



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Subseção Judiciária de Feira de Santana-BA**  
2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Feira de Santana-BA

---

PROCESSO: 1001623-98.2020.4.01.3304  
CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)  
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

RÉU: JOSE RONALDO DE CARVALHO, CLEUDSON SANTOS ALMEIDA, DENISE LIMA MASCARENHAS, ANTONIO ROSA DE ASSIS, JOSE GIL RAMOS LIMA DA PENHA

### DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face de **JOSÉ RONALDO DE CARVALHO**, ex-prefeito do Município de Feira de Santana/BA, **DENISE LIMA MASCARENHAS**, ex-secretária municipal de saúde, **ANTONIO ROSA DE ASSIS**, **JOSÉ GIL RAMOS LIMA DA PENHA** e **CLEUDSON SANTOS ALMEIDA**, estes servidores públicos municipais, por supostos atos de improbidade administrativa relacionados aos contratos firmados entre o Município de Feira de Santana e a COOFSAUDE Cooperativa de Trabalho, para terceirização de mão de obra no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, no período de 2014 a 2017 .

A petição inicial narra, em apertada síntese, que os requeridos — ocupantes, respectivamente, das funções públicas de Prefeito, Secretária Municipal de Saúde, membro da comissão de licitação, Subprocurador do Município e Procurador Geral do Município — teriam fraudado o caráter competitivo da licitação n. 005/2014, referente ao pregão presencial n. 001/2014 e ao contrato n. 77/2014; da licitação n. 070/2015, referente à concorrência pública n. 006/2015 e o contrato n. 264/2015; e da licitação n. 038/2016, referente à concorrência pública n. 003/2016 e ao contrato n. 101/2016, mediante a inclusão de cláusulas restritivas nos editais correspondentes, o que resultou no direcionamento dos certames para a cooperativa COOFSAUDE.

O MPF aduz que, em relação a tais contratos, houve desvio de recursos em razão de vícios encontrados nos processos de pagamento, que teria ensejado pagamento a mais, bem como, superfaturamento na ordem de, pelo menos, R\$23.990.288,81 (vinte e três milhões,



novecientos e noventa mil, duzentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos) na execução dos contratos celebrados com a COOFSAUDE, no período de janeiro/2016 a junho/2017.

Com base em tais fatos, o MPF pugna *“liminarmente e inaudita altera pars, que seja decretada a **INDISPONIBILIDADE DOS BENS** dos requeridos até um total de, no mínimo, **R\$23.990.288,81** (vinte e três milhões, novecentos e noventa mil, duzentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos), determinando-se, dentre outros meios, o bloqueio dos valores encontrados em suas contas-correntes e aplicações financeiras, por meio do sistema BACENJUD”*.

### **É o relatório. Decido.**

Nos termos dos artigos 7º e 16 da Lei n. 8.429/92, para concessão de medida cautelar de indisponibilidade de bens se faz indispensável a presença do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, sendo que tais requisitos exigem fortes evidências da gravidade dos fatos e fundado receio de ineficácia da prestação da tutela jurisdicional.

O *fumus boni iuris* enseja análise judicial a partir de critérios de mera probabilidade, em cognição provisória, avaliando-se a plausibilidade do direito pleiteado pelo requerente a partir de suas alegações e dos elementos probatórios que as embasam.

No caso, o exame dos elementos constantes dos autos conduz à conclusão quanto à existência de indícios concretos sobre as práticas ilícitas e desvios de recursos narrados na inicial.

Com efeito, a Nota Técnica n. 5097/2018 - NAE/CGU – REGIONAL (id. 173754888) descreve as irregularidades constatadas nos processos de licitação que ensejaram a contratação da COOFSAUDE (Contrato n. 101/2016, Contrato n. 77/2014 e Contrato n. 264/2015), tais como ausência de especificação do objeto licitado e exigências ilegais e restritivas contidas nos editais, a favorecer a contratação daquela cooperativa, a exemplo da exigência de registro no CRA, exigência desproporcional de registro em pelo menos 10 conselhos de classe distintos, exigência de vistoria ao local de prestação dos serviços sem justificativa, exigência de atestado de capacidade técnico-operacional com quantidade mínima desproporcional à quantidade licitada, e, ainda, exigência cumulativa de patrimônio líquido mínimo e garantia de participação na licitação, vedados no art. 31, §2º, da Lei 8.666/93 e na Súmula TCU 275.

Tais apontamentos são possíveis de serem verificados nas cópias dos editais do Pregão Presencial 001/2014 (id. 173763846), da Concorrência Pública 006/2015 (id. 173763856) e da Concorrência Pública 003/2016 (id. 173763860).

