

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário  
TC 015.452/2011-5

Natureza: Representação

Órgão(s)/Entidade(s): Fundo Nacional de Saúde (FNS)

Responsáveis: Planam Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 37.517.158/0001-43); Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54); Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 02.332.985/0001-88); Enir Rodrigues de Jesus EPP – Comercial Rodrigues (CNPJ: 02.391.145/0001-96); Vedovel Comércio e Representações Ltda. (CNPJ: 04.717.562/0001-01); Luiz Antônio Trevisan (CPF: 594.563.531-68), Darci José Vedoin (CPF: 091.757.251-34), Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF: 207.425.761-91); Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin (CPF: 706.057.181-72); Alessandra Trevisan Vedoin (CPF: 531.391.191-00)

Advogado(s) constituído(s) nos autos: Válber da Silva Melo (OAB/MT 8.927)

**Sumário:** REPRESENTAÇÃO AUTUADA POR FORÇA DO ITEM 9.10 DO ACÓRDÃO 1147/2011 - PLENÁRIO. APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS NAS FRAUDES ÀS LICITAÇÕES VERIFICADAS NA ‘OPERAÇÃO SANGUESSUGA’. OITIVA DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA. PROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DAS LICITANTES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS.

## RELATÓRIO

Trata-se de apartado autuado por força do disposto no item 9.10 do Acórdão 1.147/2011 – Plenário (TC 018.701/2004-9), com vistas à apuração da responsabilidade das empresas envolvidas nas fraudes às licitações verificadas na ‘Operação Sanguessuga’ para os fins previstos nos arts. 8º e 46 da Lei 8.443/92, em razão das fiscalizações realizadas por este Tribunal e pela Controladoria-Geral da União.

2. Em levantamento realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), restou evidenciado o número expressivo de empresas participantes do esquema de fraudes, o qual abrangia aquelas que participavam diretamente dos ilícitos, entre essas as constituídas legalmente em nome próprio e aquelas constituídas em nome de terceiros – “laranjas”, as empresas de “fachada” e aquelas pertencentes a terceiros que davam cobertura às demais.

3. Diante dessa realidade, os processos foram autuados, conforme proposta contida na instrução de peça 56, por grupos econômicos e/ou por sócios administradores comuns para fins de responsabilização das empresas envolvidas na dita “Operação Sanguessuga”, em síntese: Planam (família Trevisan-Vedoin) – TC 015.452/2011-5; das empresas de Ronildo Pereira de Medeiros – TC

012.132/2012-8; Lealmaq – TC 012.747/2012-2; e Domanski – TC 012.911/2012-7 sobre as quais foi possível localizar processo em andamento neste Tribunal.

4. Além disso, foram autuados outros processos relativos às empresas que davam cobertura às licitações fraudulentas, como: Suprema – TC 012.919/2012-8; Barigui Veículos, Reven Bus, C.M.P Rocha e Cia, AAB Comercio de Equip. Médicos e Divesa – TC 013.774/2012-3; Biomédica, Torino, NV Rio, Delta e Politec, Sinal Verde e Medpress – TC 015.246/2012-4.

5. Assim, nos presentes autos, cuida-se exclusivamente das empresas ligadas à família Trevisan-Vedoin, consideradas as mais atuantes nesse esquema de fraudes, o qual envolve parlamentares, prefeituras, organizações não governamentais e sociedades comerciais.

6. Diante dos fatos narrados, promoveu-se as oitivas das empresas, por meio do seu respectivo sócio-administrador à época das ocorrências, bem como dos sócios responsáveis pelas respectivas empresas ligadas à família Trevisan-Vedoin – cujos Avisos de Recebimento integram as peças 84 e 86 a 88, na forma prevista no art. 179, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal, para que apresentassem justificativas para os fatos delineados na instrução de peça 56: a) Planam Comércio e Representação Ltda., CNPJ: 37.517.158/0001-43, Ofício 2550/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 73); b) Santa Maria Comércio e Representação Ltda., CNPJ: 03.737.267/0001-54, Ofício 2553/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 76); c) Klass Comércio e Representação Ltda., CNPJ: 02.332.985/0001-88, Ofício 2555/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 78); d) Enir Rodrigues De Jesus EPP – Comercial Rodrigues, CNPJ: 02.391.145/0001-96, Ofício 2556/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 79); e) Vedovel Comércio e Representações Ltda., CNPJ: 04.717.562/0001-01, Ofício 2557/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 80); f) Cléia Maria Trevisan Vedoin, CPF: 207.425.761-9, Ofício 2551/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 74); g) Darci José Vedoin, CPF: 091.757.251-34, Ofício 2552/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 75); h) Luiz Antônio Trevisan Vedoin, CPF: 594.563.531-68, Ofício 2554/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 77); i) Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin, CPF: 706.057.181-72, Ofício 2558/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 81); j) Alessandra Trevisan Vedoin, CPF: 531.391.191-00, Ofício 2559/2012-TCU/SECEX-4, de 4/9/2012 (peça 82).

7. As cópias dos ofícios foram encaminhadas ao Dr. Válber da Silva Melo, em anexo ao Ofício 2560/2012-TCU/SECEX-4 (peça 83), recebido conforme AR de peça 85. O advogado representa como procurador os responsáveis nos processos existentes nesta Corte de Contas relativos a chamada “Operação Sanguessuga” (peças 66-72), com exceção da empresa Vedovel e de Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin.

8. Os responsáveis foram instados a se manifestar sobre os seguintes aspectos, respectivamente, de acordo com o estampado na instrução de peça 90:

*“4.1.1. empresa Planam Comércio e Representações Ltda. (na pessoa de seu representante legal) e seus sócios-administradores, Cléia Maria Trevisan Vedoin e Darci José Vedoin:*

*I- participação ativa, por meio de acordo com prefeitos, presidentes de entidades não governamentais e parlamentares, para execução de procedimento licitatório ilegal e fraudulento, evidenciado em:*

- a) depoimento de seu sócio-administrador em juízo;*
- b) denúncia do Ministério Público Federal;*
- c) relatório da CPMI das Ambulâncias;*
- d) amostra de processos no TCU nos quais foi detectada a materialização desses artifícios ilegais, nos quais se sagrou vencedora a empresa Planam:*

*- TC 021.449/2009-9*

- TC 021.460/2009-6
- TC 021.799/2009-7
- TC 021.801/2009-7
- TC 020.541/2009-1
- TC 020.444/2009-8

4.1.2. empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (na pessoa de seu representante legal) e seu administrador de fato, Luiz Antônio Trevisan Vedoin:

I- participação ativa, por meio de acordo com prefeitos, presidentes de entidades não governamentais e parlamentares, para execução de procedimento licitatório ilegal e fraudulento, evidenciado em:

- a) depoimento de seu sócio-administrador em juízo;
- b) denúncia do Ministério Público Federal;
- c) relatório da CPMI das Ambulâncias;
- d) amostra de processos no TCU nos quais foi detectada a materialização desses artifícios ilegais, nos quais se sagrou vencedora:

- TC 020.810/2009-1;
- TC 020.987/2009-2;
- TC 021.515/2009-6;
- TC 021.753/2009-8;
- TC 021.768/2009-0;
- TC 021.773/2009-0;

II- participação fictícia em processo licitatório, com objetivo de compor número mínimo de participantes e dar cobertura para empresas com a qual negociou ou é do mesmo grupo, caracterizando simulação e fraude à licitação pública, evidenciada nos seguintes documentos:

- a) depoimento de seu sócio-administrador em juízo;
- b) denúncia do Ministério Público Federal;
- c) relatório da CPMI das Ambulâncias;
- d) amostra de processos no TCU nos quais foi detectada a materialização desses artifícios ilegais, nos quais participou: TC 020.439/2009-8;

4.1.3. empresa Klass Comércio e Representação Ltda., na pessoa de seu representante legal, e seus sócios administradores no período da ocorrência das fraudes, Darci José Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin, Luiz Antonio Trevisan Vedoin:

I- participação ativa, por meio de acordo com prefeitos, presidentes de entidades não governamentais e parlamentares, para execução de procedimento licitatório ilegal e fraudulento, evidenciado em:

- a) depoimento de seu sócio-administrador em juízo;
- b) denúncia do Ministério Público Federal;
- c) relatório da CPMI das Ambulâncias;
- d) amostra de processos no TCU, nos quais foi detectada a materialização desses artifícios ilegais, e que se sagrou vencedora, conforme item 34 da instrução de peça 56:

- TC 020.446/2009-2;
- TC 020.536/2009-1;
- TC 020.564/2009-6;
- TC 021.799/2009-7;

II- participação fictícia em processo licitatório, com objetivo de compor número mínimo de participantes e dar cobertura para empresas com a qual negociou ou é do mesmo grupo, caracterizando simulação e fraude à licitação pública, evidenciada nos seguintes documentos:

- a) depoimento de seus sócios-administradores em juízo;

- b) *denúncia do Ministério Público Federal;*
- c) *relatório da CPMI das Ambulâncias;*
- d) *amostra de processos no TCU nos quais foi detectada a materialização desse artifício ilegal, conforme item 34 da instrução de peça 56:*
  - TC 020.444/2009-8;
  - TC 021.449/2009-9;
  - TC 021.460/2009-6;
  - TC 021.801/2009-7;

4.1.4. *empresa Enir Rodrigues de Jesus EPP – Comercial Rodrigues (na pessoa de seu representante legal) e seu administrador de fato e procurador, Luiz Antônio Trevisan Vedoin:*

I- *participação ativa, por meio de acordo com prefeitos, presidentes de entidades não governamentais e parlamentares, para execução de procedimento licitatório ilegal e fraudulento, evidenciado em:*

- a) *depoimento de seu sócio-administrador em juízo;*
- b) *denúncia do Ministério Público Federal;*
- c) *relatório da CPMI das Ambulâncias;*
- d) *amostra de processos no TCU nos quais foi detectada a materialização desses artifícios ilegais, nos quais se sagrou vencedora, conforme item 34 da instrução de peça 56:*
  - TC 020.536/2009-1;
  - TC 020.564/2009-6;
  - TC 021.515/2009-6;
  - TC 021.753/2009-8;
  - TC 021.768/2009-0;
  - TC 021.773/2009-0;

4.1.5. *empresa Vedovel Comércio e Representações Ltda. (na pessoa de seu representante legal) e suas sócias, Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin e Alessandra Trevisan Vedoin:*

I- *participação fictícia em processo licitatório, com objetivo de compor número mínimo de participantes e dar cobertura para empresas com a qual negociou ou é do mesmo grupo, caracterizando simulação e fraude à licitação pública, evidenciada nos seguintes documentos:*

- a) *depoimento de seu esposo e sogro em juízo;*
- b) *denúncia do Ministério Público Federal;*
- c) *relatório da CPMI das Ambulâncias;*
- d) *amostra de processos no TCU que evidenciam a cobertura à licitação de terceiros (item 34 da instrução de peça 56):*
  - TC 020.491/2009-8;
  - TC 020.536/2009-1;
  - TC 020.810/2009-1;
  - TC 021.753/2009-8;
  - TC 021.768/2009-0;
  - TC 021.773/2009-0.

