

TC 019.823/2012-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Itapororoca/PB

Responsável: José Ribeiro Silva (CPF: 434.571.344-72)

Proposta: Preliminar (citação e audiência)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Saúde contra o Sr. José Ribeiro da Silva (CPF 434.571.344-72), ex-prefeito do Município de Itapororoca/PB, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados àquele município, mediante o Convênio 2776/2004 (Siafi 506607), que teve por objeto a aquisição de uma Unidade Móvel Médico-Odontológica - Micro-ônibus (UMS), tendo sido impugnado o valor total repassado.

2. A não aprovação da prestação de contas decorre do fato de a Unidade Móvel adquirida apresentar especificação técnica em desacordo com o objeto autorizado, sendo aprovado Consultório Médico Odontológico e adquirido veículo adaptado somente para Unidade Móvel Odontológica (peça 1, p. 131).

3. No âmbito deste Tribunal, foram adotadas as seguintes medidas que influenciaram o exame deste processo:

a) foi determinado, em Sessão Plenária de 19/7/2006 (*in Ata 29/2006*), o sobrestamento do exame dos processos já autuados que tratassem de irregularidades na aquisição de unidades móveis de saúde até a conclusão dos trabalhos do grupo constituído para avaliar os processos relacionados à chamada “Operação Sanguessuga”, deflagrada pela Polícia Federal, que tratou da investigação de esquema de fraude na aquisição descentralizada de ambulâncias com recursos federais;

b) consoante o Acórdão TCU 2.451/2007-TCU-Plenário, Sessão de 21/11/2007 (*in Ata 49/2007*), foi autorizado à Segecex levantar o sobrestamento dos processos que tratem sobre aquisição de unidades móveis de saúde, já autuados, mas não julgados (subitem 9.4.2.4);

c) coube à então 7ª Secex a uniformização dos procedimentos a serem adotados na análise de todos os processos do Tribunal versando sobre o tema;

d) com a edição da Resolução - TCU 240/2010, a 7ª Secex foi extinta e as atividades então desenvolvidas, relativamente aos processos que tratem sobre aquisição de unidades móveis de saúde, passaram a ser afetas à então 4ª Secex;

e) com a edição da Portaria - Segecex 8/2013, a análise desses processos passou a ser atribuição da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

4. Entre os relatórios de fiscalização encaminhados pelo Denasus/CGU, no âmbito da “Operação Sanguessuga”, não se verificou processo relativo ao convênio de que trata estes autos; contudo, as irregularidades aqui verificadas dizem respeito às empresas e ao *modus operandi* do esquema de fraude apurada nessa Operação, conforme explicitado no Anexo 1. Esse anexo traz também considerações sobre a desconsideração da pessoa jurídica, instituto que será utilizado na análise destes autos.

5. Qualificação dos Responsáveis:

Do conveniente:

NOME	José Ribeiro da Silva
-------------	-----------------------

CPF	434.571.344-72
CARGO	Prefeito
GESTÃO	1º/1/2005 a 31/12/2008

Empresas contratadas:

I.

NOME	Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda.			
CNPJ	37.517.158/0001-43			
SITUAÇÃO CADASTRAL	ATIVA			
RESPONSÁVEIS				
NOME	CPF	QUALIFICAÇÃO	PERÍODO DE GESTÃO	
Cléia Maria Trevisan Vedoin	207.425.761-91	Sócio-Administrador	12/4/2002	Permanece até hoje.
Darci José Vedoin	091.757.251-34	Sócio-Administrador	5/8/2004	Permanece até hoje.

II.

NOME	Frontal - Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda.			
CNPJ	01.140.694/0001-25			
SITUAÇÃO CADASTRAL	ATIVA			
RESPONSÁVEL				
NOME	CPF	QUALIFICAÇÃO	PERÍODO DE GESTÃO	
Ronildo Pereira Medeiros	793.046.561-68	Sócio-Administrador	27/3/1996	Permanece até hoje.

6. O Convênio 2.776/2004 foi celebrado em 2/7/2004 (peça 1, p.49-63), tendo sido prevista a sua execução, após termo de prorrogação de vigência, até 26/1/2006, incluído o prazo de sessenta dias para a apresentação da prestação de contas final (peça 1, p. 65). Os recursos financeiros a cargo do concedente, no valor de R\$ 131.920,00, foram repassados por meio da Ordem Bancária 2004OB908606 (peça 1, p. 69), e creditados em 03/12/2004 (peça 1, p. 83).

