APELAÇÃO CÍVEL Nº 5019011-39.2014.404.7000/PR

RELATOR	**:**	**CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ**
APELANTE	**:**	**BASÍLIO VILLANI**
ADVOGADO	**:**	**Cícero Braz Portugal**
APELANTE	**:**	**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
	:	**UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**
APELADO	**:**	**OS MESMOS**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE. IRREGULARIDADES. MÁFIA DAS AMBULÂNCIAS. DANO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OCORRÊNCIA.

1. Considerando a prova coligida aos autos, resta demonstrada a prática de ato de improbidade administrativa pelo réu por afronta aos princípios da administração pública, bem como pelo prejuízo ao erário.

2. Necessária a majoração das penas aplicadas, em razão da gravidade da conduta do réu, devendo o mesmo ficar impedido de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, sanções essas com previsão no inciso II, do art. 12, da Lei 8.429/92, posto que o direito de receber incentivos fiscais ou creditícios se afigura absolutamente incompatível com o agente que restou condenado pela prática de ato de improbidade administrativa.

3. Valor da multa aplicada que não impõe majoração, sob pena de se tornar inexequível o cumprimento da medida.

4. Provimento da remessa oficial para condenar o réu às penas previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, provimento do apelo da União e improvimento dos apelos do Ministério Público Federal e do réu Basílio Villani.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, dar provimento à remessa oficial e ao apelo da União e negar provimento aos apelos do Ministério Público Federal e do réu Basílio Villani, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 25 de março de 2015.

Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
Relator

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5019011-39.2014.404.7000/PR

RELATOR	**:**	**CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ**
APELANTE	**:**	**BASÍLIO VILLANI**
ADVOGADO	**:**	**Cícero Braz Portugal**
APELANTE	**:**	**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
	:	**UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**
APELADO	**:**	**OS MESMOS**

RELATÓRIO

A sentença recorrida (evento 2/SENT170 do processo de origem), integrada em sede de embargos de declaração (evento 2/SENT177 do processo de origem), expõe com precisão a controvérsia -

Trata-se de ação civil pública versando sobre improbidade administrativa ajuizada pela União em face de Basílio Villani, através da qual a autora pretende obter a condenação do réu às penas da Lei nº 8.429/92.
Narra, em resumo, que o réu concorreu para a realização de fraudes em licitações deflagradas por diversos municípios do Estado do Paraná, em esquema que, resumidamente, funcionou da seguinte forma: Darci e Luiz Antonio Vedoin, em conluio com parlamentares, conseguiam a liberação de recursos através de emendas ao orçamento da União para a compra de ambulâncias (Unidades Móveis de Saúde) mediante convênio entre municípios e a autora. Cooptavam, então, prefeitos de pequenos municípios que realizavam licitação para aquisição de tais bens na modalidade convite, sendo que as empresas que eram chamadas ao certame eram administradas direta ou indiretamente por eles. A partir daí, oferecendo valores superiores aos praticados no mercado, as ambulâncias eram adquiridas, sendo a diferença do preço pago a mais distribuída entre os membros do esquema criminoso.
Na inicial, a União descreve a participação do réu que, no cargo de Deputado Federal, apresentava emendas ao orçamento da União para destinação de recursos ao Fundo Nacional de Saúde, quantias estas que, posteriormente, eram repassadas a Municípios para aquisição de UMS através de processos licitatórios fraudulentos.
Aponta que ficou caracterizada a conduta ímproba do réu, nas três facetas qualificadas como tal pela Lei nº 8.429/92, quais sejam: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, e ofensa aos princípios balizadores da atividade administrativa.
Requer, assim, a condenação da parte ré às penas previstas no artigo 12, inciso I da referida lei ou, em caráter sucessivo, nas penas dos artigos 12, inciso II ou artigo 12, inciso III.
Pugnou por medida cautelar liminar de indisponibilidade de bens de propriedade do réu.

É, em apertada síntese, o que consta da inicial, que veio instruída com documentos (fls. 25/1766), incluído um CD com cópias digitalizadas das peças apresentadas em meio físico, culminando com denúncia criminal apresentada pelo MPF perante a Subseção Judiciária do Mato Grosso - a qual não inclui o ora réu.
À fl. 1768 foi determinado à autora que promovesse a emenda da inicial, o que foi atendido às fls. 1771/1783, registrando a autora que, naquele momento, não tinha interesse na constrição cautelar de bens do réu. Juntou documentos, concernentes em relatórios das emendas parlamentares apresentadas ao orçamento da União.
A emenda da inicial foi recebida, tendo sido determinada a intimação da parte ré para manifestação prévia (fl. 1784).
A peça preliminar do réu foi juntada às fls. 1800/1809. Em síntese, discorreu sobre as alegações da inicial, apontando que ela não foi acompanhada dos documentos necessários à instrução da demanda. Sustentou que não há qualquer comprovação de sua participação no esquema fraudulento descrito, tampouco de liberação de qualquer recurso orçamentário relativo às emendas que como parlamentar apresentou.
O Ministério Público Federal requereu seu ingresso na demanda (fl. 1811).
A petição inicial foi recebida, e admitido o ingresso do MPF no pólo ativo (fl. 1812).

Citado, o réu apresentou contestação às fls. 1836/1849. Preliminarmente, repisou a alegação de falta de documentos a instruir a demanda. Argumentou que não há prova: de qualquer relacionamento entre ele e a família Vedoin; de efetivo prejuízo causado ao erário; tampouco do nexo entre os fatos supostamente praticados por ele e o dano experimentado pela União.
Houve réplica (fls. 1852/1863), na qual a União noticiou quais as licitações em tese viciadas a partir das quais houve a aquisição de ambulâncias com recursos oriundos de emendas parlamentares do réu ao orçamento da autora. Trouxe documentos (fls. 1864/2915), consistentes nos relatórios da CGU sobre as licitações teoricamente viciadas, interrogatório de um dos participantes do esquema fraudulento em ação penal em trâmite perante a Seção Judiciária do Mato Grosso e relatório final da CPMI das ambulâncias.
O Ministério Público Federal também impugnou a contestação (fls. 2918/2923).
O réu falou sobre os documentos juntados (fls. 2926/2929 e 2933/2936) e requereu a produção de provas.
À fl. 2937 foi deferida a produção de prova testemunhal, e indeferido o pedido de provas documental e pericial.
Foi deprecada a oitiva das testemunhas indicadas pela autora (Luiz Antônio Trevisan Vedoin e Darci José Vedoin) à fl. 2939.
O autor opôs embargos de declaração em face da decisão proferida à fl. 2937 (fls. 2941/2942), que foram rejeitados (fl. 2943). Foi interposto, então, o agravo de instrumento noticiado às fls. 2946/2956, que foi convertido em retido (fls. 2992/2994).
Às fls. 2967/2986 foi juntada a carta precatória na qual ouvida a testemunha Darci José Vedoin (depoimento gravado em CD arquivado em Secretaria).
A carta precatória na qual ouvida a testemunha Luiz Antonio Trevisan foi juntada às fls. 3004/3092 (depoimento gravado em CD arquivado em Secretaria).
Foi realizada audiência para oitiva das testemunhas arroladas pelo réu (fls. 3110/3114).
A União apresentou suas alegações finais às fls. 3119/3135, oportunidade em que requereu o bloqueio cautelar de bens do réu.
Às fls. 3136/3139 foi deferido o pedido de medida cautelar e determinada a constrição do patrimônio do réu. Contra a decisão foram opostos os embargos de declaração de fls. 3144/3147.
O réu solicitou o desbloqueio dos valores constritos, argumentando tratarem-se de verbas impenhoráveis (fls. 3152/3158).
Às fls. 3159/3162 foram rejeitados os embargos de declaração do réu (fls. 3144/3147) e determinado o desbloqueio de quantias referentes a proventos de sua aposentadoria.
O réu interpôs o agravo de instrumento noticiado às fls. 3169/3188 (0001074-23.2012.404.0000), ao qual o e. TRF4 negou provimento (fls. 3250/3313).
Alegações finais do Ministério Público Federal às fls. 3199/3203.
Intimado para apresentar suas alegações finais (fl. 3204), o réu deixou transcorrer in albis o prazo assinalado.
A União postulou o bloqueio de bens imóveis de propriedade do réu (fl. 3206/3210).
Às fls. 3212/3213 foi deferido pedido de produção de prova documental formulado pelo réu, consistente em processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Câmara dos Deputados. Determinou-se, não obstante, que o réu os individualizasse.
O réu interpôs o agravo retido constante das fls. 3218/3222, oportunidade em que também apresentou os nomes dos servidores que trabalharam em seu gabinete, para que fossem solicitadas informações à Câmara dos Deputados (contraminuta ao recurso às fls. 3245/3246 e 3248/3249).
Foi determinada a expedição de ofício à Câmara, solicitando informações (fl. 3239). A resposta veio às fls. 3318 e 3359/3362, tendo aquela Casa afirmado inexistirem processos disciplinares instaurados em desfavor das pessoas listadas pelo réu.
À fl. 3319 foi deferido pedido da União para reforço da constrição cautelar, que foi anotada em bens imóveis do réu.
Instaurou-se discussão, promovida por terceiro interessado, a respeito da constrição de imóvel de propriedade do réu em condomínio com outros (fls. 3335/3435), sendo que às fls. 3436/3437 determinou-se ao terceiro interessado que veiculasse sua pretensão relativa à constrição do imóvel do réu em autos eletrônicos apartados.
Manifestou-se o réu (fls. 3442/3444). Alegou que houve a extinção de ações civis púbicas movidas contra os Vedoin. Juntou documentos.
Registrou-se a conclusão para sentença.
É o relatório. Decido.

