



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO
03ª Vara Federal de Volta Redonda

JFRJ
Fls 7358

AÇÃO CIVIL PÚBLICA/IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - nº 0001501-59.2010.4.02.5104 (2010.51.04.001501-7)
Autor: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
Réu: GOTHARDO LOPES NETTO E OUTROS

Sentença tipo A

I - RELATÓRIO:

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL move a presente ação civil pública por atos de improbidade administrativa em face de **GOTHARDO LOPES NETTO, JOSÉ ROBERTO ROXO DE LIMA, JÚLIO CÉZAR DE CARVALHO** e **CARLOS FREDERICO THEODORO NADER**, com pedidos de:

- a) Condenação de Gothardo, José Roxo e Júlio César pela prática de atos de improbidade previstos nos artigos 10, *caput* e 11 *caput*, todos da Lei 8.429/92, dando ensejo à incidência das sanções cominadas no artigo 12, II e III do mesmo diploma;
- b) Condenação de Carlos Nader pela prática dos atos de improbidade previstos nos artigos 9º, *caput*, 10, *caput* e 11, *caput*, todos da Lei 8.429/92, dando ensejo às sanções cominadas no artigo 12, incisos I, II e III do citado diploma legal.

Nos termos da narrativa, nos autos do procedimento administrativo MPF/PRM/VR nº 37/2008-90, foi apurado o envolvimento dos réus no esquema delituoso conhecido vulgarmente como "Máfia dos Sanguessugas".

Segundo o que consta da inicial, o esquema criminoso se dava nas seguintes etapas: (i) o direcionamento de emendas orçamentárias a municípios ou a entidades de interesse da organização criminosa, (ii) a execução orçamentária, com a elaboração de projetos e pré projetos indispensáveis para a formalização de convênios, com base nos quais os recursos públicos eram descentralizados, (iii) a manipulação de processos licitatórios, visando a adjudicação de seu objeto em favor de alguma das empresas integrantes do esquema e (iv) a repartição dos recursos apropriados indevidamente entre os agentes públicos, lobistas e empresários que haviam contribuído para o sucesso da empreitada.

Também é relatado que havia quatro núcleos de atuação:

(i) Empresários - sustentavam tecnicamente as atividades da quadrilha, elaborando projetos técnicos, minutas e formulários, bem como fornecendo as unidades móveis de saúde, ambulâncias, odontomóveis e veículos de transporte escolar, além de equipamentos médico hospitalares;

(ii) Agentes Burocráticos - infiltrados em setores estratégicos da administração, principalmente em órgãos do Ministério da Saúde, sendo responsáveis pela aprovação dos pré projetos e projetos, pela aprovação de convênios e acompanhamento da execução, bem como pela análise de prestações de contas;

(iii) Responsáveis pelo dinheiro ilícito - pessoas que manuseavam, guardavam e faziam circular o dinheiro ilicitamente apropriado, fazendo as transferências para beneficiários, com contornos aparentemente lícitos;

(iv) Comando político - responsável pela elaboração das emendas orçamentárias que destinavam recursos a municípios, assim como pela indicação de servidores para atuar em áreas estratégicas da burocracia estatal.

No caso concreto, o MPF afirma que a ilicitude foi constatada no convênio 4868/2004, firmado entre o Município de Volta Redonda e o Ministério da Saúde, decorrente de emenda parlamentar 10020002, de autoria do Deputado Federal Carlos Nader, com finalidade de adquirir 02 Doblô Cargo 2005/2006, adaptados para unidade móvel de suporte básico, além de dois veículos Peugeot Boxer, 2005/2006, adaptados para unidades odontológicas, adquiridos em 21/02/2006 e 14/03/2006 respectivamente, de Planam Ind. Com. e Repres. LTDA e Fiat Automóveis S/A, no valor de R\$ 315.964,50.

Conforme consta dos autos, o prefeito Antônio Francisco Neto assinou o convênio epigrafado em 31/12/2004, tendo o mesmo sido executado no mandato do prefeito Gothardo Lopes Netto.

O servidor Júlio César de Carvalho presidiu a comissão de licitação que engendrou o procedimento licitatório, tendo o Secretário Municipal de Saúde de Volta Redonda José Roberto Roxo de Lima o homologado.

Dentre as irregularidades constatadas na licitação verifica-se:

(i) ausência de pesquisa de preço de mercado para a aquisição dos bens licitados (violação ao artigo 15,

§ 1º, V e 43, IV da Lei 8.666/93), que evidencia os tortuosos rumos da licitação;

(ii) irregularidades gerais: (ii.a) não fornecimento dos originais ou cópia do processo Sipar 25001.060260/2004-05, (ii.b) ausência de cópia, nos autos do procedimento licitatório, da portaria de designação da comissão, (ii.c) o CNPJ da empresa Sousa e Pizzo Comercial LTDA, que retirou o edital pela internet, pertence a outra empresa, qual seja, Athos Soluções em Unidades Móveis LTDA, (ii.d) a empresa D&B Comércio de Veículos e Peças LTDA se fez presente no julgamento das propostas, não tendo, entretanto, assinado a ata, (ii.e) quatro empresas apresentaram propostas com a mesma data de 27/09/2005, sendo que Marcus Vinicius Turnes de Godoy representou CIAC Caminhões LTDA na tomada de preços 19/2005 e D&B na tomada de preços 20/2005, (ii.f) as propostas apresentadas para a tomada de preços 020/2005 têm a mesma data da ata, qual seja, 27/09/2005, (ii.g) a adjudicação nos procedimentos de tomada de preços 019/2005 e 020/2005 foi realizada pelo presidente da CPL, em desacordo com a Lei 8.666/93 e (ii.h) as quatro notas fiscais têm a mesma data de emissão, qual seja, 03/03/2006, o mesmo se dando com as ordens de pagamento (14/03/2006);

(iii) a pesquisa de preços posteriormente realizada pela auditoria demonstrou que os bens foram adquiridos com superfaturamento de R\$ 36.565,53 (13,10% do valor da licitação);

A inicial, de fls. 01/28, veio acompanhada dos documentos de fls. 29/5186.

Na decisão de fls. 5187/5205 foi deferida a liminar, decretando-se a indisponibilidade dos bens dos réus Gothardo, José Roxo, Júlio César e Carlos Nader, até o montante de R\$ 73.131,06.

Houve o bloqueio de numerário em contas bancárias tituladas por José Roxo (fls. 5213), Júlio César (fls. 5214), Gothardo (fls. 5215/5216) e Carlos Nader (fls. 5216).

O segredo de justiça foi revogado, conforme despacho de fls. 5218.

Carlos Nader apresentou manifestação por escrito, nos termos do artigo 17, § 7º da Lei 8.429/92 (fls. 5262/5267, acompanhada dos documentos de fls. 5268/5277).

Júlio César de Carvalho apresentou manifestação por escrito a fls. 5295/5304, acompanhada dos documentos de fls. 5305/5321.

JFRJ
Fls 7360

Manifestação por escrito de Gothardo Lopes Netto a fls. 5327/5351, acompanhada dos documentos de fls. 5352/5368.

Manifestação por escrito de José Roberto Roxo a fls. 5397/5418, acompanhada dos documentos de fls. 5419/5516.

JFRJ
Fls 7361

Na decisão de fls. 5543/5553 foi recebida a petição inicial.

Notícia de agravo de instrumento interposto por Carlos Nader a fls. 5604, em face da decisão que recebeu a inicial.

