demais responsáveis solidários, à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ao Fundo Nacional de Saúde, ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS e à Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República do acórdão que vier a ser proferido.



TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,  
em 7/10/2014.

Ricardo Luiz Rocha Cubas  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 3149-6  
(Assinado Eletronicamente)