

**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS
PRIMEIRA VARA**

Sentença tipo "A"

Processo nº 2008.35.00.028502-4/Classe 7300

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Requerente: **UNIÃO**

Requeridos : **DARCI JOSÉ VEDOIN E OUTROS**

SENTENÇA

Cuida-se de ação de improbidade administrativa proposta por **UNIÃO** em face de **DARCI JOSÉ VEDOIN**, inscrito no CPF sob nº 091.757.251-34, **CLÉIA MARIA TREVISAN VEDOIN**, inscrita no CPF sob nº 207.425.761-91, **LUIZ ANTONIO TREVISAN VEDOIN**, inscrito no CPF sob nº 594.563.531-68, **MARIA DA PENHA LINO**, inscrita no CPF sob nº 005.324.497-46, **PAULO JOSÉ SAMPAIO BASTOS**, inscrito no CPF sob nº 907.461.715-87, **PLANAM COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA.**, inscrita no CNPJ sob nº 37.517.158/0001-43 e **UNISAU COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA.**, inscrita no CNPJ sob nº 05.791.214/0001-47, todos devidamente representados, por fatos considerados tipificados na Lei nº 8.429/92 consistente em frustrar a licitude de procedimento de licitação.

Alega a Autora, em síntese, que: a) no ano de 2006 foi amplamente divulgada a desarticulação de esquema fraudulento por meio da denominada "Operação Sanguessuga" pelo Departamento da Polícia Federal, que consistia na venda fraudulenta de ambulâncias denominadas Unidades Móveis de Saúde; b) constatou-se a existência de organização especializada



no fornecimento fraudulento das unidades móveis de saúde, com apropriação de vultosos recursos federais provenientes do Ministério da Saúde e Fundo Nacional de Saúde; **c)** com a realização de diligências por parte da Secretaria da Receita Federal constatou-se que as pessoas jurídicas integrantes do esquema eram empresas de “fachada”, sem existência de fato nos endereços indicados nos contratos sociais; **d)** em primeira etapa, os integrantes da família Vedoin ou seus prepostos acordavam com os prefeitos municipais a aquisição de unidades móveis de saúde por preços superfaturados; **e)** no passo seguinte, no âmbito do Congresso Nacional, de forma coordenada, eram apresentadas por parte de parlamentares, emendas ao orçamento da União; **f)** a quadrilha se encarregava, então, de agilizar a execução apressando a liberação de verbas no Ministério da Saúde por meio de assinaturas de convênios com Municípios; **g)** firmado o convênio, a organização criminosa, juntamente com integrantes da estrutura administrativa dos Municípios (Prefeitos e servidores do setor de licitações), manipulavam as licitações de maneira que, sempre com oferta de valores superfaturados, o objeto da licitação era direcionado a algumas das empresas constituídas de forma irregular, exatamente com a finalidade de fraudar o processo licitatório; **h)** por fim, os valores públicos superfaturados angariados após a liquidação da despesa pelo ordenador do Município, eram repartidos com aparente licitude entre todos os envolvidos no esquema de corrupção, dentre eles parlamentares, agentes públicos do quadro funcional do Ministério da Saúde e dos Municípios envolvidos, prefeitos, lobistas e empresários; **i)** a quadrilha fracionava o objeto da licitação de maneira a realizar licitações de valor não superior a R\$ 80.000,00, limite para a carta convite, por força do art. 23, II, “a”, da Lei nº 8.666/93; **j)** assim agindo, a quadrilha forneceu mais de 1.000 unidades móveis de saúde, com preço unitário em torno de R\$ 110.000,00 para Municípios de diferentes Estados, movimentando recursos na ordem de R\$ 110.000.000,00 (cento e dez milhões de reais) apenas nesse específico segmento de suas atividades; **k)** no caso, em 31 de dezembro de 2003, no Município de Rubiataba-Go, à época representada pelo então Prefeito Agmar Ribeiro dos Santos, que firmou Convênio FNS 1.065/2003 com a Fundação Nacional de Saúde - FNS para



