



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA VARA ÚNICA DA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE PAULO AFONSO**

AÇÃO CÍVEL Nº 017/2013

ICS - nºs 1.14.006.000154/2010-81, 1.14.006.000156/2010-70, 1.14.006.000157/2010-14 e
1.14.006.000158/2010-69

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que ao final subscreve, com fundamento no art. 129, III, da Constituição Federal, art. 6º, VII, “b”, e XIV, “f”, da Lei Complementar nº 75/93, bem como nas disposições da Lei nº 8.429/92, vem à presença de Vossa Excelência propor a presente

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em face de:

MANOEL MISSIAS, CPF nº 094.950.295-20, ex-prefeito do Município de Fátima - BA, com domicílio na Praça São Francisco de Assis, Centro, Fátima/BA;

JOSÉ WELDON DE CARVALHO SANTANA, CREA 24.288/D, com domicílio na Praça Municipal, nº 164, Cícero Dantas/BA, CEP- 48410000;

MARIA ELENICE BRITO ALMEIDA, servidora da Prefeitura de Fátima, a ser citada no endereço desse órgão, isto é, na Rua Duque de Caxias, S/N, Centro, Fátima/BA, CEP- 48.415-970;

JOSEFA DE SOUZA REIS, servidora da Prefeitura de Fátima, a ser citada no endereço desse órgão, isto



é, na Rua Duque de Caxias, S/N, Centro, Fátima/BA,
CEP- 48.415-970;

JOÃO VIEIRA NETO, servidor da Prefeitura de Fátima, a ser citado no endereço desse órgão, isto é, na Rua Duque de Caxias, S/N, Centro, Fátima/BA, CEP- 48.415-970;

lastreada nos documentos anexos – Inquéritos Cíveis n.ºs 1.14.006.000154/2010-81, 1.14.006.000156/2010-70, 1.14.006.000157/2010-14 e 1.14.006.000158/2010-69 - e tendo por base as razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

1 – UMA CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA

A presente demanda fundamenta-se nas conclusões apresentadas pelo Relatório de Fiscalização 01000 da Controladoria-Geral da União (CGU), que resultou de auditoria empreendida no Município de Fátima/BA, durante a gestão de Manoel Missias Vieira como Prefeito daquele município.

Os trabalhos de fiscalização, realizados no período compreendido entre 30/07/2007 e 28/09/2007, alcançaram a aplicação de recursos federais transferidos em várias ações governamentais pelos mais diversos órgãos do Poder Executivo Federal.

Inúmeras ilicitudes foram surpreendidas, algumas das quais de intensa gravidade, gerando vários inquéritos cíveis e policiais. Mercê da grande quantidade de constatações veiculadas pelo relatório, foram instaurados 14 inquéritos cíveis nesta Procuradoria da República no Município de Paulo Afonso.

Dos 14 inquéritos cíveis instaurados, reunimos 9 procedimentos com a veiculação de atos de improbidade administrativa. Três desses procedimentos tiveram que ser recuperados na Superintendência da Polícia Federal na Bahia, porque para lá haviam sido remetidos em seus originais. Uma vez que se achavam encartados a autos de inquéritos policiais, esses três procedimentos (1.14.006.000157/2010-50, 1.14.006.000163/2010-71, 1.14.006.000167/2010-50) acompanharão as demandas a serem propostas por cópias extraídas daqueles autos.

Embora haja instaurado vários inquéritos cíveis, este órgão do Ministério Público Federal reputou mais adequada a reunião dos inquéritos em três processos judiciais distintos. Para assim concluir, sopesou, por um lado, a economia processual e, por outra perspectiva, a complexidade das demandas.

As duas primeiras demandas versarão apenas sobre as constatações do Relatório 1000 da CGU, distribuídas naqueles 09 inquéritos cíveis a que se fez referência. A reunião dos inquéritos nessas duas ações observará, como regra, a sua numeração sequencial. A presente demanda, **a primeira**, contemplará os inquéritos cíveis de n.ºs



1.14.006.000154/2010-81, 1.14.006.000156/2010-70, 1.14.006.000157/2010-14 e 1.14.006.000158/2010-69.

A terceira demanda a ser proposta incluirá, além de inquéritos referentes ao relatório 01000, também dois inquéritos civis que cuidam das constatações a que chegou a CGU em outro relatório, o Relatório de Fiscalização nº 01433, que alcançou o final da gestão do Ex-Prefeito Manoel Missias Vieira e a administração do atual Prefeito de Fátima, Sr. José Idelfonso Borges dos Santos.

A petição inicial desta primeira demanda será organizada, de sorte a que cada um dos inquéritos civis mencionados corresponda a um tópico específico do arrazoado, onde serão abordadas as constatações que veiculam, de acordo com a leitura deste órgão do MPF, atos de improbidade administrativa. Também em cada tópico, promover-se-á o enquadramento na tipologia da Lei 8429/1992 e a definição dos responsáveis pela conduta ímproba.

Antes, porém, de seguir o roteiro esboçado no parágrafo anterior, cabe demonstrar a legitimidade ativa do MPF e a competência deste Juízo, uma vez que algumas constatações motivaram a propositura de demandas pelo Município de Fátima na Justiça Estadual (comarca de Cícero Dantas). A esta primeira demanda interessará a petição inicial que o Município de Fátima fez juntar aos autos do inquérito civil 1.14.006.000158/2010-69.