4.2. *Além disso, os responsáveis, empresas e sócios administradores, foram cientificados de que, caso comprovada a ocorrência de fraude à licitação, o Tribunal poderá declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, inclusive empresas futuras constituídas pelos mesmos sócios, com o mesmo objeto, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 e Acórdão 1.209/2009-TCU-Plenário.”*

9. Os responsáveis, após o decurso do prazo regimental, não compareceram aos autos para apresentar as justificativas cabíveis, situação essa que configura revelia, dando-se prosseguimento ao

processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Feito esse brevíssimo histórico, transcrevo excerto da instrução de peça 90 que traz as análises reralizadas por auditora da 4ª Secex:

### **Quanto à aplicação do artigo 46 da Lei 8.666/1993 aos casos em questão.**

6. *Considerando o teor do disposto no item 4.2, supra [item 8], e o dispositivo em comento, torna-se necessário comprovar a existência de fraudes em licitações, nas quais participaram as referidas empresas, bem como o alcance do termo “licitante fraudador”, expresso no artigo 46 da Lei 8.666/1993, ou seja: “Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal”.*

#### 7. Da comprovação das fraudes

7.1. *O voto condutor da [Decisão 807/2001-TCU-Plenário](#), proferido pelo emérito Ministro Marcos Vilaça, discorre sobre os requisitos subjetivos e objetivos necessários para a caracterização da fraude, nas searas penal e administrativa, verbis:*

*“(…) 5. Para restringir a liberdade privada de convencionar, em face da injuridicidade, a fraude contratual pressupõe, cumulativamente, o propósito malicioso das partes e o resultado nocivo à ordem jurídica, sem o que a hipótese não se caracteriza, inexistindo invalidade.*

*6. Quer dizer, de um lado precisa estar presente o requisito subjetivo, dado pela vontade das partes de fraudar, ao manter-se alguém em erro. De outro, o requisito objetivo, verificado pela materialização do dano a esse alguém.*

*7. Sob o enfoque criminal, o tipo está prescrito no artigo 90 da Lei nº 8.666/93:*

*“Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.*

*Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.”*

*8. Essa previsão corresponde ao ilícito apurado pelo TCU, segundo o artigo 46 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, com a implicação de sanção administrativa:*

*“Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal”*

*9. De conformidade com a modalidade contratual, as tipologias criminal e administrativa da fraude exigem a combinação do elemento subjetivo com o objetivo, sendo que a ausência de um ou outro exclui o ilícito e a respectiva sanção, ainda que possa ter o corrido tentativa ou um diferente delito.*

*10. Como elemento subjetivo, requer-se o dolo específico, dado por duas condições em associação, ou seja, a intenção deliberada de fraudar, com o fim de auferir vantagem. Inexiste forma culposa, de maneira que a frustração involuntária do caráter competitivo da licitação afasta a reprovabilidade da conduta.*

*11. Objetivamente, a norma supõe, em verdade, o resultado mesmo pretendido imediatamente pela ação: a perda da competitividade inerente ao procedimento licitatório. Sem prejuízo ao caráter competitivo da licitação não há crime, como ensinam os doutrinadores:*

*(…)*

*"O ato de frustrar ou de fraudar deve afetar a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção efetiva da proposta mais vantajosa para a Administração, princípios que orientam o processo de licitação. É necessário que a fraude ou a frustração promova a eliminação do caráter competitivo do processo de licitação." (Petrônio Braz. Processo de Licitação, Contrato Administrativo e Sanções Penais. São Paulo: Livraria de Direito: 1995. p. 217)*

*"Há que se ficar demonstrado que o caráter competitivo do procedimento licitatório foi, num caso determinado, violentado pelo intuito de obter, para o agente ou para outrem, vantagem daquele ato." (Toshio Mukai. O Novo Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Públicos. 3ª ed. São Paulo: RT,1994. p. 113)*

*"Consuma-se o fato típico com a frustração ou fraude do caráter competitivo da licitação, independentemente de ter o agente auferido a vantagem que objetivava a conduta punível. A obtenção da referida vantagem, se constitui elemento do tipo subjetivo, sublinhando o especial fim de agir, não é condição para a consumação do delito, que se aperfeiçoa com a só conduta de frustrar ou fraudar o torneio licitatório. Se o agente, porém, chegar a alcançar a vantagem, através da adjudicação do objeto da licitação, temos o exaurimento do crime, o que deve ser levado em consideração pelo juiz na imposição da pena." (Jessé Torres Pereira Júnior. Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 551).*

7.2. Para Marçal Justen Filho (*"Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos"*, 13ª edição, 2009, p. 870), o tipo objetivo da modalidade fraudar *"envolve o ardil pelo qual o sujeito impede a eficácia da competição"*.

7.3. Com base na diversidade de conceitos dados pela doutrina, e diante de tantas possibilidades de sua ocorrência, ousa-se aqui considerar, para fins do direito civil, que fraude é o engano malicioso, ou a ação de má-fé para ocultação da verdade ou como subterfúgio para fugir ao cumprimento do dever.

7.4. Resta, pois, demonstrar a dimensão que tomou a atuação das empresas do Grupo Planam e de seus sócios administradores no intuito de fraudar licitações.

7.5. As fraudes em licitações para aquisição de unidades móveis de saúde (UMS) com recursos do orçamento federal ocorreram em diversos estados da federação, comprovadamente, nos estados de Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

7.6. Para a execução dos ilícitos, o grupo fraudador monitorava permanentemente a formalização e a aprovação do Orçamento Geral da União, elaborava projetos apresentados junto ao Ministério da Saúde, manipulava os processos de licitação visando adjudicar o objeto do convênio em favor de alguma das empresas integrantes do aparato criminoso, controlavam a execução orçamentária, interferindo na liquidação de despesas e na prestação de contas dos convênios, e, por fim, praticavam o superfaturamento e/ou a inexecução total ou parcial do objeto contratual, para fins de repartição dos recursos entre os participantes da fraude. O modus operandi dessas empresas no esquema de fraude foi detalhado pelo Ministério Público Federal (MPF) e nos interrogatórios judiciais, e foi abordado na instrução de peça 56. A denúncia do MPF pode ser acessada à peça 4 destes autos e os depoimentos às peças 5-11.

7.7. No âmbito deste Tribunal, foi possível corroborar, nos processos de fiscalizações efetuadas pelo Denasus/CGU, o cometimento de várias irregularidades nos procedimentos licitatórios para compra de ambulâncias. Chama atenção a repetição das mesmas ilegalidades e falhas grosseiras nas documentações apresentadas nas fases licitatórias.

7.8. O conjunto das irregularidades tratadas nestes autos aponta para fraude à licitação, com a simulação de procedimentos com intuito de dar aparência de competitividade e legalidade à seleção

para favorecimento à empresa vencedora, resultando em prejuízo, para a Administração Pública, da obtenção da proposta mais vantajosa e em afronta aos princípios de moralidade, legalidade e competitividade, mencionados, direta ou indiretamente, no art. 3º da Lei 8.666/1993.

7.9. Conforme registrado na denúncia do MPF, nas fraudes à licitação, a organização criminosa incorporou como método de atuação a elaboração prévia de todos os formulários necessários para o processamento de todas as etapas de um processo de licitação, notadamente na modalidade carta-convite, que compõe uma espécie de “Kit de Licitação”. O conteúdo de tais formulários-padrão era previamente definido de modo a fraudar a licitação, sendo eles, posteriormente, submetidos às comissões permanentes de licitação e prefeitos municipais (ou dirigentes de organizações da sociedade civil) para a necessária homologação.

7.10. Isto foi largamente comprovado nas tomadas de contas especiais analisadas no TCU. Os casos citados na instrução de peça 56, p.10-24, a título de exemplificação, indicam a montagem das licitações, as inconsistências dos referidos “kits”, a participação de um grupo homogêneo de empresas com sócios de uma mesma família, ou de empresas que atuavam para dar suporte ao grupo (rol à peça 56, p. 3-4).

7.11. O Relatório dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias”, Volume II, p. 259-262, à peça 13, identifica os sócios e endereços das empresas do Grupo Planam, que congrega as empresas de Ronildo Medeiros e outras que deram apoio às atividades. São empresas ligadas entre si por laços de parentesco ou pela utilização de interpostas pessoas. Consta que Ronildo Pereira Medeiros e Luiz Antônio Trevisan Vedoin atuavam diretamente como sócios das empresas Unisau, Vedomed, Frontal e Via Trading Comércio de Equipamentos, enquanto as empresas Francisco Canindé Rodrigues ME, Oxitec, Medical Center, Suprema Rio, Nacional e Manoel Vilela de Medeiros eram operadas por “laranjas”, sendo as duas últimas pelo pai de Ronildo, o próprio Manoel Vilela. Toda a rede de empresas foi também identificada por meio dos depoimentos à Justiça, prestados pelos expoentes do grupo fraudador.

7.12. Torna-se pertinente, citar trechos de depoimento de Luiz Antônio Vedoin à Justiça Federal (peça 5, p. 4-5), com vistas a completar as informações sobre as empresas citadas nos quadros acima:

*Que eram realizados dois processos de licitação.com o objetivo de adquirir-se uma unidade móvel de saúde; que para evitar a tomada de preço, havia o fracionamento do objeto licitatório, sendo que uma licitação era destinada à aquisição da unidade móvel de saúde preparada para instalação dos equipamentos médicos-hospitalares e uma outra licitação, exclusivamente para a aquisição de equipamentos(...)*

*Que entre os anos de 2002/2003, o interrogando constituiu a empresa Klass; Que pelo fato da Santa Maria já ter realizado diversas vendas e encontrar-se com problemas de regularidade fiscal, (...); Que o interrogando também constituiu a empresa Unisau (...); Que a empresa Vedovel foi constituída , também, com a finalidade de dar cobertura nas licitações; Que foi a pedido do interrogando que as acusadas Alessandra e Helen empresaram os nomes para a constituição da empresa; Que a Vedovel nunca chegou a fazer nenhuma venda;*

7.13. As informações e dados apresentados a seguir comprovam a forma de atuação dos responsáveis, o conluio entre empresas pertencentes à mesma família ou com empresas que se repetem em suporte às aqui tratadas.