aquisição de veículo tipo ambulância ano/modelo 2003, motor 1.0 a 1.6 carroceria em monobloco, capacidade para 500 a 800 kg, com todas as características e equipamentos devidamente discriminados no Plano de Trabalho, com repasse de R\$ 103.948,00 pela FNS e aplicação de R\$ 8.315,00 pelo Município; **l)** o Município, por intermédio de seu ex-prefeito, ao invés de realizar a licitação pela modalidade de tomada de preços, fracionou indevidamente o objeto da licitação, de modo a tornar possível a adoção da modalidade “convite”, em dois procedimentos de aquisição apartados, isto é, Convite nº 02/2004 para aquisição do veículo e Convite nº 03/2004 para aquisição dos equipamentos médico-hospitalares; **m)** além disso, ao arrepio do Convênio, alterou as características do veículo, tendo realizado licitação para aquisição de ônibus ano e modelo não inferior a 1997; **n)** realizada a licitação, foram consideradas vencedoras as empresas Planam Indústria e Comércio e Representações Ltda e Unisau Comércio e Indústria Ltda.; **o)** na Auditoria nº 4470 realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS, foram constatadas diversas irregularidades nas licitações, além do fracionamento, ou seja: **1)** os procedimentos foram deflagrados sem atos de abertura como autuação, protocolo, numeração, indicação sucinta do objeto e do recurso próprio, tipo de licitação, etc; **2)** a Comissão de Licitação não realizou pesquisa prévia de preços, nos termos do art. 15, V, da Lei nº 8.666/93; **3)** os convites não estabeleceram regras mínimas como a indicação de sanções, condições de participação, forma de apresentação de propostas, assim como critérios de aceitabilidade de preço unitário e global, condições de pagamento, etc, nos termos do art. 40 da Lei nº 8.666/93; **4)** não houve apreciação prévia de regularidade dos Editais dos Convites pela assessoria jurídica, o que ocorreu somente em 16/02/2004, mesmo dia da homologação e adjudicação, o que afronta o disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93; **5)** não foi constatada a existência de comprovante de entrega dos convites; **6)** as propostas de preço não continham a identificação da assinatura dos representantes legais das empresas habilitadas pela Comissão de Licitação, além do que, todos os envelopes estavam encaminhados para a Prefeitura de Rubiataba – Estado de Minas Gerais; **7)** as empresas habilitadas não



apresentaram prova de regularidade com a Receita Federal, sendo que os demais documentos de quitação com o FGTS e previdência social não foram rubricados pelos representantes dos licitantes, fato repetido na Ata de Reunião de abertura e seleção das propostas, o que leva à conclusão de que não havia qualquer representante legal presente no simulacro de reunião; **8)** os itens referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento das despesas apresentam irregularidades, como a falta de apresentação da nota de empenho da despesa, além do que o pagamento às duas empresas foi realizado pela Prefeitura, administrada pelo réu Agmar Ribeiro dos Santos, a um único representante, Mário Lira; **p)** a conduta de Darci José Vedoin e Luiz Antonio Trevisan Vedoin se enquadra no disposto no art. 3º da Lei de Improbidade, pois participaram de organização criminosa na qualidade de líderes da base empresarial, tendo sido responsáveis pelos contatos mantidos com parlamentares, seus assessores, prefeitos e agentes públicos, estando a conduta tipificada no art. 9º, II e XI, da Lei nº 8.429/92, ou, ainda, do art. 10, VIII, da mesma Lei; **q)** os réus Cléia Maria Trevisan Vedoin e Paulo José Sampaio Bastos emprestaram dolosamente os nomes e demais dados pessoais em troca de proveito econômico para que os réus Luiz Antônio Vedoin e Darci Vedoin viabilizassem a abertura das empresas Planan e Unisau, com o objetivo de fraudar as licitações, tendo outorgado procuração com amplos poderes para os negócios escusos, e, ainda, fornecido a unidade móvel de saúde com pagamento de preços superfaturados; **r)** a Ré Maria da Penha Lino, na condição de ex-empregada da empresa Planan Comércio e Representações Ltda, passou a ocupar, mediante indicação política, e a serviço da quadrilha, o cargo de assessora do Ministério da Saúde em Brasília, tendo patrocinado os interesses da empresa agilizando o andamento dos processos referentes aos convênios, do empenho dos recursos e da liberação da respectiva verba, recebendo, para isso, vantagem indevida, estando a conduta tipificada no art. 9º, II, da Lei de Improbidade, ou, ao menos, do disposto no art. 10, V, da mesma Lei; **s)** as empresas Planam e Unisau devem responder nos termos do art. 3º da Lei nº 8.429/92 para aplicação da pena de proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios e incentivos



Requer seja decretada a medida cautelar de indisponibilidade de bens para garantir o ressarcimento dos prejuízos.

Ao final, pede sejam condenados: **a)** Darci José Vedoin, Maria da Penha Lino, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin e Paulo José Sampaio Bastos nas sanções de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente aos seus patrimônios, ressarcimento integral do dano, cujo montante deve ser objeto de atualização e acréscimo de juros na fase de cumprimento da sentença, suspensão dos direitos políticos por dez anos, pagamento de multa civil correspondente a três vezes o valor do acréscimo patrimonial, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica, pelo prazo de 10 (dez) anos, ou, caso assim não se entenda, sejam condenados nas sanções previstas no art. 12, II ou III da Lei nº 8.429/92; **b)** Planam Comércio e Representações Ltda. e Unisau Comércio e Indústria Ltda. nas sanções de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, ressarcimento integral do dano, pagamento de multa civil correspondente a três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de dez anos, ou, se assim não se entender, que sejam condenadas nas sanções previstas no art. 12, II ou III da Lei nº 8.429/92.