2 –DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MPF E DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

2.1 considerações introdutórias

O Ministério Público Federal observou, em quatro inquéritos civis, que o Município de Fátima apresentou cópias de petições iniciais, que teriam submetido algumas constatações do relatório 1000 à apreciação do Juízo da Comarca de Cícero Dantas/BA.

As petições são encontradas nos inquéritos civis de números: 1.14.006.000158/2010-69, 1.14.006.000159/2010-11, 1.14.006.000160/2010-38, e.14.006.000161/2010-82. As que se acham nos três primeiros inquéritos foram protocoladas recentemente, isto é, em agosto do corrente ano; a que se encontra no último inquérito civil, em agosto de 2011.

O motivo que levou o município a oferecê-las foi a preocupação com o registro nos cadastros mantidos pelo Governo Federal: SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) e CAUC (Cadastro Único de Convênios). É o que está textualmente consignado em todas as quatro petições iniciais acima referidas.



Haveria, em linha de princípio, relação de continência entre as demandas oferecidas pelo Ministério Público Federal e as ações ofertadas pelo Município de Fátima. Semelhante relação haverá de ser apreciada por este Juízo da Vara Única da Subseção Judiciária de Paulo Afonso, em cujos limites de jurisdição se insere a competência para julgar todas as constatações apresentadas nas ações propostas pelo Município de Fátima.

Com efeito, a incompetência da Justiça Estadual pode ser facilmente notada nas quatro iniciativas a que se fez alusão. Constatá-lo-ia o Município de Fátima, se conjugasse o exame da súmula 209 do STJ à análise da súmula 208 desse mesmo tribunal superior. Constatá-lo-ia, outrossim, desde que consultasse a razão que o impeliu a mover as demandas mencionadas.

Convém insistir neste ponto: o mesmo motivo que impulsionou o município a mover essas demandas deveria orientá-lo a movê-las na Justiça Federal. Se há possibilidade de registro no SIAFI, no CADIN ou no CAUC, com os consectários daí avindos, parecem evidentes o interesse e o controle da Administração Pública Federal, a atrair a competência deste Juízo.

Com o objetivo de demonstrar a legitimidade ativa do MPF e a competência da Justiça Federal, examinar-se-ão, separadamente, as situações de cada um dos quatro inquéritos civis. Na presente demanda, será examinado, como já dito, o inquérito nº 1.14.006.0000158/2010-69.

2.2 Inquérito Civil nº 1.14.006.0000158/2010-69

A petição inicial apresentada pelo município (fls 95/107), que sequer teve o cuidado de justificar a suposta competência da Justiça Estadual, trata da malversação de recursos dos SUS vinculados ao Bloco de Financiamento da Vigilância em Saúde.

Tais recursos são, como se sabe, transferidos “fundo a fundo”, isto é, repassados diretamente do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde. Embora se tenha a descentralização do controle e um sistema nacional de auditoria (SNA), os órgãos Poder Executivo Federal e o TCU evidentemente não se eximem da fiscalização dos recursos transferidos, atraindo a incidência da súmula 208 do Superior Tribunal de Justiça.

Nada mais compreensível e adequado, uma vez que os recursos transferidos não se incorporam definitivamente ao patrimônio dos estados e municípios. Não deixam, dizendo-o de outro modo, de ser recursos federais, simplesmente por passarem a integrar fundos estaduais e municipais.

No que concerne especificamente ao Ministério da Saúde, as normativas que se referem (ou referiram) às transferências fundo a fundo sempre destacaram a atuação desse órgão como instância de controle, evidenciando o interesse da União na correta aplicação dos recursos transferidos. Assim o fizeram, por exemplo, os Decretos nºs



1.232/94 e 1.651/95, e as Portarias do Ministério da Saúde n^os 3.925/1998, 648/2006 e 204/2007.

Por outro lado, a prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União jamais poderia ser afastada em situações que tais, uma vez que é de extração constitucional (art. 71, VI, Constituição da República). Jamais poderia ser e não o é, porque a legislação específica do SUS ratifica a competência do TCU para fiscalizar os recursos federais transferidos fundo a fundo. Vale conferir, neste sentido, o artigo 3^o do Decreto 1232/94, que, sobre deixar clara a atribuição do Ministério da Saúde, refere-se expressamente – ainda que não precisasse fazê-lo – à atuação fiscalizatória do TCU:

Art. 3^o Os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo Conselho de Saúde, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União.

Na cartilha ofertada pelo próprio TCU, intitulada *Transferência de recursos e a lei de responsabilidade fiscal: orientações fundamentais*, extraída da página dessa Corte de Contas na *internet*, pode-se ler o seguinte (fl.30):

A prestação de contas dos recursos repassados diretamente do FNS para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de saúde deve ser feita ao órgão repassador por intermédio do relatório de gestão (a prestação de contas propriamente dita), aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde (Decreto n^o 1.651/1995, art. 6^o). Tal procedimento não exclui a ação fiscalizatória concorrente do Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União.

Chamado a apreciar conflito de competência envolvendo recursos do PAB (outra forma de repasse de recursos do FNS), o Superior Tribunal de Justiça assim concluiu:

(...)

