



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA VARA ÚNICA DA  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE GUANAMBI/BA,**

Ref.: Inquérito Civil nº 1.14.009.000033/2012-71

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO DE  
EMPRESA DE FACHADA - DIRECIONAMENTO DA TOMADA DE PREÇOS Nº  
025/2011 – MUNICÍPIO DE GUANAMBI/BA.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio dos Procuradores da República abaixo subscritos, com amparo nos artigos 37, §§ 4º e 5º, e 129, inciso III, da Constituição Federal, vem propor **AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** contra:

**1 – CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA (então Prefeito)  
(\*);**

**2 – JOSÉ PAULO FERNANDES (então chefe de gabinete da  
Secretaria Municipal de Infraestrutura) (\*);**

**3 – MÁRCIO LUIZ MARQUES FERNANDES (então arquiteto da  
Secretaria de Infraestrutura) (\*);**

**4 – CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.  
(CFSC LTDA.) (\*);**

**5 – MARILU CARDOSO DE ARAÚJO (sócia-administradora da  
CFSC LTDA.)(\*);**

**6 – CÉLIO FERNANDES SANTANA (sócio da CFSC LTDA.) (\*);**

**7 – GILBERTO ÁLVARO PORTELLA BACELAR (responsável  
técnico da CFSC LTDA.)(\*1);**

<sup>1</sup>\*Dados omitidos para fins de divulgação



**pelos fundamentos de fato e de direito a seguir aduzidos:**

**RESUMO DA DEMANDA:** O escopo da presente demanda é a condenação dos acionados nas sanções previstas na Lei 8.429/1992, tendo em vista a responsabilidade que lhes recai pela prática de atos de improbidade administrativa, no âmbito da **Tomada de Preços nº 025/2011**, cujo objeto consistiu na contratação de empresa, com material e mão de obra, destinada à prestação de serviços de reforma das Escolas da Rede Municipal de Ensino, tendo sido sagrada vencedora a CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA. - CFSC LTDA .

### **A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.**

1. A legitimidade do Ministério Público Federal para promover ação civil com pedido de responsabilização por atos de improbidade administrativa, na defesa do Patrimônio Público, é indeclinável, nos exatos termos dos dispositivos prescritos nos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal.
2. Em reflexo a tais preceitos, observa-se ainda o art. 37 da Lei Fundamental, que estabelece os princípios reitores da Administração Pública, como sendo a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, sendo imperioso o respeito pelo gestor da *res publicae*.
3. Assim, surgiu a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, atribuindo ao Ministério Público, *ex vi* do art. 17 do citado digesto, a defesa do patrimônio público, mormente visando a rechaçar a má gestão de administradores que tratam a coisa pública como se privada fosse, a exemplo de nomear apaniguados, fraudar licitações, desviar verbas e utilizar materiais públicos em proveito próprio.
4. Constata-se, portanto, que há clara legitimidade do Ministério Público para figurar no polo ativo da presente ação civil com pedido de responsabilização por atos de improbidade, sendo poder e dever a atuação ministerial.



5. Na presente hipótese, a competência da Justiça Federal e, por consectário, a atribuição do Ministério Público Federal, define-se pelo fato de que há interesse da União, uma vez que os valores pagos no Contrato formalizado com base na Tomada de Preços nº 025/2011 foram, em parte, oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, conforme consta na dotação orçamentária presente no Edital do certame (fls. 61 do ANEXO<sup>2</sup>).

6. Ressalta-se que o município de Guanambi recebeu complementação da União no montante de R\$ 4.960.794,29 para o FUNDEB, em 2011, quando firmado o contrato tomada de preços nº 025/2011 – vide extrato constante da f. 211.

7. Aplica-se, dessa forma, o preceito constitucional insculpido no art. 109, I, da Carta Magna, bem como as Súmulas 208 e 209 do Superior Tribunal de Justiça.

#### **BREVE RETROSPECTO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E EXECUÇÃO DO CONTRATO.**

8. A Prefeitura Municipal de Guanambi/BA instaurou processo administrativo licitatório na modalidade **Tomada de Preços nº 025/2011**, cujo objeto foi a contratação de empresa com material e mão de obra destinada à prestação de serviços de reforma das Escolas da Rede Municipal de Ensino, situadas no Município de Guanambi/BA.

9. O procedimento licitatório foi deflagrado a partir de solicitação de despesa subscrita pela Secretária Municipal de Educação, que, sem realizar cotação prévia, estimou o valor histórico de **R\$493.370,44** (f. 40-56) para fazer frente à reforma ou ampliação de 8 escolas municipais, quais sejam: (i) **Getúlio Vargas**, (ii) **Dr. José Bastos**, (iii) **Eudite Donato Vasconcelos**, (iv) **Ercínia Montenegro Cerqueira**, (v) **Adalgisa Ferreira Costa**, (vi) **Anísio Cotrim Fernandes**, (vii) **Joaquim Dias Guimarães** e (viii) **João Paulo II**.

<sup>2</sup>Esclarece-se que, doravante, todas as referências às folhas do procedimento ministerial reportar-se-ão ao volume anexo.



10. Tal **solicitação de despesa está datada de 16.02.2011**, tendo sido naquele mesmo dia autorizada pelo então Prefeito Municipal, **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA**. Todavia, as descrições dos serviços que deveriam ser realizados nas escolas, as quais supostamente embasaram a solicitação de despesa, **estão datadas de 10.03.2011** (f. 43-56), portanto, em data posterior à solicitação de despesa.

11. Após parecer jurídico favorável à licitação, foi publicado o edital da **Tomada de Preços nº 025/2011 no dia 22.03.2011** (f. 60-98), sem apresentação de Projetos Básicos das obras.

12. No dia **06.04.2011**, foi realizada a sessão de julgamento das propostas (f. 121). Segundo consta da ata da sessão, bem como dos recibos colacionados às f. 367-369, 08 (oito) empresas adquiriram o edital, quais sejam:

<b>Empresa</b>	<b>CNPJ</b>	<b>Domicílio</b>
CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA (MARILU CARDOSO DE ARAÚJO ME)	10.629.148/0001-43	Guanambi/BA
AGM COMÉRCIO E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA	00.209.225/0001-52	Salvador/BA
TSV CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA	04.677.208/0001-28	Guanambi/BA
VALDIMÁRIO CONSTRUÇÕES LTDA	11.372.846/0001-79	Macaúbas/BA
THECNA ENGENHARIA LTDA	03.512.904/0001-94	Guanambi/BA
CONCRETO CONSTRUTORA, COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA	12.996.230/0001-31	Espinosa/MG
GM CONSTRUTORA, CONSULTORA E ASSESSORIA LTDA	11.914.554/0001-10	Espinosa/MG
MARIA OLIVEIRA DE SOUZA DE BOM JESUS DA LAPA	03.260.124/0001-02	Bom Jesus da Lapa/ BA

13. Destas, visitaram o local das obras e apresentaram o respectivo atestado as seguintes empresas: AGM COMÉRCIO E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA. (f. 370); VALDIMÁRIO CONSTRUÇÕES LTDA. (f. 371); **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA**. (f. 372); e TSV CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. (f. 373).

14. Na sessão de licitação, compareceram apenas as empresas abaixo indicadas:



Empresa	Procurações	Documentação	Capital social à época
AGM COMÉRCIO E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA.	f. 460 (sem firma reconhecida) – representada por Eliemar Goulart Montes Claro	f. 461-497	R\$30.000,00
TSV CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA.	f. 408 - representada por Delma Maria Benevides de Azevedo	f. 409-459	R\$140.000,00
CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA	f. 374 - representada por Gilberto Álvaro Portella Bacelar	f. 375-407	R\$40.000,00

15. Naquela assentada, a Comissão de Licitação inabilitou a AGM COMÉRCIO E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA, tendo em vista que esta apresentou Balanço Patrimonial com exercício de 2009 e a certidão de registro e quitação de pessoa física do profissional habilitado no CREA/BA com prazo de validade expirado.

16. Após habilitação das empresas TSV CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. e **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA**, sagrou-se vencedora esta última com proposta de **R\$ 395.698,51 (trezentos e noventa e cinco mil, seiscentos e noventa e oito reais e cinquenta e um centavos)**.

17. Em **11.04.2011**, o então Prefeito homologou o certame e adjudicou seu objeto à empresa vencedora (f. 122-123).

18. Ainda em 11.04.2011, restou assinado o consequente contrato administrativo entre a Prefeitura de Guanambi/BA e a **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA** (f. 100-114), com prazo de 12 meses para a finalização das reformas/ampliações das escolas. Ato contínuo, o Prefeito emitiu ordem de serviço, *consignando que a execução dos serviços deveria ser iniciada naquele próprio dia 11.04.2011* (f. 124).

19. Conforme descrito nas Notas Fiscais acostadas aos autos (f. 126-167), eis os pagamentos efetuados à **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA**. no bojo do mencionado contrato administrativo:

VALORES DE PAGAMENTO	
----------------------	--



NF	MEDIÇÕES	EMIÇÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)	VALOR ATUALIZADO (R\$) <sup>3</sup>
0087	BM 01	25/04/11	13/04/11 A 25/04/11	146.550,09	258.060,05
0091	BM 02	26/05/11	26/04/11 A 26/05/11	39.920,17	69.900,22
1476	BM 03	13/07/11	27/05/11 A 13/07/11	35.079,83	60.747,74
1659	BM 03	15/07/11	27/05/11 A 13/07/11	7.634,13	13.220,02
<b>TOTAL</b>				<b>229.184,22</b>	<b>401.928,04</b>

20. Tais pagamentos se deram com base nas três medições realizadas por **JOSÉ PAULO FERNANDES** e **MÁRCIO LUIZ MARQUES FERNANDES** (servidores da Secretaria Municipal de Infraestrutura).

21. Após início das obras, inúmeras foram as reclamações apresentadas pelos diretores e professores das escolas submetidas às reformas, identificando que **os serviços previstos nas planilhas de execução não correspondiam aos serviços efetivamente prestados** (f. 168-178).

22. Supostamente em razão das denúncias de irregularidades na execução dos serviços, o gestor municipal aplicou a penalidade de advertência à empresa contratada (D.O.M de **16.08.2011** – f. 183-187), determinando, posteriormente, a rescisão unilateral do contrato (D.O.M de **20.09.2011**). Nesta oportunidade, teriam sido aplicadas as penas de suspensão temporária de participação de licitação e de impedimento de contratar com a Administração Municipal pelo prazo de 2 anos (f. 566-570), algo que, em verdade, não foi levado a efeito.

23. Conforme informado pela Prefeitura de Guanambi (f. 927), houve a deflagração de novo procedimento licitatório (Tomada de Preços nº 86/2011) para a reforma e ampliação das mesmas escolas municipais acima apontadas, com exceção da Escola Municipal Dr. José Bastos (D.O.U de 24.11.2011).

**EVIDÊNCIAS DE QUE A CFSC LTDA. É UMA EMPRESA DE FACHADA DAS OUTRAS CONTRATAÇÕES FIRMADAS COM O MUNICÍPIO.**

<sup>3</sup> Atualização procedida com base no Sistema Nacional de Cálculos do MPF (em anexo)



24. O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL apurou que a **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.** consiste em uma **empresa de fachada**, constituída por laranjas, com o objetivo precípua de prestar serviços à Prefeitura Municipal de Guanambi/BA e se beneficiar com contratatações ilícitas.

25. Em que pese a mencionada ação circunscrever-se às ilicitudes havidas no bojo da Tomada de Preços nº 025/2011, torna-se oportuno assentar as premissas que autorizam concluir-se que se trata de empresa de fachada. Vejamos.

### **CONSTITUIÇÃO DA EMPRESA - COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA E ESCOLHA DO RESPONSÁVEL TÉCNICO - PARENTESCO COM O PREFEITO CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA.**

26. Registra-se que a atividade empresarial iniciou-se sob a forma de empresa individual (MARILU CARDOSO DE ARAÚJO – CNPJ nº 10.629.148/0001-43), em **06.02.2009**, com capital de R\$ 20.000,00 (f. 388).