7. A Secretaria Federal de Controle Interno concluiu pela responsabilização do Sr. José Ribeiro da Silva, ex-Prefeito do Município de Itapororoca/PB, em débito perante a Fazenda Nacional pelo valor de R\$ 131.920,00, deduzido o valor de R\$ 516,02, já ressarcido (peça 1, p.189). Por conseguinte foi expedido o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, pela irregularidade das contas tratadas neste processo (peça 1, p. 289), em razão do seguinte: (peça 1, p. 286):

a) No Parecer Técnico 3176/2004 CGIS/DIPES/SE/MS, de 4/11/2004, havia a previsão da aquisição de uma Unidade Móvel, tipo micro-ônibus médico-odontológico, entretanto, foi adquirido um micro-ônibus adaptado para unidade móvel odontológica. Em consulta feita ao DETRAN/MT, constatou-se que o veículo adquirido é ano/modelo 2003, tendo sido emitida opinião desfavorável à aquisição do veículo ano/modelo 2003, "(...) *uma vez que com os recursos seria possível a compra de um veículo do ano de vigência do convênio (2004).*"

b) A Conveniada não apresentou o Certificado de Licenciamento do Veículo expedido pelo DETRAN/PB, tendo em vista que a Nota Fiscal 574, de 20/12/2004, emitida pela PLANAM, trata de um veículo zero Km, e foi adquirido veículo ano/modelo 2003, "(...) *impossibilitando a regularização e emplacamento do veículo*"

8. Nos termos do Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 291), o Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no

Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.

9. Em 19/11/2008, o ex-prefeito foi notificado a respeito da não aprovação da prestação de contas do convênio (peça 1, p. 231). Considerando que não houve atendimento à notificação, foi instaurada a presente Tomada de Contas Especial (cf. Relatório de Tomada de Contas Especial 612051/2009-56/2009 – peça 1, p. 263-267), tendo em vista a aquisição de uma Unidade Móvel Odontológica, em desacordo com o Plano de Trabalho aprovado que previa a aquisição de uma Unidade Móvel Médico Odontológico no valor de R\$ 142.473,60 .

10. Para instauração da TCE, um dos fatores apontados pelo Fundo Nacional de Saúde foi a ausência do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo. Contudo, o entendimento deste Tribunal tem sido o de que, por força dos artigos 620 e seguintes do CC, a transferência da propriedade de veículo automotor se dá com a tradição, não sendo necessária, para isso, a transferência no Detran, conforme Acórdão 3.348/2011-TCU-2ª Câmara, onde se lê:

16. O fato de o veículo ainda estar em nome da empresa Klass Comércio e Representações Ltda. também não é condição suficiente para imputação total do débito. No Direito Civil pátrio, a transferência do bem móvel se dá pela mera entrega da coisa. Nesse sentido, o art. 1226 do Código Civil:

Art. 1.226. Os direitos reais sobre coisas móveis, quando constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com a tradição.

17. Sobre o assunto, vale trazer à baila a ementa do REsp 162410/MS (Relator: Ministro Adhemar Maciel, DJ de 17/8/1998, p. 58):

PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PENHORA. VEÍCULO AUTOMOTOR. TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE. RECURSO IMPROVIDO.

I – Se não foi formalizada a penhora, o bem ainda não foi alvo de apreensão judicial, não estando vinculado ao processo executivo. O juiz não pode, por consequência, impedir a respectiva alienação.

II – Ainda que o bem esteja penhorado, não há como impedir a sua alienação. É que, no plano jurídico, o executado continua livre para vendê-lo. No entanto, o bem constricto continua vinculado ao processo executório. Por consequência, de nada adianta o executado ou o terceiro invocarem a alienação para fins de liberação do bem, pois, no tocante ao processo executivo, a alienação é ineficaz.

III – Por força do art. 620 e seguintes do CC, a transferência da propriedade de veículo automotor se dá com a tradição, não sendo necessária a transferência do DETRAN.

IV – Recurso especial conhecido, mas improvido.

(Grifos acrescidos)

Cabe registrar, ainda, que o Colendo STJ, em decisão mais recente, observou que “o fato de não ter sido realizada a transferência de propriedade do automóvel autuado junto ao DETRAN não obsta que a prova da alienação se faça por outros meios. (REsp 599620/MS, Relator: Ministro Luiz Fux. DJ de 17/5/2004, p. 153).”