E este é o inteiro teor do seu dispositivo:

'Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO formulado pela União, nos termos do artigo 269, inciso I, do CPC e condeno o réu Basílio Villani por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10, incisos V, XI e XII da Lei nº 8.429/92, às seguintes penas:
a) ressarcimento do dano causado aos cofres da União, nos termos e valores declinados na fundamentação;
b) suspensão de seus direitos políticos, pelo prazo de 8 (oito) anos;
c) pagamento de multa de duas vezes o valor do dano causado à União;
d) proibição de contratar com o Poder Público, pelo prazo de 5 (cinco) anos.
Sem custas (art. 18 da Lei nº 7.347/85), nem honorários.
Mantenho a decisão que bloqueou cautelarmente os bens do Réu, tendo em vista a sentença ora proferida.'

Irresignadas, apelam as partes.

O MPF requer a majoração do valor da multa aplicada em desfavor do réu. Sustenta que a sentença equivocou-se no ponto, tendo em vista a falta de proporcionalidade entre a prática do autor e a pena de multa aplicada, requerendo seja a mesma redimensionada, observados os princípios da proporcionalidade e da suficiência da sanção (evento 2/APELAÇÃO171 da origem).

A União requer seja aplicada ao réu, em sua integralidade, as sanções previstas no art. 12, II, da LIA, incluindo a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. Sustenta, ademais, que a pena estende-se obrigatoriamente às pessoas jurídicas das quais o condenado seja sócio (evento 2/APELAÇÃO180 da origem).

O réu Basílio Villani, por sua vez, apresenta, em síntese, os seguintes fundamentos à reforma da sentença: *(i)* a ausência da demonstração dos elementos essenciais da responsabilidade civil, não se vislumbrando a existência de conduta (culposa ou dolosa) por parte do apelante, dando gênese à sua responsabilização indenitária; *(ii)* que além do depoimento de Darci, não existe sequer indício de que, efetivamente, os quadrilheiros tenham tido qualquer contato com o apelante, ressaltando que, quando do depoimento prestado, Darci depôs no regime de 'delação premiada', ou seja, buscava 'agradar' os ouvidos dos inquiridores, buscando uma redução de pena substancial; *(iii)* impossibilidade de mensuração do dano: inexistência de nexo de causalidade - inexistência de prova de recebimento - inexistência de dano comprovável; *(iv)* a ausência de demonstração e comprovação dos supostos danos ou prejuízo, assim como do efetivo recebimento de qualquer valor por parte do ex-parlamentar; *(v)* que a multa foi fixada em patamar abusivo (evento 2/APELAÇÃO 182 do processo de origem).

Com contrarrazões (evento 2/CONTRAZ185, CONTRAZ186, CONTRAZ187), subiram os autos ao Tribunal.

Parecer Ministerial pelo provimento da remessa oficial para condenar o réu às penas previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, pelo provimento dos apelos da União e Ministério Público Federal, para fins de majoração da multa aplicada, incluindo a sanção de proibição do réu receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, nos termos do inciso II, do art. 12, da Lei 8.429/92, bem como pelo desprovimento do apelo do réu (evento 5/PARECMPF1).

É o relatório. Peço dia.

VOTO

Dos fundamentos da sentença recorrida destaco, *verbis:*

2.2 Mérito
2.2.1 Do esquema fraudulento em geral
Descoberto pela 'operação Sanguessuga', deflagrada pela Polícia Federal, o esquema fraudulento descrito na inicial do presente feito tornou-se fato notório.
Tal expediente, em princípio montado pela família Vedoin para desviar recursos públicos do orçamento da União, foi reconhecido pelos próprios Darci e Luiz Antonio. Tratam-se de fatos descritos à exaustão nos seus depoimentos pessoais prestados nos processos criminais movidos em seu desfavor pelo Ministério Público Federal, feitos que tramitam na Seção Judiciária do Mato Grosso. Peças relevantes daqueles cadernos processuais foram colacionadas pela União (fls. 1506/1657 - depoimento de Luiz Antonio Vedoin; fls. 1658/1731- depoimento de Darci Vedoin).
A fraude também está pormenorizadamente descrita no relatório da 'CPMI das Ambulâncias', realizada no âmbito do Congresso Nacional (fls. 2463/2915). Ainda, o esquema também foi revelado pelos relatórios de auditoria do SUS e Controladoria Geral da União (fls. 1864/2428).