27. Somente em **25.08.2009**, *dois dias antes da deflagração dos expedientes administrativos que resultariam na Concorrência nº 007/2009* (licitação realizada no município de Guanambi/BA para construção de 100 casas populares), a empresária individual requereu sua transformação em sociedade limitada, com a **inclusão no quadro societário de CÉLIO FERNANDES SANTANA** - companheiro de **MARILU CARDOSO DE ARAÚJO** e primo do então Vice-Prefeito CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA (f. 389).

28. Constituiu-se, assim, a **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA**, com capital social de R\$ 40.000,00 (f. 390-393), e cujo objeto econômico consistia na *“construção de edifícios, obras de urbanização, ruas, praças e calçadas, obras de terraplenagem, serviços de pintura de edifícios, serviços especializados para a construção civil”*.



29. Considerando que a empresa foi constituída com a finalidade precípua de prestar serviços para a Prefeitura Municipal de Guanambi, e tendo em vista que a Lei nº 8.666/93 torna obrigatória a contratação de um responsável técnico pelas obras, a **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA** procedeu à estratégica contratação do arquiteto **GILBERTO ÁLVARO PORTELLA BACELAR**, casado com a irmã do então Vice-Prefeito **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA**, em **24.09.2009** (f. 396).

30. Além de ser empregado da **CFSC LTDA**, **GILBERTO** funcionou como representante desta empresa durante toda a Tomada de Preços nº 025/2011, bem como nos demais procedimentos licitatórios de Guanambi nos quais a empresa se sagrou vencedora.

31. Perceptível o aparelhamento da mencionada empresa para o desvio de recursos públicos, inclusive federais, do Município de Guanambi.

32. Não por outra razão, **MARILU CARDOSO DE ARAÚJO** não se reconhece como empresária, qualificando-se como “do lar” no cartão de autógrafo que firmara perante o Tabelionato de Notas de Guanambi em **10.02.2009**.

33. E mais: em **depoimento prestado nesta Procuradoria da República em 19.09.2014**, além de consignar que seu esposo, **CÉLIO FERNANDES**, era mestre-de-obras, a ré **MARILU CARDOSO DE ARAÚJO** admitiu expressamente que a empresa **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA** foi constituída com a finalidade de participar de licitação voltada à construção de casas populares em Guanambi/BA (CD-ROM f. 831). Vejamos:

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: “Quando foi que a empresa foi constituída?” (5’53’’) ”

MARILU CARDOSO DE ARAÚJO: “Eu não me lembro. Foi quando teve uma licitação dumas casinha aqui em Guanambi” (...) “A gente fez aquelas 100 casinha, aí depois pegou a dos colégios” (5’56’’). ”

34. Verifica-se de tal depoimento que **os sócios da CFSC LTDA. nada mais eram que laranjas da mencionada empresa, não tendo nenhum papel na definição dos destinos da atividade empresarial.** Torna-se necessário transcrever





trechos da declaração prestada pela ré MARILU a esse respeito, especialmente após registrar os supostos prejuízos que teriam decorrido da sociedade empresarial:

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: *“E qual era o papel que a senhora exercia nessa empresa?” (2’48’’)*

MARILU CARDOSO DE ARAÚJO: *“Assim, eu assinava os documentos (inaudível) da empresa”*

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: *“Mas a senhora retirava algum valor pra senhora, a título de pró-labore” (21’09’’)*

MARILU CARDOSO DE ARAÚJO: *“Não”*

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: *“Repassava todo o valor integral e não ficava com nada?”*

MARILU CARDOSO DE ARAÚJO: *“Não, não possuí nada disso, fiquei foi no prejuízo”*

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: *“E quem foi que ganhou com isso, nessa história toda? Nesse contrato, que foi mais de 200 mil que a empresa recebeu, quem a senhora acha que ganhou com isso?” (54’30’’)*

MARILU CARDOSO DE ARAÚJO: *“(risos). Eu não sei... eu não sei. **Tem alguém que ganha né, mas quem? Não posso não... deixa pra lá. Eu saí perdendo então não vou acusar ninguém não.***

35. Dessarte, dúvidas não restam acerca do objetivo da criação da empresa **CFSC LTDA.**, qual seja, participar de procedimentos licitatórios fraudulentos deflagrados pela Prefeitura de Guanambi/BA e possibilitar o desvio de verbas desles provenientes.

## **DA INCAPACIDADE FINANCEIRA DA EMPRESA CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.**

36. Quanto à questão econômica, certo é que a Lei nº 8.666/1993 preocupa-se com a *“demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato”* (art. 31, § 1º).

37. Para além das falhas na execução do contrato Tomada de Preços nº 025/2011 – o que será enfrentado mais abaixo –, o fato é que há claras evidências de que



se trata de empresa de fachada e que houve burla no processo licitatório de modo a direcionar o objeto contratado à empresa-ré.

38. Observa-se, de início, que **a sede da empresa é de todo incompatível com o volume de recursos envolvido** nos serviços de construção civil adjudicados no bojo da Tomada de Preços nº 025/2011, como se vê da seguinte fotografia:



39. Nota-se que **não há quaisquer sinais exteriores que permitam identificar tratar-se da sede de empresa que lida com a construção de vultuosas obras públicas no Município de Guanambi**. Tal endereço coincide com o **endereço residencial dos sócios**, casados entre si, mas sequer constitui propriedade de qualquer deles ou da sociedade empresarial ali sediada.

40. Lembra-se, por oportuno, que, ao longo dos anos, **a CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA recebeu o montante líquido de R\$ 2.429.241,48 (dois milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, duzentos e quarenta e**



um reais e quarenta e oito centavos), pagos pela Prefeitura Municipal de Guanambi/BA por ocasião de diversas contratações, dentre elas as decorrentes da Tomada de Preços nº 025/2011 (vide levantamento realizado pelo TCM/BA – f. 888-897).

41. Não obstante, **desde sua constituição, a sociedade empresarial não amealhou nenhum bem, salvo um veículo Ford KA, 2010/2011, adquirido em 18.11.2010, mediante financiamento bancário, com gravame em 2015 (vide demonstrativo apresentado pelo DETRAN).**

42. Ademais, é certo é que a Prefeitura Municipal de Guanambi/BA, já na gestão de **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA**, realizou a doação de imóvel para a **CARDOSO FERNANDES SANTANA LTDA**, avaliado em R\$41.000,00 (valor superior ao capital social da empresa – vide f. 1034). Todavia, tal imóvel retornou ao patrimônio do Município, em razão da não efetivação da construção da sede da empresa no prazo de 2 anos.

**CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA: EMPRESA QUE, DURANTE TODA SUA EXISTÊNCIA, SÓ PRESTOU SERVIÇOS A DUAS PESSOAS JURÍDICAS NO ESTADO DA BAHIA.**

43. É cediço que nenhuma obra ou serviço poderá ter início sem a competente Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), a ser emitida na forma preconizada pela Resolução nº 1.025/2009, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

44. Pois bem. Nos termos do ofício nº 301/2015, requisitou-se ao **CREA/BA** a apresentação da relação de todas as Anotações de Responsabilidade Técnicas (ARTs) vinculadas à sociedade empresarial **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.**, desde o início de suas atividade empresariais.

45. A resposta do CREA/BA (f. 985-998) permite concluir que **a CFSC LTDA. foi contratada por apenas 2 (duas) pessoas jurídicas diferentes desde o início de suas atividades, a saber:**

<b>(i) PREFEITURA MUNICIPAL DE</b>	<b>Gestões de NILO AUGUSTO MORAES</b>
------------------------------------	---------------------------------------



---

<b>GUANAMBI</b>	COELHO e de CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA
<b>(ii) SA NACIONAL DE VEÍCULOS LTDA. (SANAVE)</b>	Sociedade empresarial em que figura como sócio NILO AUGUSTO MORAES COELHO

46. Tais informações foram confirmadas pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia (**CAU/BA**), como se vê dos documentos anexos.

47. Comprova, outrossim, que a pessoa jurídica **CFSC LTDA.** foi constituída apenas para participar de procedimentos licitatórios realizados na Prefeitura de Guanambi/BA, o fato da sócia-administradora da empresa, MARILU, declarar perante do MPF que, na prática, a empresa parou de funcionar há cerca de 03 (três) anos (CD-ROM f. 831). Vejamos:

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: *“E a empresa parou de funcionar quando” (2’38’)*  
MARILU CARDOSO DE ARAÚJO: *“Já deve ter uns três anos ou mais”.*

48. Levando-se em consideração que o referido depoimento foi prestado no dia **19.09.2014**, a empresa **CFSC LTDA** parou de funcionar no final de 2011, quando ocorreu a rescisão contratual da Tomada de Preços nº 025/2011.

49. Em pesquisa ao cadastro da empresa na SEFAZ/BA, constata-se que esta apresenta a situação cadastral vigente como “Baixado”, desde 31.10.2011 (f. 833).

50. Portanto, conclui-se que a empresa parou de funcionar, na prática, após o êxito nas licitações e o início das suspeitas sobre a sua participação, em conjunto com o gestor municipal e servidores da prefeitura, no desvio de verbas públicas.

51. A depoente acrescentou, ainda, que a empresa **CFSC LTDA** só participou de licitações para a prefeitura de Guanambi/BA e não fez nenhuma obra particular. Tal fato foi corroborado pelo TCM/BA, que identificou transações da referida empresa apenas com a Prefeitura de Guanambi/BA (f. 886).



52. E mais: não se tem notícia de qualquer procedimento licitatório no Município de Guanambi/BA que tenha contado com a participação da CFSC LTDA e que esta não tenha vencido.

53. É o que se verifica da análise do ofício nº 68/2015, oriundo da Prefeitura Municipal, por meio do qual, em atendimento a requisição ministerial, foram encaminhadas cópias das licitações que contaram com a participação da CFSC LTDA. ***Em todas, a mencionada empresa se sagrou vencedora.***

54. Tais evidências somente reforçam a afirmação de **MARILU CARDOSO DE CASTRO**, sócia da **CFSC LTDA.**, de que a empresa teria sido constituída com o propósito de participar da licitação das obras das casas populares no Município de Guanambi/BA.

55. Rememorando tal depoimento, é oportuno mencionar que, segundo MARILU, mesmo com o recebimento dos vultuosos valores pagos pela Prefeitura, os sócios não ficavam com qualquer quantia, e que a empresa registrava prejuízos. *Segundo a ré MARILU, ela e seu marido contaram com a ajuda de pessoa não identificada, que teria contratado CÉLIO FERNANDES com o objetivo de constituir fonte de renda que pudesse fazer face aos prejuízos supostamente suportados pela empresa (CD-ROM f. 831 - 23'01").*

56. Acrescenta-se, por fim, um outro ponto que chamou a atenção. É praxe que os Municípios concedam Alvará de Localização e Funcionamento para que uma determinada atividade seja exercida em determinado local. No caso da **CFSC LTDA.** **o Alvará da Prefeitura Municipal data de 12.11.2009 (f. 97), ou seja, somente foi viabilizado no curso do procedimento licitatório** Concorrência nº 007/2009, o que confirma as evidências de que a constituição da empresa tinha em mira a participação em licitações da Prefeitura de Guanambi. Antes da Concorrência nº 007/2009, a atividade empresarial da empresa beirava a inexistência.