Por fim, merece destaque a manifestação do Ilustre parecerista ministerial, que assim asseverou (fls. 506/507): "(...) tem-se que o art. 5.º da Portaria do Ministério da Saúde n.º 3.925, de 13 de novembro de 1998, vigente à época do repasse e transcrita pelo órgão ministerial que atua junto ao Juízo suscitado (fl. 471), estabelecia que as prestações de contas do programa Piso de Atenção Básica (PAB) 'deverão ser aprovadas pelo Conselho Municipal de Saúde e apresentadas aos Tribunais de Contas Municipal ou Estadual'. Porém, o parágrafo único do mesmo artigo da mesma portaria consigna que 'não haverá prejuízo das atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas da União, e de controle interno, exercidas pela Secretaria Federal de controle, do Ministério da Fazenda, e pelos órgãos do Sistema Nacional de Auditoria.' Ora, ao estabelecer um controle 'adicional' ao programa, o Ministério da Saúde não exclui os órgãos federais incumbidos de exercer seus misteres. E nem poderia fazê-



lo, pois incorreria em inconstitucionalidade, já que, dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União, por exemplo, está a de 'fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município' - art. 71, VI, da CR). Dessa forma, subsistindo a sujeição das contas do repasse do referido programa aos órgãos federais competentes, entre eles o TCU, a incidência ao caso da Súmula n.º 208 deste Sodalício se faz imperiosa. eis os seus termos: 'compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba pública sujeita a prestação de contas perante órgão federal'. Diante do exposto, conheço do conflito para declarar competente o Juízo da 2.ª Vara Federal da 7.ª Subseção Judiciária - Araçatuba/SP, ora suscitado. (CC. 103255, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Dje 27/05/2010).

Vê-se que os recursos transferidos do FNS para os fundos municipais não perdem a natureza de recursos federais, estando sujeitos, *ipso iure*, à fiscalização do Ministério da Saúde, da Controladoria Geral da União e do Tribunal de de Contas da União.

Por todas essas considerações, é de se reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público Federal e a competência deste Juízo para apreciar a temática introduzida pela petição de fls. 95/107.

2.3 Considerações finais sobre a competência e requerimento

Constatando que o Município de Fátima direcionou as ações por ele oferecidas a um órgão sem competência de jurisdição para apreciá-las, o Ministério Público Federal não poderia fazer outra coisa que não fosse incluí-las na demanda mais ampla que ora propõe.

Somente assim seria possível submetê-las ao juiz natural. Pode-se afirmá-lo por duas razões. Em primeiro lugar, porque sequer poderia o MPF, ignorando a presença do *parquet* estadual, postular o reconhecimento da incompetência do Juízo de Cícero Dantas/BA no processo ali instaurado. Este órgão do Ministério Público Federal não tem atribuição para demandar perante aquele Juízo. Tem-na o Ministério Público do Estado da Bahia.

Acresce, e esse ponto é fundamental, que o oferecimento da presente demanda é condição inclusive para que se possa, se for o caso, suscitar um conflito de competência entre este Juízo e o Juízo de Cícero Dantas, na medida em que a suscitação do conflito pressupõe a existência de processos com tramitação em ambos os Juízos.

Observa-se, por outro lado, que o município não forneceu informações mais detalhadas sobre os processos que possivelmente estariam em curso na comarca de Cícero Dantas. Não se informou nem mesmo o número desses processos. Existe apenas a



referência à data de protocolo das respectivas petições iniciais, não havendo qualquer outra informação.

Será oportuno identificá-los, a fim de saber inclusive se o Juízo da Comarca de Cícero Dantas reconheceu-se competente para julgá-los, o que poderá ensejar a suscitação de conflito positivo, caso este Juízo também se reconheça competente, tal como postulado nos parágrafos anteriores.

Faz-se necessário saber: a) quantos processos foram efetivamente ajuizados pelo município, b) quais os números desses processos, c) a que se referem cada um deles, e d) em que estágio se encontram.

As informações poderão ser fornecidas pelo próprio Município de Fátima. Ao intimá-lo na forma do artigo 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92 c/c o §3º do artigo 6º da Lei 4717/1965, poderá este Juízo requisitar-lhas, o que se requer desde já.

3-DOS ATOS DE IMPROBIDADE: INQUÉRITO CIVIL Nº 1.14.006.000154/2010-81 - Constatações 1.1.1 e 1.1.2.

3.1 As circunstâncias

Em 31/12/2001, o Município de Fátima celebrou com a União, por intermédio da Caixa Econômica Federal, o contrato de Repasse nº 2648.0131429-25/2001/MA/CAIXA, cujo objeto consistiu na recuperação de 12,5 km de estradas vicinais, com a finalidade de propiciar a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do setor agropecuário naquele município.

O contrato, com prazo de vigência até o dia 22/11/2002, teve valor histórico global de R\$ 52.200,00, valor esse integrado pela parcela que coube à União (R\$50.000,00) e pela contrapartida do município (R\$ 2.500,00).

Os recursos federais transferidos advieram do orçamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mais especificamente do programa PRODESA, gerido por aquele Ministério.

São de extrema gravidade os atos ímprobos, identificados pela CGU, quanto ao procedimento licitatório e à execução do contrato de que se cuida. São atos que vão além da improbidade administrativa, constituindo-se em verdadeiras infrações penais, razão por que foi requisitada a instauração de inquéritos policiais, que se acham em curso, ao lado de vários outros inquéritos envolvendo a gestão de Manoel Missias, na Superintendência da Polícia Federal na Bahia.