Há, de igual forma, inúmeros documentos digitalizados e gravados em CD juntado à fl. 1766 dos autos, em grande parte peças dos procedimentos acima mencionados já trazidos em meio físico ao caderno processual.
Parece-me inegável reconhecer, ante a diversidade de fontes que concluíram, de forma convergente, pela existência de tais fatos em geral, que as fraudes perpetradas pela família Vedoin são uma realidade que maculou diversos preceitos que norteiam a atividade administrativa.
Estabelecida esta premissa, é preciso avaliar em que o esquema de corrupção tangencia a figura do réu, então deputado federal, o que passo a fazer a partir das figuras de improbidade administrativa trazidas na Lei nº 8.429/92
2.2.2 Caracterização da improbidade
Exigência constitucional que é, a fundamentação das decisões judiciais configura corolário da conformação da atividade jurisdicional como uma das diversas manifestações do Estado Democrático de Direito. Alçada à categoria de garantia fundamental pela norma inserta no artigo 93, inciso IX da Constituição, ela as qualifica como nulas - as decisões judiciais - quando carentes de fundamentação, nestes termos:
'Art. 93 [...]
IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)' (destaquei)
A fundamentação dos pronunciamentos do Poder Judiciário é o que permite seu contraste com o ordenamento jurídico, é o que lhes confere legitimidade e possibilita sua revisão pelos órgãos julgadores a que a lide é alçada pelas partes.
No âmbito da legislação infraconstitucional é, ainda, exigência expressa do artigo 458, inciso II do CPC:
'Art. 458. São requisitos essenciais da sentença:
[...]
II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;
[...]' (destaquei)
Essa conformação normativa sinaliza, pois, a relevância dos fundamentos para a validade das decisões que emanam do Poder Judiciário.
Evidente, de outro giro, que a fundamentação representa ponte - necessária, como se viu - entre a realidade que emerge do processo e o decisum do magistrado.

Vale dizer, a fundamentação somente pode ser tida por idônea, e somente atenderá ao quanto reclama a sua finalidade, se estiver balizada pela realidade fática e jurídica que circunda os fatos em que se detém o julgador. E a reconstrução da realidade fática, no bojo do processo civil, está intimamente conectada às regras da distribuição do ônus da prova.
Essas considerações que ora se expõem, eminentemente teóricas, têm a finalidade de conduzir a uma conclusão que, sobre ser lógica, é normativa: a decisão judicial que se pretenda válida precisa estar escorada na porção da realidade que se pode extrair do processo.
Emprestando concretude a tais premissas é preciso gizar que, a par do inexorável reconhecimento da existência do esquema fraudulento de maneira geral, caminha a exigência de que a solução de qualquer demanda judicial se atenha aos elementos formalmente inseridos no processo.
Porque não basta a participação de determinadas personagens nos procedimentos licitatórios impugnados na inicial para se dizer, de maneira segura, que ele foram realizado para o cometimento de fraude, figurando dentre inúmeras outras licitações viciadas.
Evidente que o somatório de peculiaridades das licitações descritas na exordial - participação das empresas dos Vedoin, tendo por objeto a aquisição de ambulâncias a partir da liberação de verbas oriundas de convênio celebrado com o FNS e destacadas do orçamento da União por emendas parlamentares do réu - configura indisfarçável indício de que ele agiu movido por fim outro que não a satisfação do interesse público.
Mas tal presunção inicial não pode ter o condão de justificar provimento judicial condenatório se não estiver aliada a outros elementos que demonstrem a presença dos requisitos legais que configuram o ato ímprobo, porque, admitindo-se expedientes deste jaez, ter-se-ia aberta a porta para o arbítrio do Poder da República cuja função precípua é diametralmente oposta.
Imagine-se, por hipótese, que determinado deputado federal, imbuído de boa-fé e movido exclusivamente pela idéia de bem-estar da comunidade que o elegeu, apresenta emenda orçamentária e consegue a liberação de recursos para a construção de obra pública - sabidamente necessária para a população local. O procedimento se realiza dentro dos mais rígidos grilhões legais e, realizada a licitação, culmina com a vitória de determinada empresa. Mas, após a contratação realizada pelo Poder Público e realização da obra, descobre-se que a contratada já havia se envolvido em fraudes em outros Municípios, que vieram a ser cabalmente demonstradas. Tal fato, por si só, justifica qualquer impugnação àquele certame e, antes dele, à atuação do parlamentar? Ora, desde que não se comprove que neles há vício, aquela peculiaridade, em princípio, não os macula.
O mesmo raciocínio se aplica aos fatos ora analisados. Vale dizer, qualquer condenação que venha a ser proferida neste feito está condicionada à demonstração de que tenha ocorrido vício no proceder do réu - do contrário, não se teria como fundamentá-la adequadamente.
Porque, se a existência do esquema criminoso desarticulado pela Polícia Federal configura fato notório, a dispensar a produção de prova (CPC, art. 334, inciso I), o mesmo não se pode dizer quanto à 'participação' do réu nas específicas licitações em que ora se atém.
Fincadas estas necessárias balizas, passo a apreciar o quanto dos autos consta.
2.2.3 Atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito
Consoante estabelecido no artigo 9º da Lei nº 8.429/92:
'Art. 9° Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, e notadamente:
[...]' (destaquei)
Do dispositivo legal extrai-se que a imposição das sanções previstas no artigo 12, inciso I da referida lei pressupõe o enriquecimento ilícito do agente público e pessoas a ele equiparadas.
Consoante lição de Waldo Fazzio Júnior:
'Em busca dos traços essenciais para a caracterização do enriquecimento ilícito do agente público, segundo a Lei nº 8.429/92, do sintético ao analítico, verifica-se que o enriquecimento ilícito do agente público resulta da somatória de quatro elementos nucleares, que podem ser resumidos assim:
- percepção de vantagem patrimonial, pelo agente público;
- ausência de fato lícito gerador da vantagem interna ou externa;
- conduta (comissiva ou omissiva) administrativa proibida; e
- liame causal entre a conduta administrativa e a vantagem patrimonial.
A contrario sensu, não se perfaz a figura do ato de improbidade causador de enriquecimento ilícito se:
- o agente não aufere vantagem patrimonial além de seus subsídios; ou

- se a vantagem eventualmente recebida não se relaciona com nenhuma conduta administrativa ilícita.' (em: ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Doutrina, Legislação e Jurisprudência. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 91 - grifo meu)

Ou seja, decorrência lógica da significação semântica da locução 'enriquecimento ilícito', pressuposto da caracterização de ato de improbidade desta espécie é a percepção de vantagem patrimonial.

Ocorre que, no caso dos autos, não há nenhum elemento de prova que indique que o réu tenha auferido vantagem patrimonial a partir dos fatos declinados na exordial.

Vale repisar que sem que tal peculiaridade possa ser extraída do conjunto probatório constante do caderno processual, não há como se fundamentar validamente qualquer condenação por ato de improbidade tipificado no artigo 9º da Lei nº 8.429/92.

Novamente oportuno trazer à baila o quanto sustenta o supracitado autor mais adiante na mesma obra. Realidade infeliz, mas que não pode ser desconsiderada:

'A elucidação segura, não mera suspicácia, de conexões disfarçadas por manobras triangulares e pelo descompasso temporal entre o ilícito e sua retribuição, demanda profundas investigações. A conseqüente demora, às vezes, cede ao decurso de prazos prescritivos ou, em outras situações, não logram alcançar a certeza necessária e suficiente, para o ajuizamento positivo de persecução judicial.

Certamente, esses percalços têm sido parcialmente suplantados, em parte, pelas corregedorias, controladorias e auditoriais permanentes, e pelas apurações no âmbito da Receita Federal, mas a exigência de se obter conclusões tecnicamente sólidas, pressuposto técnico de eventuais condenações, acarreta a incontornável procrastinação e alimenta a crença social de que no âmbito político-administrativo impera a impunidade, sem embargo desse ingente empenho investigatório.' (mesma obra, p. 94 - grifo meu)

É que, malgrado se tenha conhecimento da existência do esquema engendrado para desviar recursos dos cofres da União, malgrado se saiba que aquela estratégia somente se instaurou país afora com a conivência e até participação de autoridades do mais alto escalão da República - o que faz brotar o desejo de condenação dos responsáveis -, destituída de prova a ação judicial não pode lograr êxito, sob pena de eventualmente se condenar quem não cometeu ilícito algum - ou, no ponto, quem não obteve enriquecimento ilícito.