7.13.1. Empresa Planam Comércio e Representações Ltda. e seus sócios-administradores, Cléia Maria Trevisan Vedoin e Darci José Vedoin:

a) Quadro de participantes nas licitações:

TC	Licitação	Empresas	Fornecedora
----	-----------	----------	-------------

020.444/2009-8 (peça 15, peça 56, p. 11) Convênio 788/2003 Município Cezarina/GO	Convites 32/2004	Planam, N.V.Rio e Delta	Planam
	Convite 33/2004	Klass, Unisau e Adilvan	Unisau
021.449/2009-9 (peça 23, peça 56, p. 17) Convênio 1470/2003 Município: Alta Floresta/MT	Convite 49/2004	Planam, N.V. Rio e Delta	Planam
	Convite 50/2004	Klass, Unisau e Adilvan	Unisau
021.460/2009-6 (peça 24, peça 56, p. 18) Convênio 144/2003 Município: Ferreira Gomes/AP	Convite 32/2004	Planam, Esteves e Anjos Ltda. e Delta	Planam
	Convite 33/2004	Klass, Unisau e Adilvan	Unisau
021.799/2009-7 (peça 53, peça 56, p. 22) Convênio 1860/2003 Município: Santa Rita do Trivelato/MT	Convite 9/2004	Planam, N.V.Rio e Delta	Planam
	Convite 10/2004	Klass, Unisau e Adilson Comércio e Distribuição Ltda.	Klass
021.801/2009-7 (peça 28, peça 56, p. 23) Convênio 1868/2003 Município: Santo Antônio do Leste/MT	Convite 4/2004	Planam, N.V.Rio e Klass	Planam
	Convite 5/2004	Klass, Unisau, Adilvan	Unisau
020.541/2009-1 (peça 38, peça 56, p. 14-15) Convênio 4050/2002 Conveniente: Serviço de Assistência Social Evangélico-Sase/RJ	Convite 1/2003	Planam, Esteves e Anjos, N.V.Rio	Planam

b) Sócios-Administradores

<b>Planam</b>	<b>Klass*</b>	<b>Unisau**</b>
Darci José Vedoin (a partir de 5/8/2004) Cléia Maria Trevisan Vedoin (a partir de 12/4/2002) Luiz Antônio Trevisan Vedoin (até 5/8/2004)	Darci José Vedoin (até 16/8/2004) Cléia Maria Trevisan Vedoin (até 16/8/2004) Luiz Antônio Trevisan Vedoin (administrador de fato e procurador; sócio-administrador a partir de 16/8/2004)	Paulo José Sampaio Bastos (1/7/2003 a 22/11/2005) Ronildo Pereira Medeiros (a partir 22/5/2005) Luiz Antônio Trevisan Vedoin (a partir de 22/5/2005)

(\*) Consta à fl. 42 da Denúncia do MPF (peça 4, p. 42) que a "KLASS foi sempre operada por procuradores, sendo que o principal deles, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, signatário de todos os cheques fornecidos, era também sócio de PLANAM."

(\*\*) Ronildo Pereira Medeiros e Luiz Antônio Trevisan Vedoin atuavam diretamente como sócios da empresa Unisau.

c) Irregularidades:

### *Etapas prévias à licitação*

- *fracionamento indevido da despesa (TC 020.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.460/2009-6, 021.799/2009-7, 021.801/2009-7);*
- *ausência de processo administrativo (TC 020.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.460/2009-6, 020.541/2009-1);*
- *ausência de autorização da autoridade competente (TC 020.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.460/2009-6);*
- *ausência de pesquisa prévia de preços (TC 020.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.460/2009-6, 021.799/2009-7, 021.801/2009-7, 020.541/2009-1);*
- *todos os documentos da licitação foram emitidos com a mesma data (TC 021.799/2009-7);*
- *atos prévios à licitação emitidos no mesmo dia (TC 021.801/2009-7);*
- *ausência de identificação de alguns ou de todos signatários na retirada do edital (TC 020.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.799/2009-7, 021.801/2009-7);*
- *ausência do comprovante de entrega de convite às empresas (TC 021.460/2009-6, 021.799/2009-7);*
- *prazos exíguos para entrega dos bens (TC 021.449/2009-9);*
- *empresas/licitantes do mesmo grupo familiar (TC 020.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.460/2009-6, 021.799/2009-7);*
- *atividades comerciais de licitantes incompatíveis com o objeto (Esteves e Anjos - artefato de plásticos; Unisau e Adilvan - atacadista de produtos farmacêuticos) – TC 021.460/2009-6;*

### *Habilitação*

- *ausência de documentos obrigatórios para habilitação, ausência de identificação dos signatários nas propostas e documentos apresentados (TC 020.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.799/2009-7);*
- *discriminação do objeto incompleta nas propostas (TC 020.444/2009-8),*
- *falta de datas nos termos de adjudicação e homologação (TC 021.449/2009-9);*
- *datas rasuradas e/ou incompatíveis com o andamento da licitação (TC 021.449/2009-9, 021.460/2009-6);*
- *superfaturamento (TC 021.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.460/2009-6, 021.801/2009-7, 020.541/2009-1, 021.799/2009-7).*

7.13.2. *Verifica-se que a empresa Planam apresentava-se às licitações com um grupo de empresas homogêneo, em geral com a Klass, da mesma família; e com a Unisau, a qual pertence à Ronildo Medeiros e à Luiz Antônio Vedoin (ver item 7.11 e 7.12 supra), com as quais dividia o fornecimento. As demais empresas fazem parte do grupo que dava cobertura às licitações, conforme rol à peça 56, p. 3-4, com vistas a dar aparência de regularidade ao processo de compra, sempre efetivado sem a devida publicidade, dada a utilização de modalidade de licitação incompatível com a despesa.*

7.13.3. *O detalhamento apresentado a seguir registra inconsistências que as equipes do Denasus verificaram em processos de compra que têm a Planam como fornecedora:*

a) *A empresa N.V. Rio Comércio e Serviços Ltda. não apresentou Certidão Negativa de Débito emitida pela Previdência Social. Em consulta ao site da Previdência Social, não foi emitida certidão para o período da licitação. Além disso, a proposta apresentada pela empresa Unisau e o edital do Convite 33/2004 especificam equipamentos odontológicos e foi adquirida uma unidade móvel médico-ginecológica. A Nota Fiscal 29 não discrimina a marca dos equipamentos e dos preços unitários, havendo apenas o preço total dos produtos. (TC 020.444/2009-8, peça 15, p. 54 e 62)*

- b) *Impossibilidade de comprovar o efetivo fornecimento do ônibus objeto do Convite 49/2004, e da prestação de serviços de transformação e aquisição de equipamentos médicos e odontológicos objeto do Convite 50/2004. A empresa vencedora do certame licitatório cotou em sua proposta de preços, ônibus marca Volkswagen, porém entregou o veículo marca Mercedes Benz. Foi alterada a NF com base no documento Fiscal de comunicação e incorreções de NF. Ausência da transferência da propriedade para a Prefeitura; o veículo foi pago em 6/2004 pela Prefeitura e foi transferido para o nome da empresa apenas em 11/2004, nota fiscal sem data limite para utilização, com especificação genérica. (TC 021.449/2009-9, peça 23, p. 131-132)*
- c) *Similaridade das propostas apresentadas pelas empresas participantes do Convite 2/2004 (Unisau, Adilvan e Klass), inclusive, com os mesmos erros ortográficos e com as mesmas omissões quanto às especificações dos equipamentos odontológicos, refletor e ar condicionado, denotando simulação de documentos e fraude do processo licitatório. (TC 021.460/2009-6, peça 24, p. 121)*
- d) *Pagamento a empresa UNISAU por meio do cheque 085003, em 12/1/2004, em data anterior a todos os procedimentos pertinentes ao processo licitatório, inclusive, a emissão da NF 116, que é de 14/9/2004. A homologação do Convite 02/04, por sua vez, ocorreu em 18/3/2004, após o dito pagamento, mas em data anterior ao depósito da OB400743 em conta-corrente, ocorrido em 19/4/2004, denotando indícios de simulação de documentos e fraude do processo licitatório, em infração ao art. 3º da Lei 8.666/93. (TC 021.460/2009-6, peça 24, p. 121)*
- e) *Divergência entre a proposta e a nota fiscal. A empresa Planam Comércio, Indústria e Representação apresentou na proposta a marca do ônibus Volkswagen, ano/modelo 1997, porém na nota fiscal consta marca Mercedes Bens, ano/modelo 1998. O CVRL em nome da Planam foi emitido em 9/2004 e a Nota Fiscal foi emitida em 4/2004, o que evidencia que o objeto não fora cumprido em tal data. (TC 021.460/2009-6, peça 24, p.35)*
- f) *Divergência da marca/modelo e do ano do veículo especificado na proposta de preços vencedora da licitação, onde a marca oferecida foi Volkswagen, ano/modelo 1997, e o veículo entregue e constante da Nota Fiscal 164, de 3/6/2004, é de marca Mercedes Benz/OF. 1620, ano 1998/99, sendo assim o veículo constante da proposta da empresa vencedora e homologado pela Prefeitura é diferente do veículo entregue. (TC 021.801/2009-7, peça 28, p. 16)*
- g) *Foram licitadas quatro ambulâncias para simples remoção, duas UTIs móveis, um micro-ônibus odontológico, e, adquiridas efetivamente quatro unidades móveis. A proposta foi de superfaturamento em um veículo e débito total por três veículos, ante a não comprovação do recebimento desses últimos veículos. (TC 20.541/2009-1, peça 38, p. 14)*

7.13.4. *Klass Comércio e Representação Ltda, e seus sócios administradores Darci José Vedoin, Cléia Maria Trevisan Vedoin e Luiz Antonio Trevisan Vedoin:*

a) *Quadro de participantes nas licitações\*:*

<b>TC</b>	<b>Licitação</b>	<b>Empresas</b>	<b>Fornecedoras</b>
020.446/2009-2 (peça 16, peça 56, p.12)	Convite 1/2004	Klass, Esteves e Anjos, Platina e Leal Máquinas	Klass
Convênio 1153/2003 Município: Maribondo/AL	Convite 2/2004	Unisau, Adilvan e Pallas	Unisau
020.536/2009-1 (peça 17, peça 56, p. 13)	Convite 30/2002	Klass, Francisco Canindé e Vedovel*	Klass
Convênio 1303/2002	Convite	Enir, Frontal e Leal Máquinas	Enir

Município: Tapurah/MT	31/2002		
020.564/2009-6 (peça 18, peça 56, p. 15) Convênio 1854/2002	Convite 18/2002	Klass, Francisco Canindé e Vedovel	Klass
Município: Alto Paraguai/MT	Convite 19/2002	Enir, Frontal e Leal Máquinas	Enir
021.799/2009-7 (peça 55, peça 56, p. 22) Convênio 1860/2003	Convite 9/2004	Planam, N.V.Rio e Delta	Planam
Município: Santa Rita do Trivelato/MT	Convite 10/2004	Klass, Unisau e Adilson Comércio e Representação	Klass
021.460/2009-6 (peça 24, peça 56, p. 18) Convênio 144/2003	Convite 32/2004	Planam, Esteves e Anjos Ltda. e Delta	Planam
Município: Ferreira Gomes/AP	Convite 33/2004	Klass, Unisau e Adilvan	Unisau
020.444/2009-8 (peça 15, peça 56, p. 11) Convênio 788/2003	Convites 32/2004	Planam, N.V.Rio e Delta	Planam
Município Cezarina/GO	Convite 33/2004	Klass, Unisau e Adilvan	Unisau
021.449/2009-9 (peça 23, peça 56, p.17) Convênio 1470/2003	Convite 49/2004	Planam, N.V. Rio e Delta	Planam
Município: Alta Floresta/MT	Convite 50/2004	Klass, Unisau e Adilvan	Unisau
021.801/2009-7 (peça 28, peça 56, p. 23) Convênio 1868/2003	Convite 4/2004	Planam, N.V.Rio e Klass	Planam
Município: Santo Antônio do Leste/MT	Convite 5/2004	Unisau, Adilvan e Klass	Unisau

