



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

Ref.: IC nº 1.14.009.000320/2016-12

IPL nº 2363-63.2017.4.01.3309

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador da República signatário, no exercício das atribuições inseridas no art. 129, III, da CRFB e no art. 17 da Lei 8.429/92, com base nos elementos de informação reunidos no procedimento em epígrafe, vem propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em face de:

FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, ex-Prefeito do Município de Palmas de Monte Alto/BA,*

CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO, servidor público, ex-Secretário de Planejamento e Tesoureiro do Município de Palmas de Monte Alto/BA,*

CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, servidora pública,*

GILVANDO LESSA NUNES, ex-pregoeiro de Palmas de Monte Alto/BA,*

MARIA GERTRUDES MONTALVÃO SILVA, ex-integrante da comissão de licitação de Palmas de Monte Alto/BA,*

NOÉ LOPES DE OLIVEIRA, empresário,*

*Dados omitidos para fins de divulgação



LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., representada pelo sócio-administrador NOÉ LOPES DE OLIVEIRA,*

pelos fatos e fundamentos adiante expostos:

1. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

O presente ação versa irregularidades na aplicação de recursos públicos federais provenientes de complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, destinada ao Município de Palmas de Monte Alto/BA entre os anos de 2014 e 2016 (Anexo 12 – Pagamentos à Lopes Serviços – 2014-2016; e Anexo 13 – FUNDEB Complementação – Palmas de Monte Alto).

Presente complementação da União ao FUNDEB no objeto versado na ação de improbidade, os tribunais são firmes quanto à competência da Justiça Federal:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VERBAS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF (ATUAL FUNDEB). COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO. LEGITIMAÇÃO ATIVA AD CAUSAM DO MPF.

1. A Justiça Federal somente é competente para o processamento das ações de improbidade administrativa que envolvam acusação de desvio de aplicação de verbas do FUNDEF (atual FUNDEB), quando a União integrar a lide ou quando tenha ocorrido repasse de suas verbas para a complementação do fundo. Hipótese em que, embora a União não integre a lide, está legitimado o MPF para atuação isolada, em razão da outorga constitucional que lhe atribui a defesa dos bens e interesses da União. Precedente do STF (ACO 1109/SP).

2. **Existindo demonstração de que houve complementação do FUNDEF por parte da União, está legitimado o MPF para atuação isolada na propositura da ação de improbidade, circunstância que define a competência da Justiça Federal.**

3. Agravo de instrumento provido.

(AG 0018258-05.2014.4.01.0000 / PA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, Rel.Conv. JUIZ FEDERAL MARCUS VINÍCIUS REIS BASTOS (CONV.), QUARTA TURMA, e-DJF1 p.961 de 18/08/2015)

Ademais, é hoje pacífica a tese de que, por ser órgão da União, o ajuizamento de ação civil pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por si só, suscita competência da Justiça Federal. O aresto abaixo é ilustrativo:



PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 109, I, DA CF. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. "A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição Federal, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar 'as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho'. **Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal**" (REsp 1283737/DF, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 25/03/2014). (...).

2. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp 1534263/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2016, DJe 14/10/2016)

Dúvidas não pairam, destarte, sobre a competência da Justiça Federal.

2. FATOS

A. Introdução – Síntese da demanda

FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, então na condição de Prefeito de Palmas de Monte Alto/BA, CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO, ex-Secretário de Planejamento e Tesoureiro, GILVANDO LESSA NUNES, MARIA GERTRUDES MONTALVÃO SILVA e CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, integrantes da comissão de licitação daquele Município, frustraram a licitude do Pregão Presencial (PP) nº 009/2014 (processo administrativo nº 039/2014), com final direcionamento do certame em favor da LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., administrada por NOÊ LOPES DE OLIVEIRA; e bem assim desviaram recursos públicos, causando prejuízo ao erário e à coletividade.

Subsídiam a propositura da presente demanda os seguintes procedimentos:

- IC nº 1.14.009.000320/2016-12, instaurado para apurar prática de atos de improbidade administrativa relacionados à contratação da LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. pelo Município de Palmas de Monte Alto/BA (Anexos 9 e 10);
- Inquérito Policial (IPL) nº 2363-63.2017.4.01.3309, deflagrado para investigação de crimes decorrentes dos mesmos fatos (Anexos 1 e 2), com três apensos – o primeiro abriga os autos do PP 009/2014 e seus processos de pagamento (Anexos 3 e 4), o segundo abrange mandados judiciais de busca e apreensão (Anexo 5) e o terceiro abarca documentos apreendidos em poder dos investigados (Anexo 6);



- Autos nº 2364-48.2017.4.01.3309 – Medida cautelar de quebra de sigilo bancário (Anexo 7);
- Autos nº 4271-58.2017.4.01.3309 – Busca e apreensão e medidas cautelares penais diversas da prisão (Anexo 8);

Adiante serão abordados os aspectos que denotam os dois fatos ímprobos tratados nesta ação: (1) frustração à licitude do PP 009/2014; e (2) seguinte desvio dos recursos pertinentes à contratação derivada dessa licitação (Contrato 059/2014).

B. PP 009/2014 – Frustração da licitude de processo licitatório – Múltiplos vícios – Direcionamento em favor da LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA.

Múltiplos vícios marcam o Pregão Presencial (PP) 009/2014, cujo objeto previa a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação diária para atender a prédios e órgãos das Secretarias e Prefeitura de Palmas de Monte Alto/BA, deles resultando indicativos de montagem, ausência de competitividade e direcionamento do certame em favor da LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. (fl. 02 do Apenso I – Anexo 3).

Sua abertura decorreu de solicitação do Secretário de Planejamento CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO (fl. 02v do Apenso I – Anexo 3) e o custeio do serviço utilizaria verbas de origem variada, dentre as quais as do FUNDEB e do FNS/SUS (fl. 05v do Apenso I – Anexo 3).

De partida, ressaí como primeiro “estranhamento” o fato de uma única empresa se inscrever em disputa pública cujo objeto é ordinário (prestação de serviço de limpeza) e de simples fornecimento, não requerendo propriamente especialização – aliás, o pregão se volta precisamente à aquisição de bens e serviços comuns (art. 1º da Lei 10.520/02).

Ainda que o comparecimento de um único concorrente não seja causa a invalidar um pregão presencial, é notório que, à vista das características próprias dessa modalidade licitatória, a presença de licitante único esvazia a competição e nulifica o detalhe que a diferencia das demais espécies.