Por várias e evidentes razões, pode-se concluir pela ocorrência de fraude na realização do procedimento licitatório (Convite nº 019), de que supostamente teriam



participado as empresas Andrade & Santos Ltda, Valmir Pinheiro de Andrade e Arca Construções, Comércio e Indústria Ltda, sagrando-se vencedora a primeira empresa mencionada.

Nem mesmo o requerido Manoel Missias foi capaz de negar a fraude, afirmando à CGU que não tinha conhecimento e controle sobre “os fatos ocorridos. Como: certidões falsas, carimbo falso, simulação de envio de convite, etc. Sendo que, com este acontecimentos (sic), já foi determinado abertura de Processo Administrativo, para buscar a responsabilidade”.

A CGU elenca uma série de evidências indicativas da fraude, tais como: a) procedimento licitatório sem numeração, b) habilitação de empresas sem comprovação de regularidade perante o FGTS (Andrade & Santos Ltda e Valmir Pinheiro de Andrade), c) certidão de FGTS inidônea (Arca Construções, Comércio e Indústria Ltda), d) declaração do sócio administrador da empresa Arca de que nunca participou de licitação em Fátima/BA, e) falso contrato social da empresa Andrade & Santos, indicando como sócios pessoas que jamais integraram a referida empresa, entre outras evidências.

Merecem destaque as declarações que ocupam as páginas 239 e 257 do arquivo referente à constatação 1.1.1 (mídia anexa). A primeira declaração, da lavra do Sr. José Raimundo Souza, sócio administrador da empresa Arca, atesta que ele, Sr. José Raimundo, sequer sabe onde fica o Município de Fátima, não havendo participado de qualquer licitação ali realizada. A declaração é categórica ao afirmar que todos os documentos relativos à empresa Arca reunidos no Convite 019/2002 são falsos, e ao asseverar que a Arca sequer possui equipamentos capazes de realizar o objeto do Convite 019.

A segunda declaração, de página 257, foi emitida por Gilvan da Silva, que figura como sócio no falso contrato social da empresa Andrade & Santos, que instruiu o procedimento licitatório em referência. O Sr. Gilvan da Silva afirmou, com todas as letras, que nunca prestou serviços ao Município de Fátima e que jamais integrou a referida empresa Andrade & Santos. Afirmou ainda que não conhece o Sr. Gabriel André Santos Barbosa, que também figura como sócio no falso contrato social que consta do Convite nº 019.

As assertivas do Sr. Gilvan são confirmadas pelo contrato social verdadeiro da empresa Andrade & Santos e por suas alterações sociais, obtidas pela CGU perante à Junta Comercial do Estado de Sergipe (página 269 e seguintes). Ali estão consignados, como sócios da empresa, os nomes dos senhores Reginaldo da Costa e José Carlos dos Santos.

Ao ser contato pela CGU, o senhor José Carlos dos Santos, mestre de obras, mostrou-se surpreso ao ser informado que a referida empresa estaria supostamente ativa e realizando licitações em 2002, uma vez que reside e trabalha em São Paulo desde 1997.



A fraude no procedimento licitatório repercutiu evidentemente na execução do contrato, que também se deu de forma fraudulenta. Verificou-se, na realidade, um negócio jurídico simulado, a envolver o Município de Fátima e uma empresa inexistente.

A execução da obra (construção das estradas vicinais) foi realizada, não por qualquer empresa, mas pela própria Prefeitura de Fátima, com pôde apurar a CGU, em contato com pessoas residentes no município, mesmo que essas pessoas não tenham anuído em prestar declarações formais aos auditores daquele órgão.

Semelhante conclusão vê-se reforçada pela fraude no procedimento licitatório (inexistindo inclusive contratação com a empresa Andrade & Santos) e por duas outras evidências.

A primeira evidência radica numa falsa reivindicação da Prefeitura de Fátima em nome da empresa Andrade & Santos. Após resolver algumas pendências junto à CEF, a Prefeitura de Fátima reclamou, por meio de correspondência datada de 20/12/2006, a liberação dos recursos do contrato de repasse, solicitando urgência, uma vez que a referida empresa estaria em dificuldades financeiras.

É claro, por tudo o que já se disse, que a reivindicação não poderia haver partido da empresa Andrade & Santos, simplesmente porque ela não participou de qualquer licitação em Fátima/BA e seus verdadeiros sócios tampouco tinham conhecimento do referido procedimento licitatório.

Como não poderia deixar de ser, a CGU apurou a inexistência de qualquer reivindicação neste sentido no procedimento alusivo ao contrato de repasse, chamando-lhe a atenção, por outro lado, a “passividade” da Andrade & Santos, já que a obra se viu concluída no final do exercício de 2002 e quatro anos depois (no final de 2006) não havia ainda qualquer manifestação daquela empresa no sentido de reivindicar o valor que lhe seria devido.

A segunda – e decisiva – evidência respeita ao fato de o pagamento (que só ocorreu em 18/04/2007) haver se realizado por meio de um cheque (nº 06000.838 -5/ CEF) que teria sido sacado pelo senhor Gilvan da Silva, pretense sócio da empresa Andrade & Santos. Acontece, porém, que o senhor Gilvan, na mesma declaração já referida, afirmou categoricamente que não era sócio da empresa, que não prestou serviço ao Município de Fátima e que **não recebeu qualquer valor daquele município.**

3.2 Responsabilidade e enquadramento na Lei 8429/1992

Pode-se concluir que os requeridos se valeram do Contrato de Repasse nº 2648.0131420-25/2001/MA/CAIXA para desviar recursos públicos, fraudando licitação e forjando um negócio jurídico simulado.