Na decisão de fls. 5655/5661 foi mantido o bloqueio de R\$ 73.131,06 efetivado a fls. 5213, sobre valores de titularidade de José Roberto Roxo de Lima e determinado o levantamento da constrição incidente sobre bens de Carlos Nader (fls. 5280).

Decisão negando seguimento ao agravo de instrumento interposto por Carlos Nader em face da decisão que recebeu a inicial (fls. 5693/5695).

A contestação de Carlos Nader foi apresentada a fls. 5698/5700, tendo o réu afirmado (i) que, até a presente data, não pode exercer seu direito de defesa e contraditório, não obstante parte das provas decorram das ações penais 2006.36.00.007894-5 e 2006.36.00.008041-2, (ii) que é indispensável, a juntada aos autos dos resultados dos processos penais epigrafados, além de cópias da ação penal 16987-64.2010.4.01.3600 e (iii) que deve o feito ser sobrestado até a conclusão das ações epigrafadas.

Júlio César de Carvalho apresentou contestação a fls. 5713/5747, acompanhada dos documentos de fls. 5748/6144, e José Roberto Roxo de Lima apresentou a contestação de fls. 6154/6186, acompanhada dos documentos de fls. 6187/6249, afirmando (i) que participaram do procedimento licitatório 2406/05 (tomada de preço 20/2005) as empresas Betim Veículos, Fiat Automóveis, D & B Comércio de Veículos e Peças, Planam e Unisaúde, sagrando-se vencedora a segunda, (ii) que as ambulâncias foram adquiridas pelo valor de R\$ 52.815,00, bem abaixo do preço máximo autorizado pelo Ministério da Saúde, que foi R\$ 68.000,00, (iii) que participaram do procedimento licitatório 2405/05 (tomada de preço 19/2005), Betim Veículos, Fiat Automóveis, Ciac Caminhões, Planam, Unisaúde e T.H. Brasil, sagrando-se vencedora a Planam, (iv) que as vans foram adquiridas por R\$ 209.900,00, muito abaixo do preço máximo autorizado para compra pelo Ministério da Saúde, que foi de R\$ 248.000,00, (v) que não há citação do réu ou indicação direta de que o município de Volta Redonda estivesse envolvido na máfia dos sanguessugas, (vi) que houve licitação, com o saldo remanescente do repasse de 03 veículos de passeio para a Secretaria de Saúde, (vii) que a modalidade tomada de preços inviabiliza o direcionamento da licitação, haja vista sua ampla divulgação, (viii) que a efetivação de pesquisa

de preços não é necessária para a realização de licitação na modalidade tomada de preços, nos termos do artigo 15, § 4º da Lei 8.666/93, (ix) que o procedimento licitatório 2406/05 (tomada de preço 20/2005) foi vencido pela FIAT, que não participa do esquema da máfia das ambulâncias, (x) que, em fls. 38, há a conclusão de um auditor, no sentido de que há "impossibilidade de identificação de prejuízo para essa UMS, com base nos elementos disponíveis". Valor estimado considerado para efeito de cálculo igual ao valor pago (R\$ 52.815,00), (xi) que os auditores não especificam de onde retiraram os valores estimados dos bens, (xii) que a tabela FIPE apontava, em 2005, valores médios de R\$ 35.185,00 para Doblô Cargo 2005/2006, enquanto a análise dos auditores indicou que eles valiam R\$ 29.223,00, (xiii) que o veículo Boxer foi estimado pela auditoria em R\$ 34.309,00 e R\$ 57.100,00, a depender da especificação, sendo que a Peugeot fez cotação dos bens, com referência a janeiro de 2006, em R\$ 65.000,00 e 67.950,00, respectivamente, (xiv) que o TCE não encontrou irregularidades nas tomadas de preço 019/05 e 020/05 (fls. 27/29), (xv) que as irregularidades formais constatadas pelo TCE não são capazes de eivar o procedimento de nulidades ou improbidade, (xvi) que as irregularidades apontadas na inicial não merecem ser acolhidas, conforme argumentos expendidos adiante: (xvi.a) - a não retirada dos editais na sede do município decorreu do fato de que as empresas não possuíam sede em Volta Redonda, (xvi.b) o fato de Souza e Pizzo e Athos terem o mesmo CNPJ não é alvo de análise na retirada de edital, mas quando da análise da documentação, o que não chegou a ocorrer, já que elas não participaram da tomada de preços, (xvi.c) a ausência de assinatura na ata corresponde a mera irregularidade formal, sanável, (xvi.d) a existência de 4 propostas com a mesma data apenas significa que as empresas formularam suas propostas na mesma data, (xvi.e) que entenderam que não teria qualquer óbice que Marcus Vinícius de Godoy representasse participantes diferentes em procedimentos diferentes, (xvi.f) a apresentação de propostas na mesma data (TP 020/2005) não acarreta nulidade, (xvi.g) que as licitações foram adjudicadas de forma regular, eis que foram os procedimentos remetidos ao Fundo Municipal de Saúde, (xvi.h) que a apresentação de notas fiscais com a mesma data não caracteriza irregularidade, (xvi.i) que não houve prejuízo de R\$ 36.565,53 e (xvii) que não houve dolo, necessário à qualificação de sua atuação como ímproba.

Gothardo apresentou contestação a fls. 6079/6108, acompanhada dos documentos de fls. 6109/6144, alegando (i) que não há prova de que o chefe do executivo, no caso concreto, tenha causado prejuízo ao erário público, não havendo uma imputação de conduta específica do réu, (ii) que não há qualquer afirmação ou indicação referente ao nome do primeiro réu e os atos por ele praticados quando chefe do executivo, (iii) que, quando foi incluída a verba orçamentária, não era sequer candidato a prefeito, portanto, não poderia participar de qualquer ilícito decorrente da destinação da verba, (iv) que a

participação do primeiro réu na descrição do MP está limitada ao fato de ser Prefeito Municipal de Volta Redonda quando da realização do certame, o que dificulta sua defesa, (v) que o plano de trabalho que aponta o valor do bem a ser adquirido se baseou em estudo de preço de mercado subscrito por Antônio Francisco Neto, antecessor do primeiro réu, (vi) que PLANAN só foi vitoriosa em um dos itens, não tendo, ainda, havido prova de situação irregular referente a qualquer das empresas envolvidas no certame, (vii) que tomou ciência, quando assumiu a prefeitura, da existência de recursos financeiros destinados pela transferência de verba federal para a aquisição de veículos, tendo todo o procedimento licitatório se dado pela Secretaria Municipal de Saúde, (viii) que, em Volta Redonda, há um Conselho Municipal de Saúde, cabendo aos conselheiros decidir pela destinação da verba pública, (ix) que os procedimentos que antecederam a licitação e, portanto, os valores apontados no plano de trabalho (assinado pelo antecessor e aprovado pelo Ministério da Saúde), se deram antes da gestão do primeiro réu, tendo havido, destarte, definição anterior do valor da unidade a ser adquirida, (x) que apenas utilizou o excedente da licitação, para compra de outros veículos, (xi) que a pesquisa de preço foi efetivada na elaboração do plano de trabalho que foi executado na administração de seu antecessor, (xii) que as propostas com datas iguais não caracterizam ilegalidade, (xiii) quem autorizou o certame foi o gerente financeiro do Fundo Municipal de Saúde, (xiv) que não há qualquer ilicitude em ter sido feita a homologação do certame pelo Secretário Municipal de Saúde, eis que ele tinha referida atribuição, nos termos da lei municipal, (xv) que as datas iguais nas notas fiscais e ordem de pagamento não configura ilegalidade, (xvi) que o primeiro autor não teve qualquer contato com representantes das empresas envolvidas no certame, (xvii) que não aquiesceu com a prática de atos ímprobos, razão pela qual não pode lhe ser imputada responsabilidade por tais atos e (xviii) que não há individualização do valor de cada compra, o que é essencial para a apuração do hipotético prejuízo.