O que se tem, portanto, é que não está demonstrada a realização de ato que se subsuma ao artigo 9º da Lei nº 8.429/92, porque não há qualquer prova de enriquecimento do réu.

Aqui vale destacar que ainda que os próprios Vedoin tenham feito expressa menção ao réu em seus depoimentos perante a Subseção Judiciária de Cuiabá/MT, chegando a afirmar que recebeu comissão de 10% em troca da liberação dos recursos públicos (fl. 1726), a autora não cuidou de comprovar o enriquecimento ilícito do ex-deputado.

No ponto, necessário mencionar a peculiaridade de que a União juntou inúmeros documentos, dentre os quais comprovantes de depósitos em contas bancárias de inúmeros outros parlamentares citados pelos Vedoin (fls. 1250/1504), mas, curiosamente, nenhum daqueles documentos se refere ao réu desta ação.

A condenação por ato de improbidade que cause enriquecimento indevido pressupõe, logicamente, a demonstração do enriquecimento indevido. Não demonstrada tal situação nos autos, até se poderia imaginar - em se admitindo a participação do réu no esquema criminoso - que a retribuição pelos favores prestados à quadrilha seria dada de outra forma, ou indiretamente, como através do financiamento de campanhas, etc.

Tais presunções, contudo, não são suficientes para embasar condenação por enriquecimento indevido.

Quanto a esta espécie de atos ímprobos, portanto, não há prova que autorize acolher o pedido condenatório.

2.2.4 Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário

A tipificação de atos que ocasionem prejuízo ao erário como atos de improbidade administrativa está no artigo 10 da Lei nº 8.429/92:

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

[...]' (destaquei)

Valendo-me novamente do ensinamento de Waldo Fazzio Júnior, tem-se que:

'Ato de improbidade lesivo ao erário levado a efeito pelo titular de vínculo administrativo é qualquer conduta ilegal que ofenda a integridade do patrimônio público econômico, compreendidos os três setores em que há gerenciamento e destinação de valores e bens públicos' (obra citada, p. 121)

Segundo consta da inicial, o prejuízo experimentado pelos cofres públicos residiria no superfaturamento das ambulâncias adquiridas pelos municípios beneficiados por recursos das emendas parlamentares do réu.

Consoante se extrai dos já mencionados relatórios da CGU, o réu apresentou inúmeras emendas parlamentares (fls. 1773/1783) para a liberação de recursos a municípios para a aquisição de UMS. De tal

universo, a União menciona 19 emendas que resultaram em licitações vencidas pelas empresas da família Vedoin. Então, o prejuízo ao erário, na ótica da autora, seria os valores que as empresas receberam a mais, tendo-se por base o valor de mercado das ambulâncias.

Extrai-se dos relatórios da CGU que daquele rol de licitações fraudulentas, 7 apresentaram, segundo os critérios daquele órgão da Presidência da República, superfaturamento. Refiro-me aos seguintes processos: a) convênio nº 3600/2002, entre FNS e município de Boa Ventura de São Roque/PR, com prejuízo à União estimado em R$ 4.644,67 (fls. 1931/1953); b) convênio nº 3651/2002, entre FNS e município de Guamiranga/PR, com prejuízo à União estimado em R$ 16.309,02 (fls. 1968/1987); c) convênio nº 1348/2001, entre FNS e município de Pitanga/PR, com prejuízo à União estimado em R$ 19.802,29 (fls. 2032/2057); d) convênio nº 3799/2002, entre FNS e município de Laranjal/PR, com prejuízo à União estimado em R$ 3.467,32 (fls. 2261/2277); e) convênio nº 931/2002, entre FNS e município de Mandaguari/PR, com prejuízo à União estimado em R$ 2.428,04 (fls. 2289/2310); f) convênio nº 199/2001, entre FNS e município de Nova Laranjeiras/PR, com prejuízo à União estimado em R$ 28.905,72 (fls. 2314/2329); g) convênio nº 141/2001, entre FNS e município de Santa Tereza do Oeste/PR, com prejuízo à União estimado em R$ 27.241,67 (fls. 2405/2421).

E, aqui, convém mencionar que os elementos constantes de tais relatórios são suficientemente idôneos para comprovar os fatos a que dizem respeito. Vale dizer, o quanto ali exposto partiu de análise técnica criteriosa e goza de presunção de veracidade - presunção esta que não foi desconstituída pelo réu.

A par da aquisição de UMS por valor superior ao de mercado, é de se observar que a doutrina, não se prendendo exclusivamente à idéia vulgar de prejuízo ao erário como sendo o puro e simples desvio de verba pública para finalidade particular, leciona que também configura dita lesão o emprego irregular dos recursos públicos, ainda que, em primeira análise, direcionados para a consecução da atividade administrativa. Essa a lição de Waldo Fazzio Júnior à qual me refiro:

'As modalidades de atos de improbidade lesivos ao erário retratam o uso da motivação, em dissonância com os verdadeiros objetivos das destinações financeiras encetadas pelo Poder Público. Em outros termos, fundamenta-se o apoio a pessoas jurídicas privadas, com esteio em necessidades e a partir da relevância dos serviços que deveriam prestar, mas o cotejo dessas razões com os resultados das transferências de bens e valores públicos, para tais entes, acaba por iluminar a indesejável constatação de que tanto as necessidades são artificiais como os serviços anelados são impontuais.

Nesse contexto de descompasso entre o porquê e o concreto para que, do trânsito financeiro, do público para o semi-privado, são detectados os mais expressivos exemplos de improbidade administrativa. Não é, pois, na relação de colaboração público-particular ou no compartilhamento de serviços públicos que se alocam os atos de improbidade administrativa, mas no desvirtuamento dessa conjunção desejável a todos os títulos.' (obra citada, p. 122 - grifo meu)

Demonstra o trecho transcrito que o desvio de finalidade dos agentes públicos no desempenho de suas atribuições bem pode caracterizar ato ímprobo, porquanto a lesão ao erário não se configura apenas na subtração patrimonial, mas também na destinação ilícita dos recursos, em sentido amplo, da Administração.

Tais considerações encontram evidente ressonância no argumento da União de que algumas das ambulâncias adquiridas pelos municípios encontravam-se, quando do ajuizamento da ação, sub-utilizadas.

Trata-se de peculiaridade que potencialmente revela que, talvez, a aquisição das ambulâncias não fosse verdadeiramente necessária à população local, sugerindo eventual satisfação de interesse outro que não o atendimento à saúde dos munícipes - o que configuraria, como transcrito acima, 'o uso da motivação, em dissonância com os verdadeiros objetivos das destinações financeiras encetadas pelo Poder Público'.

Sem embargo, entendo que tal desvio de finalidade não poderia ser imputado ao réu desta ação, dado o enfoque de sua participação no esquema de fraudes. Por este tipo de lesão ao Poder Público deveriam responder as autoridades municipais envolvidas nas licitações.

Feita essa ressalva, tenho que está, pois, devidamente evidenciado e delineado o prejuízo causado ao erário em referidas licitações.

E os elementos de prova trazidos ao processo conduzem à conclusão de que o réu efetivamente teve participação ativa no cometimento de tais abusividades - refiro-me às aquisições superfaturadas. Há, ao que penso, mais do que indícios de que o réu aderiu ao esquema criminoso.