Referida nota técnica ainda consigna que, a despeito das exigências restritivas contidas no edital aptas a impedirem a participação de possíveis interessados no objeto licitado, quando do julgamento das propostas da COOFSAUDE, tais exigências foram ignoradas, o que reforça o indício de que houve favorecimento da cooperativa.

Conforme descrito na nota técnica supramencionada, há fortes indícios de que houve contratação ilegal da COOFSAUDE para intermediação de mão de obra, caracterizada a terceirização ilegal em burla à Lei de Responsabilidade Fiscal:

*“ O contrato n º 060/2011, firmado em 17 de junho de 2011, se deu em decorrência do processo licitatório CP 003/2011. Posteriormente, a **COOFSAUDE** foi novamente contratada, por meio do contrato n. 077/2014 de março de 2014, atualmente ainda em vigor, proveniente do processo licitatório PP 001/2014.*

*Em novembro de 2015 a **COOFSAUDE** foi mais uma vez contratada, agora mediante o processo licitatório relativo à CP 006/2015, que culminou com o*



contrato nº 264/2015, ainda em vigor.

Finalmente, visando à substituição do contrato nº 060/2011, cuja prorrogação já não era mais possível por atingir o limite legal de 60 meses de vigência, a Prefeitura deu origem à licitação CP 003/2016, por meio da qual contratou novamente a **COOFSAUDE** (contrato nº 038/2016 de junho de 2016).

(...)

*Em que pese os objetos das citadas licitações fazerem referência a contratação de empresa especializada e em prestação de serviços na área da saúde pública, o que se percebe da análise dos respectivos processos administrativos instaurados é que a intenção da Administração sempre foi a contratação de empresa para simplesmente intermediar o fornecimento de mão de obra.*

*Os editais relativos às concorrências públicas CP 006/2015 e CP 003/2016 chegam ao absurdo de não apresentar qualquer especificação dos serviços a serem contratados. Em tais editais o Termo de Referência se limitam a uma única página, sem quaisquer informações que deem pistas do que está sendo licitado.*

(...)

*Por exemplo, não há uma descrição detalhada dos locais onde os serviços seriam prestados, tais como endereço e horário de funcionamento, nem das escalas de trabalho, tais como horários da jornada, frequência e periodicidade. Também não há descrição detalhada dos materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados; métodos ou rotinas de execução do trabalho e das etapas a serem executadas; procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregados; cuidados, deveres e disciplina exigidos; níveis de qualidade e de produtividade do serviço e mecanismos de aferição; forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base em resultado; registros e informações a serem prestadas e controles a serem adotados. A falta de especificação adequada dos serviços a serem prestados sinaliza a verdadeira intenção da Prefeitura de obter mera intermediação de mão de obra, quando, em verdade, os profissionais disponibilizados passariam a ser diretamente subordinados e geridos pela Secretaria de Saúde, sem qualquer serviço agregado pela Contratada além do mero vínculo trabalhista com os profissionais.*

(...)

*Após a formalização do vínculo com a Cooperativa, todas as atividades dos profissionais passam a ser organizadas e coordenadas pela Administração Municipal. A Cooperativa não realiza qualquer fiscalização ou acompanhamento direto sobre as atividades dos supostos cooperados e nem presta qualquer tipo de assistência ou orientação técnicas.*

*Todos os profissionais entrevistados informaram que respondem diretamente à Secretaria de Saúde, de quem recebem instruções e supervisão direta, e a quem reportam qualquer questão relacionada à prestação de suas atividades, comprovando a pessoalidade e a*



*subordinação direta com a Prefeitura Municipal.*

*(...)*

*Verifica-se ainda a burla a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, já que a Prefeitura de Feira de Santana não contabiliza como sendo de pessoal toda a despesa com essa “terceirização”, substitutiva de mão de obra.*

*O que se verificou por meio de consulta ao Sistema Integrado de Gestão e Auditoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - Siga/TCM foi que a Prefeitura de Feira de Santana vem contabilizando toda a despesa incorrida com o contrato de terceirização no grupo de despesa “3 – Outras Despesas Correntes”, que não é levado em conta para o cálculo do limite estabelecido no art. 19 da LRF. O correto seria a contabilização no grupo de despesa “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, numa das contas de “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, atendendo ao art.*

*18, § 1º, da LRF.” (id. 173754888 - Pág. 40/45)*

No que tange aos pagamentos efetuados à COOFSAÚDE, também há informações que indicam o desvio de recurso público.