Com efeito, no pregão, após a apresentação e revelação das propostas, passa-se a uma segunda fase peculiar: a oferta de lances verbais. Com esse expediente, as ofertas ganham forma fluida, eis que sujeitas a diminuições em sucessivas rodadas (art. 4º, VIII e IX da Lei 10.520/02), assim se otimizando a consecução da economicidade em benefício da administração.

Com uma única empresa a postular o contrato, elimina-se o embate de lances e, conseqüentemente, a possibilidade de o Estado obter propostas mais satisfatórias.



No presente caso, uma única empresa, a LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., candidatou-se no PP 009/2014, o que, consoante dito, minora a competição para a hipótese. Curiosamente, no entanto, a ata da sessão de julgamento (fl. 56 do Apenso I – Anexo 3) registra que houve rodada de lances verbais e que a “concorrente”, após apresentar oferta inicial de R\$ 82.200,00, reduziu-a a para R\$ 74.200,00.

Obviamente, desafia até mesmo o senso comum ver uma empresa diminuir sua proposta quando não havia, no pregão, nenhum outro competidor que lhe ameaçasse na busca pela adjudicação do contrato. Sendo única a concorrer, bastaria à LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. manter sua oferta e seria igualmente declarada vencedora.

Em verdade, sequer em rodadas de lances verbais se haveria de falar, pois não havia pluralidade de interessados que ensejasse disputa.

Tal redução, tamanha é a afronta ao bom senso que desperta, decerto não carrega o ideal de seleção da proposta mais vantajosa (art. 3º da Lei 8.666/93), mas sim a conduta de se consignar uma etapa do pregão como se necessária fosse com o fim de aparentar sua regularidade. Em outras palavras, o pregoeiro e seus auxiliares visaram gerar a falsa ideia de que houve alguma competição.

Essa constatação se reforça com a percepção dos demais desvios.

O edital do Pregão Presencial 009/2014 ordenou o seguinte sobre a proposta de preços (cláusula V – fl. 10 do Apenso I – Anexo 3):

“Nos preços propostos, deverão estar incluídos, além do lucro, todas as despesas e custos, como por exemplo: transportes, tributos de qualquer natureza e todas as despesas, diretas ou indiretas, relacionadas com o fornecimento do objeto da presente licitação”.

Detalhando o objeto demandado pela Prefeitura, o anexo I ao edital especificou que seriam necessários 82 (oitenta e dois) serventes (fls. 17v/18 – Anexo 3) e que caberia à contratada fornecer todo o material de limpeza e insumos necessários aos serviços, bem como os equipamentos a serem vestidos pelo pessoal (fl. 19 do Apenso I – Anexo 3).

A proposta financeira entregue pela LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. (fls. 41/47 do Apenso I – Anexo 3), seguindo o modelo prescrito no anexo VI ao edital (fl. 24 do Apenso I – Anexo 3), é vaga e lacunosa, sem especificações quanto aos custos suportados pela proponente e indicação de possível margem de lucro (em suma, não há nada similar ao que se chama corriqueiramente de “benefícios e despesas indiretas” – BDI, detalhamento orçamentário que acompanha a estimativa de custos de uma obra ou serviço).



Entrementes, um simples estudo levantado pela autoridade policial (fls. 117 e 137 do IPL 2363-63.2017.4.01.3309 – Anexo 1) revela a inexecutabilidade da proposta: um empregado custaria à empresa (somados salários e encargos trabalhistas e tributários) ao menos R\$ 1.112,55 mensais, então, oitenta e dois (número pedido pela Prefeitura) custariam pelo menos R\$ 91.229,10 mensais – ao passo que a LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. pediu R\$ 74.200,00.

Se a proposta se mostra inviável apenas pelo cálculo da despesa com mão de obra, lembre-se que devem ser acrescidos os gastos com utensílios e materiais de limpeza e equipamentos de funcionários, fora os custos administrativos e a sobra de lucro que caberia à empresa.

Assim dispõe o art. 48 da Lei 8.666/93:

Art. 48. **Serão desclassificadas:**

(...);

II – **propostas** com valor global superior ao limite estabelecido ou **com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado** e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Os valores oferecidos pela LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., porque manifestamente inexequíveis à luz de simples análise de mercado, jamais poderiam ser aceitos pela administração, o que tornaria imperativa sua desclassificação.

Uma afinada ponderação da autoridade policial resume a razão de ser da proposta: *“o lucro, no presente caso, só é possível ante a inexecução, total ou parcial, do objeto do contrato”* (fl. 07 dos Autos nº 4271-58.2017.4.01.3309 – Anexo 8).

Outrossim, já na seguinte etapa de habilitação, a empresa juntou, como comprovante de capacidade técnica, atestado de que teria prestado, em 2014, serviços similares para a Prefeitura de Riacho de Santana/BA (fl. 54v do Apenso I – Anexo 3), mas, em consulta a sistema mantido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – SIGA-TCM/BA, não se vê nenhum registro de recebimento de verbas públicas providas dessa municipalidade naquele ano (fls. 123/124 do IPL 2363-63.2017.4.01.3309 – Anexo 1), a denotar a falsidade do documento.

Em consulta ao SIGA-TCM, nota-se que o único serviço prestado pela LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. ao Município de Riacho de Santana/BA, sob

*Dados omitidos para fins de divulgação



remuneração de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), foi a construção de um muro – atividade que, é claro, nada tem a ver com serviços de limpeza (fl. 253v dos Autos nº 2636-63.2017.4.01.3309 – Anexo 2 e arquivo “Pagamentos - Lopes Serviços - Riacho de Santana – 2012” – Anexo 14).

Mesmo sendo a LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. a única “concorrente” no PP 009/2014, a comissão de licitação não empreendeu sequer uma mínima diligência para verificar a autenticidade do atestado de capacidade técnica, omissão dolosa que revela, mais do que descuido com obrigações basilares, conivência interessada na final contratação dessa empresa.

Sobre esse documento falso, são intrigantes as palavras de NOÉ LOPES DE OLIVEIRA, dadas em depoimento policial sob assistência de advogado (fl. 338 dos Autos nº 2636-63.2017.4.01.3309 – Anexo 2):

“(...) questionado sobre o atestado de Capacidade Técnica emitido pela Prefeitura de Riacho de Santana e supostamente assinado pelo ex-Prefeito, TITO EUGÊNIO CARDOSO DE CASTRO, esclarece que foi até a Prefeitura de Riacho de Santana e simplesmente pediu o atestado ao próprio TITO; QUE foi o próprio TITO que o elaborou e assinou (...); QUE não havia prestado atenção no teor do referido documento até o presente momento; QUE não fazia ideia de que se tratava de um documento ideologicamente falso; QUE TITO não lhe pediu nada em troca; (...) QUE não sabe porque o ex-Prefeito de Riacho de Santana emitiria um atestado que não refletia a verdade dos fatos (...)”.