Com efeito, a apresentação de inúmeras emendas ao orçamento da União, aliada ao fato de que em 19 delas as empresas dos Vedoin sagraram-se vencedoras, e que em 7 delas apurou-se prejuízo aos cofres públicos, desborda da mera coincidência. E, para dissipar qualquer dúvida que o receio de se cometer injustiças possa ainda trazer, o nome do réu foi expressamente mencionado pelos mentores do esquema em seus interrogatórios perante a Subseção Judiciária de Cuiabá/MT.

E aqui vale frisar que Darci Vedoin, ouvido nestes autos através da expedição de carta precatória, expressamente ratificou o conteúdo do depoimento prestado naquele processo criminal. Então, não se trata apenas de aferir a validade da prova emprestada trazida pela União - gize-se, plenamente válida, pois submetida ao contraditório -, mas de decidir a partir da prova produzida nestes próprios autos.
Esta testemunha - ouvida como informante - expressamente reconheceu que havia prévio ajuste para direcionamento de licitações. Bem verdade que ela negou a existência de superfaturamento, o que, como se viu acima, não encontra ressonância na prova documental produzida que, entendo, deve prevalecer pelo quanto já exposto.
De outro giro, Luiz Antônio também foi ouvido - como informante - e ratificou seu depoimento prestado no processo criminal, chegando a afirmar expressamente que conhecia o sr. Basílio Villani.
Não há como negar, portanto, que são muitos elementos que convergem para a mesma conclusão: o réu tinha conhecimento das articulações da quadrilha e livremente aderiu a seus malfeitos.
Uma vez evidenciado que o réu participou de esquema que causou prejuízo ao erário, cabe mencionar que a lei, para a responsabilização por ato de improbidade desta espécie exige, como elemento subjetivo, não somente o dolo, mas permite a condenação também pela forma culposa:
'Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
[...]
V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;
[...]
VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;
[...]
XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;' (destaquei)
Tenho que está bastante claro que o réu teve conhecimento: do esquema fraudulento; da maneira como operavam os Vedoin; da destinação dos recursos das emendas que apresentou; da burla aos processos licitatório. Agiu guiado por este conhecimento, visando algo mais do que a satisfação do interesse público. Está evidenciado seu dolo.
Ainda que assim não fosse, o fato de ter apresentado uma série de emendas ao orçamento da União com uma mesma finalidade, cujos recursos acabaram por locupletar ilicitamente a quadrilha dos Vedoin, configura verdadeira negligência do parlamentar, evidenciando se não o dolo - que efetivamente me parece claro -, ao menos sua culpa.
E como a norma legal se dá por satisfeita com a conduta culposa, não há como escapar da condenação do ex-deputado.
Necessário mencionar que o réu procurou produzir prova testemunhal em sentido contrário ao quando estampado nos documentos juntados ao caderno processual. Assim, foram ouvidas as testemunhas Plínio Rosa Filho (fl. 3111), Francisco Villani da Silva (fl. 3112) e Gentil Paske de Faria (fl. 3114).
Contudo, seus depoimentos não trouxeram elementos que efetivamente confrontassem a conclusão de que o então deputado federal Basílio Villani envolveu-se no esquema fraudulento.
Com efeito, a primeira testemunha relatou que trabalhou no gabinete do ex-deputado até o ano de 2000 - antes, portanto, da apresentação das emendas para desvio de verbas públicas. Relatou que jamais teve notícia de emendas parlamentares para a liberação de recursos para aquisição de UMS, sendo que a existência de tais emendas é fato notório/incontroverso.
De relevante em seu depoimento apenas a informação da sistemática de trabalho no que diz respeito às emendas parlamentares: segundo a testemunha, o contato político para a apresentação de emendas era feito diretamente pelo parlamentar, enquanto a burocracia ficava a cargo da assessoria - notícia que corrobora com a conclusão de que o réu entabulou diretamente tratativas com prefeitos para a perpetração das irregularidades.
A segunda testemunha da defesa trabalhou com o réu até o ano de 2002. Ela expressamente afirmou que conheceu, ainda que de vista, os Vedoin em ocasiões de visita deles ao escritório do parlamentar em Curitiba - não é, rigorosamente, informação que favoreça a tese defensiva.
Bem verdade que referido ex-assessor do ex-deputado procurou demonstrar o bom caráter do réu. Mencionou, por outro lado, que as emendas eram elaboradas pelos assessores, e não pelo parlamentar. Contudo, tal informação, além de ser contraditória com o afirmado pela primeira testemunha, na parte em

que menciona o envolvimento do réu com os prefeitos municipais, não exclui a presunção de que, por óbvio, era o parlamentar quem orientava o que deveria ser feito. A formalização da emenda estar a cargo de uma ou outra pessoa, a bem da verdade, em nada infirma a existência do esquema fraudulento, que gravita em torno dos contatos anteriores a sua elaboração e destinação posterior dos recursos.
Por fim, a terceira testemunha, ainda que tenha 'abonado' a conduta do réu, expressamente afirmou que foi prefeito municipal antes da elaboração das emendas ora questionadas, não tendo conhecimento dos fatos.

A par do depoimento de testemunhas, e no mesmo sentido do quanto acima exposto, tem-se que o réu também procurou eximir-se da responsabilidade pela apresentação de emendas tentando demonstrar que nem seus ex-assessores nem ele estão respondendo a processos disciplinares na Câmara dos Deputados pelos atos que lhe são imputados (fl. 3443), já que, consoante se infere do expediente juntado às fls. 3318 e 3359/3362, inexistem tais processos. Trata-se, porém, de alegação que em nada modifica o quanto apurado nestes autos.
Diante desse quadro, entendo que está devidamente comprovada: a existência do esquema fraudulento; a participação do réu nele; a existência de prejuízo ao erário.
Assim, se por um lado não há elementos para acolher o pleito de condenação do réu às penas previstas no artigo 12, inciso I, da Lei nº 8.429/92, por outro não há como não acolher o pedido sucessivo, de condená-lo às penas previstas no artigo 12, inciso II, do referido diploma legal.
2.3 Delimitação das penas
A Lei nº 8.429/92 prevê a possibilidade de aplicação das seguintes penas para os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário:
'Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:
[...]
II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;
[...]'
Consoante a própria dicção legal, as penas previstas podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.
Passo, pois, a analisar quais as reprimendas adequadas ao réu.
De plano, registro que a suspensão dos direitos políticos me parece inarredável. É que o réu, quando do cometimento dos atos ímprobos, exercia o mandato de deputado federal. Ou seja, valendo-se de cargo do mais alto relevo para a República, deturpou o princípio democrático (CF, art. 1º, p. único) e exerceu o mandato para fins escusos.