## CONCLUSÕES ARTICULADAS:



57. Desde o início de suas atividades empresariais, enquanto sociedade limitada (25.08.2009), até o presente momento, a CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.:

→ tem seu quadro societário composto por MARILU CARDOSO DE ARAÚJO (“do lar”) e por seu companheiro, CÉLIO FERNANDES SANTANA (“mestre de obras”), parente do então Vice-Prefeito CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA;

→ tem capital social correspondente a R\$40.000,00;

→ possui sede incompatível com o volume de recursos recebidos dos cofres públicos do Município de Guanambi ao longo dos anos (quase três milhões de reais, em termos históricos), em imóvel que sequer é de propriedade da empresa ou de seus sócios;

→ não possui qualquer bem, com exceção de um veículo Ford KA, ano 2010, adquirido mediante financiamento bancário;

→ não firmou contratos com qualquer outro município baiano, a não ser com o Município de Guanambi/BA, nas gestões de NILO AUGUSTO MORAES COELHO e CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA (cf. TCM/BA e CREA/BA);

→ no âmbito privado, somente foi contratada pela SA NACIONAL DE VEÍCULOS LTDA. (SANAVE), de propriedade de NILO AUGUSTO MORAES COELHO (cf. CREA/BA e CAU/BA).

58. Em que pese a sociedade empresarial **CFSC LTDA.** ter decorrido de transformação da empresa individual MARILU CARDOSO DE ARAÚJO (esta, constituída em fevereiro de 2009), o fato é que **somente na iminência de publicação do edital da Concorrência nº 007/2009, ocorrida em 09.10.2009, a empresa diligenciou:**

→ a contratação de responsável técnico para a realização das obras de construção civil, qual seja **GILBERTO ÁLVARO PORTELLA BACELAR**, casado com a irmã do Prefeito **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA**. Tal indivíduo restou contratado em



24.09.2009, ou seja, 15 dias antes da publicação do edital da licitação ora questionada.

59. As flagrantes evidências de se tratar de empresa de fachada não constituíram óbice para que a **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.** fosse contratada pela Prefeitura Municipal de Guanambi/BA em inúmeras oportunidades, como se vê do quadro abaixo:

60.

LICITAÇÃO	OBJETO	VALOR HISTÓRICO (sem eventuais aditivos)	PERÍODO DO CONTRATO (sem os aditivos)
Tomada de Preços nº 053/2009	Contratação de empresa para a construção da sede do LACEN – Laboratório Central – Unidade Regional de Guanambi.	R\$239.014,33	17.11.2009 a 17.05.2010
Tomada de Preços nº 057/2009	Contratação de empresa para construção de 1 ponte localizada na estrada “Vila de Ceraíma/Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia”.	R\$104.184,12	09.11.2009 a 09.02.2010
Tomada de Preços nº 066/2009	Construção do Pavilhão III no Colégio Municipal Rômulo Almeida (material e mão de obra).	R\$335.363,87	25.01.2010 a 25.05.2010
Concorrência nº 007/2009	Contratação de mão de obra objetivando a execução de ações relativas ao FNHIS - Habitação de Interesse Social, na construção de 100 (cem) casas populares, inclusive com pavimentação asfáltica, no município de Guanambi.	R\$1.497.986, 12	03.02.2010 a 04.08.2010
Tomada de Preços n. 027/2010	Contratação de empresa, com material e mão de obra, para construção da praça localizada na esquina da Av. Petrônio Portela com Av. Gov. Waldir Pires, no Bairro Alvorada, em frente ao Complexo Policial de Guanambi.	R\$110.561,60	11.05.2010 a 11.11.2010
Carta Convite n. 051/2010	Contratação de serviços de plotagem de mapas e projetos da Prefeitura Municipal de Guanambi nos tamanhos: A0, A1, A2, A3, A4, monocromáticos e coloridos.	R\$10.708,20	16.07.2010 a 16.07.2011
Carta Convite n. 051/2010 A	Contratação de serviços de plotagem de mapas e projetos da Prefeitura	R\$1.189,90	16.07.2010 a 16.07.2011



	Municipal de Guanambi nos tamanhos: A0, A1, A2, A3, A4, monocromáticos e coloridos.		
<b>Tomada de Preços n. 046/2010</b>	Contratação de empresa com material e mão de obra, destinado à construção de praça em frente ao CETEP.	R\$533.715,95	23.07.2010 a 23.07.2011
<b>Tomada de Preços n. 025/2011</b>	Contratação de empresa com material e mão de obra destinada a prestação de serviços de reforma das Escolas da Rede Municipal de Ensino, situadas no município de Guanambi/BA	R\$ 395.698,51	11.04.2011 a 11.04.2012

61. Outrossim, a CFSC LTDA, após apresentar proposta de R\$ 882.580,37, adjudicou o objeto da **Tomada de Preços nº 002/2010**, que visava contratar empresa para a construção da UPA (Unidade de Pronto Atendimento). Ocorre que o respectivo contrato administrativo não chegou a ser assinado, em razão de **pedido de desistência formulado em 22 de março de 2010**, em virtude da “falta de pessoal técnico (pedreiros e ajudantes) para dar início na construção da Unidade de Pronto Atendimento” quanto da “dificuldade financeira em efetivar a caução determinada no Edital” (anexo).

62. Mas a predileção dos gestores municipais de Guanambi pela contratação da empresa em tela não termina por aí. Antes da transformação da empresa individual em sociedade limitada, a MARILÚ CARDOSO DE ARAÚJO – ME venceu duas licitações, a saber:

LICITAÇÃO	OBJETO	VALOR HISTÓRICO	PERÍODO DO CONTRATO
<b>Carta-Convite nº 013/2009</b>	Contratação de empresa para a execução de reforma no Colégio Castro Alves, no Distrito de Mutans, em Guanambi	R\$12.000,00	12.02.2009 a 14.03.2009
<b>Carta-Convite nº 072/2009</b>	Contratação de empresa para construção e demolição de casas e muros, além da adequação de residências para remanejamento de famílias, visando a desobstrução da Avenida Mato Grosso do Sul, no bairro Brasília.	R\$146.080,94	04.05.2009 a 04.11.2009

63. Quanto à contratação no bojo do **Convite nº 013/2009**, verifica-se que a entrega do convite à empresa individual MARILU CARDOSO DE ARAÚJO ME





ocorreu no dia 04.02.2009, antes, portanto, de sua constituição enquanto tal (06.02.2009), o que será objeto de ação própria.

**DECISÃO DO TCM/BA ACERCA DAS ILEGALIDADES PRESENTES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO TOMADA DE PREÇOS Nº 025/2011**

64. O então vereador JOSÉ CARLOS LÉLIS COSTA apresentou denúncia perante o TCM/BA, informando que o procedimento licitatório Tomada de Preços nº 025/2011 foi realizado, no Município de Guanambi/BA, com diversos vícios de legalidade, apresentando documentos comprobatórios.

65. O gestor **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA** foi notificado para apresentar defesa, o que foi feito. Tendo em vista que o denunciado não logrou justificar os fatos que lhe foram imputados, a relatoria optou pela solicitação de inspeção *in loco*.

66. Após a realização de vistoria, a equipe técnica do TCM/BA chegou às seguintes conclusões, dentre outras (relatório de inspeção às f. 715-721):

a) Descumprimento ao caput e ao § 2º incisos I e II do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/93, haja vista o seguinte:

- ✓ ausência de projetos básicos;
- ✓ ausências das especificações dos serviços;
- ✓ utilização indevida na unidade verba ou unidade.

b) Verificou-se na 2ª medição pagamentos de serviços já contemplados na 1ª medição, orçados em R\$ 21.640,11, constatando falha de quem atestou o serviço(...);

c) (...) não se pode afiançar se não houve pagamento a maior, uma vez que diversos serviços não foram avliados tendo em vista a ausência de anexos fotográficos de antes, durante e depois da obra, ausência das especificações dos serviços e utilização indevida da unidade (verba ou unidade) (...)

67. Diante das informações apresentadas, o TCM/BA julgou parcialmente procedente a denúncia, imputando ao prefeito **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA** a penalidade de ressarcimento aos cofres públicos no valor de **R\$**



**21.640,11 (vinte e um mil, seiscentos e quarenta reais e onze centavos) e multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)** em razão das demais ilegalidades – vide decisão de f. 662-669

68. O gestor apresentou Pedido de Reconsideração da decisão, o qual restou parcialmente provido, sendo retirada a pena de ressarcimento aos cofres públicos, uma vez que foi juntada comprovação de devolução do valor aos cofres públicos.

69. Contudo, foi mantida a multa **no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, tendo em vista que o TCM/BA concluiu que houve irregularidades no procedimento licitatório Tomada de Preços nº 025/2011, a exemplo das constatadas no relatório de inspeção técnica supracitado – vide decisão de f. 803-807.

#### **ILICITUDES HAVIDAS NA FORMALIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO TOMADA DE PREÇOS Nº 025/2011**

70. São incontroversas as ilegalidades que macularam de vícios insanáveis a formalização do procedimento licitatório Tomada de Preços nº 025/2011.

71. Além das ilicitudes apontadas pelo TCM/BA, bem como das evidências supracitadas de que a **CFSC LTDA.** é uma empresa de fachada, o arcabouço probatório em anexo comprova a presença de inúmeras outras ilicitudes. Vejamos.

#### **DA SOLICITAÇÃO DE DESPESA NÃO PRECEDIDA DE COTAÇÃO**

72. *A priori*, destaca-se que a abertura do processo licitatório em tela foi realizada sem prévia cotação de preço dos bens a serem adquiridos. Não consta dos autos nenhuma informação acerca de pesquisa de mercado realizada pela Administração. Destarte, a suposta licitação transcorreu de maneira aleatória, sem nenhum critério relacionado a preço de mercado, o que é inadmissível.

73. A solicitação de despesa que subsidiou o início do certame foi realizada pela então Secretária Municipal de Educação, ELZIR IVO FERNANDES MENDES, que estimou o valor de **R\$493.370,44** (f. 40-56) para fazer face à reforma ou ampliação de 08 (oito) escolas municipais, quais sejam: (i) **Getúlio Vargas**, (ii) **Dr. José**



**Bastos, (iii) Eudite Donato Vasconcelos, (iv) Ercínia Montenegro Cerqueira, (v) Adalgisa Ferreira Costa, (vi) Anísio Cotrim Fernandes, (vii) Joaquim Dias Guimarães e (viii) João Paulo II.**

74. Tal **solicitação de despesa está datada de 16.02.2011**. Todavia, não consta nenhuma cotação prévia de mercado que justifique os valores consignados na referida solicitação. Assim, a estimativa de valor realizada pela Secretaria de Educação não teve nenhum embasamento, sendo aleatória, o que é inadmissível na Administração da *res publicae*.

75. Apesar de não haver fundamento para os valores estimados pela Secretaria de Educação, no montante de **R\$493.370,44**, o prefeito **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA** autorizou a despesa requerida no **mesmo dia 16.02.2011**. Portanto, na qualidade de prefeito municipal, autorizou a realização de despesas sem a devida cotação de preços, dando início a processo licitatório sem atendimento de formalidade essencial à observância do princípio da obtenção da proposta mais vantajosa.

76. Urge ressaltar que a legislação vigente não admite o dispêndio de verba pública sem prévia cotação de preços, que deve ser documentalmente comprovada. Não se trata de mera formalidade, mas sim de cumprimento aos princípios da publicidade, da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, norteadores da administração pública.

77. Referindo-se a indispensabilidade da cotação prévia, o TCU, através do Ac. 1.235/2004–Plenário, decidiu:

4.3.1. Um dos principais procedimentos a ser adotado por uma comissão de licitação, **em especial nas licitações do tipo menor preço, deve ser a verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado** (art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), de forma a evitar que eventual conluio entre licitantes para majorar artificialmente os preços ofertados possa passar despercebido pela comissão julgadora do certame e, conseqüentemente, trazer prejuízos ao erário.

78. Ademais, salienta-se que as descrições dos serviços que deveriam ser realizados nas escolas, as quais supostamente embasaram a solicitação de despesa, **estão datadas de 10.03.2011** (f. 43-56), portanto, em data posterior à solicitação. Tal fato



ratifica a alegação de que o procedimento foi manipulado pela Administração e que os valores ali consignados não refletem os preços de mercado, impactando no caráter competitivo do certame.

79. Nesse sentido, é evidente que a abertura da Tomada de Preços nº 025/2011 iniciou-se com vício insanável, eivando todo o procedimento licitatório de nulidade.