De resto, diversos atos do procedimento se marcam por erros que indicam montagem:

- A autorização de abertura faz referência à contratação de empresa para locação de software, quando o real objeto é a prestação de serviço de limpeza (fl. 05 do Apenso I – Anexo 3);
- A única empresa licitante apresentou ato constitutivo incompleto, com folha faltante, o que a tornaria indigna de habilitação (fls. 37v/38v do Apenso I – Anexo 3). Veja-se que não se trata de perda de folha do procedimento administrativo, pois a numeração, no canto superior direito, está registrada com a sequência correta, a permitir se infira que houve, mesmo, juntada de contrato social defeituoso;
- Os atos de divulgação do resultado, de adjudicação e de homologação, embora distintos e praticados por autoridades distintas, contiveram todos o mesmo erro quanto à data – após-se “01 de Março de 2014” (um sábado), quando certo seria “01 de abril de 2014” (fls. 63v/69 – Anexo 3);
- Para correção desse erro de data, foram publicadas erratas, mas a juntada



destas aos autos, em vez de se dar em sequência e após os três atos, ocorreu intercaladamente após cada ato – autuou-se o resultado e sua errata, depois a adjudicação e sua errata e, por fim, a homologação e sua errata –, o que indica que não se obedeceu à sucessão temporal dos atos e que a autuação dos documentos se deu a posteriori, de forma montada.

Não bastasse a frustração à licitude do pregão, a teia infracional se estendeu à fase executiva do contrato, a erigir um contexto de ações deliberadas e encadeadas, com objetivo último de desviar recursos públicos, segundo ato ímprobo que se passa a abordar.

C. Desvio de recursos públicos

Concorde extraído do sistema gerido pelo TCM/BA, a LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. foi creditada com vários repasses, oriundos da Prefeitura de Palmas de Monte Alto/BA, ao longo dos anos de 2014 a 2016, totalizando R\$ 696.764,39 (seiscentos e trinta e nove mil, setecentos e sessenta e quatro reais e trinta e nove centavos) (Anexo 14 – Pagamentos – Lopes Serviços – Palmas de Monte Alto – 2014-2016).

Desse total, concorde se lê na relação, três valores não correspondem ao serviço de limpeza e conservação: (1) pagamento no valor de R\$ 9.000,00 feito em 02/03/2015, relacionado à semana pedagógica do Município; (2) pagamento no valor de R\$ 5.000,00 feito em 01/07/2015, concernente a festejos juninos; (3) pagamento no valor de R\$ 30.467,19 feito em 22/01/2016, relacionado à jornada pedagógica do Município.

Abatidas essas frações, chega-se ao total que a LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. recebeu da Prefeitura de Palmas de Monte Alto/BA como fruto do PP 009/2014: R\$ 652.297,20 (seiscentos e cinquenta e dois mil, duzentos e noventa e sete reais e vinte centavos).

Esse número se consolida com a análise dos extratos de movimentação bancária da empresa, no qual se veem seguidas transferências efetivadas pelo mesmo órgão público entre os anos de 2014 e 2016 (fls. 28/33 dos Autos nº 4271-58.2017.4.01.3309 – Anexo 8; e arquivo “Movimentação bancária – Lopes Serviços” – Anexo 11), chegando-se à mesma quantia.

Para se facilitar a visualização, copia-se aqui a tabela elaborada pela autoridade policial (fls. 08v/09 dos Autos nº 4271-58.2017.4.01.3309 – Anexo 8):

Nº PAGTO	DATA DO EVENTO	VALOR PAGTO	VALOR SAQUE	PERCENTUAL
1857	24/04/2014	33.500,00		89,55%
-	24/04/2014		30.000,00	
2129	16/05/2014	34.245,20		90,91%

*Dados omitidos para fins de divulgação



-	16/05/2014		31.132,00	
3248	12/08/2014	39.800,00		89,20%
3249	12/08/2014	39.800,00		
-	12/08/2014		71.000,00	
3628	17/09/2014	39.800,00		90,00%
-	17/09/2014		35.820,00	
66R	15/01/2015	10.000,00		90,00%
67R	15/01/2015	24.000,00		
65R	15/01/2015	7.400,00		
-	15/01/2015		37.260,00	
3430	20/02/2015	21.400,00		90,00%
3440	20/02/2015	20.000,00		
-	20/02/2015		37.260,00	
3180	19/03/2015	24.000,00		90,12%
6170	19/03/2015	20.608,00		
-	19/03/2015		40.200,00	
12570	13/05/2015	23.092,00		90,00%
12580	13/05/2015	23.092,00		
-	13/05/2015		41.500,00	
21290	16/07/2015	23.880,00		90,03%
21310	16/07/2015	23.880,00		
-	16/07/2015		43.000,00	
30120	17/09/2015	23.880,00		90,03%
30130	17/09/2015	23.880,00		
-	17/09/2015		43.000,00	
37960	17/11/2015	23.880,00		90,03%
37970	17/11/2015	23.880,00		
-	17/11/2015		43.000,00	
1940	20/01/2016	23.880,00		90,03%
1950	20/01/2016	23.880,00		
-	20/01/2016		43.000,00	
10390	16/03/2016	26.380,00		90,98%
10400	16/03/2016	26.380,00		
-	16/03/2016		48.000,00	
17410	12/05/2016	23.880,00		90,03%
17420	12/05/2016	23.880,00		
-	12/05/2016		43.000,00	
TOTAL		652.297,20	587.172,00	90,02%

Apesar de efetuados pagamentos à LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., os serviços propostos não foram prestados, conclusão a que se chega a partir de seriadoss elementos de convicção.

Em que pese contratada para fornecer mão de obra de oitenta e duas pessoas, pesquisa ao RAIS e CAGED desnudou que a empresa não tinha sequer um empregado contratado (fls. 165/168 do IPL 2363-63.2017.4.01.3309 – Anexo 1).

No endereço declarado pela própria sociedade como sua sede, existia meramente uma residência (fl. 113 do IPL 2363-63.2017.4.01.3309 – Anexo 1), algo evidentemente inadequado quando se espera uma estrutura gerencial com porte adequado para um ente que emprega mais de oitenta pessoas e percebe somas elevadas mês a mês.

A propósito, é importante ter em mente que a LOPES SERVIÇOS



TERCEIRIZADOS LTDA., entre 2015 e 2017, figurou como contratada também da Prefeitura Municipal de Aracatu/BA para prestação de idênticos serviços de limpeza, com pagamentos que superam R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) (fl. 253v do IPL 2363-63 – Anexo 1; fls. 28/33 e 45/46 dos Autos nº 4271-58.2017.4.01.3309 – Anexo 8).