Embora não haja uma prova direta da apropriação dos recursos públicos, os indícios neste sentido são contundentes. Ora, se os valores foram levantados e não se destinaram à empresa Andrade & Santos, como sugerem os elementos de convicção, é de se supor que tenham sido eles indevidamente apropriados.

Pela fraude à licitação e pelo negócio jurídico simulado devem responder, além do ex-prefeito, que homologou o procedimento licitatório fraudado e subscreveu o negócio jurídico simulado, também o engenheiro da Prefeitura responsável pela obra, Sr. José Weldon de Carvalho Santana, e os membros da comissão de licitação, composta pelos senhores Maria Elenice Brito Almeida, Josefa de Souza Reis e João Vieira Neto, sob a presidência da primeira.

O Sr. José Weldon foi o engenheiro designado pelo ex-gestor para acompanhar a obra de que se cuida, que terminou por ser realizada pela própria Prefeitura, com a inequívoca ciência desse requerido.

Não é crível supor, por outro lado, que todas as evidências acima mencionadas tenham escapado à compreensão dos membros da comissão de licitação, dois quais (Josefa de Souza Reis e João Vieira Neto) são inclusive diretamente envolvidos em novas fraudes, referidas nas demandas ora propostas por este órgão do Ministério Público Federal.

As condutas dos demandados, além de malferirem princípios caros da Administração Pública (especialmente os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições), ajustam-se ao artigo 9º, XI e, subsidiariamente, ao artigo 10, VIII, da Lei 8429/1992.

Além de responderem pelas sanções da Lei 8429/1992, os requeridos devem reparar, solidariamente, o dano causado, dano esse que, para os fins da medida cautelar adiante requerida, pode ser definido como sendo o valor dos recursos federais repassados: R\$ 50.000,00 (em dezembro de 2001). Atualizando esse valor para novembro de 2013, pelo IPC-A (IBGE), chega-se à importância de R\$ 100.877,14 (cem mil reais, oitocentos e setenta e sete reais e catorze centavos).

4-DOS ATOS DE IMPROBIDADE: INQUÉRITO CIVIL Nº 1.14.006.000156/2010-70 - constatação 2.2.1.

4.1 As circunstâncias

Com recursos do Programa Brasil Escolarizado, o Município de Fátima adquiriu sem licitação, durante o período compreendido entre jan/2006 à fev/2007, os itens presente no cardápio da merenda escolar.



Observou a CGU que os produtos adquiridos se repetiam ao longo de todo o período, o que justificaria um planejamento para as compras realizadas, com a necessária pesquisa de preços e, em razão do valor global das aquisições (aproximadamente R\$ 188.000,00 - valor histórico), com a realização de um procedimento licitatório.

Vale lembrar que não é lícito fracionar a despesa quando é possível prevê-la (estimá-la) de forma global, mesmo quando ocorra em parcelas e num intervalo de tempo maior. Havendo previsibilidade, a fragmentação passa a ser indevida, a teor do que prescrevem os artigos 24, I e II e 23, parágrafo 5º, todos da Lei 8666/1993.

No caso em perspectiva, sequer houve a formalização de um procedimento de dispensa de licitação. De acordo com o se que infere do relatório da CGU, simplesmente não houve licitação e tampouco qualquer justificativa para a contratação direta.

4.2 Responsabilidade e enquadramento na Lei 8429/1992

Parece clara, portanto, a inobservância à exigência de licitação, com prejuízo à Administração Pública, que se viu alijada da possibilidade de escolher o melhor preço para a contratação.

Desnecessário se faz, por outro lado, a prova do dano em valores pecuniários, eis que há presunção *juris tantum* da sua ocorrência, uma vez que se retira a possibilidade de escolha da melhor proposta. Cabe, pois, ao próprio requerido **provar a inexistência de prejuízo**.

Nessa linha de pensamento, segue recente julgado do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, assim ementado:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. **FRACIONAMENTO DE OBJETO PARA PROVOCAR DISPENSA. PREJUÍZO AO ERÁRIO IN RE IPSA. ART. 334, INC. I, DO CPC. FATO NOTÓRIO SEGUNDO REGRAS ORDINÁRIAS DE EXPERIÊNCIA.** INQUÉRITO CIVIL. VALOR PROBATÓRIO RELATIVO. CARGA PROBATÓRIA DE PROVA DOCUMENTAL. AUTENTICIDADE DOS DOCUMENTOS OBTIDOS NA FASE PRÉ-JUDICIAL NÃO QUESTIONADA. SUFICIÊNCIA DOS ELEMENTOS PROBANTES.

1. Trata-se, na origem, de ação civil pública para provocar a declaração de nulidade de contrato administrativo, com conseqüente reparação de danos, em razão de ter havido fracionamento de objeto licitado com o objetivo de permitir a dispensa de licitação.
2. O acórdão recorrido entendeu que a irregularidade estava provada, mas que não haveria como se anular o contrato para garantir o ressarcimento, uma vez que não existiria, nos autos, prova de efetivo prejuízo ao erário. Além disso, a origem fundamentou descartou a caracterização de prejuízos por ter havido prestação do serviço contratado.
3. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 535 do Código de Processo Civil (CPC) - porque o acórdão seria omisso -, 4º,



inc. III, "a", da Lei n. 4.717/65, 2º do Decreto-lei n. 2.300/86 e 159 do Código Civil de 1916 - ao argumento de que a violação ao procedimento licitatório, embora não possa configurar improbidade administrativa na espécie, por questões referente a direito intertemporal (não havia a Lei n. 8.429/92), é motivo que enseja a nulidade do ato e o conseqüente ressarcimento ao erário - e 333 e 372 do CPC - ao fundamento de que a instrução da causa com o inquérito civil, tratando-se de provas produzidas em fase pré-judicial, é suficiente para demonstrar as irregularidades.