(\*) Nos processos 020.444/2009-8; 021.449/2009-9; 021.460/2009-6 e 021.801/2009-7, a empresa Klass e respectivos sócios foram ouvidos pela participação fictícia em processo licitatório, com objetivo de compor número mínimo de participantes e dar cobertura para a empresa Unisau e Planam, caracterizando simulação e fraude à licitação pública. As irregularidades nestes processos já foram elencadas no item referente às irregularidades pelas quais foram ouvidas a Planam.

b) Sócios-administradores

<b>Klass</b>	<b>Unisau</b>	<b>Vedovel*</b>	<b>Enir</b>	<b>Frontal e Francisco Canindé</b>
Darci José Vedoin (até 16/8/2004) Cléia Maria Trevisan Vedoin (até 16/8/2004) Luiz Antônio Trevisan Vedoin *** (administrador de	Paulo José Sampaio Bastos (1º/7/2003 a 22/11/2005) Ronildo Pereira Medeiros (a partir 22/5/2005)	Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin * Alessandra** Trevisan Vedoin	Luiz Antônio Trevisan Vedoin	Ronildo Pereira Medeiros

<i>fato e procurador; sócio-administrador a partir de 16/8/2004)</i>	<i>Luiz Antônio Trevisan Vedoin (partir de 22/5/2005)</i>			
--	---	--	--	--

(\*) *A empresa Vedovel tem como sócia-administradora a esposa de Luiz Antônio Trevisan Vedoin, Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin.*

(\*\*) *Alessandra Trevisan Vedoin, filha de Cléia e Darci, é sócia da empresa Klass desde 6/8/2004 e da empresa Vedovel desde 4/10/2001.*

(\*\*\*) *Consta à fl. 42 da Denúncia do MPF (peça 4, p. 42) que a "KLASS foi sempre operada por procuradores, sendo que o principal deles, Luiz Antônio Trevisan Vedoin, signatário de todos os cheques fornecidos, era também sócio de PLANAM."*

c) *Irregularidades*

*Etapas prévias à licitação*

- *fracionamento indevido da despesa (TC 020.446/2009-2, 021.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.460/2009-6, 021.801/2009-7, 020.536/2009-1, 020.564/2009-6, 021.799/2009-7);*
- *Ausência de processo administrativo, de ato de nomeação da comissão (TC 021.449/2009-9);*
- *ausência de pesquisa prévia de preços (TC 021.446/2009-2, 021.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.460/2009-6, 021.801/2009-7, 020.536/2009-1, 020.564/2009-6, 021.799/2009-7);*
- *todos os documentos relativos aos processos de licitação dos Convites 9 e 10/2004 foram datados no mesmo dia (TC 021.799/2009-7);*
- *comprovantes de entrega do edital sem identificação do signatário (TC 020.446/2009-2, 021.444/2009-8, 021.449/2009-9, 020.536/2009-1, 021.799/2009-7);*
- *os convites foram entregues todos no mesmo dia da assinatura do edital, na sede da prefeitura, apesar de as empresas participantes serem de cidades diferentes (Cuiabá/MT, Belo Horizonte/MG e Curitiba/PR) - TC 020.536/2009-1;*

*Habilitação e propostas*

- *não houve fase de habilitação no procedimento licitatório (TC 020.536/2009-1, 021.449/2009-9);*
- *falta do estabelecimento de requisitos necessários para a habilitação das empresas licitantes (TC 020.564/2009-6);*
- *ausência de identificação dos signatários das propostas apresentadas (TC 020.536/2009-1, 020.564/2009-6, 021.799/2009-7, 021.449/2009-9, 020.446/2009-2);*
- *valor global da proposta vencedora igual ao valor do convênio (TC 020.446/2009-2);*
- *termo de adjudicação, com data e valor errado (TC 021.449/2009-9);*
- *homologação rasurada (TC 021.449/2009-9);*
- *assinatura constante do termo de homologação diverge da assinatura do Prefeito em outros documentos (TC 020.536/2009-1);*
- *mesmo a empresa sendo sediada em MT, a entrega do veículo equipado ao município de Maribondo/AL ocorreu na mesma data da emissão da Nota Fiscal (TC 020.446/2009-2);*
- *superfaturamento (TC 020.446/2009-2, 020.536/2009-1, 020.564/2009-6);*

7.13.5. *Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e seu administrador de fato, Luiz Antônio Trevisan Vedoin*

a) Quadro de participantes nas licitações:

<b>TC</b>	<b>Licitação</b>	<b>Empresa</b>	<b>Fornecedora</b>
020.810-2009-1 (peça 21, peça peça 56, p. 16/17) Convênio 2560/2001 Município: Araputanga/MT	Convite 7/2002	Santa Maria, Vedovel, Leal Máquinas	Santa Maria e Comércio Representação Ltda.
020.987.2009-2 (peça 22, peça 56, p.17) Convênio 2158/2000 Município: Pontes e Lacerda/MT	Convite 5/2001	Santa Maria, Sinal Verde, Leal Máquinas	Santa Maria
	Convite 6/2001	Nacional, Adilvan, Comercial Rodrigues	Nacional
021.515-2009-6 (peça 51, peça 56, p. 19) Convênio 1504/2000 Município: Feliz Natal/MT	Convite 15/2001	Santa Maria, Sinal Verde, Leal Máquinas	Santa Maria
	Convite 16/2001	Nacional, Adilvan e Comercial Rodrigues	Enir Rodrigues
021.753/2009-8 (peça 25, peça 56, p. 20) Convênio 3578/2001 Município: Lucas do Rio Verde	Convite 8/2002	Santa Maria, Vedovel e Torino, Politec	Santa Maria
	Convite 9/2002	Politec, Francisco Canindé e Enir Rodrigues	Enir Rodrigues
021.768/2009-0 (peça 26, peça 56, p. 20) Convênio 583/2001 Município: Marilândia/ES	Convite 3/2002	Santa Maria, Vedovel, Leal Máquinas	Santa Maria
	Convite 4/2002	Politec, Francisco Canindé e Enir Rodrigues	Enir Rodrigues
021.773/2009-0 (peça 27, peça 56, p. 21) Convênio 583/2001 Município: Guarantã do Norte/MT	Convite 1/2002	Santa Maria, Vedovel, Leal Máquinas	Santa Maria
	Convite 2/2003	Francisco Canindé, Enir Rodrigues e Politec	Enir Rodrigues
020.439/2009-8 (peça 14, peça 56, p. 10) Convênio 2753/2001 Município: Itajubá/MG	Convite 42/2002	U.M.S. Unidade Móvel de Saúde Ltda., Leal Máquinas, Platina Ônibus	Leal Máquinas
	Convite 51/2002	Santa Maria, Lealmaq, Cirúrgica Savassi	Leal Máquinas
020.491/2009-8 (peça 36, peça 56, p. 12) Convênio 1624/2001 Conveniente: Fundação Vingt Rosado	Tomada de Preços1/2002	Santa Maria, Leal Máquinas, Vedovel	Santa Maria

 b) Sócios administradores

<b>Santa Maria</b>	<b>Enir</b>	<b>Nacional</b>	<b>Leal Máquinas**</b>
--------------------	-------------	-----------------	------------------------

<i>Luiz Antônio Trevisan Vedoin</i>	<i>Luiz Antônio Trevisan Vedoin</i>	<i>Manoel Vilela de Medeiros*</i>	<i>Acyr Gomes Leal</i>
-------------------------------------	-------------------------------------	-----------------------------------	------------------------

(\*) *Pai de Ronildo Pereira de Medeiros, cujas empresas compunham o Grupo Vedoin.*

(\*\*) *A empresa Lealmaq tem como sócio Acyr Gomes Leal que é pai de Acyr Gomes Leal Filho, sócio da empresa UMS e residentes no mesmo endereço (peça 14, p. 35). A responsabilidade das referidas empresas para fins do art. 46 da Lei 8.443/1992 está sendo apurada em outro processo apartado (012.747/2012-2).*

c) *Irregularidades*

*Etapas prévias à licitação*

- *fracionamento das despesas (TC 021.515/2009-6, 021.753/2009-8, 021.768/2009-0, 021.773/2009-0);*
- *ausência de pesquisa de preços (TC 020.987/2009-2, 021.753/2009-8, 021.768/2009-0, 020.810/2009-1, 021.773/2009-0);*
- *há duas atas do Convite (2/2002), com datas diferentes (4/2 e 1/3/2002) e dois objetos (a Ata do dia 4/2/2002 consta a aquisição de três UMS e a do dia 1/3/2002 duas UMS e 01 ambulância). Em nenhuma das atas consta a assinatura dos licitantes presentes;*
- *não foi informado no aviso de licitação o local de divulgação aos interessados, as condições de recebimento da UMS e não ficou também comprovada a publicidade dos atos (TC 020.987/2009-2);*
- *ausência de edital (TC 021.768/2009-0);*
- *prazos foram incompatíveis com a realização dos certames, dado que o aviso, os recibos de retirada dos convites e a entrega das propostas ocorreram no mesmo dia (TC 020.987/2009-2);*
- *diversos ou todos os atos relativos à licitação ocorreram no mesmo dia (TC 021.753/2009-8, 020.810/2009-1);*
- *Recebimento pela mesma pessoa de convites encaminhados a diferentes empresas (021.768/2009-0);*
- *a data de todas as propostas era anterior à data marcada para o convite, correspondendo à mesma do aviso de licitação (TC 020.987/2009-2);*
- *recebimento dos convites na data de assinatura do edital na cidade de Feliz Natal (empresas de Cuiabá e Belo Horizonte) (TC 021.515/2009-6);*

*Habilitação*

- *não foi exigida nos editais a apresentação obrigatória da habilitação dos licitantes, ausência da etapa de habilitação dos licitantes (TC 021.773/2009-0, 020.987/2009-2, 020.810/2009-1, 021.515/2009-6, 021.773/2009-0);*
- *divergência entre as assinaturas das propostas e dos documentos de habilitação (TC 021.768/2009-0);*
- *ausência e inconsistência de informações na apresentação das propostas (TC 020.987/2009-2);*
- *a proposta da empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda. foi apresentada de forma manuscrita e com rasuras (TC 021.773/2009-0);*
- *a proposta apresentada pela empresa POLITEC Produtos e Serviços Ltda. não evidenciou o valor ofertado, entretanto, consta do mapa de apuração de julgamento do Convite 2/2002 (TC 021.773/2009-0);*

- só consta a identificação do signatário da proposta da empresa vencedora (Santa Maria), estando as demais propostas sem identificação do signatário (TC 020.810/2009-1);
- não identificação dos representantes das empresas que receberam os convites (TC 020.987/2009-2, 021.515/2009-6, 021.753/2009-8, 020.810/2009-1, 020.439/2009-8);
- licitação concluída sem o número mínimo de propostas válidas (TC 021.768/2009-0);
- a empresa Leal Máquinas foi a vencedora nas duas licitações (TC 020.439/2009-8);
- Convite sem número mínimo de três licitantes (TC 020.439/2009-8);
- a empresa vencedora Lealmaq apresentou documentação irregular (TC 020.439/2009-8);
- superfaturamento (TC 021.753/2009-8, 021.768/2009-0, 021.773/2009-0, 020.491/2009-8).