Réplica a fls. 6254/6259.

Gothardo requereu, a fls. 6252, a produção da prova testemunhal, perícia e documental suplementar.

Júlio Cezar de Carvalho requereu a produção de prova testemunhal e documental (fls. 6260).

Na decisão de fls. 6279/6284 foi determinado o levantamento das constrações incidentes sobre bens de Gothardo e Carlos Nader, bem como indeferida a juntada de documentos e expedição de ofícios. Foi deferida, ainda, a juntada de documentos que indiquem o preço de mercado do bem licitado à época, além da oitiva de testemunhas.

Foi realizada audiência de oitiva da testemunha Darci José Vedoin, conforme mídia acautelada neste Juízo (fls. 6397), tendo o depoente ratificado seu depoimento anterior e afirmado que acreditava que Carlos Nader tenha sido nele citado.

Notícia de agravo interposto por Gothardo, em face da decisão de saneamento (fls. 6401).

JFRJ
Fls 7364

Foram ouvidas as testemunhas Maria Helena Miranda de Aragão (fls. 6528/6530), Cláudio de Alcântara Neves (fls. 6531/6533), Edson da Silva Alvarenga (fls. 6534/6536), Antônio Francisco Neto (fls. 6624/6625). Colhe-se de seus depoimentos o que se segue de mais relevante para o deslinde do feito:

Maria Helena Miranda de Aragão - que as licitações para aquisição de veículos seguiram publicidade normal, com publicação de extrato da licitação em três jornais de grande circulação; que acredita que não havia possibilidade de direcionamento das licitações; que jamais teve qualquer suspeita sobre a retidão do caráter de Júlio César; que as contas relativas às aquisições questionadas foram aprovadas pelo TCE; que não houve impugnações por parte dos vencidos; que jamais houve interferência dos réus no trabalho da comissão vinculada à Secretaria Municipal de Saúde em que exercia suas atribuições; que quem deveria efetivar pesquisas de preço era a Diretora Geral;

Cláudio de Alcântara Neves - que trabalha na Comissão permanente de licitação da Secretaria de Saúde do município; que, em casos como os dos autos, a comissão recebe o processo já com a verba aprovada, cujo valor funciona como limite para a contratação; que a comissão recebe o processo com valor estimado/fixado por outro setor; que não sabe se havia algum setor da prefeitura responsável por fazer nova estimativa de preço em caso de convênio ou se trabalhavam somente com o valor estimado pelo Ministério da Saúde;

Edson da Silva Alvarenga - que atua na Comissão Permanente de Licitação da Secretaria de Saúde; que, em casos de contratação com verbas oriundas de emendas parlamentares, através de convênio com o Ministério da Saúde, o procedimento se dá com a aprovação de plano de trabalho, com a especificação do objeto e de um valor global da contratação, decorrente de pesquisa de mercado, para funcionar como parâmetro máximo, com o envio dos autos ao município, para licitar; que jamais soube de ingerência dos réus em processos que tramitaram na

CPL; que, sendo verba própria do município, sempre houve pesquisa de preços;

Antônio Francisco Neto - que há contato, em regra, para se obter os recursos federais; que o projeto base deve ter sido feito na sua gestão; que normalmente prefeitos procuram parlamentares federais para pedir a aprovação de emendas que destinem recursos para seus municípios; que, normalmente, esse tipo de negociação ocorre antes da assinatura de qualquer convênio; que seguramente o caso dos autos não foi o único convênio celebrado na sua gestão; que provavelmente contatou Carlos Nader para obter os recursos objeto do processo; que não conhece Luiz Antônio Vedoin; que não soube do pagamento de propinas para Carlos Nader; que Júlio César teve treinamento para presidir a comissão permanente de licitação.

JFRJ
Fls 7365

Foi acautelada mídia referente à oitiva de Cláudia Brandão Gonçalves Silva, Leandro Silva Moura e Ana Olívia Mansolelli (fls. 6651/6652, 6673 e 6674), sendo que as testemunhas afirmaram, de relevante:

Leandro Silva Moura - no setor que trabalhava, não havia gerenciamento de valores, mas simples comparação dos valores fixados pelo município com os valores de mercado (03'10''), que nada sabe especificamente sobre os fatos apurados nos autos (06'00''), que o plano de trabalho era submetido à análise de valores com base em tabelas baseadas na prática de mercado (07'20''), que se o valor do plano de trabalho estivesse acima do preço, havia a indicação para que o município justificasse ou alterasse (08'30''), que o plano de trabalho já indicava o valor do bem (09'15''), que, no setor que trabalhava, a verba já chegava como vinculada ao Fundo Nacional de Saúde (11'25''), que o parecer que emitiam dizia respeito à adequação técnica ou não do plano de trabalho (16'45''), que não conhece envolvimento da FIAT com a máfia dos sanguessugas (19'30''), que não era comum sobrar dinheiro, sendo que, sempre que sobrasse, deveria haver um novo plano de trabalho (19'50''), que a liberação dos valores nesse segundo plano não dependia da regularidade do procedimento anterior (22'00'').

Cláudia Brandão - que não se recorda especificamente do caso dos autos (05'15''), que os valores de referência eram baseados em uma tabela que o órgão possuía (05'40''), que a tabela em questão era criada fulcrada em pesquisas feitas com fornecedores (8'30''), que nada sabe acerca do envolvimento da

FIAT em atos de improbidade (13'59''), que o parecer que emitia, antes da licitação, era acerca da adequação técnica do plano de trabalho (16'20'').

Ana Olívia Mansolelli - que se detinha na análise do plano de trabalho, com valores já especificados pela prefeitura (06'50''), que essa avaliação se dava com base em valores máximos obtidos em pesquisa de mercado (07'30''), que o município já informava o que queria adquirir e qual o valor que despenderia para tanto (08'30''), que teve um ano em que aumentou muito a incidência de convênios de unidades móveis (10'00''), que os preços apresentados pelos convenientes variavam bastante (11'00''), que o banco de dados com preços máximos e mínimos era extraoficial, servindo apenas como um norte para os trabalhos do setor (13'10''), que a avaliação que faziam acarretava uma estimativa de preços apenas (17'10''), que o processo saía do seu setor e ia para o Fundo Nacional de Saúde, que conveniava e empenhava a verba (18'00''), que na utilização de saldo do convênio para a obtenção de outros bens, não avaliava se houve regularidade ou não na primeira licitação (20'30''), que houve convênios que geraram devolução de recursos (22'45'').

JFRJ
Fls 7366

Documentos juntados por Gothardo a fls. 6708/6721.