4. *Omissis.*

5. No mais, é de se assentar que o prejuízo ao erário, na espécie (fracionamento de objeto licitado, com ilegalidade da dispensa de procedimento licitatório), que geraria a lesividade apta a ensejar a nulidade e o ressarcimento ao erário, é in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta (no caso, em razão do fracionamento e conseqüente não-realização da licitação, houve verdadeiro direcionamento da contratação).

6. Além disto, conforme o art. 334, incs. I e IV, independem de prova os fatos notórios.

7. Ora, evidente que, segundo as regras ordinárias de experiência (ainda mais levando em conta tratar-se, na espécie, de administradores públicos), o direcionamento de licitações, por meio de fracionamento do objeto e dispensa indevida de procedimento de seleção (conforme reconhecido pela origem), levará à contratação de propostas eventualmente superfaturadas (salvo nos casos em que não existem outras partes capazes de oferecerem os mesmos produtos e/ou serviços).

8. Não fosse isto bastante, toda a sistemática legal colocada na Lei n. 8.666/93 e no Decreto-lei n. 2.300/86 baseia-se na presunção de que a obediência aos seus ditames garantirá a escolha da melhor proposta em ambiente de igualdade de condições.

9. Dessa forma, milita em favor da necessidade de procedimento licitatório precedente à contratação a presunção de que, na sua ausência, a proposta contratada não será a economicamente mais viável e menos dispendiosa, daí porque o prejuízo ao erário é notório. Precedente: REsp 1.190.189/SP, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 10.9.2010.

10. Despicienda, pois, a necessidade de prova do efetivo prejuízo porque, constatado, ainda que por meio de inquérito civil, que houve indevido fracionamento de objeto e dispensa de licitação injustificada (novamente: essas foram as conclusões da origem após análise dos autos), o prejuízo é inerente à conduta. Afinal, não haveria sentido no esforço de provocar o fracionamento para dispensar a licitação se fosse possível, desde sempre, mesmo sem ele, oferecer a melhor proposta, pois o peso da ilicitude da conduta, peso este que deve ser conhecido por quem se pretende administrador, faz concluir que os envolvidos iriam aderir à legalidade se esta fosse viável aos seus propósitos.

11. Por fim, o inquérito civil possui eficácia probatória relativa para fins de instrução da ação civil pública. Contudo, no caso em tela, em que a prova da irregularidade da dispensa de licitação é feita pela juntada de notas de empenho diversas, dando conta da prestação de serviço único, com claro fracionamento do objeto, documentos estes levantados em inquérito civil, não há como condicionar a veracidade da informação à produção da prova em juízo, porque tais documentos não tiveram sua autenticidade contestada pela parte interessada, sendo certo que, trazidos aos autos apenas em juízo, não teriam seu conteúdo alterado.

12. Recurso especial parcialmente provido” (grifos acrescidos).



(REsp 1280321/MG, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Julgado em 06/03/2012, Dje de 09/03/2012).

A ausência do necessário procedimento licitatório e o dano que dessa ausência se presume oportunizam a incidência do artigo 10, VIII, da Lei 8429, 1992. Pelas sanções a ele correspondente deve responder o ex-gestor Manoel Missias Vieira.

5-DOS ATOS DE IMPROBIDADE: INQUÉRITO CIVIL Nº 1.14.006.000157/2010-14 (em cópia) - constatações 2.3.1 e 2.3.2.

5.1 As circunstâncias

As constatações a que se refere esse inquérito civil são semelhantes ao fato mencionado no tópico anterior. Mais uma vez o fracionamento de despesas e a ausência de licitação, desta feita envolvendo recursos do PNAT (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar).

Entre janeiro a junho de 2007, as despesas com a locação de veículos para o transporte escolar totalizou o montante de R\$ 44.329,26 (valor histórico). Esse valor exigiria a realização de procedimento licitatório (pelo menos o convite), o que não ocorreu.

Ao invés de se considerarem as despesas globalmente, realizando-se a licitação, promoveram-se contratações individuais com cada proprietário de veículo, fracionando-se, pois, uma despesa que deveria ter sido considerada em sua integralidade, mercê do que se extrai dos artigos 24, I e II e 23, parágrafo 5º, todos da Lei 8666/1993.

Com efeito, era perfeitamente previsível a despesa global, dada a periodicidade em que são recebidos os recursos e mercê da sua utilização no transporte escolar durante todo o ano letivo. Havendo possibilidade de prever, de estimar o gasto integral não se justifica o fracionamento da despesa.

Além de a Prefeitura de Fátima haver contratado individualmente os transportadores, fê-lo sem estabelecer critérios para a definição do valor a ser pago pela locação dos veículos. Os valores por quilômetro rodado, destinados a cada motorista, diferenciavam-se em até 26,46%, gerando inequívoco prejuízo ao erário.