11. No caso, a emissão da Nota Fiscal 574 (peça 1, p. 81) e a entrega do bem constituem prova inequívoca da alienação do veículo, o qual, inclusive, estava atendendo a população quando da visita da equipe do Ministério da Saúde (peça 1, p. 131).

12. Dessa forma, a falta de transferência junto ao Detran do ônibus para o Município não pode ser utilizada para condenar o responsável em débito pela totalidade dos recursos repassados pelo convênio em comento. Não obstante, a conduta representa infração às normas legais, razão pela qual, na proposta de mérito, deve ser proposta a comunicação desse fato ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, considerando que a UMS em apreço já se encontra no patrimônio do Município de Itapororoca.

13. Conforme mencionado acima, a UMS foi adquirida, mesmo não sendo aquela aprovada no “Plano de Trabalho” (Convênio 2776/2004). Não cabendo, portanto, a imputação do débito total (R\$ 142.473,60.), restando somente o débito referente ao superfaturamento, do qual trata aos parágrafos a seguir.

Superfaturamento

14. De acordo com a metodologia aprovada pelo TCU, mediante Questão de Ordem, na sessão plenária de 20/5/2009, foi verificado débito, no valor de R\$ 56.658,27, por pagamento a maior na aquisição do veículo, bem como na transformação e aquisição de equipamentos para a UMS prevista no objeto do Convênio 2776/2004, conforme a seguir:

I. Identificação da UMS

Tipo UMS: Odontológica		Código Se faz: -		Código Fipe: 024093-1	
Veículo “0” Km: Não		Renavam: 848863933		Modelo: Iveco 35.10 Chassi/Gabinete c/ baú	
Marca: Iveco		Placa:		Chassi: 93ZC5980138311626	
Ano de aquisição: 2004	Ano de Fabricação: 2003		Ano Modelo: 2003		Tipo de Transformação: 2

II. Cálculo do superfaturamento:

VALORES REFERENCIAIS (R\$) VALORES EXECUTADOS (R\$) DÉBITOS (R\$)

Valor Mercado Veículo	47.031,60		Valor Pago pelo Veículo	79.000,00	31.968,40
Valor Mercado Transformação	25.458,95				
Valor Mercado Equipamentos	13.321,18	38.780,13	Valor pago pela Transformação e Equipamentos	63.470,00	24.689,87
Total do débito					56.658,27
Prejuízo à União (92,59%)	52.459,89		Prejuízo à Conveniente (7,41%)		4.198,38

Obs.: O cálculo do valor do veículo foi realizado com base no preço da Tabela Fipe para um veículo 2003/2003 em dezembro/2004. Quanto aos equipamentos, em relação aos previstos pelos normativos do Ministério da Saúde, foram incluídos a mesa de exame clínico e o mocho, e excluídos o amalgamador, o aparelho de profilaxia com ultrassom de bicarbonato, o fotopolimerizador e o refrigerador, conforme Nota Fiscal 0979, de 20/12/2004 (peça 1, p. 78).

III. Quantificação do débito por fornecedor:

Fornecedor	CNPJ	DÉBITO PARA COM A UNIÃO	DÉBITO PARA COM O	DATA (peça 1, p.
------------	------	-------------------------	-------------------	------------------

				CONVENIENTE	71 e 83)
Aquisição do veículo	Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda.	37.517.158/0001-43	R\$ 29.599,54	2.368,86	20/12/2004
Transformação e aquisição de equipamentos	Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda.	01.140.694/0001-25	R\$ 22.860,35	1.829,52	20/12/2004

Obs.: A descrição da metodologia adotada para o cálculo de valores referenciais e de superfaturamento encontra-se disponível para consulta dos responsáveis e dos interessados no endereço: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc

Demais irregularidades

15. Verifica-se, ainda, a ocorrência da seguinte irregularidade na execução do objeto conveniado, a qual contribuiu para o superfaturamento constatado:

a) Realização de duas licitações distintas na modalidade convite (Convite 17/2004 – veículo e Convite 19/2004 –equipamentos) - vide peça 1, p. 143, quando deveria ter sido realizada tomada de preços, em face ao valor total dos bens adquiridos, prejudicando possível economia em razão da redução da competitividade, já que o procedimento desobrigou o gestor da publicação do certame licitatório no diário oficial ou jornal de grande circulação, em desacordo com o art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 135, 217).