Nessa senda, enquanto o elevado faturamento e o alcance intermunicipal de sua atividade levam a imaginar-se uma corporação organizada e aparelhada, o que se tem de fato são traços a desenhar uma sociedade de fachada, sem funcionamento real.

Conferindo forma ao cenário de ilicitudes que se percebia na contratação da LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., após a Prefeitura de Palmas de Monte Alto/BA informar os nomes dos serventes que haveriam executado os serviços (fls. 156/158 do IPL 2363-63 – Anexo 1), vários deles revelaram, unanimemente, que, em verdade, foram contratados por agentes da Prefeitura sob remuneração de metade do salário mínimo por mês, mas não para atividades de limpeza, e sim para tomar conta de poços para fornecimento de água na zona rural do Município, tarefa, inclusive, que continuam a exercer até hoje (fls. 202/226 do IPL 2363-63 – Anexo 2).

Seus “salários” eram pagos em espécie, na sede da Prefeitura e diretamente por CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO e por CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, a quem o dinheiro era entregue por NOÉ LOPES DE OLIVEIRA.

Dentre o material arrecadado na busca e apreensão policial, encontrou-se na residência de NOÉ LOPES DE OLIVEIRA uma pasta da qual constam relações nominais dos zeladores de poços artesianos (item 24 do Auto de Apreensão de fls. 310/312), cujos nomes são os mesmos vistos na lista de “serventes” informada pelo então Prefeito FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA (fls. 156/158 do IPL 2363-63 – Anexo 1).

Já na casa de CARLOS ALBERTO TEIXEIRA DE ARAÚJO foi encontrado um envelope amarelo que contém cópias dessas mesmas listas achadas na posse de NOÉ LOPES DE OLIVEIRA (item 03 do Auto de Apreensão de fl. 316 – anexo 1).

As ditas listas de “serventes” e suas cópias foram reunidas no Apenso III ao IPL 2363-63.2017.4.01.3309 (Anexo 6).

Vale realçar os seguintes detalhes sobre as relações

- O título das listas é “*RELAÇÃO NOMINAL DOS ZALADORES DE POÇOS ARTESIANOS MÊS ALTERNADOS*” – a administração municipal e NOÉ LOPES DE OLIVEIRA, pois, bem sabiam que não existiam serventes nem se prestava serviço de limpeza algum, havendo, isto sim, cuidadores de poços que já exerciam a atividade de antemão e continuam mesmo após a rescisão do



contrato da LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA.;

- As listas serviam para se registrar e controlar os pagamentos, que, lembre-se, eram de um salário mínimo a cada dois meses – ou, matematicamente, meio salário mínimo por mês;
- Chama atenção ver um órgão público a fazer pagamentos em espécie, conduta alheia à praxe administrativa que, a um só tempo, enseja desvios de recursos e elimina a possibilidade de fiscalização dos gastos.

Ouvido durante as investigações, NOÉ LOPES DE OLIVEIRA, acompanhado de advogado, confessou a ausência de funcionamento da empresa e a não prestação dos serviços (fl. 339 do IPL 2363-63.2017.4.01.3309 – Anexo 2):

*“(...) como já disse **não havia nenhum empregado registrado na sua empresa; QUE não foi feita nenhuma seleção para definir as pessoas que trabalhariam; QUE não conhecia nenhuma das pessoas que recebiam os pagamentos por intermédio de sua empresa, nem sabe onde elas residiam; QUE apenas fazia pagar essas pessoas; QUE era CARLOS ALBERTO quem lhe repassava a relação das pessoas que deveriam ser pagas; QUE foi ele quem determinou quem seriam essas pessoas; QUE no dia em que recebia crédito na conta de sua empresa, sacava parte do valor e deslocava-se até Palmas de Monte Alto para fazer os pagamentos; (...) sacava os valores em Guanambi/BA; QUE não sabia como as pessoas sabiam que o pagamento estava disponível, pois não avisava ninguém; QUE certamente alguém da Prefeitura as avisava; (...) nunca procurou saber onde essas pessoas prestavam serviços (...)**”.*

O ex-Prefeito FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, por sua vez, buscou justificar a questão nos seguintes termos (fl. 284 do IPL 2363-63.2017.4.01.3309 – Anexo 2):

“(...) referida empresa [LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA.] foi contratada para prestação de serviços de conservação, limpeza e asseio de prédios e órgãos das Secretarias Municipais e da Prefeitura Municipal; QUE nesses prédios e órgãos estavam incluídos os poços artesianos das comunidades rurais (...)”.

A corroborar o plexo de desvios, conforme dados anexos à *notitia criminis* que fundou o inquérito, grande número de escolas públicas que seriam destinatárias do serviço (lista informada nos autos do PP 009/2014 – fl. 15v do Apenso I – Anexo 3) estavam desativadas muito tempo antes da própria licitação (fls. 43/53 e 105/111 do IPL 2363-63 – Anexo 1) – logo, não havia, quanto a elas, necessidade de limpeza diuturna (recorde-se que o edital de abertura do PP 009/2014 consignava prestação contínua de “*serviços de limpeza, asseio e conservação diária*”, além de fornecimento de material sanitário e equipamentos).



Outrossim, as notas fiscais emitidas pela empresa são extremamente vagas – não indica os nomes dos serventes que teriam realizado serviços, não especifica a jornada de cada um nem os locais onde teriam trabalhado. As notas de empenho e de liquidação geradas pela Prefeitura, por sua vez, são também genéricas, sem dizer quem prestou e onde ocorreram tarefas de limpeza (fls. 74/110 do Apenso I – Anexo 3).

Fechando olhos à vagueza desses documentos e, pior, à inexistência de prestação dos serviços, os pagamentos à LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. foram prontamente liberados pelo Tesoureiro CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO e pelo Prefeito FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA.

Não baste todo o exposto a firmar o desvio de recursos públicos, um outro dado é interessante para o entendimento do caso.

Concorde sistematizado na tabela acima, imediatamente (no mesmo dia ou no seguinte) após os depósitos feitos pela Prefeitura de Palmas de Monte Alto/BA, NOÉ LOPES DE OLIVEIRA sacava cerca de 90% do crédito, comportamento que perdeu irretocável nos mais de dois anos de contratação.

Daí, duas observações podem ser intuídas.

Primeiro, embora o saque de altos valores em espécie não seja ato ilícito, trata-se de expediente insólito (afinal, é raro alguém sair de bancos a carregar quantias de trinta ou quarenta mil) e que se volta precisamente a não deixar rastros quanto ao destino do dinheiro. Em outras palavras, o escopo das retiradas é minar procedimentos de controle e apagar a trilha do numerário, ciente o correntista de que movimentações eletrônicas (mormente transferências bancárias) são automaticamente registradas e gravadas.