7.13.6. O detalhamento apresentado a seguir registra inconsistências que as equipes do Denasus verificaram em processos de compra que têm a empresa Santa Maria como fornecedora:

- a) *Incompatibilidade entre o veículo vistoriado, cujo proprietário anterior era a empresa Santa Maria, e a descrição do veículo na Nota Fiscal. (TC 020.810/2009-1, peça 21, p. 29)*
- b) *Ausência de documentos para habilitação das empresas aos certames, apesar de a Comissão Permanente de Licitação (CPL) ter considerado as empresas participantes devidamente habilitadas. Ausência e inconsistência de informações na apresentação das propostas. As empresas participantes apenas preencheram as cartas convite fornecidas pela prefeitura com o quantitativo e os preços. Não consta prazo de validade das propostas, e não foram especificados modelo, marca do veículo e dos equipamentos, descumprindo os termos do edital. (TC 020.987/2009-2, peça 22, p. 14-15)*
- c) *Divergências entre a assinatura aposta em proposta apresentada e aquelas contidas nos documentos de habilitação de empresa licitante. A assinatura constante da proposta apresentada pela empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. para a carta convite 3/2002 é a do ex-sócio da empresa Vedovel Comércio e Representações Ltda., também participante do certame. (TC 021.768/209-0, peça 26, p. 16)*
- d) *Aparentemente foi realizada uma Tomada de Preços, contudo consta, na instrução inicial, à peça 36, p. 10, que não houve ato formal, autorizando a abertura do processo e a despesa; não houve pesquisa de preços e nem comprovação de que o edital foi publicado; além disso empresa inabilitada (Vedovel) teve sua proposta aberta e publicada em ata. A proposta da empresa Leal Máquinas, além de apresentar dados incompatíveis, não indica a data e a hora da licitação e, embora assinada, não está datada nem consta carimbo ou o nome do signatário ou CPF. (TC 020.491/2009-8)*
- e) *No Convite 42/2002, a Comissão Permanente de Licitação (CPL) inabilitou a empresa Platina Ônibus Ltda. por problemas na documentação. Ocorre que as empresas Lealmaq e U.M.S. foram habilitadas mesmo apresentando as Certidões negativas de débitos com o INSS e o FGTS sem autenticação, e a empresa U.M.S., a CND/INSS vencida. Todas as empresas descumpriram o item II, alínea "b", do Edital, que exigia que todos os documentos fossem autenticados. Além disso, a CPL prosseguiu o certame com as duas empresas licitantes, contrariando o que determina o art. 22, § 7º, da Lei 8.666/1993. No Convite 51/02, a CPL inabilitou as empresas Cirúrgica Savassi Ltda. e Santa Maria Com. Repr. Ltda., alegando ter apresentado CND Municipal sem autenticação. Entretanto, como observado pelo Denasus, a CND da empresa Santa Maria, autenticada em 19/6/2002, consta no processo licitatório (ver doc. à peça 14, p. 246). A CPL decidiu prosseguir o certame com apenas uma empresa licitante, contrariando o que determina o art. 22, § 7º, da Lei 8.666/1993. Em ambos os convites, a empresa vencedora foi a Lealmaq — Leal Máquinas Ltda. (TC 020.439/2009-8, peça 14, p. 2)*
- f) *A Nota Fiscal 148, expedida pela empresa Santa Maria, para fornecimento do veículo, não apresenta informação mínima, como o número do chassi, placa ou Renavam do veículo, impossibilitando certificar-se de que o bem apresentado à equipe de auditoria do Denasus/CGU tenha*

*sido de fato o fornecido pela empresa; a nota fiscal informa veículo ano/modelo 2000/2001, quando o veículo apresentado é 2001/2001; na nota fiscal consta a data de 29/3/2001, mas o veículo somente foi adquirido pela Santa Maria em 24/4/2001, corroborando a tese da impossibilidade de comprovação do nexo de causalidade. (TC 021. 515/2009-6 peça 41, p. 21)*

7.12.7. *A empresa Enir Rodrigues de Jesus EPP – Comercial Rodrigues, conforme demonstrado nos itens 7.13.4 e 7.13.5 desta instrução, venceu junto com a empresa Klass as licitações a que dizem respeito os processos 020.536/2009-1 e 020.564/2009-6; e com a empresa Santa Maria, os certames analisados nos TC 021.753/2009-8, 021.768/2009-0 e 021.773/2009-0. Como demonstrado, as três empresas eram administradas por Luiz Antônio Trevisan Vedoin.*

7.12.8. *A empresa Vedovel Comércio e Representações Ltda. e suas sócias, Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin e Alessandra Trevisan Vedoin, foram ouvidas pela participação fictícia em processo licitatório, com o objetivo de compor número mínimo de participantes, conforme processos TC 020.491/2009-8; TC 020.536/2009-1; TC 020.810/2009-1; TC 021.753/2009-8; TC 021.768/2009-0; TC 021.773/2009-0, cuja análise foi realizada nos itens referentes às empresas Klass e Santa Maria.*

## 8. Do licitante fraudador

8.1. *Cabe lembrar que, nos autos relativos às fiscalizações decorrentes da Operação Sanguessuga, lançou-se mão, com vistas a alcançar os sócios administradores das empresas envolvidas nas fraudes detectadas e ao ressarcimento de débito ao erário, da doutrina da desconsideração da personalidade jurídica (disregard doctrine), a qual consiste em que, em circunstâncias previstas (abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social), o juiz deixa de aplicar a regra tradicional da separação entre a sociedade e seus sócios, segundo a qual é a pessoa jurídica que responde pelos danos advindos de sua atuação.*

8.2. *A referida doutrina, inspirada no princípio da equidade e principalmente da moralidade obrigacional, ingressou no Brasil na década de 1970, tendo sido o Código do Consumidor (Lei 8.078/1990) que a consagrou definitivamente, de forma abrangente, na enumeração das hipóteses que ensejam a desconsideração.*

8.3. *Registre-se que, nos casos de aplicação da doutrina da desconsideração da pessoa jurídica, não se trata de decretar a nulidade ou a desconstituição da pessoa jurídica, mas, em dadas circunstâncias, proclamar-lhe a sua ineficácia, continuando a personalidade jurídica a subsistir para todo e qualquer outro ato jurídico.*

8.4. *Conforme fundamentação das instruções que levaram à citação dos responsáveis nos processos referentes à Operação Sanguessuga, uma vez que o objetivo primordial das tomadas de contas especiais é ressarcir os cofres públicos dos desvios ocorridos, a melhor linha de atuação do Tribunal seria a de optar pela citação solidária da pessoa jurídica (empresa) com as pessoas físicas de seus sócios qualificados como administradores, visando a abranger o maior patrimônio possível, opção que também encontra respaldo na jurisprudência desta Corte (Decisão 947/2000, Acórdão 976/2004 e Acórdão 873/2007, todos do Plenário). Os referidos sócios passaram, então, a responder, solidariamente com as empresas, pelos débitos quantificados nas dezenas de processos que vieram a ser autuados neste TCU para apuração dos ilícitos.*

8.5. *Aliás, apesar da notória responsabilidade dos sócios-administradores nos casos em questão, a solidariedade entre sócios e empresas se impõe nessa circunstância, até mesmo pelo disposto no artigo 50 do Código Civil, in fine:*

*Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de*

*obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica. (grifos ausentes no original)*

8.6. Ficou então caracterizado que as empresas do Grupo Planam foram utilizadas como instrumento na realização de fraudes, ou alter ego de seus sócios administradores (denominação constante da obra “Comentários ao Código Civil”, de Carlos Educarado Nicoletti Camillo et al., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 133), tendo sido configurada a responsabilidade dos sócios administradores nos ilícitos praticados contra o erário, pois utilizaram o instituto da pessoa jurídica, criado pelo Direito para que fossem alcançados fins lícitos, a saber: para fraudar centenas de licitações visando auferir recursos federais de maneira ilícita.

8.7. As empresas Santa Maria Comércio e Representação Ltda., Klass Comércio e Representação Ltda. e Enir Rodrigues de Jesus EPP foram constituídas por interpostas pessoas que se limitaram a ceder seus nomes para o registro de atividades, acobertar valores financeiros e acobertar investimentos em favor da Planam Comércio e Representação Ltda., pois a receita auferida em nome dessas empresas se referia à atividade operacional da empresa Planam, conforme denúncia do Ministério Público Federal (peça 4, p. 36-37).

8.8. Nesse sentido, a empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda., em 20/3/2003, foi considerada inapta por inexistência de fato a partir de 3/4/2000, conforme Ato Declaratório Executivo 37 da Delegacia da Receita Federal em Cuiabá, publicado na Seção I do Diário Oficial da União de 25/3/2003. Constatou-se que a referida empresa não funcionava em nenhum dos endereços anotados no contrato social; que fora constituída visando à emissão de notas fiscais frias; e que possuía, em seu quadro societário à época, pessoas interpostas, que não eram as verdadeiras beneficiárias dos rendimentos por ela produzidos. Quanto à empresa Vedovel, trata-se de empresa “fantasma”, segundo a denúncia do MPF (peça 4, p. 77), ou seja, não funcionara de fato, apenas foi criada para participar de licitações simuladas por todo o país. À peça 4, p. 92, consta que, apesar de suas sócias terem firmado “distrato” em outubro de 2004, ainda assim a sociedade continuou a ser empregada para movimentar valores.

8.9. As empresas Enir Rodrigues e Vedovel constam como “inativas” no cadastro da Receita Federal, portanto já encerraram suas atividades. Inclusive a própria Sra. Enir Rodrigues, empregada doméstica da família Vedoin, teve sua responsabilidade excluída por este Tribunal nos processos em que a empresa de mesmo nome foi arrolada como fornecedora (a exemplo das seguintes deliberações: Acórdão 3015/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 5794/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdão 6758/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 9918/2011-TCU-2ª Câmara). Vê-se, pois, que os atos de criação das empresas Santa Maria, Enir Rodrigues e Vedovel já continham vícios, para facilitar a realização de fraudes em licitações públicas.

8.10. A situação das empresas arroladas neste processo indica que a aplicação do artigo 46 da Lei 8.666/1993 a essas empresas não trará os efeitos na extensão pretendida pelo legislador, e também pelo TCU, ante as circunstâncias de que duas empresas estão inativas (Enir Rodrigues, Vedovel), conforme cadastro da Receita Federal; a empresa Santa Maria nunca teve existência de fato; e a empresa Planam já se encontra, desde 2008, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, instituído pela CGU (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis/Consulta.seam>).