Conclusão

16. Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior, propondo:

a) a citação solidária dos responsáveis abaixo indicados, juntamente com a empresa a seguir relacionada, com base nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional o débito abaixo indicado referente à aquisição da unidade móvel de saúde descrita, atualizados monetariamente a partir da respectiva data até a data do recolhimento, esclarecendo aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito será acrescido de juros de mora, nos termos da legislação vigente, e que a metodologia adotada para o cálculo dos valores referenciais e do superfaturamento encontra-se disponível para consulta no portal do TCU (http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/metodologia_calculo_superfaturamento.doc):

I. Identificação da UMS

Tipo UMS: Odontológica	Código Sefaz: -	Código Fipe: 024093-1
Veículo "0" Km: Não	Renavam: 93ZC5980136311626	Modelo: Iveco 35.10 Chassi/Gabinete c/ Baú
Marca: Iveco	Placa:	Chassi: 936231BZ241019889
Ano de aquisição:	Ano de Fabricação:	Ano Modelo:
		Tipo de

2004	2003	2003	Transformação: 2
------	------	------	----------------------------

O débito a seguir decorre do indício de superfaturamento na aquisição do veículo com recursos recebidos por força do Convênio 2776/2004 (Siafi 504117), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Itapororoca/PB.

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (92,59%)	Data
José Ribeiro da Silva (então Prefeito do Município de Itapororoca/PB).	434.571.344-72	47.031,60	79.000,00	29.599,54	20/12/2004
Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (Empresa contratada)	37.517.158/0001-43				
Cléia Maria Trevisan Vedoim (Sócia-administradora da Planam)	207.425.761-91				
Darci José Vedoim (Sócio-administrador da Planam)	091.757.251-34				

O débito a seguir decorre do indício de superfaturamento na adaptação e no fornecimento de equipamentos para unidade móvel de saúde adquirida com recursos recebidos por força do Convênio 2776/2004 (Siafi 504117), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura de Itapororoca/PB:

Responsáveis solidários	CNPJ/CPF	Valor de mercado (R\$)	Valor pago (R\$)	Débito (92,59%)	Data
José Ribeiro da Silva (então Prefeito do Município de Itapororoca/PB).	434.571.344-72	38.780,13	63.470,00	22.860,35	20/12/2004
Frontal - Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda. (Empresa contratada)	01.140.694/0001-25				
Ronildo Pereira Medeiros (Administrador de fato da Frontal)	793.046.561-68				

Observação: na citação do Sr. José Ribeiro da Silva deve constar ainda que o débito decorrente do superfaturamento apurado foi facilitado pelo seu ato administrativo de adjudicação e homologação dos processos licitatórios, com fracionamento indevido de despesa (Convite 17/2004 e Convite 19/2004, em vez de tomada de preços), prejudicando possível economia em razão da redução da competitividade, pois o procedimento desobriga a publicação do certame no diário oficial ou jornal de grande circulação, infringindo o art. 23, § 5º, da Lei 8.666/1993.

17. A audiência do Sr. José Ribeiro Silva (CPF: 434.571.344-72), então Prefeito de Itapororoca/PB, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 12. Inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, III, do RI/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da seguinte irregularidade identificada no Relatório de Verificação “In Loco” 27-2/2006, realizado pelo Núcleo Estadual na Paraíba do Ministério da Saúde, referente ao Convênio 2776/2004 (Siafi 506607):

a) **Irregularidade:** Fracionamento indevido de despesas, uma vez que a soma global dos dois certames (Convite 17/2004 – veículo e Convite 19/2004 – transformação em UMS e equipamentos) ultrapassa o limite permitido para a modalidade Convite, aplicando-se ao caso a modalidade Tomada de Preços, frustando, assim, o caráter competitivo dos certames. .

Norma infringida: Artigo 23, §§ 2º e 5º, da Lei 8.666/1993.

Selog, 15/4/2013

(assinado eletronicamente)

MARCIA MARIA DE SOUZA FARIA
Auditor(a) Federal de Controle Externo
Matr. 0188-0

Anexo 1

HISTÓRICO DA OPERAÇÃO SANGUESSUGA

1. Por meio da apuração efetivada pelos órgãos federais competentes, que culminou na chamada “Operação Sanguessuga”, levada a termo pela Polícia Federal, foram caracterizadas as responsabilidades e os crimes processados em esquema de fraude a licitações para compra de ambulâncias em diversos municípios do país. As conclusões constantes da Denúncia do Ministério Público Federal (MPF) e do Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) apontam que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos convenentes do Ministério da Saúde era composto, na sua base, por empresas da família Vedoin. Os principais responsáveis identificados, tanto pela Polícia Federal, quanto pela CPMI das ambulâncias, foram o Sr. Darci José Vedoin e seu filho, Luiz Antônio Trevisan Vedoin.