A testemunha Roberta Fernandes e Souza foi ouvida, conforme termo de fls. 6747/6749, tendo afirmado (i) que trabalhou com análise de custos para realização de projetos ligados aos municípios, indicando nome do equipamento, descrição técnica, quantitativo, valor unitário e total dos bens, (ii) que os municípios enviavam uma cópia do anexo IX para a Coordenação Geral de Investimentos em Saúde, em que constava o valor dos bens e sua descrição técnica, sendo que essa coordenação, ao observar que o preço estimado está além do mercado ou que há problema com suas especificações técnicas, informa aos municípios, para que façam a adequação das informações, (iii) que havia uma tabela indicativa dos valores máximo e mínimo dos equipamentos, criada pela própria área técnica de equipamentos, (iv) que a liberação de verba ao município dependia de aprovação do Fundo Nacional de Saúde, sempre com base na análise do custo dos equipamentos, que o município apresentava, junto com o anexo IX, uma estimativa de preço, além da especificação do veículo que pretendia adquirir através do convênio, sendo aquele ente federativo o responsável pela estimativa apresentada ao CGIS.

Os réus Carlos Nader, Gothardo, José Roberto Roxo e Júlio César de Carvalho foram ouvidos, conforme termos de fls. 6766/6773. Os pontos mais relevantes de seus depoimentos são:

Carlos Nader - (i) que foi responsável por emendas ao orçamento que destinavam recursos ao setor de saúde de Volta Redonda, na condição de Deputado Federal, (ii) que era normal que membros do executivo entrassem em contato com o acusado, de modo a requerer emendas orçamentárias que favorecessem determinado município, (iii) que, no caso dos autos, não houve requerimento, (iv) que não acompanhava a execução das emendas que tinha aprovado, (v) que nunca conversou sobre emendas com Gothardo, (vi) que a maior parte das emendas apresentadas se refere a unidades móveis de saúde, (vii) que nunca teve contato com Luis Vedoin ou Darci Vedoin, (viii) que não recebeu qualquer verba de Vedoin, tendo sido citado injustamente para obtenção de benefícios em delação premiada.

JFRJ
Fls 7367

Gothardo Netto - (i) que não fez contato com Carlos Nader para obtenção de recursos no que diz respeito ao objeto da presente ação, mas em outras ocasiões o fez, (ii) que a Secretaria de Saúde tinha um órgão responsável pelo acompanhamento das licitações, (iii) que tais órgãos não davam *feedback* ao prefeito, (iv) que nunca houve notícias de irregularidades nas licitações de unidades de saúde, (v) que as contas do município foram aprovadas pelo TCE, (vi) que não conhece os Vedoin.

José Roberto Roxo - (i) que o procedimento licitatório em questão foi em momento anterior à sua gestão, tendo apenas homologado o resultado do certame, (ii) que os bens foram adquiridos por valores dentro dos parâmetros fixados pelo Ministério da Saúde, (iii) que sobrou verba, (iv) que indicou Júlio César de Carvalho para o cargo de presidente da Comissão Permanente de Licitação, (v) que o início do procedimento licitatório se dava ou com seu comando ou de seu Chefe de Gabinete, que agia por delegação, (vi) que havia prévia pesquisa de preços efetivada pelo Ministério da Saúde, (vii) que não sabia que seria necessária a realização de nova pesquisa de preços após aquela realizada para a celebração do convênio, (viii) que não estava presente na abertura das propostas, (ix) que não haveria irregularidades na empresa que apresentou menor preço retirar sua proposta ou em Marcos Vinícius de Godoi ter assinado por duas empresas.

Júlio César de Carvalho - (i) que presidiu a sessão de recebimento e abertura de propostas de tomada de preços referente à aquisição de unidades móveis de saúde, (ii) que a falta de assinatura da ata não gera a eliminação do concorrente, (iii) que nunca houve

contato de Gothardo com relação a essa licitação, (iv) que s processos de licitação eram originários de convênio firmado com o Ministério da Saúde, onde já havia pesquisa de preços, entendendo que o limite seria aquele previsto na estimativa que gerou o convênio, (v) que a desclassificação de D&B pode ter se dado por não se enquadrar com as especificações do edital.

JFRJ
Fls 7368

Decisão em agravo interposto por Júlio Cezar e José Roberto Roxo a fls. 6794/6825.

O agravo de instrumento interposto por Gothardo em face da decisão que negou admissibilidade ao recurso especial foi acostada a fls. 6832 e seguintes.

Oitiva das testemunhas Roberta Fernandes e Souza e Wagner de Jesus Martins (6846/6850), colhendo-se as seguintes informações de relevo:

Roberta Fernandes e Souza - (i) que trabalhou com análise de custos para realização de projetos ligados aos municípios, indicando que tratava especificamente do anexo IX, que continha nome do equipamento, descrição técnica, quantitativo, valor unitário e total dos bens que foram objeto de estimativa pelos municípios e mandados para o Fundo Nacional de Saúde para formatar os termos do convênio, (ii) que os municípios encaminhavam cópia do anexo IX para a CGIS, em que constava o valor dos bens e sua descrição técnica, (iii) que a CGIS determinava a adequação dos dados informados pelo município, (iv) que havia a necessidade de parecer sobre a proposta de plano de trabalho, para, só após, ser enviado ao Fundo Nacional de Saúde para realizar o convênio, (v) que havia a possibilidade de que o saldo fosse utilizado para a aquisição de outros equipamentos, (vi) que a municipalidade apresentava, com o anexo IX, uma estimativa de preço, (vii) que os preços deveriam estar dentro dos valores máximo e mínimo da tabela.

Wagner de Jesus Martins - (i) que trabalhava como coordenador do Setor de Investimento em Saúde do Ministério da Saúde, que tinha como atribuição a análise das propostas de equipamentos a serem adquiridos pelos municípios, bem como a verificação de adequação aos preços de mercado, (ii) que, caso os valores estimados pelo município fossem superiores à pesquisa de mercado efetuada pelo órgão, era emitido parecer, no sentido de requisitar a adequação do valor orçado aos valores da pesquisa, (iii) que o convênio, após, era submetido à aprovação do fundo Nacional de Saúde, (iv) que essa aprovação do setor de investimento era apenas indicativa de que o plano de trabalho estava dentro dos parâmetros previstos, (v) que não tem conhecimento de que o Gothardo influiu nos planos aprovados pela CGIS, (vi) que o preço estimado para aquisição dos veículos era fornecido pelos municípios, com base em pesquisa de mercado, e

tais valores eram confrontados com aqueles apurados pelo Ministério da Saúde.

Cópia de decisão em agravo de instrumento interposto por José Roberto Roxo e Júlio César de Carvalho (fls. 6874/6945).

José Roberto Roxo apresentou alegações finais a fls. 6949/6972 e Júlio César de Carvalho apresentou alegações finais a fls. 6973/6997 tendo os réus aduzido (i) que as licitações, na modalidade tomada de preços, não podem ser direcionados, ao contrário do que ocorre nos processos da modalidade convite, (ii) que os depoimentos testemunhais foram unânimes no tocante à lisura dos procedimentos licitatórios, para aquisição das ambulâncias em Volta Redonda, (iii) que a pesquisa de preços era feita pelo próprio Ministério da Saúde, (iv) cabendo ao município apenas licitar os bens, cujos preços já vinham pesquisados e autorizados até o limite fixado, (v) que a realização de licitação dentro dos preços apurados pelo Ministério da Saúde não permite que se conclua pela existência de sobrepreço, (vi) que não há qualquer irregularidade na apresentação de propostas na mesma data e (vii) que a presença à sessão de licitação é facultativa.