### **AUSÊNCIA DE PROJETOS BÁSICOS E ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS.**

80. A documentação anexa revela que o procedimento licitatório Tomada de Preços nº 025/2011 foi realizado **SEM PROJETO BÁSICO E SEM ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS**, ao menos nos termos preconizados pelo art. 6º, inciso IX, e 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, *verbis*:

**Art. 7º** As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

**§ 1º** A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

**§ 2º** As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (...)

**§ 6º** A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

81. Houve apenas a apresentação de uma planilha orçamentária como Anexo I do Edital (f. 68-94), sendo inexistente o projeto básico, em que pese as elevadas quantias envolvidas na licitação.



82. No ponto, consignando a imprescindibilidade do Projeto Básico para a correção do procedimento licitatório e da contratação em si, veja-se o que diz o Tribunal de Contas da União (TCU), no manual “Obras Públicas”:

***O projeto básico é o elemento mais importante na execução de obra pública. Falhas em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela Administração.***

*O projeto básico deve ser elaborado anteriormente à licitação e receber a aprovação formal da autoridade competente. Ele deve abranger toda a obra e possuir os requisitos estabelecidos pela Lei das Licitações:*

- possuir os elementos necessários e suficientes para definir e caracterizar o objeto a ser contratado;*
- ter nível de precisão adequado;*
- ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento;*
- possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos executivos e do prazo de execução.*

83. No caso dos autos, a ausência do projeto básico trouxe inevitáveis reflexos ao procedimento licitatório e à própria execução do contrato. Ela também violou o caráter competitivo da licitação e importou em dano ao erário. Fosse realizado o projeto básico, seguramente haveria um adequado planejamento da licitação e das obras, que seguiram de maneira aleatória.

84. Prova disso é o fato de que não houve execução de qualquer serviço na escola Anísio Cotrim Fernandes, prejudicando os alunos que ali estudavam. Além disso, as atividades de algumas escolas necessitaram ser suspensas ou realizadas em locais distintos de suas sedes, causando danos e impactos à rotina dos grupos escolares, que atuaram de maneira precária em outros locais, sem planejamento prévio. É o que se depreende do relato feito pela diretora da Unidade Escolar Adalgísia Ferreira Costa, KÁTIA SIMONE MELO ARAÚJO CHAVES (f. 177-178) e do depoimento da Diretora do Grupo Escolar Municipal João Paulo II ao MPF, LUZINETE PEREIRA CASTRO SANTANA (cd-rom f. 871 – 03'15”)

85. Imperioso sublinhar que a empresa **CFSC LTDA.** venceu a licitação com proposta de **R\$ 395.698,51** para executar os serviços de reforma/ampliação de 08 (oito) escolas em 12 meses. Recebeu o montante histórico de **R\$ 229.184,22** (mais de



57% do valor previsto), o qual, atualizado, corresponde a R\$ 401.928,04, pelos serviços executados no período de **11.04.2011 a 13.07.2011** (data final da última medição).

86. Tendo em vista que a empresa não executou os serviços conforme o acordado, rescindiu-se o contrato e, consoante informado pela Prefeitura de Guanambi/BA (f. 927), houve a deflagração de novo procedimento licitatório (Tomada de Preços nº 086/2011) para a reforma e ampliação das mesmas escolas municipais objeto da Tomada de Preços nº 025/2011, com exceção da Escola Municipal Dr. José Bastos (D.O.U de 24.11.2011), com vistas a suprir as deficiências na execução das obras realizadas pela CFSC LTDA..

87. Interessante o fato de a solicitação de despesas desta nova licitação, datada de 22.11.2011, estimar em R\$ 1.193.815,21 o serviço de reforma e ampliação de 07 (sete) escolas municipais – mais que o dobro do valor estimado na Tomada de Preços nº 025/2011 para reforma/ampliação de 08 (oito) escolas – acrescentando alguns novos serviços a serem realizados.

88. A análise do procedimento licitatório Tomada de Preços nº 086/2011 conduz a conclusão de que os serviços previstos na licitação Tomada de Preços nº 025/2011 eram insuficientes, não atendendo, de fato, as necessidades das escolas, conforme declarado por algumas diretoras.

89. Ou seja, a necessidade de outros serviços não previstos anteriormente, bem como a acentuada discrepância entre os valores das licitações, em um lapso temporal tão curto, demonstram que não houve estudos técnicos preliminares no bojo da Tomada de Preços nº 025/2011 para determinar, precisamente, as necessidades estruturais das escolas, sendo o custo da obra avaliado de maneira aleatória.

90. A ausência do Projeto Básico, por conseguinte, desencadeou dano ao erário e inúmeros prejuízos para a Administração Pública Municipal, mormente para os alunos das escolas que foram submetidos a diversas intervenções em suas rotinas, em virtude da falta de planejamento do Poder Público.

91. Nota-se que o dispêndio maior de recursos públicos decorreu da ausência do adequado planejamento da licitação e das obras, **havendo claro nex**



causalidade entre a inexistência do Projeto Básico e o prejuízo financeiro decorrente da não conclusão das obras e necessidade de nova licitação.

92. Verifica-se claramente que a ausência de projeto básico não acarretou somente a violação do art. 7º da Lei nº 8.666/93 – o que já implicaria na prática de ato de improbidade, especialmente diante do disposto no §6º do mencionado artigo<sup>4</sup>. Tal ausência foi além, implicando em prejuízos à coletividade (pela não conclusão das obras) e ao erário (pelo desequilíbrio que causou no caráter competitivo do certame).

93. Esses prejuízos foram comprovados pelo depoimento prestado por ALDAIR CASTRO COSTA SIMÕES, então diretora da Escola Joaquim Dias Guimarães, **nesta Procuradoria da República em 24.11.2014** (CD-ROM f. 871 - 04':25").

*“a empresa fez as rampas de acessibilidade sem projeto, porque sou professora de educação especial e vejo que ali não tem condição nenhuma, não tinha, não sei hoje, de descer um cadeirante, que eram rampas totalmente inclinadas. O rapaz disse que terminou a obra e eu achei que nem tinha começado”.*

94. Não por outra razão, os Tribunais Regionais Federais tem consignado a existência de atos de improbidade administrativa em casos tais, como se vê dos seguintes precedentes:

RECURSO DE APELAÇÃO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. PNATE. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR. IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO. MITIGAÇÃO DA COMPETITIVIDADE. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO SERVIÇO. LESÃO AO ERÁRIO. DOSIMETRIA. RAZOABILIDADE. (...) 6. **No caso concreto, todavia, o processo licitatório não foi precedido da imperiosa elaboração de um projeto básico, inexistindo indicativos precisos do objeto licitado ou da metodologia do cálculo utilizada na composição do custo global de R\$ 450.000,00** (quatrocentos e cinquenta mil reais).

7. Neste sentido, conforme bem salientado pelo juiz sentenciante, "a cópia do processo de licitação [...] revela que não foi elaborado o projeto básico do serviço de transporte escolar. Nenhum estudo foi formalizado. Justamente essa falta de projeto básico prejudicou deveras a feitura de uma proposta adequada à Administração. De fato, por exemplo, as distâncias a serem percorridas pela empresa que prestaria os serviços de transporte escolar são totalmente irrealistas, conforme Anexo I do Edital. Não se indicou - ou nominou - as vias e rotas a serem percorridas. O campo "especificação" do Anexo I é

<sup>4</sup>Lei nº 8.666/1993. Art. 7º. (...) § 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.



genérico, tendo-se optado por palavras equívocas como "estrada de chão" e "estrada asfaltada" e, ainda por cima, com distâncias arredondadas, o que é virtualmente impossível diante de 28 roteiros previstos, sem sequer um trajeto que não termine em fração de quilômetro ou em outro número que não seja 0 ou 5". (...)

12. A atuação deliberada e consciente com o fim de frustrar a licitude de processo licitatório, a irregularidade na fiscalização e cumprimento do contrato e a liberação de verba em desconformidade com a legislação de regência configura o elemento subjetivo de dolo a impor a **condenação por improbidade do agente público e dos terceiros beneficiários (empresa vencedora do certame e seu sócio-gerente, primo do prefeito)**.

13. No que tange à dosimetria, as penas aplicadas mostram-se abaixo do patamar máximo, não se podendo falar em desproporcionalidade ou descomedimento da sanção. Apelação desprovida.

(TRF5 - AC 00001791120104058502, Desembargador Federal José Maria Lucena, Primeira Turma, DJE – Data: 20.02.2015)

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 8429/92. RECONHECIMENTO PELO STF. APLICAÇÃO DA LIA AOS PREFEITOS. LICITAÇÃO. CARTA CONVITE. CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES E MONITORES. **AUSÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. SUPERFATURAMENTO. COMPROVAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DEMONSTRAÇÃO.** APELAÇÕES IMPROVIDAS. (...) 5. O cerne da presente controvérsia cinge-se à verificação da existência de ato de improbidade administrativa nas condutas dos réus consubstanciadas em: 1) superfaturamento do objeto da licitação; **2) ausência de projeto básico no procedimento licitatório.**

6. De acordo com o Edital de Licitação, Convite nº 41/2006 (fls. 26/29), o objetivo do certame englobava a capacitação de 130 profissionais de apoio da secretaria com 16 h/a; capacitação de 52 professores da educação infantil com 32 h/a; capacitação de 52 monitores do PETI com 32 h/a.

7. A União alega que o valor cobrado pelo Instituto Mandacaru de Desenvolvimento Sócio-Econômico foi bastante superior ao valor de mercado, perfazendo o total de R\$ 70.400,00 (setenta mil e quatrocentos reais), o que corresponde a R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais) a hora aula. (...)

13. A proposta apresentada pela Empresa Coonsult (fls. 803/809), atuante no mesmo ramo que o Instituto réu, englobou os mesmos serviços por este oferecidos, totalizando R\$ 56.035,32 (cinquenta e seis mil, trinta e cinco reais e trinta e dois centavos), ou seja, em torno de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais) a menos do que foi pago ao Instituto Mandacaru.

14. A não apresentação do projeto básico (art. 7º, parágrafo 2º, I, da Lei nº 8666/93), em que pese ser este de suma importância para a transparência do processo licitatório, poderia até não ser considerada isoladamente como ato de improbidade administrativa. Todavia, **no presente caso, a ausência do projeto básico facilitou o superfaturamento já analisado. Isto porque, se o mesmo tivesse sido elaborado, os parâmetros do objeto licitado estariam definidos de forma a não ensejar qualquer tipo de dúvida acerca da execução do serviço licitado.** (...)





(TRF5 - AC 200883000192258, Desembargadora Federal Niliane Meira Lima, Primeira Turma, DJE – Data: 29.05.2013)

## **DAS FALHAS QUANTO À EXIGÊNCIA DE REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DAS LICITANTES: ARTIFÍCIO UTILIZADO PARA POSSIBILITAR A PARTICIPAÇÃO DA CFSC LTDA.**

95. Segundo a planilha orçamentária que consta como Anexo I do Edital da Tomada de Preços nº 025/2011, os serviços a serem realizados pela empresa vencedora consistia, principalmente, em escavação de valas, construção de aterro compactado, realização de alvenaria, montagem de concreto armado e lajes, instalação de esquadrias de alumínio e divisórias de granito, substituição de telhados, instalações elétricas e telefonia, dentre outros (f. 68-81).

96. Especialmente em se tratando de serviços de engenharia, e considerando o dever de resguardar o interesse público, **incumbia ao gestor municipal e à Comissão de Licitação aferir se as empresas licitantes atendiam aos pressupostos operacionais propriamente ditos** – vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra – **e se preenchiam requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial**<sup>5</sup>.

97. Consoante previsto no art. 30, II e §1º, da Lei nº 8.666/1993, as empresas devem comprovar a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, vedado, naturalmente, o estabelecimento de requisitos que possam importar em indevida restrição do caráter competitivo do certame.