Parece evidente que a diferenciação de preços não se justificava, na medida em que se tratava de um mesmo objeto, vale dizer, do pagamento pelo transporte escolar, inexistindo razão plausível para que o quilômetro rodado por um transportador seja mais valioso do que o quilômetro rodado por outro prestador desse mesmo serviço.

5.2 Responsabilidade e enquadramento na Lei 8429/1992

O fracionamento indevido da despesa e a ausência de licitação, aliados à falta de critérios para a determinação do valor a ser pago pelo transporte escolar (que



deveria ser fixado na própria licitação), evidenciam mais uma prática contrária aos valores que a Lei 8429 procura resguardar.

Incide, também aqui, o artigo 10, VIII da Lei 8429/1992 combinado com o artigo 12,II da mesma lei, a cujas sanções deve se submeter o ex-gestor Manoel Missias.

6-DOS ATOS DE IMPROBIDADE: INQUÉRITO CIVIL Nº 1.14.006.000158/2010-69 - constatações 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3.

6.1 As circunstâncias

Nos exercícios de 2006 e 2007, o Município de Fátima realizou despesas indevidas com recursos vinculados ao Bloco de Financiamento da Vigilância em Saúde, mais especificamente da Programação Pactuada e Integrada de Epidemiologia e Controle de Doenças (PPI-ECD). Dentre essas despesas, chamou particularmente à atenção da CGU os supostos pagamentos realizados à Sociedade Civil Bem-Estar Familiar do Brasil (Benfam).

Teria sido celebrado um Convênio de Cooperação técnica com essa pessoa jurídica, cujo objeto consistiria no desenvolvimento de atividades de planejamento familiar, incluindo a distribuição de contraceptivos. Durante o período compreendido entre março de 2006 e abril de 2007, haveriam sido desembolsados R\$ 12.906,00 (doze mil, novecentos e seis reais – valor histórico).

Sobre não ser possível realizar semelhantes despesas com recursos vinculados à vigilância em saúde, o que é reconhecido inclusive pelo requerido Manoel Messias, não se apresentaram documentos de comprovação de tais dispêndios.

Além dos supostos pagamentos à Benfam, a CGU elencou ainda várias despesas inelegíveis, vale dizer, em desacordo com o artigo 14 combinado com o artigo 3º da Portaria do Ministério da Saúde nº 1.172/2004. Somados, os pagamentos totalizaram o valor histórico de R\$ 8.349,93 (oito mil, trezentos e quarenta e nove reais e noventa e três centavos).

As despesas inelegíveis estão discriminadas na fl. 22 dos autos do inquérito e incluem pagamentos com gratificações a servidores, com ajuda de custo, com diárias, com plantões, com manutenção de veículos, com material gráfico, entre outras despesas que não se conciliam com o artigo 3º da Portaria nº 1.172/ 2004.

Entre os pagamentos realizados, a CGU destacou uma despesa realizada com nota fiscal fria. O ex-gestor Manoel Messias apresentou, como documento integrante do processo de pagamento nº 1780/2007, a nota fiscal 000292 (18/06/07), da Carol Comércio Ltda – CNPJ 32.876.724/0001-90.



A nota, que se referia ao fornecimento de 10 fardos de milho, registrava o valor histórico de R\$ 128,40. Apesar do valor de menor monta, que certamente não justificaria a aquisição do produto fora da cidade de Fátima/BA, a compra teria sido efetuada no Município de Lagarto, pertencente ao vizinho Estado de Sergipe, o que chamou à atenção dos auditores da CGU.

Consultando a Secretaria da Fazenda do Estado de Sergipe, a CGU recebeu a informação de que Autorização de Impressão de Documentos Fiscais (AIDF) constante daquela nota era falsa, comprovando-se que o referido documento foi forjado para simular uma despesa que, na realidade, não existiu.

6.2 Responsabilidade e enquadramento na Lei 8429/1992

A ausência de comprovação das despesas aliada à descoberta de nota fiscal comprovadamente falsa constituem fortes indícios de apropriação indevida de recursos públicos. Por essa razão, deve incidir o artigo 9º XI, da Lei 8429 e, subsidiariamente, o artigo 11, *caput* e inciso I dessa mesma lei, mercê dos desvios de recursos da vigilância em saúde. Pelas sanções correspondentes a esses dispositivos deve responder, mais uma vez, o ex-gestor Manoel Missias.

Além de responder pelas sanções da Lei 8429/1992, o requerido deve reparar o dano causado, dano esse que, apenas para os fins da medida cautelar adiante requerida, pode ser definido no valor das despesas não comprovadas (R\$ 12.906,00- abril de 2007), somado ao valor da nota fiscal fria (R\$128,40-junho de 2007). Somando-se esses valores, atualizados para outubro de 2013 pelo IPC-A (IBGE), chega-se à importância de R\$ 18.504,26 (dezoito mil, quinhentos e quatro reais e vinte e seis centavos).

7- DA INDISPONIBILIDADE DOS BENS DOS REQUERIDOS

A indisponibilidade dos bens dos requeridos, de natureza cautelar, encontra amparo nos artigos 7º e 16 da Lei nº 8.429/92, constituindo meio idôneo para assegurar a futura reparação ao erário e o pagamento da multa devida pelos agentes dos atos reprovados.

Sabe-se que o sequestro dos bens dos requeridos não implica em sua imediata perda. Trata-se de simples medida tendente a impedir qualquer tentativa de fraude à obrigação de indenizar, autorizada pelos artigos 7º e 16 da Lei 8429/1992:

“Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à 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.”