Junta documentos (fls. 26/343).

Notificado, **Paulo José Sampaio Bastos** apresentou defesa preliminar às fls. 364/377 alegando que: **a)** se encontrava desempregado no ano de 2003, tendo recebido solicitação de Ronildo Pereira Medeiros e Luiz Antônio Vedoin, por meio de seu procurador, Ivo Spínola, para que constituísse empresa, com a promessa de que, posteriormente, seria contratado; **b)** em 25/03/2003 constituiu a empresa UNISAU, juntamente com Antônio Sérgio de Aragão Topázio; **c)** outorgou procuração a Ivo Spínola, entregando-lhe o cartão bancário e a senha; **d)** nunca promoveu movimentação



financeira na empresa, não tendo, também, recebido qualquer proveito econômico; e) não assinou a carta convite de fls. 181; f) não sabia do esquema planejado pela família Vedoin ou das irregularidades apontadas na petição inicial, não tendo sido indiciado em inquérito policial; g) não havendo dolo, a conduta não pode ser capitulada nos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade Administrativa; h) não lhe pode ser aplicada sanção uma vez que ausente o elemento subjetivo e o recebimento de proveito econômico, tendo apenas sido usado para a consecução do esquema encabeçado pela família Vedoin.

Requer, ao final, seja rejeitada a petição inicial.

Junta procuração e documentos (fls. 378/403).

Notificados, **Darci José Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin e Planam Indústria e Comércio e Representações Ltda.** apresentaram defesa prévia suscitando preliminares de: a) incompetência do Juízo da Seção Judiciária de Goiás para processar o pedido, pois existe prevenção do Juízo da 2ª Vara de Mato Grosso, nos termos da Lei nº 8.429/92; b) ausência de pressuposto essencial de constituição e desenvolvimento do processo, pois consta no polo passivo agente público, não podendo responder sozinhos à ação de improbidade; c) ilegitimidade passiva de Cléia Maria Trevisan Vedoin, pois não teve qualquer participação na administração da empresa Planam Comércio e Representações Ltda ou de qualquer empresa da família; d) defeito da petição inicial por ausência de documentos essenciais à propositura a ação. No mérito, alegam que: a) objeto da licitação foi entregue, encontrando-se o valor contratado situado dentro dos limites do mercado, não tendo resultado prejuízo ao Poder Público; b) não lhes pode ser atribuída responsabilidade pelos atos ilegais praticados no processo de licitação.

Pedem sejam acolhidas as arguições preliminares e, se superadas, seja rejeitada a petição inicial.



Juntam procuração e documentos (fls. 424/439).

Notificada, **Maria da Penha Lino** apresenta defesa prévia às fls. 468/491 suscitando preliminar de: **a)** ilegitimidade passiva uma vez que assumiu o cargo de assessora no Ministério da Saúde em 29/07/2005, após a celebração do convênio e da realização da licitação; **b)** necessidade de suspensão do processo em vista do disposto no art. 64 do Código de Processo Penal; **c)** inadequação da via eleita. No mérito, sustenta que: **a)** não há nos autos documentos comprovando que tenha auferido eventual vantagem patrimonial ilícita; **b)** possui apenas uma casa construída no ano de 1998 mediante financiamento da Caixa Econômica Federal, e um veículo Marca Honda Civic, de 1998, que foi financiado em 24 (vinte e quatro) prestações, estando atualmente sobrevivendo com auxílio de terceiros; **c)** foi admitida na Planan em 9 de março de 2004, na função de assessora e consultora de projetos na área da saúde, tendo-se desligado em 20/05/2005; **d)** não possuía capacidade decisória quando atuou como assessora no Ministério da Saúde, sendo que seu trabalho se restringia à confecção e acompanhamento de projetos.

Requer sejam acolhidas as arguições preliminares, ou a suspensão do processo. Requer, ainda, sejam concedidos os benefícios da assistência judiciária.

Junta procuração e documentos (fls. 494/692).

O Ministério Público Federal manifestou-se às fls. 695/696.

A ré **Unisal Com. e Ind. Ltda.**, devidamente notificada, não apresentou defesa prévia (fls. 697).



As questões preliminares foram rejeitadas às fls. 704/710, tendo a petição inicial sido recebida. Foi, ainda, deferido o pedido de liminar para pesquisa e retenção de valores depositados em contas bancárias dos réus.

Os benefícios de assistência judiciária foram deferidos à ré Maria da Penha Lino.

Foram apresentados embargos de declaração por **Paulo José Sampaio Bastos** às fls. 762/763.

O Réu apresentou, ainda, contestação às fls. 764/777 repetindo, quanto ao mérito, os argumentos contidos na defesa preliminar.

A União ingressa com embargos de declaração às fls. 780/781.