A nota técnica n. 5108/2018 -NAE/CGU – Regional/BA (Id. 173754889) consigna informação de que os pagamentos realizados pelo Fundo Municipal de Saúde à COOFSAÚDE, em relação aos contratos 101/2016, 264/2015 e 077/2014, tiveram como fonte, além de recursos próprios do Município, também Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, nos valores de R\$24.651.120,18, R\$15.375.342,88 e 18.329.964,54, respectivamente.

A Nota Técnica n. 5097/2018 - NAE/CGU – REGIONAL (id. 173754888- pag.71/72) registra que a COOFSAÚDE, durante o período de fevereiro de 2016 a julho de 2017, teve faturamento, proveniente de pagamentos efetuados pela Prefeitura de Feira de Santana/BA, no montante total de R\$95.744.748,13, tendo sido apurado superfaturamento de 25,07%, ou seja, no montante de R\$23.990.288,81.

Segundo apurado pela CGU (id. 173754888 – Pag. 50 e ss.), em relação ao contrato 101/2016, constatou-se pagamento excessivo em quase todos os meses entre janeiro/2016 e julho/2017:

*“Por exemplo, no mês de julho/2016, de acordo com a correspondente lista fornecida pela Prefeitura, prestaram serviço 90 médicos, 148 enfermeiros e 39 odontólogos. No entanto, de acordo com o boletim de medição apresentado pela COOFSAUDE, que consta dos processos de pagamento nº 07031, 07032, 07033, 07135 e 07136/16, a Prefeitura pagou por um total de 104 médicos, 149 enfermeiros e 38 odontólogos.*

*Em outro exemplo, no mês de março/2017, a Prefeitura relacionou 91 médicos, 139 enfermeiros e 35 odontólogos. Enquanto a COOFSAUDE faturou o referente a 104 médicos, 143 enfermeiros e 38 odontólogos (processo de pagamento nº 02768, 02769, 02772, 02773-17).*

*Essas diferenças ocorreram em todos os meses do período analisado, com quantidades consideráveis de profissionais cobrados a maior.”*

Ainda de acordo com a Nota Técnica, quanto ao contrato 77/2014, houve pagamento dos profissionais em valores acima dos contratados, sem respaldo em outros documentos. Além de pagamento em duplicidade aos mesmos profissionais:



*“Por exemplo, o profissional médico Igor de Souza e Silva aparece por duas vezes no pagamento da competência do mês de março/2017 do contrato nº 077/2014, além de aparecer nos pagamentos dos contratos nº 264/2015 e nº 101/2016 de mesma competência.*

*Considerando a previsão contratual, esse profissional foi pago por contratos que totalizam 130 horas semanais.*

*Considerando que os contratos preveem carga horária de 30 ou 40 horas semanais a depender da função, há profissionais sendo pagos por contratos que somam até 150 horas semanais.” (id. 173754888 - Pág. 55/56)*

Os processos de pagamentos mencionados na referida nota técnica foram juntados aos autos, em id's. 173763865, 173763867, 173763876, 173763882, 173763886 e 173763894.

Assim, com base no exame dos documentos que instruem a inicial, entendo haver fortes indícios de responsabilidade dos agentes na consecução do ato ímprobo, atinente ao dano material ao erário.

*Ressalte-se que as posições dos agentes públicos requeridos – Prefeito, Secretária de Saúde, Presidente da comissão de licitação e procuradores do município – indicam atuação conjunta para obtenção do resultado ímprobo, o que em princípio, pressupõe responsabilidade solidária pelo ressarcimento ao erário.*

Em relação ao *periculum in mora*, é importante ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça assentou o entendimento de que não é necessário demonstrar o risco de dano irreparável para que se possa decretar a indisponibilidade dos bens nas ações de improbidade administrativa, prevista no artigo 7º da Lei 8.429/92. O Tribunal entende que o *periculum in mora* é presumido em lei, em razão da gravidade do ato e da necessidade de garantir o ressarcimento do patrimônio público em caso de condenação, não sendo necessária a demonstração do risco de dano irreparável para se conceder a medida cautelar. Vejamos:

*A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se alinhado no sentido da desnecessidade de prova de periculum in mora concreto, ou seja, de que o réu estaria dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de fumus boni iuris, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade” (STJ. Segunda Turma. REsp 201000754046. Relator Ministro Castro Meira. DJ 10/02/2011).*

**ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL DA COTRIL MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. PERICULUM IN MORA ABSTRATO.** 1. Nas ações de improbidade administrativa, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se alinhado no sentido da desnecessidade de prova de periculum in mora concreto, ou seja, de que o réu estaria dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de fumus boni iuris, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade. 2. A jurisprudência desta Corte não exige a necessidade de demonstração cumulativa do periculum in mora e do fumus boni iuris, bastando apenas a existência de fundados indícios da prática de atos de improbidade administrativa. Agravo