2. As investigações começaram em 2002, a partir da notícia de que um grupo de pessoas residentes no Estado do Mato Grosso desviava ilicitamente recursos do Fundo Nacional de Saúde por meio da manipulação de licitações realizadas em diversos municípios do Acre. Naquele mesmo ano, o Procurador da República Fernando José Piazenski encaminhou Representação a este Tribunal (TC 013.827/2002-1) acerca da Tomada de Preços 15/2002, realizada pelo município de Rio Branco/AC, alertando para o fato de que, provavelmente, a situação de superfaturamento indicada estaria acontecendo em diversas localidades.

3. Os levantamentos realizados pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria da Receita Federal, em 2002, evidenciaram diversas irregularidades na constituição e no funcionamento da empresa Santa Maria Comércio e Representações Ltda., vencedora da licitação em diversos municípios do Acre, pois indicaram que a 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.

4. Vieram a lume, então, as ligações existentes entre a empresa Planam Comércio e Representações Ltda. e outras empresas “de fachada”, como a empresa Comercial Rodrigues Ltda., Santa Maria Comércio e Representação Ltda. e a empresa Klass Comércio e Representações Ltda., todas de propriedade da família Vedoin-Trevisan e que passaram a ser conhecidas como empresas do Grupo Planam.

5. De acordo com o MPF, os proprietários desse Grupo contavam com o apoio de outras empresas, que participavam das supostas licitações para dar a aparência de regularidade às ações fraudulentas. Na verdade, apurou-se uma extensa e complexa lista de empresas que, de alguma forma, participavam das licitações. As principais empresas envolvidas no esquema liderado pela família Vedoin constam da tabela abaixo fonte: **Relatório Final da CPMI das ambulâncias:** disponível no sítio eletrônico do Senado Federal, no seguinte endereço: <http://www.senado.gov.br/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalAmbulancias.asp>

1	Adilvan Comércio e Distribuição Ltda.
2	Adiron Comércio e Distribuição Ltda.
3	Amapá Comércio e Serviços Ltda.
4	Delta Construções e Veículos Especiais Ltda.
5	Enir Rodrigues de Jesus – EPP

6	Esteves & Anjos Ltda.
7	Francisco Canindé da Silva – ME
8	Frontal Indústria e Comércio de Móveis Hospitalares Ltda.
9	Ideal Automóveis Ltda.
10	KLASS Comércio & Representação Ltda.
11	Lealmaq Leal Máquinas Ltda.
12	Manoel Vilela de Medeiros – Medical Vilela
13	Medical Center Comércio de Equipamentos e Produtos Médico Hospitalares
14	MEDLAB - Comércio de Equipamentos Médico Hospitalares
15	Medpress Medicamentos e Serviços Ltda.
16	N. V. Rio comércio e Representações Ltda.
17	Nacional Comércio Material Hospitalares Ltda.
18	OXITEC HOSPITALAR Comércio de Materiais e Equipamentos Médicos Ltda.
19	Planam Comércio e Representação Ltda.
20	Romed Produtos Hospitalares Ltda.
21	Rotal Hospitalar Ltda.
22	Santa Maria Comércio e Representação Ltda.
23	Sinal Verde Turismo Ltda.
24	Suprema Rio Comércio de Equipamentos de Segurança e Representações Ltda.
25	Torino Comércio de veículos Ltda.
26	UNISAU - Comércio e Indústria Ltda.
27	Vedobus- Comércio e Indústria de Veículos Ltda.
28	Vedocar-Transformação de Veículos e Comércio de Equipamentos Médico Ltda.
29	Vedomed Comércio Médico Hospitalar Ltda.
30	Vedoplam Consultoria e Representação Comercial Ltda.
31	Vedovel Comércio e Representações Ltda.
32	Via Trading Comércio de Medicamentos Ltda.

6. Segundo consignado no Relatório da CPMI das ambulâncias, o esquema Planam se estendeu por mais de seiscentas prefeituras durante pelo menos oito anos. Registrou-se que os contratos e os acertos para o direcionamento das licitações eram comumente firmados nos gabinetes dos parlamentares envolvidos ou em seus escritórios de representação nos Estados, e contavam com a presença dos prefeitos, de parlamentares e de representantes das empresas do Grupo Planam.