Segundo, esse padrão de saque de 90%, observado à risca e repetido fielmente ao longo dos anos, permite entrever a existência de um esquema previamente pensado e organizado, com planejamento de ações e repartição do proveito ilícito.

Com efeito, os dois atos ímprobos aqui narrados (frustração à licitude de licitação e desvio de recursos públicos) inserem-se numa teia sequencial e deliberada: criada uma empresa de fachada, a LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., o PP 009/2014 foi a ela direcionado, com fraude à competição; adjudicado o contrato, os pagamentos eram feitos à empresa por transferência bancária sem que houvesse prestação de serviço (vale recordar que a proposta orçamentária da LOPES era manifestamente irrealizável, apta a gerar lucro apenas mediante inexecução); após os depósitos, NOÉ LOPES DE OLIVEIRA sacava exatos 90%, a serem repassados na forma que lhe foi indicada por CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO sob a chancela do então Prefeito FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA.



Há mais um ponto que reforça a existência de desvio de recursos.

Com o cumprimento da medida de busca e apreensão, foram encontradas em poder de NOÉ LOPES DE OLIVEIRA e CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO relações nominais dos zeladores de poços artesianos que seriam pagos com os recursos públicos percebidos pela LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. Tais papéis constam do Apenso III ao IPL 2363-63.2017.4.01.3309 (Anexo 6).

Como as relações informam os meses em que houve pagamento e a quantidade de trabalhadores pagos, fez-se possível estimar qual foi a quantia entregue a zeladores de poços artesianos.

A seguinte tabela sintetiza períodos e valores (copiada do relatório final do inquérito – fl. 390 do IPL 2363-63.2017.4.01.3309 – Anexo 2):

ANO REFERÊNCIA	Nº TRAB.	VLR SALÁRIO	TOTAL PAGTO	DATA PAGTO
AGO/2014	39	724,00	28.236,00	10/09/2014
OUT/2014	44	724,00	31.856,00	10/11/2014
DEZ/2014	44	724,00	31.856,00	20/02/2015
FEV/2015	52	788,00	40.976,00	19/03/2015
ABR/2015	52	788,00	40.976,00	14/05/2015
JUN/2015	53	788,00	41.764,00	16/07/2015
AGO/2015	54	788,00	42.552,00	17/09/2015
OUT/2015	54	788,00	42.552,00	17/11/2015
DEZ/2015	55	788,00	43.340,00	21/01/2016
FEV/2016	49*	880,00	43.120,00	17/03/2016
ABR/2016	46	880,00	40.480,00	12/05/2016
TOTAL			427.708,00	

* Há duas listas referentes ao mês de Fevereiro/2016 e pagamento em 17 de março de 2016.

Λ

Do valor que a LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. recebeu da Prefeitura de Palmas de Monte Alto/BA, NOÉ LOPES DE OLIVEIRA sacou e repassou a CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO e CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES R\$ 587.172,00 (vide a primeira tabela acima).

Subtraindo-se daí o total entregue aos zeladores, chega-se ao montante de R\$ 159.464,00, que corresponde ao valor sacado das contas da LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. e repassados em espécie aos agentes da Prefeitura que efetuavam os pagamentos, CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO e CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, com conhecimento e aval do então Prefeito FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA.

Se se considerar o valor total entregue à LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., a diferença chega a R\$ 224.589,20.

Esse ligeiro raciocínio serve apenas para se reforçar que houve, sim, apropriação de recursos do erário por agentes públicos e por particular. Entrementes, cabe observar que



nada do objeto contratado foi prestado pela LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., eis que (1) não houve realização de serviços de limpeza de prédios públicos; (2) não houve contratação de funcionários pela empresa; (3) a empresa não forneceu material sanitário nem equipamentos; (4) em consequência, as notas fiscais apresentadas à Prefeitura são ideologicamente falsas.

Empregados esses artifícios, FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO, CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES e NOÉ LOPES DE OLIVEIRA lograram o desvio de R\$ 652.297,20 (seiscentos e cinquenta e dois mil, duzentos e noventa e sete reais e vinte centavos) – em valores atualizados, R\$ 855.167,39 (oitocentos e cinquenta e cinco mil, cento e sessenta e sete reais e trinta e nove centavos).

D. Individualização de condutas

No cenário de ilícitos acima descrito, há a participação conjunta de agentes públicos da Prefeitura de Palmas de Monte Alto/BA e de particulares.

A licitação fraudulenta foi aberta por CARLOS ALBERTO TEIXEIRA DE ARAÚJO e presidida pelo pregoeiro GILVANDO LESSA NUNES, auxiliado por CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES e MARIA GERTRUDES MONTALVÃO SILVA.

Nessa posição, eles desenvolveram um procedimento que, segundo exposto acima, marcou-se por desvirtuamentos graves, indicativos de pura simulação de competição, e final direcionamento do resultado em favor da única empresa participante.

Deveras, afóra os sucessivos erros de registro documental e de autuação, denotativos de montagem de procedimento, a equipe de licitação deu seguimento a um pregão com uma única empresa inscrita e admitiu uma proposta abertamente inexequível. Na sessão de julgamento, ainda forjou uma rodada de lances sem qualquer sentido, haja vista a inexistência de concorrência. Por último, na fase de habilitação, não adotou nenhuma mínima diligência para se aferir a autenticidade da documentação entregue pela LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., assim ignorando um falso atestado de capacidade técnica.

Apenas a título informativo, registre-se que GILVANDO LESSA NUNES, em razão de possível participação em outras fraudes licitatórias, já responde, somente nesta Subseção Judiciária, a duas ações de improbidade administrativa (3490-07.2015.4.01.3309 e 3492-74.2015.4.01.3309) e a duas ações penais (4441-98.2015.4.01.3309 e 4442-83.2015.4.01.3309).

Já na fase de execução do objeto licitado, CARLOS ALBERTO TEIXEIRA DE ARAÚJO, enquanto Secretário de Planejamento, Tesoureiro e chefe do setor financeiro e



contábil, aprovou a liquidação falsamente atestada, efetuou o empenho dos recursos e, ao cabo, os transferiu à LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. (fls. 74/75, 81/82, 86/87, 94/95 e 102/103 do Apenso I – Anexo 3).