8.11. Note-se que a empresa Planam encontra-se arrolada **como responsável** em 78 processos no TCU relativos à “Operação Sanguessuga”; a empresa Santa Maria em noventa processos; a Klass em dezesseis processos; a empresa Enir em nove processos e a Vedovel em apenas um processo. Esclareça-se que alguns desses processos foram arquivados, com base no valor do débito (débito abaixo do valor mínimo estipulado para instauração de TCE – R\$ 23.000,00, consoante disposto nos arts. 5º e 11 da IN – TCU 56/2007); em outros, foi arrolada apenas a responsabilidade do prefeito pelo débito total, segundo abordagem adotada na instrução desses autos. Na maior parte, gestores e empresas foram solidários no superfaturamento apurado, e o conluio ficou demonstrado por meio da

*participação nas licitações de um grupo homogêneo de empresas com sócios de uma mesma família, ou de empresas que atuavam para dar suporte ao grupo, conforme já comentado nos itens 7.13 e seguintes desta instrução.*

8.12. *Configuradas, pois, a extensão das ações praticadas, comprovado que as empresas eram instrumentos da prática de delitos, propõe-se que a definição de “licitantes fraudadores” nos termos fixados no artigo 46 da Lei 8.443/1992 alcance, além das empresas, os sócios-administradores das empresas Planam, Santa Maria, Klass, Enir e Vedovel, pois, nesses casos, os sócios foram os legítimos responsáveis pelas fraudes. Note-se que foi assegurado aos responsáveis, pessoas físicas e jurídicas, neste processo, o contraditório e a ampla defesa, considerando a hipótese em questão, conforme se verifica na relação de oitivas realizadas (vide item 4 desta instrução).*

8.13. *A doutrina da desconsideração da personalidade jurídica, por si só, não é suficiente para fundamentar esse encaminhamento, dado que é de uso restrito, e aplicável, desde os seus primórdios, com o fim de alcance do patrimônio para satisfação dos credores. Dessa forma, considerando a extensão das fraudes perpetradas pelos responsáveis em comento, direcionadas a bens públicos, e considerando os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, é necessário agregar novos elementos sobre a matéria para adequado embasamento da questão.*

8.14. *Esse entendimento se baseia no que vem explicitando renomada doutrina sobre a questão da aplicação dessa teoria em casos de irregularidades e fraudes praticadas pelos sócios administradores de empresas, que permitem, até mesmo, desqualificar os atos em espécie.*

8.15. *Conforme os ensinamentos de Sílvio Venosa (in Direto Civil: parte geral, 5. ed., São Paulo: Atlas, 2005, v. 1, p. 313):*

*A pessoa jurídica deflui de técnica do Direito; é criação jurídica para consecução de certos fins.*

*(...)*

*Assim, quando a pessoa jurídica, ou melhor, a personalidade jurídica for utilizada para fugir a suas finalidades, para lesar terceiros, deve ser desconsiderada, isto é, não deve ser levada em conta a personalidade técnica (...), decidindo o julgador como se o ato ou negócio houvesse sido praticado pela pessoa natural (ou outra pessoa jurídica). Na realidade, nessas hipóteses, a pessoa natural procura um escudo de legitimidade na realidade técnica da pessoa jurídica, mas o ato é fraudulento e ilegítimo.*

8.16. *No caso de irregularidades imputadas aos sócios, segundo a doutrina de Fábio Ulhôa Coelho (in Curso de Direito Comercial, vol. 2: Direito de Empresa, 13 ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 52-53), ao lançar luz sobre o artigo 28 do Código de Defesa do Consumidor, configurada situação de infração da lei, fato ou ato ilícito, violação dos estatutos ou atos sociais, nem mesmo seria necessário lançar mão da doutrina da desconsideração da personalidade jurídica para se alcançar os sócios de empresas. Segundo o autor, esses fundamentos dizem respeito a tema societário diverso, que, embora relacionado com a pessoa jurídica, autorizam a que o ato gerador de responsabilidade seja imputado diretamente a quem incorreu na irregularidade. Acrescenta sobre a matéria: “A teoria da desconsideração tem pertinência apenas quando a responsabilidade não pode ser, em princípio, diretamente imputada ao sócio, controlador ou representantes legal da pessoa jurídica”. No caso de ato ilícito, o sócio, controlador ou representante legal da pessoa jurídica, responde por obrigação pessoal, sendo a imputação direta:*

*Se a imputação pode ser direta, se a existência da pessoa jurídica não é obstáculo à responsabilização de quem quer que seja, não há por que cogitar do superamento de sua autonomia. E quando alguém, na qualidade de sócio (...) provoca danos a terceiros (...) responde pela indenização correspondente. Nesse caso, no entanto, estará respondendo por obrigação pessoal, decorrente do ilícito em que ocorreu. Não há nenhuma dificuldade de estabelecer essa responsabilização, e a existência da pessoa jurídica não a obsta, de maneira alguma. A circunstância de o ilícito ter sido efetivado no exercício da representação legal de pessoa jurídica,*

*ou em função da qualidade de sócio ou controlador, em nada altera a responsabilidade daquele que, ilicitamente, causa danos a terceiros. Não há, portanto, desconsideração da pessoa jurídica na definição da responsabilidade de quem age com excesso de poder, infração da lei, violação dos estatutos ou do contrato social ou por qualquer outra modalidade de ilícito.*

8.17. *Essa orientação é consentânea com os próprios requisitos para criação da pessoa jurídica (vontade humana criadora, observância das condições legais de sua formação e a liceidade de seus propósitos). Conforme ensina o mestre Caio Mário da Silva Pereira (in Instituições de Direito Civil, vol. I, 23 ed., RJ: Ed. Forense, 2009, p. 257), sem o terceiro requisito “não poderá haver pessoa jurídica” (grifamos), ainda que se agreguem os demais requisitos, ou seja:*

*Se a justificativa existencial da pessoa jurídica é a objetivação das finalidades a que visa o propósito de realizar mais eficientemente certos objetivos, a liceidade destes é imprescindível à vida do novo ente, pois não se compreende que a ordem jurídica vá franquear a formação de uma entidade, cuja existência é a projeção da vontade humana investida do poder criador pela ordem legal, a atuar em descompasso com o direito que lhe possibilitou o surgimento.*

8.18. *Além da base doutrinária que permite a interpretação sugerida, observa-se que a pessoa física constitui-se no sujeito ativo dos Crimes e Penas previstos na Lei 8.666/1993, nos art. 89-99, o que fortalece o entendimento de que, a definição de “licitante fraudador”, prevista no artigo 46 da Lei 8.443/1992, pode alcançar a pessoa física responsável pelas fraudes, nos termos detalhados nesta instrução.*

8.19. *Ademais, os processos de tomada de contas especial que se referem à chamada “Operação Sanguessuga” vêm tendo tratamento diferenciado pelo TCU, no que diz respeito à imputação de sanção aos sócios administradores das empresas responsáveis, pois eles, além de condenados em débito também foram multados, com base no artigo 57 da Lei 8.666/1993, o que pressupõe extensão de efeitos não previstos originalmente pela teoria da desconsideração da pessoa jurídica, mas aplicados segundo previsão legal (art. 57 da Lei 8.443/1992), visto que também foram considerados responsáveis pelos danos causados ao erário.*

8.20. *Não se trata de criar nova penalidade não prevista em Lei, mas, sim, de redefinir o significado do termo “licitante fraudador”, de modo a alcançar, além da pessoa jurídica, os legítimos responsáveis pelas fraudes, com base no artigo 46 da Lei 8.443/1992, o que se mostra de acordo com os próprios requisitos que regulam a matéria, conforme explicitado, da mesma forma como o foi para a aplicação de multa por débito apurado.*

8.21. *Dessa forma, procura-se dar maior eficácia à decisão deste TCU nos casos analisados e tratamento proporcional à pessoa que agiu de forma tão desleal no trato com a Administração Pública, com a inclusão do nome do responsável em cadastro de inidôneos para licitar, dado que o sancionamento ao infrator deve ser compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração.*

8.22. *Alerta-se que, entender de modo diverso seria permitir que pessoas que agiram com tamanha deslealdade com a Administração Pública e, indiretamente, com a própria sociedade, pois os recursos desviados são públicos, possam voltar a participar de licitações ou até mesmo contratar com o Estado.*

8.23. *Decerto, não é essa a intenção da norma. Percebe-se pela natureza da penalidade que ela visa a resguardar a União, para que não venha a sofrer danos materiais ao novamente tratar com essas pessoas.*

8.24. *Note-se que, embora fosse possível aplicar um prazo de punição maior para o infrator fraudador, o legislador optou por limitar a cinco anos o prazo de proibição para licitar com a Administração Pública Federal ou com quem quer que utilize recursos públicos federais.*

8.25. *Ademais, lembra-se aqui a gravidade que a fraude à licitação representa para o Estado, para a sociedade e para o mercado. Nesse sentido, convém transcrever trecho do voto do Ministro*

*Relator Aroldo Cedraz, condutor do Acórdão 864/2011-TCU-Plenário, em processo que tratou de decidir sobre a declaração de inidoneidade de outro grupo que fraudou aquisição de ambulâncias no nordeste do país:*

*5. Essa situação de coincidência de sócios das licitantes afasta a possibilidade de qualquer competitividade entre elas, já que não haverá disputa entre as participantes do certame, prevalecendo, na realidade, o interesse do grupo societário, resultando, por conseguinte, simulação de processo licitatório, o que caracteriza fraude à licitação.*

*[...]*

*10. Consoante registrado pela Unidade Técnica, a atitude da Administração Municipal, de convidar empresas que apresentavam sócios em comum e com relação de parentesco (irmãos), caracteriza, em, primeiro lugar, simulação de processo licitatório, já que essa coincidência de sócios afasta a possibilidade de qualquer competitividade entre os participantes do certame, posto que não haverá disputa entre eles, prevalecendo, na realidade, o interesse do grupo societário e não individual de cada empresa.*

*11. Entendo, outrossim, que essa situação caracteriza, igualmente, fraude à licitação, considerando que não há que se falar em concorrência de empresas com essa composição societária, as quais poderiam, inclusive, sem qualquer dificuldade, combinar qual delas deveria sagrar-se vencedora daquele procedimento licitatório.*

*12. Observa-se, pois, que essa ocorrência constitui afronta direta ao princípio constitucional da licitação e a outros mais previstos no art. 37 da Carta Magna e no art. 3º Lei 8.666/1993, como os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.*

*13. Considero, ademais, que a situação constatada nos autos compromete um dos objetivos primordiais da licitação, que é obter a melhor proposta para administração, já que sendo as empresas participantes do certame integrantes do mesmo grupo societário podem estipular o preço a ser ofertado para o objeto licitado, incorrendo, ainda, esse comportamento em quebra de uma das regras básicas da licitação, ou seja, o sigilo das propostas, conforme previsto no art. 94 da Lei de Licitações e Contratos e na Súmula 248 deste Tribunal.*

*8.26. Deve ser esclarecido que, a se entender pertinente este encaminhamento, a sócia da empresa Vedovel Comércio e Representações Ltda., Alessandra Trevisan Vedoin (CPF: 531.391.191-00), deixará de ser responsabilizada nestes autos por não constar a sua atuação como sócia-administradora, tornando, neste caso, sem efeito, a oitiva efetivada à peça 86.*

*8.27. Registre-se, ainda, que, no TC-020.811/2009-9, a empresa Santa Maria já foi declarada inidônea pelos fatos ali contidos, encontrando-se os autos em fase de recurso, e que a empresa Planam já se encontra no cadastro de inidôneos para licitar organizado pela CGU, conforme mencionado no item 8.9, supra.*

*8.28. Dessa forma, com base nessas considerações, bem como nos princípios da moralidade administrativa e da indisponibilidade do interesse público, propõe-se:*

*a) com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** das empresas Planam Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 37.517.158/0001-43), Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54), Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 02.332.985/0001-88), Enir Rodrigues de Jesus EPP – Comercial Rodrigues (CNPJ: 02.391.145/0001-96) e Vedovel Comércio e Representações Ltda. (CNPJ: 04.717.562/0001-01), para participar de licitações na Administração Pública Federal;*