“Art.16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais”.

Os fundados indícios de responsabilidade decorrem dos documentos que instruem a inicial, demonstrando o prejuízo ao erário.

Frise-se, por sua vez, que o receio da dificuldade de reparação do dano e do pagamento da multa devida decorre da circunstância de que o ressarcimento somente poderá ocorrer se houver bens ou dinheiro suficientes no patrimônio dos requeridos.

Busca-se, destarte, evitar eventual e possível dilapidação patrimonial dos demandados, com conseqüente frustração da presente demanda.

Nos tópicos 3 e 6 foram atualizados os valores dos danos causados pelos requeridos ali mencionados. Os valores e os responsáveis por seu pagamento passam a ser referidos em seguida :

a) tópico 3: R\$ 100.877,14, a ser solidariamente ressarcido por *Manoel Messias Vieira, José Weldon de Carvalho Santana, Maria Elenice Brito Almeida, Josefa de Souza Reis e João Vieira Neto*;

b) tópico 6: R\$ 18.504,26, a ser reparado por *Manoel Missias Vieira*.

A definição provisória desses valores vincula-se apenas à medida cautelar ora requestada. Durante a instrução, o valor do dano ocasionado, especialmente o valor do dano atribuído ao demandado Manoel Missias Vieira, pode se revelar superior à cifra provisoriamente indicada.

Como, porém, a medida cautelar não se destina a assegurar apenas o ressarcimento do dano, mas também o pagamento da multa a ser fixada, deve-se multiplicar os valores por três ou por dois, a depender da sanção imposta. Os enquadramentos realizados nos tópicos 3 e 6 importam às sanções previstas no artigo 12,III, da Lei 8249/1992, entre as quais figura a imposição de multa correspondente a três vezes o valor do dano.

Somando-se os montantes acima descritos ao *quantum* correspondente à multa, tem-se o seguintes valores finais: R\$ 459.021,34 (Manoel Messias Vieira) e 403.508,56 (os demais requeridos, José Weldon de Carvalho Santana, Maria Elenice Brito Almeida, Josefa de Souza Reis e João Vieira Neto).



Assim, o MPF requer, liminarmente, seja determinada a indisponibilidade de bens imóveis, veículos e/ou ativos pertencentes aos demandados, em quantidade bastante a assegurar o pagamento das quantias acima referidas.

8 – DOS PEDIDOS

Posto isto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

I) seja recebida a presente ação com os documentos anexos;

II) liminarmente, seja deferida a indisponibilidade dos bens dos acionados referidos no tópico 7 (nos valores ali mencionados), via Bacenjud, Renajud, oficiando-se também o Cartório de Registro de Imóveis de Jeremoabo/BA, para que informe a existência de imóveis em nome dos demandados;

III) a notificação dos requeridos, na forma indicada pelo §7º do art. 17, da Lei nº 8.429/92;

IV) a citação dos requeridos nos endereços indicados acima, para, querendo, contestar a presente ação, sob pena de revelia e confissão, conforme art. 285 do Código de Processo Civil;

V) a intimação da União e do Município de Fátima, na forma do artigo 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92, combinado com o §3º do artigo 6º da Lei 4717/1965;

VI) a procedência do pedido, devendo ser reconhecida a prática dos atos de improbidade administrativa, com o enquadramento realizado nos tópicos de 3 a 6, estabelecendo-se, por via de consequência e no que for cabível, as seguintes imposições:

Tópico 3 (desvio e apropriação de recursos do PRODESA)

Manoel Missias Vieira, José Weldon de Carvalho Santana, Maria Elenice Brito Almeida, Josefa de Souza Reis e João Vieira Neto

(art. 12, I, da Lei 8429/1992)

1. ressarcimento integral do dano;
2. suspensão dos direitos políticos por 10 (dez) anos;
3. perda de função pública, se a exercer;
4. pagamento de multa civil, correspondente a três vezes o valor do dano;
5. e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por



intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Tópico 4 (ausência de licitação)

Manoel Missias Vieira

(art. 12, II, da Lei 8429/1992)

1. ressarcimento integral do dano;
2. suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos;
3. perda de função pública, se a exercer;
4. pagamento de multa civil, correspondente a duas vezes o valor do dano;
5. e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Tópico 5 (Ausência de licitação)

Manoel Missias Vieira

(art. 12, II, da Lei 8429/1992)

1. ressarcimento integral do dano;
2. suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos;
3. perda de função pública, se a exercer;
4. pagamento de multa civil, correspondente a duas vezes o valor do dano;
5. e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Tópico 6 (desvio de recursos do SUS - vigilância em saúde)

Manoel Missias Vieira

(art. 12, III, da Lei 8429/1992)

1. suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos;
2. perda da função pública, se a exercer;
3. pagamento de multa civil;
4. e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por



intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos.

Requer, ainda, sejam os réus condenados ao pagamento de custas, bem como demais ônus processuais, a serem depositados no Fundo Federal de que trata o *caput* do art. 13 da Lei nº 7.347/85.

Protesta provar o alegado por todos os meios em direito permitidos, especialmente pela prova testemunhal e documental, motivo por que, desde já, anexa os inquéritos civis acima referidos. Requer, também desde já, o depoimento pessoal dos réus.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 862.529,09

Nestes termos, pede deferimento.

Paulo Afonso/BA, 05 de dezembro de 2013.

MARCELO JATOBÁ LÔBO
Procurador da República