7. A Controladoria Geral da União e o Departamento Nacional de Auditoria do SUS desencadearam operação conjunta de fiscalização dos convênios do Fundo Nacional de Saúde para aquisição de Unidades Móveis de Saúde, em decorrência da Operação Sanguessuga, que descobriu esquema de fraude e corrupção na execução de convênios celebrados pelo Ministério da Saúde.

DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

8. Em relação à responsabilização dos sócios das empresas contratadas, convém fazer as seguintes explicações. A desconsideração da personalidade jurídica não é novidade no âmbito desta Corte, havendo farta jurisprudência neste sentido (Acórdãos 83/2000, 145/2000, 516/2004, 33/2005, 873/2007, 791/2009 e Decisões 914/2000 e 497/2002, todos do Plenário). Nas hipóteses em que a

fraude for de plano aferida, haverá a intenção preliminar de se pugnar pela desconsideração para também alcançar aqueles que efetivamente praticaram os atos lesivos.

9. Os casos relacionados à Operação Sanguessuga evidenciam claramente a utilização do anteparo protetor das pessoas jurídicas para a prática de atos fraudulentos e abusivos, no intuito de desviar recursos públicos. Segundo o art. 50 do atual Código Civil:

Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizada 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.

10. Diante das fraudes cometidas, os supostos empresários não poderiam passar imunes, imputando-se responsabilidade e sanções apenas às abstratas pessoas jurídicas, constituídas tão-somente para acobertarem os ilícitos praticados por seus sócios.

11. A propósito, e considerando eventual controvérsia acerca do tema, cabe citar as considerações do Exmo. Ministro Castro Meira do STJ quando do julgado de recurso ordinário em sede de mandado de segurança (RMS 15.166-BA):

Firmado o entendimento de que a Recorrente foi constituída em nítida fraude à lei e com abuso de forma, resta a questão relativa à possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, na esfera administrativa, sem que exista um dispositivo legal específico a autorizar a adoção dessa teoria pela Administração Pública.

A atuação administrativa deve pautar-se pela observância dos princípios constitucionais, explícitos ou implícitos, deles não podendo afastar-se sob pena de nulidade do ato administrativo praticado.

E esses princípios, quando em conflito, devem ser interpretados de maneira a extrair-se a maior eficácia, sem permitir-se a interpretação que sacrifique por completo qualquer deles. Se, por um lado, existe o dogma da legalidade, como garantia do administrado no controle da atuação administrativa, por outro, existem Princípios como o da Moralidade Administrativa, o da Supremacia do Interesse Público e o da Indisponibilidade dos Interesses Tutelados pelo Poder Público, que também precisam ser preservados pela Administração. Se qualquer deles estiver em conflito, exige-se do hermenauta e do aplicador do direito a solução que melhor resultado traga à harmonia do sistema normativo.

A ausência de norma específica não pode impor à Administração um atuar em desconformidade com o Princípio da Moralidade Administrativa, muito menos exigir-lhe o sacrifício dos interesses públicos que estão sob sua guarda. Em obediência ao Princípio da Legalidade, não pode o aplicador do direito negar eficácia aos muitos princípios que devem modelar a atuação do Poder Público.

Assim, permitir-se que uma empresa constituída com desvio de finalidade, com abuso de forma e em nítida fraude à lei, venha a participar de processos licitatórios, abrindo-se a possibilidade de que a mesma tome parte em um contrato firmado com o Poder Público, afronta aos mais comezinhos princípios de direito administrativo, em especial, ao da Moralidade Administrativa e ao da Indisponibilidade dos Interesses Tutelados pelo Poder Público. A concepção moderna do Princípio da Legalidade não está a exigir, tão-somente, a literalidade formal, mas a inteligência do ordenamento jurídico enquanto sistema. Assim, como forma de conciliar o aparente conflito entre o dogma da legalidade e o Princípio da Moralidade Administrativa é de se conferir uma maior flexibilidade à teoria da desconsideração da personalidade jurídica, de modo a permitir o seu manejo pela Administração Pública, mesmo à margem de previsão normativa específica.

(...)