*b) com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** dos Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68), Darci José Vedoin (CPF: 091.757.251-34), Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF: 207.425.761-91) e Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin (CPF: 706.057.181-72), para participar, em nome próprio ou como sócio administrador de pessoa jurídica, de licitação na Administração Pública Federal.*

8.29. *Dessa forma, a medida sugerida poderia representar valiosa ajuda para restringir fraudes, conluíus e irregularidades nas licitações, o que é de interesse da sociedade e dos gestores públicos, e se harmoniza com as atribuições do TCU em seu papel constitucional, tratado no art. 71, inciso II, no que diz respeito àqueles que derem causa a prejuízo ao erário público, no descumprimento às disposições do art. 37, XXI, da Carta Magna, regulamentado pela Lei 8.666/1993.*

8.30. *Ressalve-se que um dos questionamentos que pode ocorrer, em face da proposta inserta no item 8.27 “b” desta instrução, é o conseqüente descumprimento da garantia do direito ao contraditório das futuras empresas constituídas pelos sócios administradores, as quais poderão, dependendo das circunstâncias, serem impedidas de participar de licitação pública federal. Contudo, ressalta-se que, nesses casos, não há óbice a que o direito de defesa seja garantido no próprio processo administrativo de licitação respectivo, na situação concreta tratada, dado que eventuais sócios declarados inidôneos foram objeto de oitiva no presente processo em análise, não podendo, então, ser levantada essa contraposição.*

8.31. *Há de se considerar, a título de comparação, que até mesmo empresa declarada inidônea pode, posteriormente, ser alienada a terceiros, os quais não poderão levar a empresa a participar de licitações públicas, mesmo os novos proprietários não tendo tido direito ao contraditório.*

## **9. Dosimetria da sanção a ser aplicada**

9.1. *O entendimento que vem prevalecendo no Tribunal é o de que a responsabilização das empresas em processos independentes não impede a aplicação de nova sanção quando se está diante de grave violação à norma legal, como é caso em análise, conforme excerto do voto proferido pelo Ministro-presidente Benjamin Zymler no Acórdão 560/2012-TCU-Plenário, de 14/3/2012:*

*Minha preocupação maior, ao proferir este voto de desempate, refere-se à dosimetria da sanção aplicada às licitantes. A **prática** desta Corte, quando examina diversas irregularidades num único processo, tem sido de restringir a apenação ao prazo máximo previsto no art. 46 da Lei n.º 8.443/1992. A questão é saber se, em se tratando de inúmeros processos, é necessário limitar o tempo total da pena de inidoneidade – considerado o conjunto de processos - a cinco anos.*

*Em se tratando de processos independentes, sem nenhuma relação entre si, não há que se ter esse tipo de cuidado, pois a apenação deve sempre guardar conformidade com a natureza do ilícito praticado.*

*No presente processo, a própria conclusão pela responsabilização das licitantes decorre do entendimento de que elas participaram ativamente de um esquema de fraude que se estendeu a outras licitações. Nessa seara, o relator **a quo**, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, no voto que fundamentou o Acórdão n.º 775/2011-Plenário, teceu as seguintes ponderações:*

*(...)*

*Após me debruçar sobre a matéria, conclui não haver impedimento de ordem legal para que o Tribunal venha a aplicar nova sanção às licitantes, em função das fraudes verificadas neste processo.*

*O art. 46 da Lei n.º 8.443/1992 estabelece que “verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal”*

*Seria incorreto, e mesmo incoerente, que o Tribunal deixasse de aplicar, neste processo, punição às licitantes que perpetraram graves irregularidades em razão de já terem sido apenadas em outras assentadas, por outros atos. As apenações anteriormente aplicadas podem ser sopesadas, mas isso não chega ao ponto de impedir o julgador de aplicar nova sanção quando está diante de grave violação à norma legal, passível de enquadramento no art. 46, transcrito.*

9.2. *Assim, como o número de processos arrolados nestes autos é restrito, considerando o número total de processos em que foram constatadas fraudes, as sanções imputadas devem ser proporcionais ao número de processos pelos quais os respectivos responsáveis foram ouvidos nestes autos.*

9.3. Contudo, é necessário ressaltar que há processos que serviram de fundamentação para a oitiva de sócios-administradores mais de uma vez, em razão da participação como sócio-administrador ou administrador de fato em mais de uma empresa no mesmo processo licitatório, tendo sido ouvidos, então, nesses casos, pela participação ativa e pela participação como “laranja” nas fraudes.

9.4. Conforme excertos citados, a prática desta Corte, quando examina diversas irregularidades em um único processo, tem sido de restringir a apenação ao prazo máximo previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992. Registre-se que, no caso dos sócios, além das irregularidades no processamento dos atos licitatórios, deverá ser levado em conta o número de empresas que o sócio representa na mesma licitação para gradação da sanção a ser aplicada. A exemplo:

a) Cléia e Darci Vedoin representaram as empresas Klass e Planam nos TC 021.449/2009-9, 021.460/2009-6, 021.799/2009-7, 021.801/2009-7, 020.444/2009-8;

b) Luiz Antônio Trevisan Vedoin, como sócio-administrador ou administrador de fato, representou as empresas Klass e Unisau (TC 020.446/2009-2, 021.799/2009-7, 021.460/2009-7, 020.444/2009-8, 021.449/2009-9, 021.801/2009-7), e Klass, Vedovel e Enir (TC 020.536/2009-1, 020.536/2009-1);

c) Luiz Antônio Trevisan Vedoin, como sócio-administrador ou administrador de fato, representou as empresas Santa Maria e Vedovel (TC 020.810/2009-1, 020.491/2009-8), as empresas Santa Maria e Enir Rodrigues (TC 020.987.2009-2, 021.515-2009-6), as empresas Santa Maria, Vedovel e Enir Rodrigues (TC 021.753/2009-8, 021.773/2009-0, 021.768/2009-0).

9.5. Assim, tem-se Cléia Maria Trevisan Vedoin com catorze participações em licitações, Darci José Vedoin também com catorze participações, Luiz Antônio Trevisan Vedoin com 21 participações e Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin com seis participações. (Obs.: Registre-se que a empresa Klass formalmente participou nos dois convites relativos ao TC 021.801/2009-7).

9.6. Ao final, com base no número de processos, parâmetro indicado pela prática do TCU, a a dosimetria deve considerar que:

a) a empresa Planam Comércio e Representação foi ouvida em seis processos; a empresa Klass Comércio e Representação Ltda., em oito processos; a empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda, em sete processos; a empresa Enir Rodrigues de Jesus EPP, em seis; e a empresa Vedovel Comércio e Representações Ltda, em seis;

b) os sócios Cléia Maria Trevisan Vedoin e Dirceu Vedoin foram ouvidos em nove processos; Darci José Vedoin em nove; Luiz Antônio Trevisan Vedoin em quinze e Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin em seis processos.

9.7. Convém repisar que essas sociedades comerciais e os mencionados administradores foram chamados a apresentar justificativas em relação a apenas uma amostra do total de licitações, em que figuraram nos processos de TCE que tramitam ou tramitaram nesta Corte de Contas. Assim, deve ser considerado que, por trás de cada processo mencionado, há outros que não o foram, e nos quais também ocorreram fraudes e/ou prejuízos ao erário, decorrentes da ação dolosa do Grupo Planam.

### **Propostas de Encaminhamento**

10. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los ao ministro-relator, com a seguinte proposta de mérito:

a) excluir a responsabilidade de Alessandra Trevisan Vedoin (CPF: 531.391.191-00) nos presentes autos;

b) com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** das empresas Planam Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 37.517.158/0001-43), Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54), Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ:

02.332.985/0001-88), Enir Rodrigues de Jesus EPP – Comercial Rodrigues (CNPJ: 02.391.145/0001-96) e Vedovel Comércio e Representações Ltda. (CNPJ: 04.717.562/0001-01), para participar de licitações na Administração Pública Federal;

c) com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** dos Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68), Darci José Vedoin (CPF: 091.757.251-34), Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF: 207.425.761-91) e Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin (CPF: 706.057.181-72), para participar, em nome próprio ou como sócio administrador de pessoa jurídica, de licitação na Administração Pública Federal;

após o trânsito em julgado da deliberação, efetuar comunicação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a respeito das declarações de inidoneidade efetuadas, bem como seja solicitada àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação da deliberação no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).

Em adendo, o Diretor da 4ª Secex/D4, cuja manifestação foi chancelada pelo Titular da Unidade Técnica, assim se pronuncia (peças 91 e 92) :

1. Embora concorde com a percuciente instrução da AUFC Sueli Boaventura que precede este pronunciamento, gostaria de acrescentar um tópico que não foi ali abordado, mas que considero também de profunda relevância.

2. O art. 46 da Lei 8.443/1992 dispõe que, verificada a “ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal”. Uma leitura rasteira deste dispositivo leva ao entendimento que essa penalidade administrativa refere-se a vedação de participar de licitação tão somente no âmbito da Administração Pública Federal.

3. Contudo, analisando mais aprofundadamente esse artigo, nota-se ser outro o seu verdadeiro sentido.

4. Tomando-se esse artigo dentro do seu contexto legal, percebe-se que a mencionada lei é a Lei Orgânica do TCU (LOTUCU), estando ali disposta, entre outras, as competências, constitucionais e legais, dessa Corte de Contas (art. 1º).

4.1. Percebe-se que a competência do TCU não está adstrita à Administração Pública Federal, mas aos recursos da União. Ou seja, deve julgar contas não apenas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos órgãos e entidades da União (inciso I) e deve fiscalizar não apenas essas unidades administrativas (inciso II) mas também julgar as contas “daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário” (inciso I) e fiscalizar também a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumento congênere (inciso VI do art. 71 da CF/88).

4.2. Não é por outro motivo que, ao elencar a abrangência da jurisdição dessa Corte de Contas, o art. 5º dessa lei inclui, entre outros, todos aqueles que lhe devem prestar contas (inciso VI) e os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio ou instrumento congênere (inciso VII).

4.3. Assim, a jurisdição do TCU leva em consideração não somente às unidades gestoras da União, mas, sobretudo, a natureza dos recursos envolvidos, que devem ser federais.

4.4. Com isso em mente, conclui-se que interpretar literalmente o art. 46 dessa norma, para limitar o alcance da inidoneidade do licitante fraudador a apenas aos órgãos e entidades da União não é o mais pertinente.

4.5. É preciso buscar o método interpretativo que melhor dê concretude a esse dispositivo legal. Conforme lembra Konrad Hesse (in “A Força Normativa da Constituição”. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 22), a interpretação adequada é “aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (Sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação”.

4.6. Nesse sentido, convém reproduzir as palavras de Ivan Lira de Carvalho, Juiz de Direito em Natal/RN (in “A Interpretação da Norma Jurídica”, disponível na Internet no endereço eletrônico <http://www.jfrn.gov.br/institucional/biblioteca/docs/doutrina198.doc>, consulta em 20/dez./2012):

*Valer-se adequadamente dos processos de interpretação que lhe são postos à mão pela ciência jurídica, não guardando escrúpulos de adentrar com profundidade na investigação e na confecção de novas técnicas, sempre objetivando o esclarecimento e a vivificação das normas jurídicas, é o papel reservado ao exegeta na seara do Direito. Da sua sensibilidade dependerá o sucesso perseguido na arte de interpretar as normas de natureza jurídica.*

4.7. Logo, para o artigo 46 da LOTCU, a melhor exegese é entender que essa penalidade abrange qualquer licitação em que sejam utilizados recursos públicos federais.