Ainda, a persistência na atividade ilícita por longo período de tempo, lesando não apenas o patrimônio da autora, mas também de inúmeros municípios, recomenda que a fixação de tal pena se dê no patamar máximo.
Assim, o réu terá suspensos seus direitos políticos (CF, art. 15, inciso V), pelo prazo de oito anos.
O ressarcimento integral do dano me parece inerente ao ato que causa prejuízo ao erário. Trata-se de decorrência lógica da idéia de imprescritibilidade da ação para reparação dos cofres públicos (CF, art. 37, § 4º).
Quanto a esta obrigação que ora se impõe ao réu, convém tecer algumas considerações.
É que malgrado a decisão que deferiu o bloqueio cautelar de bens do réu tenha considerado que o prejuízo ao erário equivale, em termos quantitativos, ao valor da totalidade das licitações cujos contratos foram pagos com recursos obtidos pelo réu através das emendas parlamentares (fls. 3136/3140), não comungo de tal entendimento.
Penso que o prejuízo efetivamente causado aos cofres da União equivale à quantia que excedeu ao valor apurado pela CGU para cada uma das ambulâncias adquiridas. Com efeito, o montante apurado pela autora a título de prejuízo ao erário me parece dissociado da realidade.
É que considerar que a integralidade dos recursos passados aos municípios a partir dos convênios celebrados reflete adequadamente o prejuízo causado é olvidar que, ainda que mediante fraude, os

municípios foram agraciados com a verba e adquiriram as ambulâncias. Então o prejuízo não reside na integralidade dos repasses, mas naquilo em que o uso da verba pública apartou-se da realidade - ou seja, no superfaturamento detectado.
Daí que, com base nos relatórios das auditorias trazidos aos autos - que me parecem dignos de crédito -, tem-se os seguintes valores de excesso:

MUNICÍPIO	**VALOR**	**FL.**
Boa Ventura de São Roque	R$ 4.644,67	1952
Guamiranga	R$ 16.309,02	1993
Pitanga	R$ 19.802,29	2056
Laranjal	R$ 3.467,32	2276
Mandaguari	R$ 2.428,04	2309
Nova Laranjeiras	R$ 28.905,72	2329
Santa Tereza do Oeste	R$ 27.241,64	2421
TOTAL	**R$ 102.798,73**	

Nos demais processos licitatórios, a CGU não apurou prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento - não se podendo considerar, à conta do réu, os casos em que não foram localizados equipamentos nas ambulâncias (por exemplo, no Município de Céu Azul), pois não se relacionam com fatos de sua responsabilidade, ou ligados a sua atividade.
Assim, o montante a ser ressarcido pelo réu equivale às quantias acima descritas, que serão atualizadas monetariamente, conforme Manual de Cálculos do CJF, para cada licitação considerada individualmente, desde o momento que a verba saiu dos cofres da União.

Sobre tais quantias incidirão juros de mora no importe de 1% ao mês, tendo por termo inicial as mesmas datas acima descritas, nos termos da súmula nº 54/STJ, que me parece perfeitamente aplicável ao caso em tela.
Ainda, o réu deverá pagar multa, que fixo em duas vezes o valor do prejuízo ao erário, tendo em vista a finalidade pedagógica inerente a esta sanção.
Por fim, também ficará vedado ao réu contratar com o Poder Público pelo prazo de 5 (cinco) anos, visto que seria absurdo permitir que aquele que no exercício de tão relevante função desprezou o próprio Poder Público, venha a com ele celebrar qualquer tipo de avença.
Em arremate, e como uma forma de alento diante de tão triste realidade em nosso país, vale ilustrar como os participantes do esquema dos sanguessugas começam a colher os frutos plantados:
'CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. DEPUTADO FEDERAL: EMENDAS PARLAMENTARES PARA A AQUISIÇÃO DE AMBULANCIA: PERCEPÇÃO DE COMISSÃO. LICITAÇÃO FRAUDULENTA. EMPRESAS FANTASMAS. 1. A apresentação de emenda ao orçamento mediante a percepção pelo parlamentar de comissão de 10% (dez por cento) do valor da operação configura improbidade administrativa, com violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, previstas no art. 37 da Constituição Federal, agravados pela ocorrência de enriquecimento ilícito, na forma proibida pelo art. 9º da Lei 8429/1992, especialmente o previsto nos incisos I e inciso IX, bem como de lesão ao erário na forma do art. 10, incisos I, II, V e VIII, da mesma lei. 2. Condenação do ex-deputado as penas de ressarcimento do dano apontado pela CGU, perda do cargo público, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos, suspensão dos direitos políticos por dez anos e multa civil de 100 (cem) vezes o valor do dano. 3. Os empresários apelados foram os mentores intelectuais da ardilosa rede criada para a venda superfaturada de ambulâncias para pequenas municipalidades, movimentando de forma irregular mais de R$ 110.000.000,00 (cento e dez milhões de reais). Suas ações deliberadas de aliciar Deputados Federais

para a apresentação de emendas parlamentares para a aquisição de ambulâncias, mediante a percepção de comissão, a criação de empresas fantasmas para esquentar licitações fajutas tipificam as improbidades administrativas previstas nos art. 9º, XI, e art. 10, incisos I, V, VIII, c/c com o disposto no art. 3º da Lei 8429/1992. 4. Condenação dos empresários às penas de ressarcimento do dano apontado pela CGU, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos, suspensão dos direitos políticos por dez anos e multa civil de 100 (cem) vezes o valor do dano, para cada um deles. 5. Ausente demonstração de que o prefeito municipal estivesse mancomunado com o esquema ilegal, ainda que de forma meramente culposa, impossível sua condenação por ato de improbidade. 'A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil'. (STJ, 1ª T, RESP 213994/MG, Relator Ministro GARCIA VIEIRA, DJ 27.9.1999, p. 59). Demais, suas contas foram regularmente aprovadas e as irregularidades formais da licitação, por si só, não configurariam ato ímprobo. As prefeituras de pequenas cidades são, regra geral, desprovidas de estrutura para dar regular andamento aos serviços que lhes são afetos, seguindo corretamente todos os passos estabelecidos na legislação administrativa para a regularidade de seus atos. 6. Apelação parcialmente provida.' (destaquei)
(AC 200843000073697, JUIZ FEDERAL GUILHERME MENDONÇA DOEHLER (CONV.), TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 DATA:19/08/2011 PAGINA:54.)

E dos fundamentos do Parecer Ministerial extraio:

(...)
Merece parcial reforma a sentença.
O ato de improbidade administrativa exige para sua consumação um desvio de conduta do agente público, que no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio publico, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no art. 11 da Lei de Improbidade.
A própria Constituição Federal abarca em seu artigo 37, §4ª, as possibilidades de sanções aplicáveis aos agentes públicos que praticarem atos de improbidade administrativa:
Art. 37. (...)
§ 4º - 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, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.
Em regulamentação ao dispositivo constitucional, a Lei n. 8.429, de 02 de julho de 1992, definiu os atos caracterizadores de improbidade administrativa, especificando-os em três categorias diversas, de acordo com os níveis gradativos de gravidade da conduta e de ofensa ao patrimônio público: atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.
De acordo com o artigo 9º da Lei em referência, 'constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade (...)'.
Por sua vez, o artigo 10 do destacado texto legal expressa que 'constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei (...).'
Completando o ciclo de conceituações, a Lei n. 8.429/1992, em seu artigo 11, giza que 'constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (...)'.
Ao sentenciar o presente caso, o magistrado considerou, corretamente, que a conduta do réu incidiu no art. 10 da Lei 8.429/92, visto que causou prejuízo ao erário, seja por ato doloso ou culposo, in verbis:
Tenho que está bastante claro que o réu teve conhecimento do esquema fraudulento; da maneira como operavam os Vedoin; da destinação dos recursos das emendas que apresentou; da burla aos processos licitatório. Agiu guiado por este conhecimento, visando algo mais do que a satisfação do interesse público. Está evidenciado seu dolo.
Ainda que assim não fosse, o fato de ter apresentado uma série de emendas ao orçamento da União com uma mesma finalidade, cujos recursos acabaram por locupletar ilicitamente a quadrilha dos Vedoin, configura verdadeira negligência do parlamentar, evidenciando se não o dolo - que efetivamente me parece claro -, ao menos sua culpa.