Em acréscimo à participação, respectivamente, como auxiliar do pregoeiro e tesoureiro municipal, CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES e CARLOS ALBERTO TEIXEIRA DE ARAÚJO foram também responsáveis pela resolução de pendências técnicas relativas aos poços artesianos (reparo das bombas e aquisição de combustível) e pelo pagamento, em espécie, do meio salário mínimo entregue mensalmente aos zeladores (fls. 202/226 do IPL 2363-63 – Anexo 2).

Registre-se, nesse particular, que a livre contratação de pessoas para exercício de atividades de algum interesse estatal, sem concurso ou qualquer procedimento público prévio a legitimar o vínculo, e bem assim a remuneração paga em espécie e com recursos empenhados em favor de sociedade empresária a título diverso constituem condutas manifestamente alheias à praxe da gestão pública, distanciando-se claramente de parâmetros basilares de moralidade administrativa, de impessoalidade, de publicidade e de legalidade.

CARLOS ALBERTO TEIXEIRA DE ARAÚJO e CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, portanto, empreenderam ações que os vinculam diretamente ao desvio de recursos públicos.

Por seu turno, com atuação em todas as etapas acima esmiuçadas – tanto a licitação propriamente dita quanto a subsequente execução contratual –, FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, então Prefeito de Palmas de Monte Alto/BA, foi autor de sucessivos atos que viabilizaram o direcionamento do resultado do PP 009/2014 e o seguinte desvio dos recursos empenhados à execução do contrato administrativo 059/2014.

Deveras, o ex-gestor firmou documentos de conteúdo parcialmente alheio à licitação (fl. 05 do Apenso I – Anexo 3) e homologou um procedimento em vários aspectos viciado (fl. 67v).

A propósito, homologação consiste em ato administrativo por meio do qual a autoridade superior verifica a regularidade formal de um procedimento e, se assim entender, chancela seu resultado para seguinte produção dos respectivos efeitos.

O único pronunciamento de cunho jurídico vistos nos autos do Pregão Presencial 009/2014 foi proferido durante a abertura, na etapa preliminar (fls. 33/34 do Apenso I – Anexo 3), não abordando, naturalmente, o julgamento do feito. Em que pese não seja uma exigência formal, a inexistência de parecer final da assessoria jurídica permite concluir que FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA homologou o procedimento por ato próprio, entendendo-se apto a tanto e concordando, por vontade livre e consciente, com o



proceder adotado pelo pregoeiro e seus auxiliares.

Indo além, o então Prefeito ainda autorizou o empenho e o pagamento dos R\$ 652.297,20 (seiscentos e cinquenta e dois mil, duzentos e noventa e sete reais e vinte centavos) ao fim repassados à LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. no curso de mais de dois anos (fls. 74, 81, 86, 94 e 102 do Apenso I – Anexo 3), valendo recordar-se ainda que os “serventes”, admitidos apenas para controle de poços artesianos, chegaram, em dado momento, a receber sua remuneração, em pecúnia, na seda da própria Prefeitura.

Noutro giro, o lado particular da autoria é composto pela atuação direta de NOÉ LOPES DE OLIVEIRA, na condição de administrador da LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA.

Todos os atos nominados à empresa, vistos no caderno do Pregão Presencial 009/2014 (Apenso I – Anexo 3), são por ele assinados, inclusive a participação na sessão de julgamento, oportunidade em que teria até formulado lance verbal para redução da proposta.

Outrossim, NOÉ LOPES DE OLIVEIRA promoveu o saque dos valores transferidos pela Prefeitura e os repassou a CARLOS ALBERTO TEIXEIRA DE ARAÚJO e CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES.

De resto, é cediço que o desvio de recursos públicos em sistemáticas quais a ora vista depende da necessária interação entre agentes públicos e particulares, dado que cada esfera, ainda que mutuamente dependente, assume papéis específicos e imprescindíveis à consecução do fim ilícito.

Pesado esse quadro de vícios, materializam-se dois atos de improbidade distintos – frustração da licitude de procedimento licitatório e enriquecimento ilícito.

3. DIREITO – CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Administrador ímprobo é aquele que, valendo-se da condição de gestor público, obtém, para si ou para outrem, vantagem indevida, lesa o erário ou fere princípios administrativos.

Elaborada no intuito de conferir eficácia ao art. 37, §4º, da CRFB, a Lei 8.429/92 desenha, sem intuito exaustivo, tipos conformadores de improbidade administrativa e estabelece a forma de imposição e a gradação das correspondentes sanções, expressas na norma constitucional.

No caso do particular, a extensão a si das sanções por ato ímprobo deriva da

*Dados omitidos para fins de divulgação 16



ação conjunta ao agente público, quando aquele induz ou concorre com este ou, ainda, beneficia-se de forma direta ou indireta (art. 3º da Lei 8.429/92).

In casu, após CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO deflagrar o procedimento, GILVANDO LESSA NUNES, MARIA GERTRUDES MONTALVÃO SILVA e CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, integrantes, sob presidência do primeiro, da comissão de licitação de Palmas de Monte Alto/BA, desenvolveram, no PP 009/2014 um procedimento marcado por diversas ofensas à Lei 8.666/93 e ao edital de regência.

Em remate, o ex-Prefeito FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, chancelou, por ato próprio, a validade do certame, fechando os olhos aos flagrantes desvios.

Não se ignora que licitações, pesado o plexo de normas que as pautam, expõem-se concretamente a eventuais imperfeições em seu transcorrer. Divisados equívocos superficiais ou lapsos formais escusáveis, a higidez principiológica não se rompe (art. 3º da Lei 8.666/93), configurando-se mera irregularidade que não atinge patamar grave ao ponto de reclamar sancionamento.

O procedimento licitatório versado na presente ação, entretanto, foi permeado por múltiplos vícios, evidentes e, quando tomados em conjunto, manifestamente ofensivos à legalidade, à impessoalidade, à vinculação ao instrumento convocatório e à seleção da proposta mais vantajosa para a administração, tudo a direcionar seu resultado em favor da LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., empresa de fachada controlada por NOÉ LOPES DE OLIVEIRA.

Na sequência da ação, os serviços de limpeza não foram prestados pela LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., a configurar inexecução total, não obstante pagos R\$ 855.167,39 (oitocentos e cinquenta e cinco mil, cento e sessenta e sete reais e trinta e nove centavos) em valores atuais.

Tais valores foram apropriados por NOÉ LOPES DE OLIVEIRA e por CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, CARLOS ALBERTO TEIXEIRA DE ARAÚJO e FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, em franca ofensa à legalidade, moralidade e impessoalidade.

Assentada a violação a princípios, é cediço que o direcionamento da licitação em favor de um dos concorrentes é causa de lesão ao erário, haja vista que, vulnerada a isonomia e a competição efetiva, a administração deixa de receber propostas mais vantajosas e os cofres públicos acabam por despender mais do que precisariam.