JFRJ
Fls 7369

Cópia da decisão em agravo de instrumento interposto por Gothardo Lopes Netto (fls. 7141/7190).

Alegações finais do MPF a fls. 7191/7196, tendo o *parquet* afirmado que (i) ao final da instrução restaram comprovados os atos praticados pelos réus, (ii) que Darci Vedoin afirmou que pagou R\$ 32.000,00 a Carlos Nader, correspondente a 10% do valor da emenda, em outubro de 2004, sendo que, em 2004, apresentou emenda a favor de Mendes e Volta Redonda, antecipando mais R\$ 40.000,00 ao parlamentar, que vendeu a emenda para Nylton Simões, (iii) que Vedoin ratificou os termos do depoimento acima, (iv) que, ao contrário do que insiste a defesa, a pesquisa de preços é de responsabilidade do município, (v) que toda a fraude se deu durante a gestão do réu Gothardo, não sendo cabível o acolhimento de sua alegação de que não sabia da irregularidade, (vi) que, apesar de não ter sido realizado nenhum pagamento a prefeito, todos tinham conhecimento das fraudes.

Alegações finais de Gothardo a fls. 7204/7237, ocasião em que o réu afirmou (i) que não seria adequada a via da ação civil pública de improbidade administrativa, tendo em vista que o ato praticado por referido réu estaria sujeito às disposições da Lei 1.079/50, (ii) que não foi demonstrada a existência de culpa ou dolo, (iii) que a conduta do primeiro réu não foi individualizada, não bastando, para que seja processado, o mero fato de ocupar o cargo de prefeito, (iv) que o valor do sobrepreço das licitações não restou demonstrado adequadamente, sendo certo que os valores constantes do plano de trabalho encontram-se corretos, pois passaram pela avaliação do

Ministério de Saúde, que, através de seus técnicos, atestaram que os valores eram compatíveis com os veículos e equipamentos, (v) que um plano de trabalho nessas condições e com essas aprovações não seria capaz de gerar suspeitas no Prefeito, (vi) que as provas dos autos contrariam a tese do MPF.

JFRJ
Fls 7370

Carlos Nader apresentou alegações finais a fls. 7238/7253, afirmando (i) que, pela falta de termo de celebração de acordo de delação premiada, o "depoimento leviano de um bandido confesso" não pode servir como base para fundamentar qualquer tipo de ação, e, principalmente, macular nomes de pessoas honradas, sérias e compromissadas com a coisa pública, (ii) que, em seu interrogatório, em Mato Grosso, Darci Vedoin afirmou que os parlamentares não recebiam qualquer vantagem pelas emendas realizadas, (iii) que não há lógica em que Carlos Nader tenha recebido valores por uma emenda, que seria posteriormente revendida, (iv) que o objeto da ação é a aquisição de ambulância pelo município e não por hospital, (v) que o superfaturamento só pode ser considerado fantasia criado por mentes de Hollywood, (vi) que todas as pessoas envolvidas possuem integridade moral que os exonera de suspeitas a respeito do fato, (vii) que não venderia seu nome por míseros R\$ 36.000,00, (viii) que é necessária a prova de dolo ou culpa para a configuração dos atos de improbidade aduzidos, (ix) que os valores para fins de licitação já vinham fixados pelo setor competente do Ministério da Saúde, (x) que os depoimentos evidenciam a inexistência de improbidade.

Atestado de óbito a fls. 7280, indicando o falecimento do réu José Roberto Roxo de Lima, razão pela qual foi determinada a citação de seu espólio, na pessoa de Suzana Maria Andrade da Fonseca Lima (fls. 7285).

O Espólio de José Roberto Roxo de Lima apresentou contestação, conforme fls. 7295/7331, afirmando que ratifica a defesa de José Roberto Roxo. Alegou preliminar de inépcia da inicial, por não qualificar o ato ímprobo cometido pelo réu. Aduziu, ainda, que os fatos supostamente ímprobos não se amoldam à norma. Por fim, afirmou que não há prova de ato ilícito, conforme elementos colacionados aos autos.

Acostou aos autos os documentos de fls. 7332/7337.

Vieram os autos conclusos para sentença.

É o relatório. Decido.

II - FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente, deve-se consignar que as alegações apresentadas quando das primeiras manifestações por escrito se prestam exclusivamente para a análise do recebimento ou não da

inicial, sendo certo que os argumentos ali lançados estão preclusos, tendo em vista a decisão de fls. 5543/5553.

Também em sede preambular, afasto as afirmações de que a inicial é inepta por ausência de individualização da conduta de cada um dos réus.

Não há dúvidas de que a responsabilidade pelos atos de improbidade foi imputada ao ex Deputado Federal Carlos Nader por ser o autor da emenda que ensejou a liberação da verba e supostamente ter se beneficiado de tal artifício para se locupletar ilicitamente; ao ex prefeito Gothardo por ser o chefe do executivo à época do procedimento licitatório; aos réus José Roberto e Júlio César por suas atuações no procedimento licitatório específico, de sorte que não há falta de individualização de condutas.

Não se olvida que a responsabilidade de agentes públicos pode decorrer de condutas omissivas ou comissivas, bem como que a estrutura hierárquica de cada órgão é fator determinante para que se possa imputar responsabilidade ao gestor quanto à prática de atos ilícitos dentro de sua esfera de atuação.

Certamente, à luz dessa possibilidade interpretativa do ordenamento jurídico, não há que se falar em inépcia da inicial que impute responsabilidade a agentes públicos que ocuparam posição chave no suposto esquema ou que exerciam comando sobre aqueles que eventualmente o tenham praticado.

Assim, afasto a alegação de inépcia da inicial, ressaltando-se que, oportunamente, será analisado, concretamente, o acervo probatório no que diz respeito a eventual responsabilização de cada agente dentro dos supostos atos fraudulentos.

Adentrando o mérito, a Carta da República, no art. 37, *caput*, dispõe que a Administração Pública direta e indireta deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecendo, em seu § 4º:

§ 4.º os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, da forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Na lição da doutrina:

[A improbidade] “caracterizar-se-ia por ação ou omissão dolosa de agente público, ou de quem de qualquer forma concorresse para a realização da conduta, com a nota imprescindível da deslealdade,

JFRJ
Fls 7371

desonestidade ou da falta de caráter, que viesse a acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio das pessoas jurídicas mencionadas no artigo 1º da LIA, ou ainda, que violasse os princípios da Administração Pública, nos termos previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da citada Lei.”¹

JFRJ
Fls 7372

Destarte, o conceito de improbidade, assim denominado pela Carta Magna como o ato lesivo aos princípios norteadores da Administração Pública, notadamente o da moralidade, está intimamente ligado à necessidade de o agente público agir sempre, impreterivelmente, com honestidade e em atendimento aos interesses públicos, sem aproveitar-se indevidamente dos poderes e facilidades que lhes são conferidos no exercício de mandato, função, emprego ou cargo público.

Acerca da conceituação da improbidade, assinala Emerson Garcia ²:

“Face à própria técnica legislativa adotada, que considerou o ato de improbidade a mera violação aos princípios regentes da atividade estatal, devem ser buscadas novas perspectivas para a compreensão da probidade, considerada por muitos mera especificação do princípio da moralidade administrativa.

Em que pese ser a observância do princípio da moralidade um elemento de vital importância para a aferição da probidade, não é ele o único. Todos os atos dos agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade. Assim, quando muito será possível dizer que a probidade absorve a moralidade, mas jamais terá a sua amplitude delimitada por esta.