<sup>5</sup>DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE GRANDE PORTE. EDITAL. REQUISITOS DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR. POSSIBILIDADE. 1. As exigências tendentes a comprovar a capacitação técnica do interessado em contratar com o ente público devem ser concebidas dentro das nuances e particularidades que caracterizam o contrato a ser formalizado, sendo apenas de rigor que estejam pautadas nos princípios que norteiam o interesse público. (...) 3. Há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis, porquanto **traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos – vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra –, requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial**. 4. A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público. 5. Recurso especial não-provido. (STJ, REsp 295.806/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 06/03/2006, p. 275)



98. Não obstante a relativa complexidade das obras licitadas na Tomada de Preços nº 025/2011, o fato é que, no tocante à qualificação técnica, se exigiu apenas e tão somente a comprovação da inscrição da empresa no CREA e da existência em seus quadros de profissional também habilitado perante aquela autarquia (item 12.9.1, “h”, do edital).

99. Deixou-se de atender ao art. 30, inciso II e § 6º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

**Art. 30.** A documentação relativa à QUALIFICAÇÃO TÉCNICA limitar-se-á a: (...)

II - **comprovação de aptidão para desempenho** de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e **indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação**, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (...)

§ 6º As **exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado**, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, **serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis**, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

100. A exigência da demonstração da conformidade técnica dos equipamentos possuídos pelas licitantes às necessidades e complexidade da obra se revela, no caso ora discutido, especialmente inafastável, devido ao vulto do objeto que fora pactuado e à diversidade dos elementos de construção imobiliária que foram ventilados.

101. Com efeito, a ausência da imposição desse requisito no âmbito do certame vergastado constitui, a toda evidência, mais uma mácula à higidez do respectivo procedimento, bem como à probidade da atuação administrativa correlata.

102. Para além de não possuir equipamentos necessário para a realização das obras em seu acervo patrimonial, consoante informado pelo DETRAN, verifica-se que a **CFSC LTDA. não firmou declaração formal de sua disponibilidade, acompanhada da relação explícita do maquinário. Como se isso não fosse suficiente,**



inexistiu também a indicação do pessoal técnico apropriado e disponível para a realização do objeto da licitação, contrariando a determinação legal retromencionada.

## **DAS FALHAS QUANTO À EXIGÊNCIA DE REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS LICITANTES: OUTRO ARTIFÍCIO UTILIZADO PARA POSSIBILITAR A PARTICIPAÇÃO DA CFSC.**

103. Não obstante as possibilidades normativas conferidas pela Lei nº 8.666/1993 ao gestor municipal para assegurar a comprovação da boa situação financeira das licitantes, o fato é que o edital por ele expedido limitou-se à exigência da apresentação do seguinte documento:

Edital. 12.9.1. c) **Cópia do demonstrativo contábil e balanço patrimonial do último exercício financeiro, com selo do Contador** (caso não exista obrigatoriedade do selo no Estado do domicílio da empresa, apresentar Certidão de Regularidade Profissional do Conselho Regional do Estado) e, **caso a empresa não seja optante pelo “Simples”, deverá conter também o registro na Junta Comercial.**

104. Em que pese o vulto das obras, orçadas inicialmente em **R\$ 493.370,44 (quatrocentos e noventa e três mil, trezentos e setenta reais e quarenta e quatro centavos)**, constata-se que não foi estabelecida a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo (art. 31, § 2º).

105. Olvidou-se, igualmente, a possibilidade aberta pelo § 4º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, o que seria extremamente importante para resguardar o interesse público e inibir a participação de empresas aventureiras - sem qualificação financeira e/ou com sua capacidade operacional já comprometida com a construção de outras obras -, como foi o caso da **CFSC LTDA**. Vejamos tal dispositivo:

**Art. 31. (...) § 4o** Poderá ser exigida, ainda, a **relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira**, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

106. Nesse particular, aliás, é importante rememorar que a CFSC, no período previsto para a realização das obras oriundas da Tomada de Preços nº 025/2011,



tinha vencido, ao menos, mais oito licitações<sup>6</sup>, fato que, decerto, comprometeria a eficiência da execução, diante das demonstradas insuficiências técnica e financeira da entidade.

107. Embora as exigências dos §§ 2º e 4º do art. 31 se submetam à discricionariedade do gestor municipal, certo é que, no caso dos autos, a opção por sua não exigência não pode desconsiderar o contexto de direcionamento da licitação para a empresa CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA., a qual, repise-se, somente participou de certames licitatórios da Prefeitura Municipal de Guanambi, tendo se sagrado vencedora em absolutamente todos, em que pese sua notória ausência de *expertise* e de capacidade operativa e disponibilidade financeira.

**ILICITUDES HAVIDAS NA EXECUÇÃO DO CONTRATO OBJETO DA TOMADA DE PREÇOS Nº 025/2011**

108. Além das ilicitudes ocorridas na formalização do procedimento licitatório Tomada de Preços nº 025/2011, inúmeras são as ilicitudes havidas na execução de seu contrato. Vejamos:

**DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE OS SERVIÇOS PAGOS E OS EFETIVAMENTE PRESTADOS**

109. É inequívoca a inexecução das obras contratadas. Nos termos do contrato administrativo, a execução das obras deveria corresponder ao seguinte quadro de dispêndio financeiro:

ITEM	UNIDADE ESCOLAR	VALOR CONTRATADO (R\$)
01	GETÚLIO VARGAS	55.195,58
02	DR. JOSÉ BASTOS	46.416,02
03	EUDITE DONATO VASCONCELOS	17.647,93
04	ERCÍNIA MONTENEGRO CERQUEIRA	80.063,56

<sup>6</sup> TP nº 053/2009, TP nº 057/2009, TP nº 066/2009, Concorrência nº 007/2009, TP nº 027/2010, CC nº 051/2010, CC nº 051/2010 A, TP nº 046/2010.



05	ADALGISIA FERREIRA COSTA	88.824,57
06	ANÍSIO COTRIM FERNANDES	55.058,94
07	JOAQUIM DIAS GUIMARÃES	21.141,48
08	JOÃO PAULO II	31.350,43
<b>TOTAL</b>		<b>395.698,51</b>

110. Todavia, considerando as medições realizadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura teriam sido executadas as obras correspondentes aos seguintes valores:

VALORES DE PAGAMENTO					
NF	MEDIÇÕES	EMISSÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA	VALOR HISTÓRICO (R\$)	VALOR ATUALIZADO(R \$) <sup>7</sup>
0087	BM 01	25/04/11	13/04/11 A 25/04/11	146.550,09	258.060,05
0091	BM 02	26/05/11	26/04/11 A 26/05/11	39.920,17	69.900,22
1476	BM 03	13/07/11	27/05/11 A 13/07/11	35.079,83	60.747,74
1659	BM 03	15/07/11	27/05/11 A 13/07/11	7.634,13	13.220,02
<b>TOTAL</b>				<b>229.184,22</b>	<b>401.928,04</b>

111. O pagamento dos referidos valores correspondeu aos serviços prestados nas seguintes unidades escolares:

ITEM	UNIDADE ESCOLAR	VALOR PAGO (R\$)
01	GETÚLIO VARGAS	47.276,10
02	DR. JOSÉ BASTOS	20.793,05
03	EUDITE DONATO VASCONCELOS	8.353,51
04	ERCÍNIA MONTENEGRO CERQUEIRA	47.468,73
05	ADALGISIA FERREIRA COSTA	75.944,76
06	ANÍSIO COTRIM FERNANDES	0,00
07	JOAQUIM DIAS GUIMARÃES	3.107,30
08	JOÃO PAULO II	26.240,77
<b>TOTAL</b>		<b>229.184,22</b>

112. Levando em conta que as obras iniciaram-se efetivamente em 13.04.2011 (BM 01), e a última medição refere-se a período findo em 13.07.2011 (BM 03), **é absolutamente improvável que se tenha executado, em 3 meses, mais de 57% da obra prevista para realizar-se no prazo de 12 meses.**

<sup>7</sup> Atualização procedida com base no Sistema Nacional de Cálculos do MPF (em anexo)



113. E mais: a primeira nota fiscal referente aos serviços em tela foi emitida pela **CFSC LTDA.** em **25.04.2011**, correspondendo ao valor histórico de **R\$ 146.550,09** (NF 0087 – f. 126). Dela consta atestado da integral prestação dos serviços ali descritos, o que fora lançado naquele mesmo dia pelo chefe de gabinete da Secretaria de Infraestrutura, **JOSÉ PAULO FERNANDES**.

114. Conforme consta no boletim de medição, o período de referência da nota fiscal é **13.04.2011 a 25.04.2011**. Ou seja, **passados apenas 12 dias, o agente público municipal atestara a execução de cerca da 37,03% da obra contratada para 12 meses.**

115. As regras da experiência comum, subministradas pela observação do que ordinariamente acontece, permitem constatar que **não é crível que 37,03% da obra – prevista para ser concluída em 12 meses - tenham sido realizados em 12 dias.**

116. Também quanto às outras 3 notas fiscais emitidas pela empresa, os servidores municipais e ora demandados, **JOSÉ PAULO FERNANDES e MÁRCIO LUIZ M. FERNANDES**, atestaram a execução das obras nelas descritas, mediante atesto lançado na mesma data da emissão das notas. É o que se vê da **Nota Fiscal 0091**, emitida em **26.05.2011**, no valor histórico de R\$39.920,17 (f. 136), e das **Notas Fiscais Eletrônicas 1476**, emitida em **13.07.2011**, no valor, à época, de R\$35.079,83 (f. 148), e **1659**, emitida em **15.07.2011**, no valor, também à época, de R\$7.634,13 (f. 158).

117. Chama-se a atenção, ainda, para o fato de que não consta do boletim de medição referente à NF 0091 a assinatura do agente público, mas tão só da sócia da CFSC LTDA. (f. 136-147).

118. É patente o descompasso entre a medição e a realidade, com o claro objetivo de operacionalizar o enriquecimento ilícito da empresa à custa de verbas do FUNDEB. Não por outra razão, o TCM pontou que “*os trabalhos de campo realizados, com vistas ao levantamento da existência física das obras observaram que apenas parte das unidades escolares foram beneficiadas*” (f. 667).

119. Consigna-se, ainda, que houve inúmeras denúncias formuladas por diretores e professores das escolas em que haveria reforma, informando que as planilhas



de medições não correspondiam com os serviços efetivamente prestados (f. 168-178 e 229-234 ).

120. No dia 19.07.2011, ALDAIR CASTRO COSTA SIMÕES, então diretora da Escola Joaquim Dias Guimarães, encaminhou e-mail à Secretária de Educação ELZIR IVO FERNANDES MENDES pedindo esclarecimentos acerca das obras realizadas na escola. Afirmou que *“ao defrontar com a planilha e o que foi feito, vejo que não bate”* (f. 168).

121. Ressalta-se que o e-mail em questão foi encaminhado apenas 04 dias após a emissão da última nota fiscal, tendo os servidores da Prefeitura atestado até o dia 15.07.2011 que os materiais e serviços aos quais a nota se refere tinham sido integralmente prestados, o que não condiz com a declaração da diretora.

122. Em reunião realizada na Secretaria de Educação, no dia 22.07.2011, ALDAIR CASTRO COSTA SIMÕES reiterou o que foi informado no e-mail, acrescentando que *“o preço do serviço não condiz com o que foi realizado na escola”* (f. 170).

123. No dia 30.07.2011, foi realizada nova reunião na Secretaria de Educação e, nesta oportunidade, KÁTIA SIMONE MELO ARAÚJO CHAVES, diretora da escola Adalgisia Ferreira Costa, pontuou que *“a reforma não está ocorrendo a contento”* (f. 174).

124. Constam também dos autos, ofícios encaminhados em agosto e setembro de 2011, pelos gestores das escolas contempladas pelas obras da Tomada de Preços nº 025/2011, relatando, em síntese, que os serviços realizados pela CFSC LTDA. não tinham sido prestados a contento, havendo incompatibilidade entre os serviços elencados nas planilhas de pagamento e os efetivamente realizados (f. 627-636).