De mais a mais, com esteio na lição dos Tribunais, a frustração da licitude da licitação implica, por si só, lesão ao erário, haja vista que o comprometimento do caráter competitivo impede a Administração de escolher a proposta de fato mais vantajosa. Há, pois,



presunção de dano (prejuízo *in re ipsa*). Vale colacionar os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA A AUTORIZAR O DEFERIMENTO DA LIMINAR NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. (...) 4. **Em se tratando de apuração de improbidade administrativa amoldada a uma das hipóteses do art. 10 da LIA (in casu, especificamente o inciso VIII: "frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente"), o dano ao erário é presumido, tal e qual ocorre com as situações descritas no art. 4º da Lei n. 4.717/65, porquanto a lei já indica os casos de lesão ao patrimônio público.** 5. Agravo de instrumento a que se nega provimento.

(TRF3, AI 00377295520114030000, Desembargador Federal NERY JUNIOR, TERCEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 14.02.2014).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL. SOBRESTAMENTO. MOMENTO DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI 8.429/92. EX-PREFEITO. APLICABILIDADE. ESPECIFICAÇÃO DE PROVA. INÉRCIA DA PARTE. PRECLUSÃO. DISPENSA INDEVIDA DE PROCESSO LICITATÓRIO. ATO ÍMPROBO. DANO AO ERÁRIO. COMPROVAÇÃO.

1. (...).

5. O réu indevidamente dispensou o processo licitatório e contratou diretamente a aquisição de materiais hospitalares e odontológicos, utilizando recursos federais transferidos ao município de Icarai de Minas/MG para custeio das ações do Piso de Atenção Básica - PAB 2004.

6. **A frustração da licitude do processo licitatório por si só importa em prejuízo ao erário, na medida em que impede a Administração Pública de selecionar a proposta mais vantajosa, em razão da ausência de competição entre outros fornecedores.**

7. Recurso improvido.

(AC 0009256-12.2009.4.01.3807 / MG, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.917 de 10/10/2014)

Bem assim, a inexecução do serviço e apropriação dos recursos por agentes públicos e particulares materializa evidente enriquecimento ilícito, a mais grave categoria dentre as tipificações da improbidade.

Malgrado o dano efetivo não seja pressuposto da classificação das condutas ímprobas (art. 21 da Lei 8.429/92), aqui se teve, ao cabo da sucessão de ilícitos, enriquecimento ilícito e lesão real ao erário, de modo que as condutas dos requeridos, mais graves do que a ofensa a princípios, amoldam-se aos seguintes tipos de improbidade administrativa, previstos na Lei 8.429/92:



Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa **importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida** em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...);

XI - **incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;**

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;

(...);

VIII - **frustrar a licitude de processo licitatório** ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)

O enquadramento e respectivas sanções são as seguintes para cada réu:

- Todos praticaram a conduta descrita no art. 10, I e VIII, da Lei 8.429/92, sujeitando às penas cominadas no art. 12, II;
- FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO, CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, NOÉ LOPES DE OLIVEIRA e LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. praticaram, em cúmulo, a conduta descrita no art. 9º, XI, da Lei 8.429/92, sujeitando também às penas cominadas no art. 12, I.

4. INDISPONIBILIDADE DE BENS

Contempla o art. 37, §4º, da CF, entre as medidas aplicáveis aos agentes públicos e particulares autores de atos de improbidade, a decretação de indisponibilidade de seus bens, preceito de natureza cautelar cuja importância se entrevê da expressa menção no próprio texto constitucional.

Constatado enriquecimento ilícito e dano ao erário, há de prevalecer o interesse público em garantir-se futura execução em detrimento do interesse do demandado no bojo da ação de improbidade administrativa. A impunidade resultante da dilapidação afigura-se tão provável e evidente que a Constituição cuidou – muito bem, aliás – de explicitar a necessidade da imposição da medida restritiva.



Conferindo efetividade à previsão constitucional, assim disciplina o art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/92:

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.

Desse modo, a indisponibilidade incide sobre tantos bens quantos forem necessários para o ressarcimento integral do dano, para a perda do acréscimo patrimonial indevido e, conforme jurisprudência reiterativa do STJ, para o pagamento de multa civil, recomendando-se que o autor da ação indique os respectivos valores, mas sem a necessidade de individualizar os bens – aliás, é precisamente esta característica que distingue a indisponibilidade (art. 7º) do sequestro (art. 16).

Obviamente, admite-se a redução da indisponibilidade após a efetivação da medida, devendo o réu indicar os bens suficientes para suportá-la, se houver excesso, podendo a extensão do proveito ou do dano ser apurada em perícia ou execução.

Vocacionada que é à *restitutio in integrum* dos danos causados ao erário e ao asseguramento do provável pagamento de multa civil, a indisponibilidade pode alcançar todos os bens do demandado, e não somente os adquiridos após a prática dos atos ímprobos, como corolário, aliás, do princípio jurídico elementar de que o patrimônio do devedor responde por suas dívidas (art. 942 do CC). Assim entende o STJ:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE TERCEIRO OPOSTOS PELA ESPOSA DO ACIONADO. CABIMENTO DA JUNTADA DE DOCUMENTOS NOVOS EM FASE DE APELAÇÃO, DESDE QUE OBSERVADO O CONTRADITÓRIO. **POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DA CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL SOBRE BENS ADQUIRIDOS EM DATA ANTERIOR À SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA** EM MONTANTE SUFICIENTE PARA O RESSARCIMENTO INTEGRAL DO AVENTADO DANO AO ERÁRIO. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. (...).

2. É pacífica no Superior Tribunal de Justiça a orientação de que a medida constritiva deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, **de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma** (REsp. 1.347.947/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 28.08.2013).



3. A indisponibilidade acautelatória prevista na Lei de Improbidade Administrativa tem como finalidade a reparação integral dos danos que porventura tenham sido causados ao erário; trata-se de medida preparatória da responsabilidade patrimonial, **representando, em essência, a afetação de todos os bens necessários ao ressarcimento, podendo, por tal razão, atingir quaisquer bens ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade. Precedentes.**

4. Recurso Especial desprovido.

(REsp 1176440/RO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/09/2013, DJe 04/10/2013)

Havendo veementes indícios da prática de ato de improbidade pelos réus (*fumus boni iuris*), a legislação impõe o deferimento da medida, sendo presumido o *periculum in mora* na própria conduta desonesta dos agentes e na ação deletéria do tempo na efetividade do provimento final da ação.