Citados, **Darci José Vedoin, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin e Planam Indústria e Comércio e Representações Ltda.** apresentam contestação às fls. 783/803 suscitando preliminares: **a)** de inépcia da petição inicial por ausência de documentos indispensáveis à comprovação dos fatos e por não conter especificação das condutas e, ainda, por não se poder extrair logicamente os pedidos da narração dos fatos; **b)** de incompetência da Justiça Federal para apreciar o pedido uma vez que compete à Justiça do Estado processar o pedido uma vez que a verba federal foi incorporada ao patrimônio municipal; **c)** de incompetência do juízo para processar o pedido, pois a sede das empresas está localizada em Cuiabá-MT; **d)** ilegitimidade ativa, pois os recursos foram incorporados ao patrimônio do Município; **e)** necessidade de suspensão do processo até o julgamento da ação penal em tramitação na 2ª Vara da Seção Judiciária de Mato Grosso.

No mérito, sustentam que: **a)** não há prova do enriquecimento ilícito; **b)** a aplicação das sanções de improbidade administrativa deve ser razoável e adequada; **c)** nenhuma empresa fabrica o veículo objeto da



licitação, sendo que não tinham autoridade para determinar qual seria a forma do procedimento, que foi conduzida pelo Município; **d)** não podem ser responsabilizados pelas irregularidades praticadas no processo de licitação, que foi conduzido pelo Município; **e)** eventual irregularidade na apresentação dos documentos das empresas e das propostas deveria ter sido constatada pela comissão de licitação, que deveria ter declarado a inaptidão das empresas para a licitação; **f)** não há nos autos prova de conspiração com os agentes públicos em detrimento do interesse público; **g)** não praticaram ato de improbidade administrativa; **h)** simples cotação de preço não é suficiente para a comprovação do superfaturamento; **i)** a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde expediu ofício, em 9 de maio de 2005, indicando que não constatou prejuízo ao erário no caso, tendo opinado pela aprovação das contas independentemente da forma adotada no procedimento de licitação; **j)** a diferença de preço não superou 10% do valor de referência, não podendo ser considerado superfaturamento, nos termos adotados pela Controladoria Geral da União, tendo ocorrido apenas variação de preço de mercado; **k)** participaram das investigações, tendo sido beneficiados pela delação premiada, o que deve alcançar também as sanções previstas na Lei de Improbidade; **l)** o ajuizamento da ação de improbidade importa em abuso de direito em visa de configurar acusação genérica.

Pedem, ao final, sejam acolhidas as arguições preliminares, com liberação dos bens apreendidos. No mérito, requerem seja julgado totalmente improcedente o pedido inicial, ou que sejam aplicados os benefícios da delação premiada para afastar a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Juntam procuração e documentos (fls. 804/927).

Os embargos de declaração foram rejeitados às fls. 932/934.



A ré **Unisau Comércio e Indústria Ltda.** apresenta contestação às fls. 953/996 e junta documentos (fls. 997/1.089).

Maria da Penha Lino contesta às fls. 1.091/1.118 suscitando preliminar de: **a)** ilegitimidade passiva por não ostentar a condição de agente público, pois assumiu cargo no Ministério da Saúde em data posterior à ocorrência dos fatos; **b)** ilegitimidade ativa da União; **c)** necessidade de suspensão do processo nos termos do art. 64 do Código de Processo Penal; **d)** inadequação da via eleita em vista de não exercer função pública à época dos fatos.

No mérito, sustenta que: **a)** assumiu o cargo de Assessora no Ministério da Saúde no dia 01/08/2005, de acordo com a Portaria nº 1.252, de 29/07/2005, ou seja, quase dois anos após a celebração do convênio firmado entre o Município e a União, pelo Ministério da Saúde, em 31/12/2003; **b)** não há prova documental de que tenha recebido eventual vantagem patrimonial; **c)** seu patrimônio consiste em uma casa residencial construída com financiamento da Caixa Econômica Federal e um automóvel Honda Civic ano e modelo de 1998, adquirido mediante financiamento; **d)** seus filhos também não possuem patrimônio; **e)** trabalhou na Planam no período de 09/03/2004 a 20/05/2005; **f)** desligou-se do Ministério da Saúde em 04/05/2006, quando foi exonerada; **g)** no período em que atuou no Ministério da Saúde não possuía capacidade decisória, tendo a função de fazer encaminhamentos de pedidos, prestar informações sobre temas públicos envolvendo o setor; **h)** não tinha grau de autonomia para priorizar processos; **i)** as transcrições das gravações foram realizadas aleatoriamente; **j)** não tinha contato com as pessoas encarregadas de realizar a licitação, pois seu trabalho se restringia à confecção e acompanhamento de projetos; **k)** não há indícios no sentido de que agia para intermediar, agilizar processos da Planam.



Requer, ao final, sejam concedidos os benefícios da assistência judiciária, que sejam acolhidas as arguições preliminares ou, se superadas, seja indeferido o pedido.

Junta documentos às fls. 1120/1320.

A União oferece réplica às fls. 1.360/1.374.