125. Em suma, conclui-se que **JOSÉ PAULO FERNANDES e MÁRCIO LUIZ M. FERNANDES** atestaram nas notas fiscais apresentadas pela **CFSC LTDA.** que os serviços a que se referiam foram **integralmente** prestados, o que foi contestado por todos os gestores das escolas submetidas às reformas.

126. Tal fato conduz à conclusão de que os referidos Demandados registraram declaração falsa de prestação integral de serviços com o propósito de beneficiar a empresa **CFSC LTDA.** e desviar recursos públicos.



127. Corroborar essa afirmação, a declaração prestada pelas diretoras ALDAIR CASTRO COSTA SIMÕES e KÁTIA SIMONE MELO ARAÚJO CHAVES em depoimento prestado nesta Procuradoria da República em 24.11.2014 (CD-ROM f. 871). Vejamos.

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: *“Havia algum representante da prefeitura que, eventualmente, fiscalizou a execução das obras?” (07'38”)*

ALDAIR CASTRO COSTA SIMÕES: *“Não, não foi ninguém, ficou a cargo meu, porque no papel de diretora (inaudível), tudo que se passa a gente tem que ficar acompanhando”.*

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: *“Além da senhora, como diretora da escola, tinha algum funcionário da prefeitura que ia fiscalizar a execução dessas obras?” (06'26”)*

KÁTIA SIMONE MELO ARAÚJO CHAVES: *“Não (...) no dia-a-dia, não foi ninguém”.*

128. Portanto, observa-se que, na prática, não foram realizadas vistorias por servidores da prefeitura de Guanambi/BA para atestar a prestação dos serviços pela contratada. **Os boletins de medições foram criados apenas para dar aparência de legalidade aos pagamentos efetuados à CFSC LTDA.**, tanto que eles não retratavam a realidade das obras à época.

129. Considerados esses termos, por ter realizado medição flagrantemente equivocada, ou propositalmente direcionada, impõe-se a promoção das responsabilidades de **JOSÉ PAULO FERNANDES** (então chefe de gabinete da Secretaria de Infraestrutura) e **MÁRCIO LUIZ M. FERNANDES** (então arquiteto da Secretaria de Infraestrutura), responsáveis tanto pela elaboração dos boletins de medição, quanto pelos atestados de efetivo emprego dos materiais/serviços, nas notas fiscais.

## **DO PAGAMENTO EM DUPLICIDADE À CFSC LTDA.**

130. Constatou-se, ainda, que houve pagamento em duplicidade feito pela Prefeitura Municipal à empresa **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.**, haja vista a indicação dos mesmos serviços na primeira e





segunda medição, no tocante à Escola Adalgísia Ferreira Costa, orçados em R\$21.640,11.

131. O episódio da restituição de tal valor aos cofres públicos sinaliza claramente que a execução do contrato transitou pelos domínios da ilicitude. Isto porque, segundo as informações prestadas pelo gestor municipal, **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA**, a empresa teria realizado a restituição em três oportunidades distintas.

132. Primeiramente, informou-se que a empresa **CFSC LTDA.** teria realizado depósito identificado deste exato valor (R\$ 1.640,11) na conta 23032-4 da Prefeitura Municipal de Guanambi, em 12.09.2011, conforme o documento de f. 641.

133. Já quando da apresentação de informações ao TCM/BA, o gestor juntou declaração, firmada pela **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.**, segundo a qual a referida empresa teria realizado depósito “no Banco do Brasil, Agência nº 0923-7, conta nº 2.107-5, de titularidade da Prefeitura Municipal de Guanambi, no valor de R\$22.658,70 (vide f. 768).

134. Posteriormente, quando inquirido pelo MPF sobre a ocorrência ou não do ressarcimento, o gestor municipal apresentou cópia de Documento de Arrecadação Municipal, que atesta o pagamento de R\$26.376,39 pela **CFSC LTDA.** a título de ressarcimento por conta do valor recebido em duplicidade (f. 677-678).

135. Vê-se, por conseguinte, que ou a **CFSC LTDA.** restituiu os R\$21.640,11 por 3 vezes, o que contraria a lógica capitalista, ou houve, em algum momento, a inserção de informações falsas em documentos com o fito de alterar verdade juridicamente relevante, com a participação direta e anuência do prefeito **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA.**

136. Dessarte, dúvidas não restam acerca da atuação conjunta dos Acionados para realizar desvios de verbas públicas destinadas à educação no Município de Guanambi/BA.

## **DA NÃO APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIO FOTOGRÁFICO PELA CFSC LTDA. QUANDO DA REALIZAÇÃO DAS OBRAS.**



137. De acordo com o item 2.3 do edital da licitação Tomada de Preços nº 025/2011, *a empresa deverá apresentar relatório fotográfico de todas as etapas da obra.*

138. Todavia, não constam em nenhum boletim de medição, tampouco nos processo de pagamento, registros fotográficos das etapas das obras.

139. A ausência de registros fotográficos, além de contrariar exigência do edital, dificulta a constatação de quais os serviços foram realmente prestados, bem como se houve sobrepreço nos custos unitários destes. Essa foi a conclusão a que chegaram os técnicos do TCM/BA, durante a inspeção nas obras (f. 720v):

*não se pode afiançar se não houve pagamento a maior, uma vez que diversos serviços não foram avaliados tendo em vista a ausência de anexos fotográficos de antes, durante e depois da obra.*

140. Por se tratar de reforma das escolas, a apresentação de registros fotográficos da evolução das obras se configura ainda mais como indispensável, a fim de que, no momento das medições, os técnicos tivessem subsídios mais precisos para avaliar cada etapa.

141. Descumprindo item indispensável do edital, não poderia a Administração Pública efetuar os pagamentos, evidenciando-se, mais uma vez, a prática de atos ímprobos durante a execução do contrato em comento.

## **DA RESCISÃO CONTRATUAL**

142. Consoante retromencionado, após o início das obras, inúmeras foram as reclamações apresentadas pelos gestores e professores das escolas submetidas às reformas, identificando que os serviços previstos nas planilhas de execução não correspondiam aos serviços efetivamente prestados.

143. Supostamente em razão dessas denúncias, o gestor municipal aplicou a penalidade de advertência à empresa contratada, publicada no D.O.M. no dia 16.08.2011 (f. 183-187), determinando, posteriormente, a rescisão unilateral do contrato (D.O.M de 20.09.2011). Nesta oportunidade, teriam sido aplicadas as penas de



---

suspensão temporária de participação de licitação e de impedimento de contratar com a Administração Municipal pelo prazo de 2 anos (f. 566-570).

144. Todavia, a análise da documentação em anexo evidencia que a advertência e a rescisão contratual ocorreram apenas para inibir a articulação e mobilização dos gestores das escolas e conter as suspeitas sobre a participação do gestor municipal **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA** e dos servidores da prefeitura **JOSÉ PAULO FERNANDES** e **MÁRCIO LUIZ M. FERNANDES**, em conjunto com a empresa **CFSC LTDA.**, no desvio de verbas públicas.

145. Tal conclusão se fundamenta, ainda, na declaração prestada por ALDAIR CASTRO COSTA SIMÕES, então diretora da Escola Joaquim Dias Guimarães, em depoimento perante o MPF. Ao ser questionada acerca da constatação de irregularidades nas reformas das escolas, disse:

*“(...) isso foi um pouco desgastante, quando eu falei isso em reunião de diretores, de lá saíram deturpando como se tivesse denunciando roubo, falcatrua, aí Gilberto voltou lá e até propôs que em substituição do telhado que não foi feito, fosse feito o pátio. Mas depois a prefeitura disse que não podia mais fazer nada.” (cd-rom f. 871 - 08'15”).*

146. Registre-se que a Administração Pública teve conhecimento, formalmente, acerca das irregularidades na execução das obras, no dia 19.07.2011, através de e-mail encaminhado pela diretora ALDAIR CASTRO COSTA SIMÕES. Mas esta declarou, em depoimento prestado ao MPF, que tinha informado os problemas à Secretaria de Educação anteriormente ao envio do e-mail (cd-rom f. 871 - 14'30”).

147. No dia 30.07.2011, foi realizada reunião na Secretaria de Educação, com a presença do prefeito **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA**, na qual os gestores das escolas informaram os problemas nas reformas das respectivas unidades escolares, registrando que as planilhas de medições que justificaram os pagamentos não condizem com o que foi realizado na prática (f. 174).

148. Todavia, mesmo tendo ciência de que o valor já pago à empresa não correspondia à realidade e que, por conseguinte, os atestados de serviços integralmente prestados, subscrito pelos servidores **JOSÉ PAULO FERNANDES** e **MÁRCIO LUIZ M. FERNANDES** nas notas fiscais, eram falsos, o gestor municipal, enquanto ordenador de



despesa, pagou à empresa **CFSC LTDA.**, em 15.07.2015 o valor de R\$ 35.079,83 e no dia 09.08.2011 o valor de R\$ 7.634,13 – vide extrato de empenho de f. 182.

149. Por conseguinte, está nítido que o gestor **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA** participou diretamente de todo o esquema fraudulento que permeou a licitação Tomadas de Preços nº 025/2011.

150. Não por outra razão, foi instaurado processo de sindicância somente em 26.04.2013 (quase 02 anos após os fatos) e apenas para apurar o ressarcimento ao erário do valor pago em duplicidade à CFSC LTDA. (vide termo de instalação de f. 783v), resultando apenas em advertência. Em nenhum momento, foram questionados os atestados de cumprimento integral dos serviços consignados nas notas fiscais por **JOSÉ PAULO FERNANDES** e **MÁRCIO LUIZ M. FERNANDES**, que, de acordo com os gestores das escolas, não correspondiam com a realidade, sendo, portanto, falsos.

151. Além disso, malgrado o gestor municipal tenha consignado que foi determinada a adoção de providências judiciais contra a empresa **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.** (f. 275), a assessoria jurídica do Município informou que estas não foram tomadas, *tendo em vista que a referida empresa devolveu os valores recebidos em duplicidade na via administrativa* (f. 1055). Ou seja, em relação às providências judiciais, foram ignoradas as irregularidades na execução do objeto do contrato.

152. Registre-se, ainda, que constam dos autos ofícios subscritos pelas gestoras de todas as 08 (oito) unidades escolares submetidas às reformas, informando que, em 07 (sete) escolas, os serviços de reforma foram satisfatórios ou de boa qualidade (f. 650-657). Todavia, essas declarações não correspondem aos serviços prestados pela empresa **CFSC LTDA.**

153. Isto, pois, os ofícios são datados de novembro e dezembro de 2011 e no mês de agosto as mesmas diretoras informaram que os serviços prestados pela referida empresa não eram adequados, estavam inacabados e não condiziam com as planilhas de medição (f. 628-639), havendo advertência à empresa em 16.08.2011 e a rescisão contratual pelo não cumprimento das obrigações contratuais em 20.09.2011.



154. Além disso, em depoimento prestado perante à Procuradoria em 24.11.2014, a diretora da Escola Ercínia Montenegro Cerqueira, NILTA ALINE DOS SANTOS RODRIGUES COSTA, informou que os serviços pendentes, que não foram executados pela empresa contratada, foram realizados por funcionários da prefeitura. Vale colacionar trechos do depoimento (vide cd-rom f. 871):

NILTA ALINE DOS SANTOS RODRIGUES COSTA: *“as portas caíram e quem voltou para colocar a porta no lugar, trocar a fechadura, foram pessoas da prefeitura, funcionários da prefeitura; da empresa não, das pessoas que colocaram a porta no lugar não.”* (11'26”)

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: *“A empresa não voltou mais depois?”* (07'38”)

NILTA ALINE DOS SANTOS RODRIGUES COSTA: *“Não, depois da reclamação, que eu me lembre não”*

155. Tal conclusão se fundamenta, ainda, na declaração prestada por ALDAIR CASTRO COSTA SIMÕES, então diretora da Escola Joaquim Dias Guimarães, em depoimento perante o MPF. Ela informou, em síntese, que:

*“a declaração de f. 656 referiu-se ao que a empresa fez na escola, sendo este de boa qualidade. A declaração não se referiu ao fato de a obra ter sido correspondente ao que estava previsto na planilha. A secretária de educação solicitou que todas as escolas informassem se os serviços prestados tinham sido de qualidade.”* (vide cd-rom f. 871)

156. Portanto, conclui-se que a rescisão contratual foi uma manobra da Administração para camuflar as ilegalidades presentes na licitação Tomada de Preços nº 025/2011. Relembre-se que mais de 57% da obra já tinha sido paga, mesmo que não executado esse percentual, perfazendo um prejuízo aos cofres públicos que totaliza, em termos atualizados, a importância de R\$ 401.928,04 (quatrocentos e um mil, novecentos e vinte e oito reais e quatro centavos).