*regimental improvido. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL DE VILCEU FRANCISCO MARCHETTI E OUTROS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. PERICULUM IN MORA ABSTRATO. 1. O acórdão, apesar de não aplicar o entendimento desta Corte, analisou o artigo tido por não prequestionado, e não há necessidade de revolvimento de matéria fática, uma vez que há nos autos indícios de improbidade administrativa e de ato lesivo ao patrimônio público, suficientes, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, para a decretação da indisponibilidade dos bens. 2. Nas ações de improbidade administrativa, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se alinhado no sentido da desnecessidade de prova de periculum in mora concreto, ou seja, deque o réu estaria dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de fumus boni iuris, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade. 3. A jurisprudência desta Corte não exige a necessidade de demonstração cumulativa do periculum in mora e do fumus boni iuris, bastando apenas a existência de fundados indícios da prática de atos de improbidade administrativa. Agravo regimental improvido. (STJ. Segunda Turma. AgRg no AREsp 149817 MT 2012/0037817-1. Relator Ministro Humberto Martins. DJ. 13/11/2012)*

Além disso, neste caso, não se vislumbra excesso de prazo decorrido entre a ocorrência dos atos perseguidos e a propositura da ação, bem assim da formulação do pedido liminar de indisponibilidade de bens, o que reforça a alegação de urgência da medida restritiva. De fato, o encerramento do mandato do primeiro requerido se deu em 2018 ao passo que esta ação foi proposta já no início de 2020.

Outrossim, a indisponibilidade de bens não implica perda ou privação de seu uso. Trata-se apenas de medida acautelatória anterior à apuração dos atos de improbidade, com o fito de evitar que os prováveis autores do ato ímprobo deles se desfaçam, dificultando ou impossibilitando a reparação do dano finalmente apurado, se for essa a hipótese.

A narrativa dos fatos na inicial e os elementos probatórios supracitados são suficientes para delimitar a responsabilidade do requerido pelos prejuízos descritos na petição inicial, de forma a permitir que a efetivação da medida acautelatória.

A efetivação da indisponibilidade dar-se-á preferencialmente sobre dinheiro, através de requisição às instituições financeiras, por meio do Banco Central do Brasil.

Ante o exposto **DEFIRO** o pedido de liminar para decretar a indisponibilidade dos bens de titularidade dos requeridos **JOSÉ RONALDO DE CARVALHO, DENISE LIMA MASCARENHAS, ANTONIO ROSA DE ASSIS, JOSÉ GIL RAMOS LIMA DA PENHA e CLEUDSON SANTOS ALMEIDA**, incluídos os móveis, imóveis, direitos, ações e ativos financeiros (aplicações financeiras, depósitos, créditos, títulos, valores mobiliários, ações, moeda estrangeira) - até o montante de R\$23.990.288,81 (vinte e três milhões, novecentos e noventa mil, duzentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos).

Requisitem-se às instituições financeiras em funcionamento no país, através do Banco Central do Brasil, o bloqueio de ativos financeiros de titularidade dos requeridos, até o valor R\$23.990.288,81 (vinte e três milhões, novecentos e noventa mil, duzentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos). Deverá a Secretaria acompanhar a tramitação da requisição perante o BACEN.

Expeçam-se ofícios aos cartórios de registro de imóveis dos Municípios abrangidos por esta



Subseção, requisitando informações sobre a existência de bens em nome dos Requeridos, bem como a averbação da indisponibilidade ora decretada junto à matrícula imobiliária daqueles eventualmente identificados, ficando vedada qualquer transferência ou oneração.

Providencie-se a pesquisa perante o RENAJUD, sobre a existência de veículos registrados em nome dos requeridos e, se obtida resposta positiva, proceda-se ao registro de impedimento para as respectivas transferências.

Comunique-se a indisponibilidade ora decretada ao Banco Central do Brasil, bem como à Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia – CBLC.

Em caso de bloqueio de bens em valor superior ao valor acima indicado, providencie a Secretaria deste juízo, imediatamente e **independentemente de nova determinação**, a adoção de providências para desbloqueio do excedente, inclusive com expedição de ofícios, se necessário.

Notifiquem-se os requeridos para os fins do art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92.

Intime-se a União e Município de Feira de Santana para manifestar interesse em integrar a lide.

**A intimação dos requeridos sobre a presente decisão, bem como a sua notificação dar-se-ão após efetivação das providências requisitadas ao Banco Central e RENAJUD.**

Intime-se.

Feira de Santana/BA, *data de assinatura*.

*Juiz Federal* **ALEX SCHRAMM DE ROCHA**