5. Outro argumento a corroborar esse entendimento é comparar esse artigo com os arts. 87 e 88 da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos - LLC), que dispõem sobre penalidades administrativas que a Administração Pública pode aplicar aos contratados, entre elas a mais gravosa: a declaração de inidoneidade.

5.1. Nesse aspecto, o próprio TCU já possui entendimento jurisprudencial majoritário de que essa penalidade veda a participação do penalizado a Administração Pública de todas as esferas, federais, estaduais e municipais, diferindo da sanção de suspensão temporária de participar de licitação (inciso III do art. 87 da LLC), que alcança tão somente o órgão ou a entidade contratante. A título exemplificativo, mister se faz mencionar posicionamento expresso pelo Nobre Ministro Relator, ao se pronunciar sobre esse tema, se contrapondo a outra tese apresentada (Acórdão 3243/2012-TCU-Plenário). Trata-se de Representação formulada por empresa apontando possíveis irregularidades na condução de um pregão presencial, entre as quais a exclusão de empresas do certame, em razão de terem sido apenas com a sanção do art. 87, III, da Lei 8.666/1993 por outros órgãos e entidades públicos. Na discussão acerca do alcance que se devia conferir às sanções estipuladas nesse comando normativo (“suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração”), o relator, Ministro Ubiratan Aguiar, anotara que a jurisprudência do TCU firmara-se no sentido de que a referida sanção restringia-se ao órgão ou entidade que aplica a punição e a sanção prevista no inciso IV do mesmo artigo, relativa à declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, produziria efeitos para os órgãos e entidades das três esferas de governo. O Ministro Ubiratan Aguiar, a despeito disso, ancorado em precedente revelado por meio do Acórdão 2218/2011-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e na jurisprudência dominante do superior Tribunal de Justiça (STJ), encampou o entendimento de que a sanção do inciso III do art. 87 também deveria produzir efeitos para as três esferas de governo. O primeiro revisor, Ministro José Jorge, sustentou a necessidade de se reconhecer a distinção entre as sanções dos incisos III e IV, em função da gravidade da infração cometida. Pugnou, ainda, pela modificação da jurisprudência do TCU, a fim de se considerar que “a sociedade apenas com base no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, por órgão/entidade municipal, não poderá participar de licitação, tampouco ser contratada, para a execução de objeto demandado por qualquer ente público do respectivo município”. O segundo revisor, o Ministro Raimundo Carreiro, por sua vez, ao investigar o significado das expressões “Administração” e “Administração Pública” contidos nos incisos III e IV do art. 87 da Lei 8.666/1993, respectivamente, assim se manifestou:

*Consoante se lê dos incisos XI e XII do art. 6º da Lei nº 8.666/93, os conceitos definidos pelo legislador para ‘Administração Pública’ e para ‘Administração’ são distintos, sendo o primeiro mais amplo do que o segundo. Desse modo, não creio que haja espaço hermenêutico tão extenso quanto tem sustentado o Superior Tribunal de Justiça nos precedentes citados no voto do relator no que concerne ao alcance da sanção prevista no inciso III do art. 87.*

(...)

*(...)para a sanção de maior alcance o legislador exigiu também maior rigor para a sua aplicação, ao submetê-la à apreciação do titular da respectiva pasta de governo.*

5.2. *Impende ainda trazer à baila entendimento do Ministro Herman Benjamin, expresso em seu voto condutor ao acórdão exarado pelo STJ (REsp 520.553 – RJ, 2ª Turma, julgado em 3/11/2009):*

*Infere-se da leitura dos dispositivos que o legislador conferiu uma abrangência maior à declaração de inidoneidade ao utilizar a expressão Administração Pública, definida no art. 6º da Lei 8.666/1993. Dessa maneira, consequência lógica da amplitude do termo utilizado é a inidoneidade do contratado perante qualquer órgão público do País. Com efeito, **uma empresa que forneça remédios adulterados a um município não terá idoneidade para fornecer medicamentos à União.***

*Ratifica esse entendimento José Cretella Júnior, ao afirmar que a declaração de inidoneidade é para licitar e contratar com o Estado, entendido o governo nas três esferas (Cretella Júnior, José. Das Licitações Públicas, ed. Forense, 2ª edição, p. 341, 2003).*

*Compartilha desse entendimento Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para a qual a norma geral da Lei 8.666/93, ao se referir à inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, aponta para o caráter genérico da referida sanção, cujos efeitos irradiam por todas as esferas de governo (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, ed. Atlas, 2006, p. 226).*

*A sanção de declaração de inidoneidade é aplicada em razão de fatos graves demonstradores da falta de idoneidade da empresa para licitar ou contratar com o Poder Público em geral, em razão dos princípios da moralidade e da razoabilidade, para os quais consigna que uma dada empresa seja idônea na esfera federal e inidônea na esfera estadual.*

(...)

*A análise do teor dos incisos III e IV do art. 87 da Lei 8.666/93 revela outro argumento em favor do entendimento de que a declaração de inidoneidade abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Se o âmbito de uma e outra sanção fosse o mesmo, ou seja, restrito ao órgão ou entidade ao qual se vincula a autoridade administrativa que aplica a punição, as sanções se tornariam idênticas, o que contraria a regra de hermenêutica segundo a qual devem ser afastadas as interpretações desarrazoadas. A Lei 8.666/1993, ao estabelecer um discrimen em relação ao agente competente para aplicar a sanção de declaração de inidoneidade, ocasiona que tal sanção repercuta de forma mais ampla que a de suspensão temporária.*

*Diante de todos os argumentos aqui expendidos, entende-se que a Declaração de Inidoneidade, na forma do inc. IV do art. 87 da Lei 8.666/93, impede o declarado de contratar e licitar com todos os órgãos da Administração Pública em qualquer de suas esferas, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por tratar-se de norma geral obrigatória por força de determinação constitucional. Justamente por ser de competência exclusiva da União legislar sobre matéria de licitação, esse entendimento não afronta o princípio federativo. (grifos presentes no original)*

5.3. *Entendo que a mesma lógica deva ser utilizada na exegese do art. 46 da LOTCU: sendo a declaração de inidoneidade muito gravosa, estando ainda essa declaração restrita a um dos casos mais severos de irregularidades cometidas contra a União (fraude), e considerando ainda que também no caso do TCU essa Corte exigiu maior rigor para a sua aplicação, ao submeter essa matéria à competência privativa do Plenário (art. 15, inciso I, alínea “i” do Regimento Interno do TCU – RITCU), forçoso é reconhecer que a sua abrangência deve ser a mais ampla possível.*

5.4. Mas, diferentemente da Lei 8.666/1993, que é uma lei que estipula normas gerais de licitações e contratos de abrangência nacional, a LOTCU é restrita ao âmbito federal, motivo pelo qual, neste caso, a maior abrangência se refere a vedação à empresa apenas de participar de toda e qualquer licitação e/ou contratação que envolvam recursos federais.

5.5. Pode surgir, então, a indagação de por qual motivo o artigo do LOTCU em voga faz constar literalmente o termo “Administração Pública Federal”. Uma possível explicação seja o momento histórico em que essa lei foi promulgada. Até então, as normas jurídicas que regularam as licitações e contratos no âmbito federal restringiam o âmbito de aplicação da declaração de inidoneidade à esfera federal, conforme se observa a seguir:

*Art. 136 do Decreto-lei 200/1967: Os fornecedores ou executantes de obras ou serviços estarão sujeitos às seguintes penalidades: [Revogado pelo Decreto-Lei 2.300/1986] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De2300-86.htm) - art90*

*I - Multa, prevista nas condições de licitação.*

*II - Suspensão do direito de licitar, pelo prazo que a autoridade competente fixar, segundo a gradação que fôr estipulada em função da natureza da falta.*

***II - Declaração de inidoneidade para licitar na Administração Federal.** (grifos ausentes no original)*

*Art. 73 do Decreto-Lei 2.300/1986: Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: [Redação dada pelo Decreto-Lei 2.360/1987]*

*I - advertência;*

*II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;*

*III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 anos;*

*IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração, enquanto perdurarem os motivos da punição.*

***IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Federal,** enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou a penalidade. [Redação dada pelo Decreto-Lei 2.360/1987] (grifos ausentes no original)*

5.6. A partir daí vem a Lei 8.443/1992 (LOTCU) e por fim a Lei 8.666/1993, esta última inovando ao incorporar as mudanças sociais que exigiam maior rigor no trato dos recursos públicos.

5.7. Portanto, isso se torna mais um motivo para se interpretar o art. 46 da LOTCU sob essa nova ótica social, isto é, acolhendo a tese da escola histórico-evolutiva da hermenêutica jurídica, reconhecer a impossibilidade das leis por si só acompanharem a evolução da sociedade, razão pela qual se torna imprescindível a atuação do julgador, em auxílio ao legislador, adaptando a norma aos novos tempos, dando, nas palavras do eminente jurista Carlos Maximiliano, “vida aos Códigos” (in “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, de, 17ª Ed., Rio de Janeiro:Forense, 1998).

6. Conclui-se, portanto, que se faz necessário realizar as devidas alterações na proposta de encaminhamento da instrução da auditora federal, a fim de incorporar esse entendimento ora defendido.

7. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao gabinete do Relator, Ministro Raimundo Carreiro, com a seguinte proposta:

d) excluir a responsabilidade de Alessandra Trevisan Vedoin (CPF: 531.391.191-00) nos presentes autos;

- e) com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** das empresas Planam Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 37.517.158/0001-43), Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 03.737.267/0001-54), Klass Comércio e Representação Ltda. (CNPJ: 02.332.985/0001-88), Enir Rodrigues de Jesus EPP – Comercial Rodrigues (CNPJ: 02.391.145/0001-96) e Vedovel Comércio e Representações Ltda. (CNPJ: 04.717.562/0001-01), para participar de licitação que utilize recursos públicos federais;
- f) com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** dos Srs. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF: 594.563.531-68), Darci José Vedoin (CPF: 091.757.251-34), Cléia Maria Trevisan Vedoin (CPF: 207.425.761-91) e Helen Paula Duarte Cirineu Vedoin (CPF: 706.057.181-72), para participar, em nome próprio ou como sócio administrador de pessoa jurídica, de licitação que utilize recursos públicos federais;
- g) após o trânsito em julgado da deliberação, efetuar comunicação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a respeito das declarações de inidoneidade efetuadas, bem como seja solicitada àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação da deliberação no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf);
- h) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério da Fazenda e à Controladoria-Geral da União que incluam na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, ou em outra que venha a substituí-la, obrigatoriedade de o conveniente, ao utilizar os recursos federais a serem repassados mediante convênio ou instrumento congênere, não aceitar que participem de licitação ou sejam contratadas empresas que constem do cadastro de empresas inidôneas do Tribunal de Contas da União ou da Controladoria-Geral da União.

É o Relatório.