## **DAS DOAÇÕES DE IMÓVEIS PELA PREFEITURA DE GUANAMBI/BA**

157. Verifica-se, ainda, que **outros fatos foram trazidos à baila na investigação realizada pelo Parquet, como a realização de doações, aparentemente inconstitucionais e ilegais, de bens públicos municipais (imóveis) a empresas cujos**



**corpos societários são compostos por parentes ou apaniguados do Prefeito**, como a própria CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.

158. Tal sociedade empresarial foi agraciada por doação de terreno público de área de 1.200m<sup>2</sup>, por meio da Lei municipal nº 421, de 30 de setembro de 2010 (f. 235), cujo projeto de lei fora encaminhado à Câmara pelo Prefeito – e primo de um dos sócios -, que posteriormente a sancionara. Vê-se que a escritura pública de doação fora lavrada somente em 06.06.2011, durante, portanto, a execução do contrato oriundo da TP 025/2011 (poucos dias após a emissão da nota fiscal nº 0091, emitida em 26.05.2011 e paga em 30.05.2011) – f. 236-237.

159. O motivo de tal doação, segundo informações do próprio Prefeito ao TCM/BA, residiria na necessidade de criação de empregos com o fortalecimento das empresas locais, possibilitando que estas se instalassem ou mudassem suas sedes para os terrenos doados. Tal não aconteceu, contudo, com a **CFSC LTDA.**, que continua, ao menos formalmente, com sua sede na Avenida Guanabara, nº 378A, Centro, Guanambi/BA, consoante os registros obtidos pela Assessoria de Pesquisa e Análise do MPF em 2014.

160. Outrossim, consta, ainda, a ocorrência de outra doação ilícita, em favor da empresa CUSTÓDIO & FERNANDES LTDA.-ME (08.430.279/001-55 – nome fantasia: M & A DECORAÇÕES), à qual teria sido destinado imóvel pertencente ao acervo patrimonial do Município de Guanambi, com área de 1.500 m<sup>2</sup>, e que estaria reservado para uma praça, por meio da Lei Municipal nº 290, de 08.04.2009, sem que houvesse prévia licitação e sem interesse público que o justificasse (f. 219-220 e 241-244).

161. Quanto a esta doação, é curioso notar que figura como sócio da empresa donatária o sr. **JOSÉ PAULO FERNANDES**, então chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Infraestrutura e responsável pela fiscalização da execução das obras de reforma/ampliação das escolas (TP nº 025/2011).

162. Tendo em vista que os episódios das doações não ativam o interesse federal, foi remetida cópia parcial dos autos à Promotoria de Justiça de Guanambi, para a adoção das providências cabíveis.



**DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS.**

163. O caso dos autos revela a ocorrência de contratação de empresa de fachada pela Prefeitura Municipal de Guanambi, no âmbito da Tomada de Preços nº 025/2011, para viabilizar o desvio de dinheiro público em seu favor.

164. O fato das obras terem sido parcialmente realizadas (com a rescisão contratual), em nada desnatura os atos ímprobos relacionados à contratação da **CFSC LTDA.** e ao direcionamento do certame licitatório.

165. Isso porque o direcionamento de licitação configura ato de improbidade administrativa, por disposição expressa do inc. VIII do art. 10 da Lei de Improbidade. Nesse sentido, preleciona EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES<sup>8</sup>:

*(...) não se deve permitir que o administrador escolha o contratante em potencial com base em critérios de natureza eminentemente subjetiva, o que poderia afastar outros interessados igualmente habilitados, comprometendo a impessoalidade que deve reger a atividade estatal". (...) Descumpridos os princípios e regras específicas de modo a comprometer a finalidade do procedimento licitatório, ter-se-á a frustração deste, com a conseqüente configuração da improbidade.*

166. Chama a atenção também o fato de a empresa ter sido contratada para tantas obras no Município de Guanambi/BA e, mesmo assim, contar com patrimônio quase que inexistente, além de estar sediada em imóvel residencial, sem qualquer identificação e do qual não é proprietária.

167. Revelam os autos, nitidamente, o desejo do gestor municipal **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA**, bem como dos servidores **JOSÉ PAULO FERNANDES** e **MÁRCIO LUIZ MARQUES FERNANDES** de favorecer a licitante **CFSC LTDA.** e seus representantes, com a intenção clara e inequívoca de burlar o certame, por meio de ajustes previamente definidos.

168. Não por outra razão, os Tribunais tem se pronunciado pela existência de improbidade administrativa em casos tais, como se vê dos seguintes precedentes:

<sup>8</sup>Improbidade Administrativa, 4ª ed. Lumen Juris, p. 336.



**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRUSTRAÇÃO AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. EMPRESAS DE FACHADA. DANO AO ERÁRIO. COMPROVAÇÃO. DOLO. CONFIGURAÇÃO.**

1. No caso em análise, não há qualquer controvérsia sobre o fato imputado aos réus, qual seja, a frustração ao caráter competitivo dos procedimentos licitatórios objetos das cartas-convite n.º 25/2002 e n.º 26/2002 do Município de Amparo, em face da participação de empresas de fachada. Os documentos juntados com a exordial atestam a fraude e o depoimento do réu Marcos Tadeu Silva também serve como elemento de prova do ato de improbidade. As únicas divergências consistem em determinar A) se a ausência de comprovação do dolo do réu Ivanildo Soares Nogueira é hábil a afastar sua responsabilização pelo ato de improbidade acima mencionado, e, B) se o ato investigado pode ser capitulado no artigo 10 da Lei 8.429/92, entre aqueles que causam prejuízo ao erário.

2. O dolo e a culpa não são elementos indispensáveis à configuração da improbidade. De qualquer forma, o réu Ivanildo Soares Nogueira claramente concorreu com a prática do desvio dos recursos do convênio em apreço, uma vez ter sido quem assinou o convênio e, depois, omitiu-se quanto ao dever de fiscalizar. Embora não execute diretamente o convênio, em razão da divisão das funções administrativas no município, é o Prefeito, sem sombra de dúvidas, que ostenta a condição de ordenador de despesas. Por outro lado, o Município é de pequeno porte e foi o próprio prefeito - ora demandado - quem expediu as cartas-convites para as empresas de fachada e deflagrou os procedimentos licitatórios sem realizar pesquisa de mercado, em desobediência ao artigo 15 da Lei 8.666/93.

3. A frustração do procedimento licitatório, sem pesquisa de mercado, com empresas de fachada e com propostas sem identificação dos responsáveis causa, indubitavelmente, prejuízo ao erário, mesmo que o objeto do contrato tenha sido entregue. A apropriação dos recursos públicos em favor de terceiro resta manifesta, uma vez que, por óbvio, parte dos valores serviu para, pelo menos (se desconsiderarmos o sobrepreço advindo da falta de pesquisa de mercado e ausência de competição regular), remunerar o responsável pela empresa, que, de outro modo, não seria remunerado. (...)

5. Apelações e remessa oficial providas para I) condenar o réu MARCOS TADEU SILVA às seguintes sanções: a) multa civil equivalente a duas vezes o valor do contrato objeto dos autos; b) suspensão de seus direitos políticos por cinco anos; c) proibição de contratação com o Poder Público ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de oito anos; II) condenar o réu IVANILDO SOARES NOGUEIRA às seguintes sanções: a) multa civil equivalente a uma vez o valor do contrato objeto dos autos; b) suspensão de seus direitos políticos por três anos; c) proibição de contratação com o Poder Público ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

(TRF5, APELREEX 200982010042314, Desembargadora Federal Cíntia Menezes Brunetta, Terceira Turma, DJE de 30.07.2012)<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Acórdão confirmado pelo STJ: Agravo em Recurso Especial nº 441.759 - PB (2013/0396501-6). Relatora: Ministra MARGA TESSLER (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) – 10.02.2015.





ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. 1º ACÓRDÃO ANULADO PELO STJ. EX-PREFEITO. EX-SECRETÁRIO DE SAÚDE. EX-CHEFE DE ALMOXARIFADO. **REPRESENTANTE DE EMPRESA SEM SEDE FÍSICA, SEM PATRIMÔNIO, CRIADA PARA APROVEITAR-SE DE LICITAÇÕES**. COMPRA DE MEDICAMENTOS. PARENTE DO PREFEITO. MERCADORIAS NÃO ENTREGUES. COMPRADA PARTICIPAÇÃO DOS REQUERIDOS. SANÇÕES PROPORCIONAIS À GRATUIDADE DOS FATOS OCORRIDOS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

1. O primeiro acórdão desta Turma foi anulado pelo STJ. 2. Agiu corretamente o juiz ao condenar os requeridos por ato de improbidade. 3. Restou provado que existia no Município de Rio Branco esquema com a finalidade de desviar recursos do SUS.

4. **Empresa sem sede física ou patrimônio, participou e venceu licitações** e, sem o fornecimento comprovado das mercadorias recebeu recursos públicos. 5. A existência de parentesco entre o ex-prefeito e o representante da empresa vencedora das licitações afrontou os princípios da administração porque o representante da empresa obteve informações privilegiadas, venceu a maior parte dos certames, recebeu pagamento em tempo célere e não comprovou a entrega das mercadorias. 6. Comprovada a participação efetiva do ex-chefe do almoxarifado, também parente do ex-prefeito e do ex-Secretário da Saúde que, mesmo diante de evidentes irregularidades, homologava as licitações. 7. Apelações improvidas.

(TRF1, AC 00027125319994013000, Juiz Federal MARCUS VINICIUS BASTOS (Conv), Quarta Turma, e-DJF1de 19.08.2010)

169. Pois bem. Dos fatos narrados ao longo desta ação civil pública, infere-se que **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA**, prefeito municipal à época, incorreu em atos de improbidade que importam prejuízo ao erário e em violação principiológica, nos termos do art. 10, caput e incisos I, II, VIII, IX, XI e XII, e art. 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), *in verbis*:

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:

I - facilitar ou concorrer **POR QUALQUER FORMA** para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou



- regulamentares aplicáveis à espécie;  
VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;  
IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;  
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;

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;

170. **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA** participou ativamente de todo o processo licitatório que resultou na contratação da empresa de fachada, com a realização das seguintes condutas:

- (i) imediata autorização da despesa concernente à reforma das escolas, no mesmo dia em que solicitado, sem prévia cotação de mercado;
- (ii) não exigência de projeto básico e da especificação dos serviços a serem realizados;
- (iii) responsabilidade por edital que não observou o art. 30, II, e § 6º, da Lei nº 8.666/93, deixando de exigir a efetiva demonstração da capacidade técnica pelos licitantes;
- (iv) responsabilidade por edital que, com o intuito de direcionar o certame, dispensou mecanismos de demonstração da capacidade econômico-financeira dos licitante (art. 31, §§2º e 4º, da Lei nº 8.666/93);
- (v) deliberação sobre a homologação da licitação e adjudicação do objeto, dispensando parecer jurídico, mesmo fundado em procedimento eivado de ilicitudes;
- (vi) assinatura imediata do contrato com a empresa de fachada, cuja circunstância era do seu conhecimento pelo fato do sócio ser seu primeiro;
- (vii) responsável legal pela ordenação de despesa referente aos pagamentos, sem o efetivo cumprimento do contrato.
- (viii) omissão quanto ao dever de fiscalizar e velar pela regularidade do procedimento licitatório.