As partes foram intimadas para especificar provas e nada requereram.

Às fls. 1.382 foi decretada a revelia da ré Unisau Comércio e Indústria Ltda. por não ter regularizado sua representação processual.

O Ministério Público Federal manifestou-se às fls. 1.408/1.411 pelo acolhimento dos pedidos.

É O RELATÓRIO.

FUNDAMENTO E DECIDO.

Às fls. 704/710 foram rejeitadas as arguições preliminares de incompetência do juízo, de inadequação da ação de improbidade administrativa, de ilegitimidade passiva, tendo sido indeferido, também, o requerimento de suspensão do processo até o julgamento da ação penal.

Não merecem ser acolhidas, também, as demais arguições preliminares.

A Autora é parte legítima para propor a ação de improbidade administrativa, nos termos do art. 17 da Lei nº 8.429/92 uma vez que os recursos gastos com a aquisição do produto foram por ela transferidos ao Município, com destinação específica, sendo de seu interesse saber se a parte a



quem se vinculou na via do convênio adimpliu com seus requisitos (REsp 1070067/RN, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 02/09/2010, DJe 04/10/2010).

A petição inicial contém narrativa dos fatos e descrição da participação de cada um dos réus de modo satisfatório, não havendo prejuízo para a defesa, que, aliás, foi produzida de forma ampla, com impugnação de todas as alegações contidas na peça inaugural.

Quanto ao **mérito**, a União relata que o Departamento de Polícia Federal realizou investigação constatando a existência de organização especializada no fornecimento fraudulento de unidades móveis de saúde, com apropriação de vultosos recursos federais provenientes do Ministério da Saúde e Fundo Nacional de Saúde. Relatou, ainda, que, em primeira etapa, os integrantes da organização acordavam com os Prefeitos Municipais a aquisição de unidades móveis de saúde por preços superfaturados e, no passo seguinte, no âmbito do Congresso Nacional, de forma coordenada, eram apresentadas por parte de parlamentares, emendas ao orçamento da União. A organização se encarregava, então, de agilizar a execução apressando a liberação de verbas no Ministério da Saúde por meio de assinaturas de convênios com Municípios. Uma vez firmado o convênio, a organização, juntamente com integrantes da estrutura administrativa dos Municípios, ou seja, Prefeitos e servidores do setor próprio, manipulavam as licitações de maneira que o objeto da licitação, com valor superfaturado, fosse direcionado a algumas das empresas constituídas de forma irregular.

No caso, extrai-se dos elementos dos autos que em 31/12/2003 o Município de Rubiataba-GO, na administração do Prefeito Agmar Ribeiro dos Santos, firmou com a Fundação Nacional de Saúde o Convênio nº 1.065/2003 para aquisição de unidade móvel visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS (fls. 108/116). O Município fez publicar os Editais nº 02/2004 e 03/2004, em 30/01/2004, para a realização de licitação na



modalidade “convite”, para aquisição do veículo e dos equipamentos, tendo declarado vencedoras as empresas Planam Indústria, Comércio e Representações Ltda e Unisau Comércio e Indústria Ltda., respectivamente. O pagamento foi realizado em 13/05/2004 (fls. 122).

Restou demonstrado nos autos que o procedimento não observou as normas da Lei nº 8.666/93.

De fato, consta dos autos que no Plano de Trabalho apresentado pelo Município para a assinatura do convênio, estava prevista a aquisição de veículo ônibus com consultório odontológico, médico, ginecológico e pediátrico consistente em *“Veículo motor 1.0 a 1.6 carroceria monobloco, 999 a 1598 cm³, 59 a 99 CV, injeção eletrônica multiponto sequencial, pneus radiais de no mínimo 165/70 R14, capacidade para 500 a 800 kg, a gasolina ou diesel, velocidade de 135 a 160 km/h, ano 2003, chassi longo, comprimento de 2.833 mm, largura de 1.790 mm, altura de 1.870 mm, marca retrátil de alumínio com colchonete e cinco de segurança, maca com rodas e articuladas, suporte para soro, instalação de rede de oxigênio com cilindro, válvula, manômetro, régua tripla, prancha de imobilização da coluna, maleta com estetoscópio adulto e infantil, ressuscitador manual adulto e infantil, esfigmomanômetro adulto e infantil e radio de comunicação”* (fls. 60 e 93).

Ao realizar a licitação, o Município de Rubiataba-GO alterou o objeto descrito no Plano de Trabalho, tendo publicado o Edital nº 02/2004, de 30/01/2004, na modalidade carta convite, para aquisição de *“ônibus ano/modelo não inferior a 1997, revisado motor, caixa de câmbio e diferencial, movido a óleo diesel, direção hidráulica, motor dianteiro, potência de 170 cv, distância entre os eixos de no mínimo 4,80 m, comprimento de 10,40 e largura de 2,40, carroceria na cor branca e interior na cor branca, com janelas laterais e duas portas de acesso, divisória em*



MDF, dupla face com portas sanfonadas: versão vazia para adaptação de equipamentos médicos e odontológicos em seu interior” (fls. 239/243).