No âmbito das estruturas de poder, a concepção de boa gestão administrativa, em sentido diverso ao que se verifica no direito privado, confere igual importância e intensidade a referenciais instrumentais e finalísticos. Em outras palavras, a boa gestão, exige tanto a satisfação do interesse público quanto a observância de todo o balizamento jurídico regulador da atividade que tende a efetivá-lo. O amálgama que une meios e fins, entrelaçando-os e alcançando uma unidade de sentido, é justamente a probidade administrativa. A improbidade aponta não só para uma desconsideração dos fins, como também para uma situação de ruptura ente meios e fins.”

¹ “ Improbidade administrativa Estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar” p. 125

² “Improbidade administrativa”, editora lumen iuris, 4ª edição, ano 2008, p. 47 / 48

Portanto, a improbidade é conceito mais amplo que o de imoralidade, pois abarca também a vulneração a outros princípios da administração pública.

Relativamente aos atos de improbidade, a Lei 8429/92 descreve três grupos distintos a saber:

JFRJ
Fls 7373

- a) os atos que ensejam **enriquecimento ilícito** em virtude da obtenção, pelo agente ou servidor público, de qualquer vantagem patrimonial indevida, no exercício de suas funções (art. 9º);
- b) os atos que possam causar **lesão ao erário** em decorrência de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa (art. 10). **Estes admitem modalidade culposa**, conforme remansosa jurisprudência (v.g. TRF 2ª Região, AG 201002010074339, 18/02/2014);
- c) atos que, consistentes em ações ou omissões, **atentem contra os princípios da Administração Pública**, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (artigo 11).

Para que o ato de improbidade administrativa possa acarretar a aplicação das medidas sancionatórias presentes no art. 12 da lei 8429/92, devem estar presentes determinados elementos, quais sejam:

- 1) o sujeito passivo deve ser uma das entidades mencionadas no art. 1.º da Lei n.º 8.429/92;
- 2) o sujeito ativo enquadrar-se como agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficie;
- 3) a ocorrência de ato danoso causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública e
- 4) a presença de elemento subjetivo: dolo ou culpa (esta última apenas no caso de prejuízo ao erário).³

No caso concreto, os demandados eram, à época dos fatos, agentes públicos para os efeitos do artigo 1º⁴ da Lei 8.429 /92.

³ In Direito administrativo. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 705.

⁴ Art. 1.º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Nesse ponto é imperioso se afastar a alegação, tecida pelo réu Gothardo, no sentido de que os atos praticados não estariam sujeitos à Lei 8.429/92, mas à Lei 1.079/50, que regula os crimes de responsabilidade.

De fato, o artigo 2º de citada lei estabelece que "os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República."

Durante certo tempo vigorou o entendimento de que, em face da responsabilização prevista na Lei 1.079/50, os agentes políticos não poderiam ser demandados por atos de improbidade, com fulcro na Lei 8.429/92.

No entanto, atualmente, tanto a doutrina como a jurisprudência comungam de entendimento contrário, de modo que prevalece que:

"o tema é indiscutivelmente polêmico, mas nos parece que nenhuma autoridade civil está imune à decretação da perda do cargo, função ou emprego público, inclusive o Presidente da República, Ministros, Governadores, Secretários, Prefeitos, Senadores, Deputados, Vereadores, Magistrados e Membros do MP, ante a abrangência e imperatividade do § 4º do artigo 37 da Constituição Federal. Em relação aos agentes com mandato político, aderimos às observações no sentido de que o sistema de responsabilidade adotado pela Constituição não é único ou exclusivo. O artigo 37, § 4º, diferencia a responsabilidade penal da responsabilidade cível por ato de improbidade. O artigo 52, parágrafo único, da mesma forma, dispõe que a condenação por crime de responsabilidade perante o Senado Federal limitar-se-á à perda do cargo [...]. Alias, a independência de instâncias é doutrina consolidada entre nós há muito."⁵

Esse mesmo entendimento foi esposado no julgado do qual transcrevo o trecho abaixo, do E. STF:

"A lei 8.429/92 regulamenta o artigo 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa, inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. **As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades**

⁵ Neiva, José Antônio Lisboa. Improbidade Administrativa. Editora Impetus, Niterói/RJ. 2013. pg. 40/41.

detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crime de responsabilidade. (STF, Pet. 3923/SP. Ministro Joaquim Barbosa, 13/06/2007).

Assim, em face do acima transcrito, deve-se afastar a alegada inadequação da via eleita, uma vez que não há exclusividade para julgamento de prefeitos com base na lei de crimes de responsabilidade.

JFRJ
Fls 7375

Feito esse breve introito teórico, passa-se à análise da documentação carreada aos autos.

Em linhas gerais, a presente ação versa sobre suposta malversação do patrimônio público, que obedeceu o seguinte iter procedimental **que é incontroverso**: (i) Carlos Nader apresentou emenda orçamentária que possibilitou a disponibilização de verba para aquisição de automóveis equipados para o atendimento de demandas na área de saúde pública no município de Volta Redonda, (ii) referida emenda, após a realização de procedimento administrativo em órgão competente no Ministério da Saúde levou à realização de dois procedimentos licitatórios, quais sejam os de número 2405/05 e 2406/05, os quais foram realizados no governo municipal do réu Gothardo, tendo sido o certame presidido por Julio Cesar e homologado por José Roberto Roxo.

Destarte, à luz do que apurado nos autos e dos depoimentos das partes, vê-se que não há qualquer negativa de que efetivamente tenham os réus ocupados os papéis acima delineados durante a perpetração da suposta fraude: Gothardo era Prefeito Municipal, Carlos Nader era Deputado Federal, responsável pela emenda parlamentar, Júlio César presidiu o certame e José Roberto Roxo o homologou.

O que se argumenta é que não há ilicitude no certame e que não há responsabilidade dos agentes, não obstante as posições que ocupavam. Passo a analisar a primeira linha argumentativa.

O ofício de fls. 116 dá conta de que a Controladoria Geral da União iniciou processo de fiscalização de 1.600 convênios que tiveram por objeto a aquisição de Unidades Móveis de Saúde - UMS em prol de 649 municípios, tendo Volta Redonda sido contemplada em referido plano (convênio 4868/2004).

O desenvolvimento dos trabalhos de auditoria se deu nos termos do que consta de fls. 138, na qual se identifica o número do convênio, a data de sua celebração (31/12/2004) e o período de sua vigência.

Frise-se que, não obstante o convênio tenha sido celebrado no último dia de 2004, logo, em período anterior ao início do mandato de Gothardo, é certo que ele foi executado durante seu mandato, eis que teve vigência entre 12/2004 e 09/2007, não sendo cabível se falar em exclusão de responsabilidade do

prefeito por conta de referido fator, principalmente se considerarmos que o alvo maior da suposta fraude não foi a celebração do convênio em si, mas a sua execução, principalmente a licitação levada a efeito para aquisição dos veículos.

Os procedimentos licitatórios se desenvolveram na modalidade tomada de preços (editais 019/05 e 020/05 - fls. 140).

JFRJ
Fls 7376

Diversas irregularidades foram constatadas pelo setor de auditoria, as quais já tivemos oportunidade de relatar acima, sendo elas sérios indícios de violação aos princípios que devem nortear a administração pública no procedimento, além de óbvias comprovações de violação ao procedimento legal⁶.