Ademais, como bem lançado no Parecer Ministerial acostado às fls. 173/179, o abuso de um instituto de direito não pode jamais ser tutelado pelo ordenamento jurídico. Seria uma grande

incongruência admitir-se a validade jurídica de um ato praticado com fraude à lei, assim como seria desarrazoado permitir-se, com base no Princípio da Legalidade, como é o caso dos autos, a sobrevida de um ato praticado à margem da legalidade e com ofensa ao ordenamento jurídico. Não pode o direito, à guisa de proteção ao Princípio da Legalidade, atribuir validade a atos que ofendem a seus princípios e institutos. "

No mesmo sentido se posiciona o STF, conforme se verifica do seguinte excerto do parecer do Ministério Público junto ao TCU (Acórdão 516/2004-Plenário):

O E. Supremo Tribunal Federal, como demonstra julgado de 1981, vem há algum tempo admitindo a aplicação da Teoria:

'PROCESSO. - PUBLICAÇÃO DEFEITUOSA PARA INTIMAÇÃO DE CIÊNCIA DE DATA DE ATO PROCESSUAL. - INCUMBE AO RECORRENTE COMPROVÁ-LA, A FIM DE CUMPRIR O ÔNUS PROBATÓRIO DA SUA ALEGAÇÃO, COMO FUNDAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PERSONALIDADE JURÍDICA. - POSSÍVEL DESCONSIDERAR-SE A PERSONALIDADE DA PESSOA JURÍDICA SOB CONTROLE ABSOLUTO DE PESSOA FÍSICA, SE AMBAS EM CONLUÍO PARA FRAUDE A DIREITO DE TERCEIROS. - APLICAÇÃO DA TEORIA INGLESA E NORTE-AMERICANA DA 'DISREGARD OF LEGAL ENTITY', SURTIDA NO DIREITO MERCANTIL, MAS APLICÁVEL IGUALMENTE NO CIVIL, COMO NO TRIBUTÁRIO. CORREÇÃO MONETÁRIA. - E DE SER CONCEDIDA, SE FUNDADO O DÉBITO EM ATO ILÍCITO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO SE CONHECE'. (RE-94066/RJ, JULGADO EM 01/12/1981, PRIMEIRA TURMA, PUBLICAÇÃO: DJ DE 02/04/1982, RELATOR: MINISTRO CLÓVIS RAMALHETE).

12. Assim, arguidos a fraude, a intenção e a consumação do ilícito, o prejuízo de terceiros (que, no caso concreto, é toda uma coletividade, visto referir-se à má utilização de recursos de natureza pública) e a utilização da pessoa jurídica no intuito de fugir da incidência da lei, a personalidade jurídica pode ser ignorada para alcançar os seus sócios.

13. 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 é a de optar pela citação solidária da pessoa jurídica (empresa) com as pessoas físicas de seus sócios qualificados como administradores, opção que também encontra respaldo na jurisprudência desta Corte (Decisão 947/2000, Acórdão 976/2004 e Acórdão 873/2007, todos do Plenário).

14. Nessa acepção, nos processos com irregularidades graves e débitos quantificados, devem ser arrolados, com fundamento no art. 12, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 202, inciso I do RI/TCU, como responsáveis, em solidariedade com o agente público e as empresas contratadas, os seus sócios-administradores.

15. Fontes de informação utilizadas:

a) **TC 013.827/2002-1**: autuado a partir da representação formulada pelo Procurador da República Fernando José Piazenski;

b) **Denúncia do Ministério Público Federal do Estado de Mato Grosso**: constante do TC 014.415/2004-0 (instaurado em razão de determinação constante do Acórdão 1.207/2004-TCU-Plenário), foi encaminhada a este Tribunal pelo MPF por meio do Ofício OF/PR/MT/1º OFÍCIO CRIMINAL/195, de 23/06/2006, de forma a subsidiar os trabalhos do TCU. A peça pode ser consultada nos seguintes endereços eletrônicos:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/denuncia_mpu.doc

http://www.senado.gov.br/sf/relatorios_SGM/cpi/Sanguessugas/Anexos/Denuncia_Ministerio_Publico/Denúncia%20Sanguessuga%20Versão%20Final.pdf

c) **Interrogatórios judiciais** dos Srs. **Darci José Vedoin** e **Luiz Antônio Trevisan Vedoin** realizados pela Justiça Federal do Estado de Mato Grosso: os interrogatórios judiciais foram encaminhados a este Tribunal pela Procuradoria da República em Mato Grosso, mediante Ofício OF/MT/4ºOF.CRIM./Nº264/2009, de 17/08/2009. Juntamente com a documentação foi encaminhada cópia do despacho do Juízo da 2º Vara da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso autorizando o compartilhamento do material. Ressalte-se que, embora os processos criminais (2006.36.00.007573-6 e 2006.36.00.007594-5) contra os responsáveis estejam protegidos por segredo de justiça, as peças referentes aos citados interrogatórios tiveram afastados os segredos de justiça, conforme se observa nas consultas processuais realizadas no sítio da Justiça Federal de Mato Grosso, disponíveis no portal do TCU, nos seguintes endereços:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/7573_6.pdf