O Município publicou ainda o Edital nº 03/2004, de 30/01/2004, para aquisição de consultórios odontológico, pediátrico, médico, ginecológico e outros (fls. 177).

A alteração do objeto possibilitou a aquisição de ônibus ano 1997, quando havia previsão de compra de veículo ano 2003.

Além disso, foi fracionado o objeto da licitação para adoção da modalidade “convite”, em dois procedimentos de aquisição apartados, isto é, Convite nº 02/2004 para aquisição do veículo e Convite nº 03/2004 para aquisição dos equipamentos médico-hospitalares.

Não há dúvida de que o fracionamento da licitação ocorreu em afronta ao que dispõe o art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93, que veda a utilização de “convite” ou “tomada de preços”, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local, que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório dos valores caracterizar o caso de “tomada de preços” ou “concorrência”, respectivamente.

De se observar que o limite para a adoção da modalidade de licitação por carta convite é de R\$ 80.000,00, nos termos do art. 23, II, “a” da Lei nº 8.666/93. Somando-se o preço do veículo (R\$ 69.850,00) com o preço dos equipamentos (R\$ 42.413,00) alcança-se o valor de R\$ 113.012,08, que ultrapassava o limite legal.

Não há nos autos qualquer indicação de que o fracionamento decorreu de necessidade da Administração, pois os elementos dos autos comprovam que não houve sequer realização de consulta prévia sobre a

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials.



existência de empresas especializadas na venda do veículo já equipado, nos moldes previstos no Plano de Trabalho apresentado para a assinatura do convênio.

Ao contrário, os elementos dos autos comprovam que era do conhecimento público que a empresa Planam, em eventos públicos com a presença de prefeitos municipais, oferecia unidades móveis de saúde, isto é, o veículo já adaptado para utilização na área de saúde.

Assim, o fracionamento da licitação teve o objetivo de possibilitar a escolha do fornecedor do produto e fraudar o procedimento de licitação.

Houve, na verdade, simulação quanto à realização da licitação.

De fato, os procedimentos foram deflagrados sem atos de abertura como autuação, protocolo, numeração, indicação sucinta do objeto e do recurso próprio, tipo de licitação, etc e sem a realização, pela Comissão de Licitação, de pesquisa prévia de preços, nos termos exigidos no art. 15, V, da Lei nº 8.666/93.

Em 29/01/2004, antes mesmo da confecção da carta convite e remessa aos interessados, o contador do Município antecipou o resultado da licitação tendo certificado que “verificou dotação orçamentária consignada com saldo suficiente para a aquisição de um ônibus, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Rubiataba e a firma Planam Comércio e Representações Ltda” (fls. 238). Do mesmo modo, foi certificada a existência de dotação orçamentária para aquisição do produto da firma UNISAU Comércio e Indústria Ltda (fls. 320).

A alegação de que se cuidou de mero erro e de que a certidão foi lavrada em data posterior ao resultado da licitação não encontra suporte



nos elementos dos autos, sendo de se observar que a Lei nº 8.666/93 somente permite a abertura do procedimento de licitação com a prova da existência dos recursos financeiros.

Além disso, não há prova de entrega das “cartas convite” às empresas participantes, nos termos exigidos pelo art. 38, II, da Lei nº 8.666/93.

De se observar, ainda, que as propostas das empresas participantes das licitações foram encaminhadas para a Prefeitura de Rubiataba – **Estado de Minas Gerais**, quando se cuida de Município do **Estado de Goiás** (fls. 247, 261, 329 e 338).

Não fosse isso, as propostas de preço não continham a identificação da assinatura dos representantes legais das empresas habilitadas pela Comissão de Licitação (fls. 243, 249, 257, 325, 330 e 334).

Acresce-se que a Ata de Reunião de abertura e seleção das propostas não foi assinada pelos representantes legais das empresas, apesar de constar que renunciavam ao direito de recorrer (fls. 241/242 e 323/324).

Finalmente, o pagamento relativo aos dois contratos foi realizado a uma única pessoa, de nome Mário Lira, que foi autorizado a receber em nome das duas empresas, Unisau e Planam, o que demonstra a unidade de seus interesses (fls. 166, 169 e 296).

Observa-se, portanto, que a operação se amolda ao *modus operandi* constatado na denominada “operação sanguessuga”.

Os elementos dos autos indicam, também, que a aquisição foi realizada por preço superior ao valor de mercado.



De fato, em fiscalização realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS em conjunto com a Controladoria Geral da União juntado às fls. 60/74 apontou-se que o preço de mercado do veículo e dos equipamentos seria de R\$ 101.155,57, havendo diferença no valor de R\$ 11.856,51 (fl. 71).