Tome-se, por exemplo, a colidência de datas de assinatura das propostas e as diversas irregularidades formais, que são sério indício de conluio.

Assim, penso que essas irregularidades maculam de vício os procedimentos licitatórios.

No que concerne à participação do Deputado Federal, constata-se que, no documento de fls. 1077/1078, Vedoin citou Carlos Nader e, apesar de não se referir diretamente ao convênio objeto dos autos, mas a um convênio para obtenção de verbas em favor do Hospital Darci Vargas, no valor de R\$ 320.000,00, faz referência a outras emendas em favor de Mendes, Volta Redonda, escolas e hospitais na região, indicando que Carlos Nader teria auferido, por tais emendas, o montante de R\$ 40.000,00. Dentre essas últimas consta a de número 100200002, objeto dos autos, nos termos da tabela de fls. 1098.

Assim, vê-se que o depoimento de Darci Vedoin evidencia que Carlos Nader recebeu verbas para a efetivação da emenda que acarretou a aquisição das unidades de saúde da empresa Planam. Ressalta-se que Vedoin ratificou os termos de seu depoimento, quando foi ouvido nestes autos.

Frise-se que tal prova, emprestada de outro processo, não depende do trânsito em julgado ou da juntada de cópia integral daqueles autos, eis que, por si só, o depoimento deve ser

⁶ Esses são os pontos, já relatados: (ii) irregularidades gerais: (ii.a) não fornecimento dos originais ou cópia do processo Sipar 25001.060260/2004-05, (ii.b) ausência de cópia, nos autos do procedimento licitatório, da portaria de designação da comissão, (ii.c) o CNPJ da empresa Sousa e Pizzo Comercial LTDA, que retirou o edital pela internet, pertence a outra empresa, qual seja, Athos Soluções em Unidades Móveis LTDA, (ii.d) a empresa D&B Comércio de Veículos e Peças LTDA se fez presente no julgamento das propostas, não tendo, entretanto, assinado a ata, (ii.e) quatro empresas apresentaram propostas com a mesma data de 27/09/2005, sendo que Marcus Vinicius Turnes de Godoy representou CIAC Caminhões LTDA na tomada de preços 19/2005 e D&B na tomada de preços 20/2005, (ii.f) as propostas apresentada para a tomada de preços 020/2005 têm a mesma data da ata, qual seja, 27/09/2005, (ii.g) a adjudicação nos procedimentos de tomada de preços 019/2005 e 020/2005 foi realizada pelo presidente da CPL, em desacordo com a Lei 8.666/93 e (ii.h) as quatro notas fiscais têm a mesma data de emissão, qual seja, 03/03/2006, o mesmo se dando com as ordens de pagamento (14/03/2006);

avaliado como elemento de prova, independentemente da sorte daquele feito.

Por fim, o depoimento em questão é suficiente para deixar claro o dolo do agente, que se valeu de sua posição de Deputado Federal, à época, para auferir vantagem indevida, obtendo emendas parlamentares que, no mínimo, aumentariam a procura por unidades móveis de saúde, aumentando, destarte, as chances de Vedoin auferir lucros.

JFRJ
Fls 7377

Dando seguimento, a falta de pesquisa de preços e o superfaturamento dos bens adquiridos merece análise mais detida.

Vê-se que a auditoria apurou, a fls. 160, que os veículos foram adquiridos com recursos exclusivos do convênio, de acordo com plano de trabalho, bem como que a não realização de pesquisa de preço de mercado contrariou o disposto no artigo 15 da Lei 8.666/93 e que houve um prejuízo ao erário de R\$ 36.565,53, com base no relatório de cálculo do prejuízo da CGU.

Os valores estimados para a ordem de serviço estão indicados a fls. 167, tendo sido efetivado o relatório para o cálculo de prejuízo estimado da U.M.S, nos termos da planilha de fls. 168/170, do qual consta o valor estimado do veículo, do equipamento e da transformação, bem como o valor pago pelo bem.

Com efeito, trata-se de relatório de auditoria elaborado por órgão oficial que se valeu de dados concretos e objetivos para a realização da pesquisa. Além do mais, é de se prever que um órgão responsável por auditorias nesse setor possua dados já coletados em tabelas que possibilitem esses cálculos e a comparação de preços de forma objetiva e direta, sem a necessidade de, a cada procedimento, efetivar pesquisas no mercado que, até certo ponto, possui certa estabilidade de preços.

Nesse ponto, a maior parte dos réus alega que a pesquisa de preços de mercado não é atribuição do município licitante, eis que já realizada pelo órgão próprio do Ministério da Saúde.

O artigo 15 da Lei 8.666/93 assim está disposto:

- Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
- I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
 - II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
 - III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

A adoção do sistema de registro de preços não é obrigatória em todas as licitações. A respeito do tema, veja-se excerto doutrinário abaixo:

JFRJ
Fls 7378

"A grande vantagem que apresenta o sistema de registro de preços é suprimir a necessidade de realização de múltiplas licitações seguidas, versando sobre um único objeto. Na sistemática comum de licitação, a administração realiza uma licitação toda vez que tiver necessidade. No SRP, ao contrário, é realizada apenas uma licitação e, posteriormente, a administração poderá contratar diretamente com aqueles que tiverem seus preços registrados quantas vezes quiser, desde que respeitadas as condições previstas no instrumento convocatório e os quantitativos registrados. [...] Além de servir para a contratação direta de serviços e aquisição de bens, o sistema de registro de preços serve também para a orientação geral de toda a administração, em razão de os preços registrados serem obrigatoriamente publicados trimestralmente na imprensa oficial"⁷

Vê-se, assim, que o sistema de registro de preços deve ser adotado caso possível, sendo, no mais das vezes, compatível com compras frequentes, aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, aquisição de bens para atendimento a mais de um órgão da administração ou impossibilidade de se definir o quantitativo a ser demandado.

No caso dos autos, por óbvio, não há que se aplicar o sistema de registro de preços para fins de aquisição de bem específico, dotado de características bem delineadas e capazes de transformá-lo em produto único, incompatível com o sistema em questão.

Já o artigo 43, IV, da Lei 8.666/93 estatui:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser

⁷ Alexandre, Ricardo. Deus, João de. Direito Administrativo Esquemático. Editora Método. São Paulo. 2015. pg. 479.

devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Vê-se que a legislação deixa claro que o administrador deve verificar a conformidade das propostas com os preços adotados no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, os constantes do sistema de registro de preços.

JFRJ
Fls 7379

Apesar de desnecessária a adoção do sistema de registro de preços, nos termos do artigo 43, IV deve haver a observância da consonância do valor do bem licitado com preços correntes no mercado ou aqueles fixados por órgão oficial competente.

No caso dos autos, como já dito, não houve a pesquisa de preços de mercado, tendo havido, como demonstrado pela Controladoria Geral da União, sobrepreço na aquisição dos bens.

Frise-se que os valores fixados pelo Ministério da Saúde são indicativos e vigoram para fins da celebração do convênio, como um teto de gastos, não eximindo o administrador de, no certame licitatório, observar os valores de mercado.

Assim, verifica-se que há prova suficiente do superfaturamento, bem como que houve violação da Lei de Licitações, não obstante ter o certame se baseado nos limites fixados pelo Ministério da Saúde.

Em arremate, há evidência de que Carlos Nader auferiu ilícitamente rendimentos para fins de celebração do convênio em questão, bem como acerca da ilicitude do procedimento licitatório, que culminou com a prática de sobrepreço.