E como a norma legal se dá por satisfeita com conduta culposa, não há como escapar da condenação do ex-deputado.
Igualmente acertou ao não acolher a tese ventilada na inicial, segundo a qual Basílio Villani teria obtido vantagem patrimonial com o referido esquema criminoso, em razão de que não há nenhuma prova concreta de que recebera valores com a sua participação, mas tão somente a alegação dos irmãos Vedoin de que o ex-deputado recebia comissão de 10%.
Todavia, incorreu em erro ao não qualificar as ações praticadas pelo réu como 'ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública'.
Senão vejamos nós.
Salienta-se, por oportuno, que ao decidir o presente caso, o juízo a quo, data máxima vênia, contradiz-se, visto que não incluiu a conduta do réu como violadora dos princípios da administração pública, entretanto, teceu os seguintes termos:
De plano, registro que a suspensão dos direitos políticos me parece inarredável. É o que o réu, quando do cometimento dos atos ímprobos, exercia o mandato de deputado federal. Ou seja, valendo-se de cargo do mais alto relevo para a República, deturpou o princípio democrático (CF, art. 1º, p. Único) e exerceu o mandato para fins escusos. (grifo nosso)
Ora, se o ex-deputado federal valeu-se de seu cargo para fins escusos, nas palavras do magistrado 'deturpando princípio democrático', por obvio que, além de causar prejuízos ao erário, consequentemente também violou princípios da administração pública.
Com efeito, ao apresentar inúmeras emendas ao orçamento da União para compra de ambulâncias, sendo que em 19 delas as empresas dos Vedoin sagraram-se vencedoras, e, em 7 delas apurou-se prejuízo aos cofres públicos, como ressaltou o juízo a quo, 'desborda-se da mera coincidência'.
Soma-se a isso, o testemunho de Francisco Villani da Silva (fl. 3112 dos autos originários), depoente arrolado pelo próprio réu, que afirmou expressamente que conheceu os Vedoin em ocasiões de visita deles ao escritório do parlamentar em Curitiba.
Vale destacar que os Vedion mencionaram o nome do réu em seus depoimentos perante a Subseção Judiciária de Cuiabá/MT, afirmando ainda que Basílio Villani recebia comissão de 10% em troca da liberação dos recursos públicos.
Visto isso, convêm ressaltar o que disciplina o inciso I, do art. 11, da Lei nº 8.429/92, verbis:
Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, julgando os gestores municipais envolvidos no esquema ilícito em tela, enquadrou a conduta dos mesmos como violadora dos princípios da legalidade, isonomia e impessoalidade, norteadores da Administração Pública. Verbis:
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVOS RETIDOS. PRAZO EM DOBRO. DESCABIMENTO NO PROCESSO ELETRÔNICO. PERÍCIA CONTÁBIL. DESNECESSIDADE. CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 'MÁFIA DAS AMBULÂNCIAS'. LICITAÇÃO FRAUDULENTA. SUPERFATURAMENTO. DANO AO ERÁRIO. SANÇÃO. PROPORCIONALIDADE. PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO DEFICITÁRIA.
(...)
8. O modus operandi adotado na municipalidade auditada é em tudo semelhante ao verificado em diversos outros entes municipais brasileiros que participaram do esquema fraudulento de licitações da 'Máfia das Ambulâncias', existindo, portanto, elementos suficientes para demonstrar a presença do dolo nas condutas dos réus, que, de forma livre e espontânea, anuíram com as condutas impugnadas e desconsideraram os princípios da legalidade, da isonomia e da impessoalidade - que devem nortear a atuação da Administração Pública na condução de suas relações com os particulares.
9. As penas devem ser fixadas de modo adequado (compatíveis com o fim visado, qual seja, reprimenda a uma atuação administrativa desleal), necessário (haja vista inexistir meio menos gravoso para atingir o objetivo legal, que é a busca do respeito incondicional aos princípios da Administração Pública e a recomposição ao erário) e proporcional em sentido estrito, devendo ser aptas a garantir a exemplaridade da punição (observando paralelismo com o montante do dano causado). (TRF4. Apelação Cível nº 5032862-19.2012.404.7000. Terceira Turma. Relator Fernando Quadros da Silva. Unanimidade. DE. 29/10/2014)
ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE DA UNIÃO. CONVÊNIO ENTRE UNIÃO E MUNICÍPIO. AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

APELAÇÃO. ANIMUS ÍMPROBO. DEMONSTRADO. IRREGULARIDADES. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE. APLICAÇÃO DE PENAS. ADEQUAÇÃO.
1. A União tem legitimidade para ajuizar ação civil pública buscando responsabilizar os agentes por ato de improbidade consistente em fraude na realização do objeto-fim de Convênio firmado entre o Município e a União de repasse de verbas federais.
2. A improbidade é caracterizada pela conduta desonesta e ilegal do agente público. Este se prevalece da sua investidura pública, seja para obter benefício próprio em prejuízo da administração pública, seja atentando contra os princípios que a rege.
3. Restou demonstrada a prática de ato de improbidade administrativa pelos réus por afronta aos princípios da administração pública.
4. Adequada a aplicação das penas cominadas.
5. Improvimento das apelações. (TRF4. AC 5002592-66.2013.404.7003, Rel. Des. Fed. CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Terceira Turma, Data da Decisão 30/04/2014, D.E. 02/05/2014) (Grifo nosso)
Assim, diante das provas juntadas aos autos, inegável que Basílio Villani, além de causar lesão ao erário, também violou princípios da administração pública, em razão de que utilizou-se do seu mandato de deputado federal para atuar em organização ilícita, 'praticando ato visando fim proibido em lei'.
Como consequência óbvia do enquadramento do réu na prática de, não somente atos de prejuízo ao erário, mas também de violação aos princípios da administração pública, impõe-se a majoração da pena aplicada, ratificando-se a tese defendida pelo Ministério Público Federal em recurso de apelação (evento 2 - APELAÇÃO 171).
Com efeito, como bem destacado pelo i. Procurador da República atuante em primeiro grau, 'a sanção deve guardar relação com o ilícito praticado, variando qualitativamente e quantitativamente conforme a lesividade da conduta. Desta forma, não há como aceitar que o réu seja condenado a uma multa no montante de apenas duas vezes o valor do prejuízo quando a prática dolosa do ato de improbidade revelou-se de intensa reprovabilidade, por macular a honra da Administração e o próprio princípio da moralidade administrativa. Certo é que a sentença do juízo a quo equivocou-se neste ponto, tendo em vista a falta de proporcionalidade entre a prática do autor e a pena de multa aplicada.'.
Ainda no que concerne às penas aplicadas, a sentença também merece reforma nos termos expostos pela União em recurso de apelação (evento 2 - APELAÇÃO180), para que o réu fique impedido de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, sanções essas com previsão no inciso II, do art. 12, da Lei 8.429/92, posto que o direito de receber incentivos fiscais ou creditícios se afiguravam absolutamente incompatíveis com o agente que restou condenado pela prática de ato de improbidade administrativa.
III - CONCLUSÃO
Em face do exposto, opina o Ministério Público Federal pelo provimento da remessa oficial para condenar o réu às penas previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, pelo provimento dos apelos da União e Ministério Público Federal, para fins de majoração da pena aplicada e proibição do réu receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, nos termos do inciso II, do art. 12, da Lei 8.429/92, bem como pelo desprovimento do apelo do réu.
(...)