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que o prejuízo para o Poder Público, em casos tais, pode ser presumido, decorrendo das regras de experiência. De fato, ao fundamentar o voto proferido no REsp nº 1.280.321-MG, o Min. Mauro Campbel Marques assim se pronunciou:

“No mais, é de se assentar que o prejuízo ao erário, na espécie, fracionamento de objeto licitado, com ilegalidade da dispensa de procedimento licitatório) que geraria a lesividade apta a ensejar a nulidade e o ressarcimento ao erário, é in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta (no caso, em razão do fracionamento e conseqüente não realização da licitação, houve verdadeiro direcionamento da contratação).

Além disso, conforme art. 334, incs I e IV, independem de prova os fatos notórios.

Ora, evidente que, segundo as regras ordinárias de experiência (ainda mais levando em conta tratar-se, na espécie, de administradores públicos) o direcionamento de licitações, por meio de fracionamento do objeto e dispensa indevida de procedimento de seleção (conforme reconhecido pela origem), levará à contratação de propostas eventualmente superfaturadas (salvo nos casos em que não existem outras partes capazes de oferecer os mesmos produtos e/ou serviços).

Não fosse isso bastante, toda a sistemática legal colocada na Lei nº 8.666/93 e no Decreto-lei nº 2.300/86 baseia-se na presunção de que a obediência aos seus ditames garantirá a escolha da melhor proposta em ambiente de igualdade de condições.

Dessa forma, milita em favor da necessidade de procedimento licitatório precedente à contratação a presunção de que, na sua ausência, a proposta contratada não será a economicamente mais viável e menos dispendiosa, daí porque o prejuízo ao erário é notório.”

O mesmo raciocínio deve ser aplicado ao caso dos autos em que houve simulação na realização de procedimento de licitação com fracionamento do objeto para adoção da modalidade “convite” uma vez que,



conforme demonstrado, a contratação foi direcionada a empresas previamente escolhidas.

Assim, ganha relevância a constatação do prejuízo em sede de auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS em conjunto com a Controladoria Geral da União, até mesmo porque não foi demonstrado pelos réus que os contratos foram firmados pelo valor de mercado dos produtos. A mera indicação de preço de avaliação pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE não é suficiente para afastar a constatação realizada em sede de auditoria, até mesmo porque não está demonstrada nos autos. Aliás, os réus tiveram oportunidade de produzir a prova e nada requereram.

Não há dúvida, assim, de que os atos praticados pelos réus constituem improbidade administrativa.

Dispõem, com efeito, os arts. 10, VIII e 11, I, da Lei nº 8.429/92 o seguinte:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

(...)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;”

O art. 37, XXI da Constituição exige, com efeito, que a contratação de obras ou serviços com o poder público deve ser precedida de



licitação, que tem a finalidade de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, devendo observar os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, além de outros correlatos (art. 3º da Lei nº 8.666/93).

Assim, a Constituição e a Lei nº 8.666/93 exigem que a atuação do agente público se dê em absoluta conformidade com a lei, praticando ações administrativas em busca da satisfação do interesse público.

Ao frustrar-se a licitude de processo licitatório viola-se a finalidade maior do processo de licitação pública que é garantir o princípio da isonomia e a possibilidade de contratação mais vantajosa para a Administração.

Além disso, o art. 3º da Lei nº 8.429/92 estabelece que as disposições da Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

A conduta dos réus **Darci José Vedoin e Luiz Antonio Trevisan Vedoin** encontra-se tipificada no art. 10, VIII, c/c art. 3º da Lei nº 8.429/92, pois participaram de organização criminosa na qualidade de líderes da base empresarial, tendo sido responsáveis pela criação das empresas que atuavam nos processos de licitação.

De fato, nos depoimentos juntados por cópia às fls. 27/39 e 48/52 verifica-se que os Réus confessaram a prática de atos de fraude às licitações realizadas nos Municípios por meio de empresas criadas em nome de terceiros, indicando claramente a forma de atuação da organização.



O réu **Paulo José Sampaio Bastos** participou das fraudes comparecendo como sócio fundador da empresa UNISAU, que foi utilizada na prática das fraudes pelos réus Darci José Vedoin e Luiz Antonio Trevisan Vedoin, que a administravam por meio de procuração (fls. 290/293). Na peça de defesa apresentada às fls. 364/377 e 764/777 admite ele que aceitou constituir a empresa UNISAU em vista da promessa de que seria contratado, porque se encontrava desempregado. Afirma, ainda, que outorgou procuração a pessoa ligada aos réus Darci José Vedoin e Luiz Antonio Trevisan Vedoin para administração da empresa, que foi efetivamente utilizada para fraudar a licitação de que tratam os autos. Sua conduta foi, portanto, decisiva para a consecução dos objetivos da organização.

Quanto à ré **Cléia Maria Trevisan Vedoin** os elementos dos autos indicam que era sócia da empresa Planam Comércio e Representações Ltda., em igualdade de condições com os réus Darci José Vedoin e Luiz Antonio Trevisan Vedoin participando de sua administração (fls. 313/315).