De fato, a indisponibilidade de bens não prescinde de um dos requisitos gerais para a concessão das medidas cautelares, qual seja, o *fumus boni iuris* ou plausibilidade do direito substancial invocado, mas, diversamente, dispensa o *periculum in mora* ou risco de ineficácia (ainda que parcial) da tutela jurisdicional.

O STJ sufragou essa tese em julgado submetido ao rito dos recursos repetitivos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO.** MATÉRIA PACIFICADA PELA COLENDIA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. (...).

3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (...) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, **estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição**, segundo a qual 'os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível'. **O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da**



medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92. Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes trâfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do *periculum in mora* (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido".

4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013.

5. **Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o *periculum in mora* encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa,** sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos.

7. **Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC** e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ.

(REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014)

Na espécie, a plausibilidade do direito decorre da exposição dos fatos posta na peça inicial e da vasta documentação que a acompanha.

O segundo requisito (*periculum in mora*) emerge da imperativa necessidade de acautelar o êxito da futura execução, abrangendo o integral ressarcimento do dano ao erário e o pagamento da multa civil, não se podendo descurar, na aferição da necessidade da medida, a gravidade dos fatos e os elevados valores envolvidos

Mostra-se pertinente, pois, para garantir a satisfação do interesse público aqui tutelado, a decretação da indisponibilidade dos bens dos requeridos até o montante do valor do dano – R\$ 855.167,39 (oitocentos e cinquenta e cinco mil, cento e sessenta e sete reais e



trinta e nove centavos) – e para pagamento da multa civil.

Ante a prática de dois atos distintos de improbidade, a multa civil deve ser calculada da seguinte forma:

- Ato 1 – Frustração à licitude de procedimento licitatório – Art. 12, II, da Lei 8.429/92 – Todos os réus devem ser apenados com multa de até duas vezes o valor do dano – Total de R\$ 1.710.334,78 (um milhão, setecentos e dez mil, trezentos e trinta e quatro reais e setenta e oito centavos);
- Ato 2 – Enriquecimento ilícito – Art. 12, I, da Lei 8.429/92 – FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO, CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, NOÉ LOPES DE OLIVEIRA e LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. devem ser apenados com multa de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial indevido – Total de R\$ 2.565.502,17 (dois milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e dois reais e dezessete centavos).

5. PEDIDOS

Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer:

- 1) Decretação de sigilo, com acesso restrito às partes, dada a existência nos autos de informações bancárias protegidas;
- 2) A decretação de indisponibilidade de bens de todos os réus para garantia da integral recomposição do erário, no valor de R\$ 855.167,39 (oitocentos e cinquenta e cinco mil, cento e sessenta e sete reais e trinta e nove centavos), bem como para pagamento da multa civil na monta de R\$ 1.710.334,78 (um milhão, setecentos e dez mil, trezentos e trinta e quatro reais e setenta e oito centavos) para todos os réus e, em cúmulo, de R\$ 2.565.502,17 (dois milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e dois reais e dezessete centavos) para FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO, CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, NOÉ LOPES DE OLIVEIRA e LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., para tanto se determinando as seguintes diligências:
 - A. Inclusão da decisão na Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB);
 - B. Inclusão de ordem de bloqueio no RENAJUD;
 - C. Expedição de ofício à Corregedoria do Tribunal de Justiça da Bahia para que circularize a ordem de indisponibilidade entre os Cartórios do Registro de Imóveis sob sua jurisdição;
 - D. Expedição de ofícios especificamente aos Cartórios do Registro de Imóveis de Palmas de Monte Alto/BA, Riacho de Santana/BA e



Botuporã/BA;

- E. Expedição de ofício à Agência de Defesa Agropecuária da Bahia – ADAB para que identifique todos os semoventes titularizados pelos réus e averbe a indisponibilidade no sistema de integração agropecuária (Siapec), mantido pela Agência a título de controle do rebanho situado no Estado;
 - F. Caso as medidas acima não alcancem o valor necessário, inclusão de ordem eletrônica de bloqueio de valores por meio do BACENJUD.
- 3) A notificação dos réus para que apresentem manifestação escrita;
 - 4) A notificação do FNDE para que, caso queira, ingresse na lide;
 - 5) O recebimento da inicial e seguinte citação dos réus para que apresentem contestação;
 - 6) Na fase instrutória, oitiva das testemunhas abaixo arroladas e depoimento pessoal dos réus;
 - 7) Ao final, seja a ação julgada procedente, condenando-se os réus na seguinte forma, sem embargo da aplicação subsidiária das sanções do art. 12, III, da Lei 8.429/92:
 - A. Todos incidem nas sanções do art. 12, II, da Lei 8.429/92, por frustração à licitude de procedimento licitatório;
 - B. Em cúmulo, incidem nas sanções do art. 12, I, da Lei 8.429/92 FERNANDO NOGUEIRA LARANJEIRA, CARLOS ALBERTO TEIXEIRA ARAÚJO, CLÁUDIA RÊGO MAGALHÃES, NOÉ LOPES DE OLIVEIRA e LOPES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA. por desvio e apropriação indevida de recursos públicos.

Protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito.

Dá à causa o valor de R\$ 5.131.004,34 (cinco milhões, cento e trinta e um mil, quatro reais e trinta e quatro centavos) (soma do valor do dano e da multa civil).

P. Deferimento.

Guanambi/BA, 30 de janeiro de 2018.

(Assinado eletronicamente)

CARLOS VÍTOR DE OLIVEIRA PIRES
PROCURADOR DA REPÚBLICA



ROL DE TESTEMUNHAS

1. EVARISTO DOS SANTOS GOMES – CPF nº 340.219.735-91, residente e domiciliado na Rua Dias Gomes, 75, Santa Cruz, Palmas de Monte Alto/BA, CEP 46.460-000;
2. PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA BARBOSA – CPF nº 027.366.935-40, residente e domiciliado na Rua 21 de Abril, 47, São Rafael, Riacho de Santana/BA, CEP 46.470-000, TELEFONE (77) 99983-2089;
3. JOSÉ ANTÔNIO OLIVEIRA DA SILVA – CPF nº 462.956.905-72, residente no sítio Cova de Mandioca, Zona Rural, Palmas de Monte Alto/BA, CEP 46.460-000, telefone (77) 99994-7621;
4. DOMINGOS LOPES GOMES – CPF 947.216.705-59, residente na Fazenda Mangueira, Zona Rural, Palmas de Monte Alto/BA, CEP 46.460-000, telefone (77) 99990-9923;
5. WANILSON DE SOUZA FARIAS – CPF 002.755.075-30, residente na Fazenda Lagoa do Arroz, Palmas de Monte Alto/BA, CEP 46.460-000, telefone (77) 99845-9535.