171. Registra-se, ainda, a existência de ligação deste Demandado com a empresa **CFSC LTDA.**, a qual, ao menos no Estado da Bahia, somente prestou serviços para a Prefeitura de Guanambi/BA e para a sociedade empresária SANAVE.

172. Com efeito, considerando os vários contratos firmados entre a empresa **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.** e o Município de Guanambi/BA durante a gestão do Demandado **CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA**, parece-nos inconteste que o prefeito tinha pleno conhecimento do fato de tratar-se de empresa de fachada, bem como da sua inaptidão para a execução de obras públicas. Não obstante, insistiu em contratá-la para diversas obras, fato que denota sua adesão subjetiva à conduta da empresa de fachada.

173. Outrossim, infere-se que **JOSÉ PAULO FERNANDES**, então Chefe de Gabinete da Secretaria de Infraestrutura, e **MÁRCIO LUIZ MARQUES FERNANDES**, arquiteto da Secretaria de Infraestrutura, realizaram medições flagrantemente equivocadas, ou simuladas, além de terem incorretamente atestado o efetivo emprego dos materiais/serviços nas notas fiscais. Assim agindo, incorreram em ato de improbidade que importa prejuízo ao erário e em violação principiológica, nos termos do art. 10, caput e incisos I, II, e XII, e art. 11, caput e inciso I, da Lei 8.429/92, *in verbis*:

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:

I - facilitar ou concorrer **POR QUALQUER FORMA** para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;



174. A pessoa jurídica **CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA.**, beneficiária dos atos de improbidade praticados pelos agentes públicos municipais, também está sujeita às consequências jurídicas da violação dos dispositivos da Lei de Improbidade, na medida da adequação subjetiva das sanções por ela previstas. Assim deve ser por força do art. 3º da Lei 8.429/92, que estabelece que *“as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”*.

175. Os sócios de tal empresa, **MARILU CARDOSO DE ARAÚJO** e **CÉLIO FERNANDES SANTANA**, malgrado figurem como “laranjas”, tinham pleno conhecimento do aparelhamento da empresa para participar de licitações com a Prefeitura Municipal de Guanambi, e concorreram para os desvios realizados, repassando valores e assinando documentos.

176. **GILBERTO ÁLVARO PORTELLA BACELAR**, por sua vez, além de ter figurado durante todo o certame licitatório como representante da **CFSC LTDA.**, exercia proeminente papel na “estrutura organizacional” desta empresa, conforme declaração prestada por **MARILU CARDOSO DE ARAÚJO**.

177. Ainda segundo a sócia-administradora da **CFSC LTDA.**, em depoimento prestado nesta Procuradoria da República em 19.09.2014, ela própria repassava a **GILBERTO**, em espécie, os valores recebidos pela CFSC em decorrência das contratações da empresa pela Prefeitura Municipal de Guanambi. E era ele quem definia todos os rumos da empresa durante as licitações, cabendo aos sócios apenas assinar o que **GILBERTO** lhes trazia pronto (vide cd-rom f. 831).

178. Especificamente em relação à licitação Tomada de Preços nº 025/2011, todas as diretoras das escolas que prestaram depoimentos no MPF, informaram que **GILBERTO** era o representante da empresa nas obras, respondendo por tudo (vide cd-rom f. 871).

179. O prejuízo ao erário, contudo, não reflete a única repercussão oriunda das condutas encampadas pelos acionados na demanda.



180. Isso porque, ao praticarem os atos lesivos amplamente demonstrados nesta exordial, os Réus impingiram também **danos extrapatrimoniais à coletividade**, na medida em que a malversação dos recursos destinados à reforma dos estabelecimentos escolares, obstaculizou o funcionamento de tais unidades, tolhendo os alunos dos seus expedientes de ensino e comprometeu o regular desenvolvimento do calendário escolar.

181. Tais resultados evidenciam uma inquestionável ofensa aos anseios da população, consubstanciados tanto na expectativa do trato com a coisa pública, quanto na manutenção integral da política de educação do Município.

182. Com efeito, e por derradeiro, todos os imputados devem ser responsabilizados pelos **danos morais coletivos** decorrentes das ilegalidades presentes na execução do contrato em referência, as quais inegavelmente lesaram valores extrapatrimoniais intrínsecos aos interesses dos cidadãos da cidade de Guanambi.

#### **DO PEDIDO DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**

183. Da análise do quanto descrito e comprovado nesta ação de improbidade, revela-se que a indisponibilidade de bens é medida cautelar indispensável para atender ao interesse público no que se refere ao ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. Os documentos trazidos a juízo e os fatos narrados permitem a aferição dos danos decorrentes dos atos de improbidade administrativa perpetrados pelas demandadas.

184. Assim, visando a salvaguardar o resultado útil do processo, torna-se necessária a constrição dos bens dos requeridos, na medida da responsabilidade de cada um, providência imprescindível para evitar que dilapidem seus bens e fiquem insolventes, comprometendo a efetividade da decisão judicial e a defesa ao patrimônio público.

185. Conforme disposto na Lei nº 8.429/92, aqueles que causarem lesão ao erário, como é o caso dos requeridos, devem responder com seus bens pela reparação desse dano.

186. Destarte, em seu artigo 7º, a multicitada lei prevê a possibilidade do Ministério Público pleitear a indisponibilidade dos bens do agente ímprobo, poderosa



medida acautelatória da efetiva tutela do patrimônio público e da utilidade da prestação jurisdicional ao fim do processo:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. **A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano**, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. (grifo nosso)

187. A decretação cautelar de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa requer a demonstração dos requisitos do *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, os quais restam devidamente demonstrados, conforme abaixo se justifica.

## **DO PERICULUM IN MORA**

188. O STJ pacificou a jurisprudência da corte na esteira do que foi decidido no Recurso Especial nº 1.202.024/MA (2010/0134261-2), isto é, que **o periculum in mora em ações de improbidade administrativa não está condicionado à demonstração de que os réus estão dilapidando seus bens**. Segue transcrição da ementa:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. INDISPONIBILIDADE CAUTELAR DE BENS. ART. 7º DA LEI 8.429/1992. REQUISITO. FUMUS BONI IURIS. ACÓRDÃO ASSENTADO EM FUNDAMENTO JURÍDICO EQUIVOCADO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada contra o ora recorrido, ao qual se imputou conduta ímproba por ter, na condição de ex-prefeito do Município de Rosário/MA, deixado de prestar contas de recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde. Além da omissão no dever legal, o Ministério Público aduz não ter havido execução completa das obras, as quais se direcionavam ao sistema de abastecimento de água e de melhorias



sanitárias domiciliares, e acenou com dano ao Erário no montante de R\$ 403.944,00 (quatrocentos e três mil e novecentos e quarenta e quatro reais).

2. O Tribunal *a quo* manteve a decisão que indeferiu o pedido liminar de indisponibilidade dos bens, por entender que tal medida cabe somente quando demonstrada "a efetiva intenção do demandado em dilapidar seu patrimônio".

3. **A indisponibilidade cautelar dos bens prevista no art. 7º da LIA não está condicionada à comprovação de que os réus os estejam dilapidando, ou com intenção de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de fumus boni iuris, consistente em fundados indícios da prática de improbidade. Precedentes do STJ.**

4. **Recurso Especial parcialmente provido para afastar o óbice lançado no acórdão recorrido e determinar que o Tribunal de origem prossiga na análise do pedido de indisponibilidade dos bens.”** Grifamos.

189. Ademais, segundo reiterada e pacífica jurisprudência do STJ “**O requisito cautelar do periculum in mora está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de bloqueio de bens, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'**”, senão vejamos os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/1992 – REQUISITOS PARA CONCESSÃO – LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS – POSSIBILIDADE.

1. O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.

**2. O requisito cautelar do periculum in mora está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de bloqueio de bens, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'.**

**3. A demonstração, em tese, do dano ao Erário e/ou do enriquecimento ilícito do agente, caracteriza o fumus boni iuris.**

4. É admissível a concessão de liminar inaudita altera pars para a decretação de indisponibilidade e seqüestro de bens, visando assegurar o resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, o ressarcimento ao Erário. Precedentes do STJ.

5. Recurso especial não provido.

(REsp 1135548/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/06/2010, DJe 22/06/2010)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. DECRETAÇÃO. REQUISITOS.

ART. 7º DA LEI 8.429/1992.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal no Estado do Maranhão contra a ora recorrida e outros, em virtude de



suposta improbidade administrativa em operações envolvendo recursos do Fundef e do Pnae.

2. A indisponibilidade dos bens é medida de cautela que visa a assegurar a indenização aos cofres públicos, sendo necessária, para respaldá-la, a existência de fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário (*fumus boni iuris*).

**3. Tal medida não está condicionada à comprovação de que os réus estejam dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora está implícito no comando legal. Precedente do STJ.**

4. Recurso Especial provido.

(REsp 1115452/MA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/04/2010, DJe 20/04/2010). Grifamos.

190. Portanto, conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa visou a resguardar o patrimônio público, criando hipótese mais flexível de acautelamento do interesse público sobre o interesse privado.

191. Assim, resta evidenciado o *periculum in mora* a sustentar a decretação de improbidade no caso vertente, pois o dano ao erário é presente e fortes elementos apontam que a necessidade de garantir sua recomposição depende da imediata medida de indisponibilidade de bens dos responsáveis.

## **DO FUMUS BONI IURIS**

192. O *fumus boni iuris* encontra-se devidamente demonstrado na documentação que acompanha a presente peça inicial, na qual resta comprovado dano ao erário derivado das irregularidades descritas nesta ação.

193. Diante do exposto, o Ministério Público Federal requer seja decretada a indisponibilidade de bens dos acionados nesta demanda, solidariamente, até o valor de R\$ 401.928,04 (quatrocentos e um mil, novecentos e vinte e oito reais e quatro centavos), consistente no montante atualizado a ser restituído ao erário, por força das quantias indevidamente pagas à CSFC LTDA, no bojo do Contrato oriundo da Tomada de Preços 025/2011.

## **DOS PEDIDOS**

194. Em face do exposto, **requer** o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:





1. a decretação liminar de indisponibilidade dos bens das pessoas físicas CHARLES FERNANDES SILVEIRA SANTANA, JOSÉ PAULO FERNANDES, MÁRCIO LUIZ MARQUES FERNANDES, MARILU CARDOSO DE ARAÚJO, CÉLIO FERNANDES SANTANA, GILBERTO ÁLVARO PORTELLA BACELAR e da pessoa jurídica CARDOSO FERNANDES SANTANA CONSTRUÇÕES LTDA. (CFSC LTDA.), até o limite do dano causado ao erário, qual seja, **R\$ 401.928,04**, de forma solidária;

2. a notificação dos acionados, para, querendo, oferecer manifestação por escrito, em 15 (quinze) dias, nos termos do § 7º do art. 17 da Lei nº 8.429/92;

3. o recebimento da inicial e a citação dos réus para apresentarem defesa;

4. A intimação da União para, querendo, ingressar no feito, nos termos do art. 17, § 3º, da Lei 8.429/92;

**E ao final da instrução:**

5. A condenação dos réus nas sanções cabíveis previstas no art. 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/92, nas despesas processuais, bem como no pagamento de indenização por dano moral coletivo.

195. Protesta o *Parquet*, ainda, pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito.

196. Dá-se à causa o valor de R\$ 1.117.432,03 (um milhão, cento e dezessete mil, quatrocentos e trinta e dois reais e três centavos)<sup>10</sup>.

Guanambi, 07 de dezembro de 2018

**Edson Abdon Peixoto Filho**

<sup>10</sup> Quantia composta pelo valor a ser restituído (R\$ 401.928,04), somado à multa civil de duas vezes do montante que reflete o dano ao erário, sem juros(R\$ 715.504,00).



PROCURADOR DA REPÚBLICA