Quanto à responsabilidade dos sócios, ensina o professor Pedro Roberto Decomain que *“também aquele que, mesmo não sendo agente público, se tenha beneficiado do ato de improbidade, fica sujeito às sanções previstas na Constituição Federal e na Lei n. 8.429/92. A hipótese poderá compreender, por exemplo, todo particular a cujo patrimônio haja sido indevidamente incorporado algum bem público, ou aquele que haja sido contratado pela Administração mediante indevida dispensa do necessário procedimento licitatório, ou com frustração da sua licitude. Neste diagrama, inserem-se os sócios de empresas que figuram como parte do ato lesivo, na medida em que, as empresas, por si só não possuem vontade própria, mas sim, praticam atos por comando de seus proprietários (sócios) os quais agem dolosamente concorrendo para o ilícito”* (Improbidade Administrativa, Editora Dialética, 2007, p. 54).



Não se exige, aqui, a comprovação de que tenha participado efetivamente do ato, o que seria de difícil comprovação. Basta, na verdade, que se comprove que houve o aproveitamento, ainda que reflexo, das consequências do ato de improbidade, com repercussões positivas para a esfera dos interesses daqueles (STJ, Agravo em Recurso Especial nº 369.703 - RO (2013/0201605-2) Relator Ministro Benedito Gonçalves, julg. 17/10/2013).

Na condição de integrante da família Vedoin e participando da administração da empresa em igualdade de condições com os demais sócios, não se pode afastar a responsabilidade da Ré pelo ato danoso.

As empresas **Planam Comércio e Representações Ltda** e **Unisau Comércio e Indústria Ltda** se beneficiaram, sem dúvida, dos atos fraudulentos, auferindo vantagens financeiras, respondendo pelos atos de improbidade nos termos do art. 6º da Lei nº 8.429/92.

Quanto à ré **Maria da Penha Lino**, os elementos dos autos demonstram que realmente participava da organização, atuando no Ministério da Saúde. Entretanto, à época em que o convênio de que cuidam os autos foi firmado, isto é, em 31/12/2003, a Ré ainda não havia ingressado no serviço público, tendo sido nomeada para o cargo de Assessora somente no dia 01/08/2005, de acordo com a Portaria nº 1.252, de 29/07/2005, ou seja, quase dois anos após a celebração do convênio nº 1.065/2003. Assim, não há nos autos elementos suficientes para comprovação de que tenha ela atuado para a liberação das verbas ao Município, conforme narrado na petição inicial.

Quanto às **sanções**, dispõe o art. 12, II e III, da Lei nº 8.429/92 que o agente pode ser condenado a ressarcir integralmente o dano, podendo ser aplicada, ainda, a sanção de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos



políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público.

Os réus devem, sem dúvida, indenizar a União pelos danos causados, conforme requerido na petição inicial em vista da demonstração do prejuízo, conforme já examinado. A responsabilidade é, no caso, solidária, pois todos contribuíram para o resultado danoso.

Os réus devem, também, ser apenados com a suspensão dos direitos políticos, pois os atos ilícitos foram praticados com desvio de recursos públicos destinados à saúde, o que revela sua gravidade. Pelo mesmo motivo, devem ser proibidos de contratar com o poder público e pagar multa civil.

ANTE O EXPOSTO:

a) **julgo improcedente** o pedido em relação à ré **Maria da Penha Lino**, condenando a União a pagar honorários advocatícios no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais);

b) **julgo parcialmente procedente** o pedido para, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992:

1) condenar **todos os demais réus**, solidariamente, a restituir à União o valor de R\$ 11.856,51 (onze mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e um centavos), com acréscimo de correção monetária e juros de mora conforme indicado no Manual de Cálculos da Justiça Federal;

2) condenar os réus **Darci José Vedoin e Luiz Antônio Trevisan Vedoin** a pagar multa civil fixada em duas vezes o valor do dano, devidamente atualizado, e ainda nas sanções de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito anos, de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou



indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

3) condenar as rés **Planam Comércio e Representações Ltda** e **Unisau Comércio e Indústria Ltda** a pagar multa civil no valor equivalente ao dano e na proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

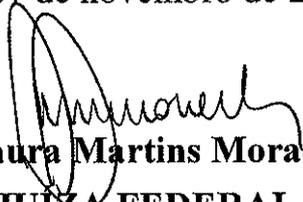
4) condenar os réus **Paulo José Sampaio Bastos** e **Cléia Maria Trevisan Vedoin** a pagar cada um multa civil na metade do valor do dano e ainda na suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos, na proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Sem honorários advocatícios.

Custas pelos réus.

P.R.I.

Goiânia, 07 de novembro de 2013.


Maria Maura Martins Moraes Tayer
JUIZA FEDERAL