No que diz respeito ao dolo, vê-se que este está devidamente caracterizado pelo arcabouço probatório acima citado.

De fato, 1) a ocorrência de sobrepreço, 2) a participação, na licitação, de empresas ligadas a um esquema de corrupção que, à época dos fatos, assolava o país, 3) a falta de pesquisa de mercado e 4) as diversas irregularidades do procedimento licitatório não passariam ao largo do conhecimento do ex prefeito Gothardo, do presidente da comissão de licitação Júlio César e de José Roxo, que homologou o certame (nem tampouco de Carlos Nader, como já demonstrado acima).

Sabe-se que no ordenamento pátrio não se adota a responsabilidade objetiva, em termos de atos de improbidade, sendo certo, entretanto, que há tempos vem se admitindo o uso, em casos como o presente, da teoria da cegueira deliberada. Veja-se que não se trata de um caso isolado, mas de um esquema de corrupção nacional conhecido como "máfia dos sanguessugas", em que houve emendas direcionadas a Volta Redonda.

Todo o narrado não torna crível que os agentes públicos em pauta não tivessem conhecimento do caráter fraudulento da licitação.

Assim, percebe-se que Gothardo, Júlio César e José Roxo incorreram em condutas que violaram o disposto nos artigos 10, *caput* (causar lesão ao erário) e 11, *caput* (violação dos deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições, enquanto que Carlos Nader incorreu em violação ao disposto nos artigos 9º, *caput* (auferir vantagem patrimonial indevida), 10, *caput* (causar lesão ao erário) e 11, *caput* (violação dos deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições), todos da Lei 8.429/92, dando ensejo, os primeiros, às sanções cominadas no artigo 12, incisos II e III e o último dos incisos I, II e III do citado diploma legal, respectivamente.

JFRJ
Fls 7380

Ressalte-se que as penas de José Roxo serão limitadas àquelas de caráter patrimonial, que possam ser suportadas pelas forças do espólio.

III - DISPOSITIVO:

Ante o exposto:

I - JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS, extinguindo o feito com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, I, do CPC, condenando os réus como segue:

a) **GOTHARDO LOPES NETTO, JOSÉ ROBERTO ROXO DE LIMA, JÚLIO CÉZAR DE CARVALHO** pela prática de atos de improbidade capazes de causar prejuízo ao erário e violar princípios da administração pública (artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92).

b) **CARLOS FREDERICO THEODORO NADER** pela prática de atos de improbidade capazes de causar enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violar princípios da administração pública (artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92).

Passo à individualização das penas aplicáveis aos réus.

Gothardo Lopes Netto, Espólio de José Roberto Roxo, Júlio César de Carvalho - Não há prova de qual o valor efetivamente incorporado aos seus patrimônios especificamente pela emenda em questão, razão pela qual não se aplica a perda de bens e valores acrescidos ilicitamente.

Devem o réus, de forma solidária a Carlos Nader, proceder ao ressarcimento integral do dano ao erário.

Não há notícia de que os réus continuem exercendo as funções públicas que titulavam, razão pela qual não cabível a decretação de sua perda.

Imponho aos réus Gothardo Lopes Netto e Júlio César de Carvalho a suspensão de seus direitos políticos por cinco anos, além da proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

JFRJ
Fls 7381

Também condeno referidos réus, inclusive o espólio de José Roxo ao pagamento de multa civil, no montante de R\$ 30.000,00 para cada um, devendo tal valor ser revertido ao fundo de que trata o artigo 13 da Lei 7.347/85. Ressalte-se que a multa devida pelo espólio, somada ao valor devido para fins de recomposição do dano, não pode superar o montante que a este ente despersonalizado foi repassado quando do falecimento do *de cuius*.

Tal valor deverá ser corrigido monetariamente e sujeitos a juros de mora, a partir da presente data, tudo pelos índices oficiais do Manual de Cálculo da Justiça Federal, editado pelo CJF.

Carlos Nader - Não há prova de qual o valor efetivamente incorporado ao seu patrimônio especificamente pela emenda em questão, razão pela qual não se aplica a perda de bens e valores acrescidos ilicitamente.

Deve o réu, de forma solidária aos demais, proceder ao ressarcimento integral do dano ao erário.

Não há notícia de que o réu continue exercendo a função pública que titulava (Deputado Federal), razão pela qual não cabível a decretação de sua perda.

Imponho ao réu Carlos Nader a suspensão de seus direitos políticos por oito anos, além da proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

Também o condeno ao pagamento de multa civil, no montante de R\$ 50.000,00, devendo tal valor ser revertido ao fundo de que trata o artigo 13 da Lei 7.347/85.

Tal valor deverá ser corrigido monetariamente e sujeitos a juros de mora a partir da presente data, tudo pelos índices oficiais do Manual de Cálculo da Justiça Federal, editado pelo CJF.

São indevidos honorários advocatícios em favor do MPF por previsão constitucional (art. 128, II, "a" da CF).

Condeno os réus ao pagamento das custas processuais.

Transitada em julgado a presente sentença, determino a expedição dos seguintes ofícios:

- a) ofício ao Tribunal Superior Eleitoral, comunicando-o da suspensão dos direitos políticos do réu Carlos Nader, Gothardo Lopes Netto e Júlio César de Carvalho, a fim de que este determine aos Tribunais Regionais Eleitorais de todo o País, especialmente o do domicílio eleitoral da parte ré, para procederem às averbações necessárias nos registros perante os cartórios eleitorais;
- b) ofício ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para fazer constar em seu banco de dados a proibição da parte ré contratar com o poder público;
- c) ofício ao Ministério da Fazenda para fazer constar em seu banco de dados a proibição da parte ré de receber benefícios ou incentivos fiscais;

JFRJ
Fls 7382

Sem reexame necessário.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se e, oportunamente, voltem-me os autos para registro da condenação transitada em julgado no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIAI).

P.R.I.

Volta Redonda, 11 de maio de 2017.

(assinado eletronicamente - alínea 'a', inciso III, § 2º, art. 1º da Lei 11.419/2006)

ALESSANDRA BELFORT BUENO FERNANDES DE CASTRO
Juíza Federal Titular



PODER JUDICIÁRIO - JUSTIÇA FEDERAL - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO
03ª Vara Federal de Volta Redonda

Processo AÇÃO CIVIL PÚBLICA/IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA nº 0001501-59.2010.4.02.5104 (2010.51.04.001501-7)

Autor: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

Réu: GOTHARDO LOPES NETTO E OUTROS

CERTIDÃO DE PUBLICAÇÃO

Certifico e dou fé que o(a) Sentença exarado(a) às fls. anteriores foi disponibilizado(a) e publicado(a) no DIÁRIO ELETRÔNICO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO – e-DJF2R – às fls. 4876/5029, consoante art. 4º da Lei 11.419/2006. Em complemento informamos:

DATA DA DISPONIBILIZAÇÃO: 16/05/2017

DATA DA PUBLICAÇÃO: 17/05/2017.

Volta Redonda, 16 de maio de 2017.

(assinado eletronicamente - alínea 'a', inciso III, § 2º, art. 1º da Lei 11.419/2006)

LEONARDO CESAR DE OLIVEIRA MEDEIROS
LEONARDO CESAR DE OLIVEIRA MEDEIROS – Matr.: TÉCNICO(A)
JUDICIÁRIO(A)