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/7594_5.pdf

Os autos dos interrogatórios judiciais dos Srs. Darci José Vedoin e Luiz Antônio Trevisan Vedoin, citados nesta instrução, podem ser consultados pelos interessados no portal do TCU, nos seguintes endereços eletrônicos:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_darci.pdf (interrogatório do Sr. Darci em 20/07/2006)

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_darci_continuacao.pdf (interrogatório do Sr. Darci em 25/07/2006)

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/operacao_sanguessuga/interrogatorio_judicial_luiz.pdf (interrogatório do Sr. Luiz Antônio em 03/07/2006)

Estes documentos encontram-se disponíveis também no sítio eletrônico do Senado Federal, no seguinte endereço:

<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalSanguessugas.asp>

d) **Relatório Final da CPMI das ambulâncias:** disponível no sítio eletrônico do Senado Federal, no seguinte endereço:

<http://www.senado.gov.br/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalAmbulancias.asp>

Empresas da Família Trevisan-Vedon

16. A Planam é a principal empresa do Grupo Vedoin identificada na “Operação Sanguessuga”. De acordo com o Ministério Público Federal (MPF), esta empresa era a real beneficiária de diversas receitas oriundas de outras empresas constituídas apenas para acobertar seus gastos e angariar investimentos(constante no Relatório “Operação Sanguessuga” disponível no sítio eletrônico do Senado Federal). Seus sócios são todos pertencentes à família acusada de ser a principal responsável pela organização do esquema fraudulento, são eles: Darci José Vedoin, acusado de ser o chefe da organização; Luiz Antônio Trevisan Vedoin, filho de Darci; Alessandra Trevisan Vedoin, filha de Darci e Cléia Maria Trevisan Vedoin, esposa de Darci.

17. A tabela abaixo apresenta a relação de sócios e o período de gestão frente à Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda., devendo ser chamados aos autos os sócios administradores, de acordo com as datas das ocorrências e dos respectivos períodos de gestão:

CPF	Nome do Sócio	Qualificação	Inclusão	Exclusão

594.563.531-68	Luiz Antônio Trevisan Vedoin	Sócio-gerente	5/2/1999	5/8/2004
207.425.761-91	Cléia Maria Trevisan Vedoin	Sócia-administradora	12/4/2002	
531.391.191-00	Alessandra Trevisan Vedoin	Sócio	5/2/1999	13/9/2000
091.757.251-34	Darci José Vedoin	Sócio	13/9/2000	
091.757.251-34	Darci José Vedoin	Sócio-administador	5/8/2004	

Empresas de Ronildo Pereira Medeiros

18. Além disso, as investigações evidenciaram as relações da família Trevisan-Vedoin com Ronildo Pereira Medeiros, cujas empresas compunham também a base empresarial do Grupo Planam, e que atuava como operador da venda de equipamentos médicos, hospitalares e odontológicos mediante a simulação de regularidade em processos de licitação e no manejo, por interpostas pessoas, de diversas empresas.

19. Foi apurado que Ronildo Pereira Medeiros era proprietário das empresas Vedomed Comércio Médico Hospitalar Ltda. (CNPJ 05.791.196/0001-01), Unisau Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 05.791.214/0001-47), Frontal Ind. e Com. de Móveis Hospitalares Ltda. – ME (CNPJ 01.140.694/0001-25) e Via Trading Comércio de Medicamentos Ltda. (CNPJ 05-790.838/0001-40), todas utilizadas para fraudar licitações no país. Apurou-se também que as empresas Medical Center Comércio de Equipamentos e Produtos Médico-Hospitalares (CNPJ 03.884.028/0001-27) e Medical Vilela (CNPJ 05.254.093/0001-02) foram registradas em nome de parentes de Ronildo e também foram utilizadas, juntamente com a empresa Suprema-Rio, para a manipulação de licitações. Além dessas, outras foram criadas para dar suporte ao esquema, como é o caso da empresa Francisco Canindé Rodrigues ME (CNPJ 04.809.827/0001-00), Nacional Comércio de Materiais Hospitalares Ltda. (CNPJ 03.474.157/0001-47) e Manoel Vilela de Medeiros ME (CNPJ 05.254.093/0001-02).

20. O Relatório dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias” (disponível no sítio eletrônico do Senado Federal), 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, 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.