Compulsados os autos, perfilho posição alinhada, em parte, com a do Parecer Ministerial no sentido da reforma parcial da sentença.

Quanto ao apelo da União

O apelo da União, quanto à aplicação integral das sanções previstas no art. 12, II, da Lei de Improbidade, merece acolhida.

O inciso II do art. 12 da Lei de |Improbidade dispõe, *verbis*:

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou

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

Ora, a par da discussão sobre o fato de se estar ou não diante de uma única sanção, o fato é que soa incompatível fixar a pena de não contratação com o Poder Público, reconhecendo, no entanto, estar o réu apto a receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, a exemplo de um financiamento a juros módicos ou uma isenção de tributos.

Não há dúvida que a *mens legis* tem o efeito de inibir a concessão de qualquer beneficio de natureza econômica ao agente reconhecidamente ímprobo.

Assim, a limitação aparentemente estabelecida na sentença recorrida tem o efeito de retirar congruência da norma punitiva, pois, em tese, proíbe a contratação do réu com o Poder Público, porém, permite que benefícios econômicos de outras naturezas sejam concedidos ao malfeitor, o que é inconciliável.

Portanto, merece reforma a sentença para aplicar ao réu, a pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio, pelo prazo de cinco anos.

Acresça-se que tal proibição deve ser extensiva às pessoas jurídicas das quais o condenado seja sócio majoritário, anotando que em consulta ao Cadastro Nacional de Empresas vê-se que o réu Basílio Villani é sócio e administrador da empresa PARANGRAF EDITORA GRÁFICA LTDA (CNPJ 81.175.630-0001-07).

Quanto ao apelo do Ministério Público Federal

Quanto à majoração do valor da multa aplicada em desfavor do réu, objeto do apelo do MPF, a despeito das razões recursais, mantenho o provimento sentencial.

Em primeiro lugar, saliento que o Juízo *a quo* considerou que a conduta do réu incidiu exclusivamente no art. 10 da Lei nº 8.429/92, sendo que a pena de multa na hipótese, nos termos do art. 12, II, da referida lei, tem previsão de no máximo duas vezes o valor do dano.

Defende o Ministério Público que houve erro na sentença ao não qualificar as ações praticadas pelo réu também como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública. Repiso, no aspecto, excertos do Parecer Ministerial:

Salienta-se, por oportuno, que ao decidir o presente caso, o juízo a quo, data máxima vênia, contradiz-se, visto que não incluiu a conduta do réu como violadora dos princípios da administração pública, entretanto, teceu os seguintes termos:
De plano, registro que a suspensão dos direitos políticos me parece inarredável. É o que o réu, quando do cometimento dos atos ímprobos, exercia o mandato de deputado federal. Ou seja, valendo-se de cargo do mais alto relevo para a República, deturpou o princípio democrático (CF, art. 1º, p. Único) e exerceu o mandato para fins escusos. (grifo nosso)
Ora, se o ex-deputado federal valeu-se de seu cargo para fins escusos, nas palavras do magistrado 'deturpando princípio democrático', por obvio que, além de causar prejuízos ao erário, consequentemente também violou princípios da administração pública.
(...)

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, julgando os gestores municipais envolvidos no esquema ilícito em tela, enquadrou a conduta dos mesmos como violadora dos princípios da legalidade, isonomia e impessoalidade, norteadores da Administração Pública.
(...)

Em precedente de minha lavra - AC 5002592-66.2013.404.7003 -, citado pelo MPF, em feito que envolveu o mesmo esquema ilícito, já havia eu reconhecido que a conduta dos réus enquadra-se também nos tipos previstos no art. 11 da Lei de Improbidade.

Assim, com razão o Ministério Público, devendo ser reconhecido, em sede de remessa oficial, que além de causar lesão ao erário, o réu também violou princípios da Administração Pública, em razão de que utilizou-se do seu mandato de deputado federal para atuar em organização ilícita, praticando ato visando fim proibido em lei.

Sendo assim, nos termos do art. 12, III, da Lei de Improbidade, a multa, em tese, poderia ser majorada. Confira-se:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).
I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;
*II - **na hipótese do art. 10**, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, **pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano** e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;*
*III - **na hipótese do art. 11**, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, **pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente** e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.*

Segundo considerou a sentença, o prejuízo causado aos cofres da União foi da ordem de R$ 102.798,73 (cento e dois mil setecentos e noventa e oito reais e setenta e três centavos), de modo que a multa aplicada, de duas vezes o valor do dano, somaria R$ 205.597,46 (duzentos e cinco mil quinhentos e noventa e sete reais e quarenta e seis centavos), montante devidamente atualizado e acrescido de juros de mora de 1% ao mês.

Tomando em conta a apuração de tal valor, ainda que admitida a gravidade da conduta do réu e mesmo diante do reconhecimento da incidência do art. 11 da LIA ao caso, tenho que tal *quantum* não impõe majoração, sob pena de se tornar inexequível o cumprimento da medida.

Quanto ao apelo do réu Basílio Villani

Quanto ao apelo do réu Basílio Villani, de fato, nada há nos autos que comprove que o réu enriqueceu, pelo que afastada sobre sua conduta a incidência do art. 9º

da Lei nº 8.429/92. Não obstante, a teor do disposto nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei de Improbidade, deduz-se que nem todos os atos tidos como ímprobos precisam gerar enriquecimento ilícito. Para a incidência dos arts. 10 e 11 (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública) e das penalidades previstas no art. 12, II, da referida lei, dispensável qualquer prova de enriquecimento ilícito.

No mais, a teor da prova coligida aos autos, ainda que não haja comprovação de que o réu recebeu os 10% sobre os recursos orçamentários, não resta dúvida quanto à sua vinculação com a organização criminosa, gerando danos ao erário.

Como bem disse o MPF em suas contrarrazões, *demonstrado foi que as emendas foram apresentadas, e que o resultado disso foi a liberação de verbas para compra de ambulâncias superfaturadas, sendo que as auditorias efetuadas pela CGU, as quais gozam de presunção de veracidade, demonstraram-no bem: o cotejo entre os valores e as datas das emendas oferecidas e os créditos recebidos nas licitações já demonstram o nexo entre a conduta do réu e as compras superfaturadas, não havendo necessidade de prova de todos os trâmites pelos quais as verbas chegaram aos Municípios.*

Portanto, as relações entre as emendas oferecidas pelo deputado e as verbas liberadas para as licitações superfaturadas faz ficar evidente o vínculo e o resultado das ações coordenadas, sendo que a prova oral só veio a corroborar isso.

Oportuno aqui repisar o apontado no Parecer Ministerial no sentido de que o reú apresentou inúmeras emendas ao orçamento da União para compra de ambulâncias, sendo que em 19 delas as empresas dos Vedoin sagraram-se vencedoras, e, em 7 delas apurou-se prejuízo aos cofres públicos, o que, conforme ressaltou o juízo a quo, 'desborda-se da mera coincidência'.

E não há falar que a sentença baseou a condenação unicamente no depoimento dos membros da família Vedoin. Também o depoimento do próprio sobrinho do réu - José Francisco Villani da Silva - admitiu expressamente o contato dos Vedoin com o tio.

Ante o exposto, voto por dar provimento à remessa oficial para condenar o réu às penas previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, dar provimento ao apelo da União e negar provimento aos apelos do Ministério Público Federal e do réu Basílio Villani.

É o voto.

Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
Relator