



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FLORIANO/PI
EXCELENTÍSSIMA SRA. JUÍZA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FLORIANO/PI

Ref. Inquéritos Cíveis nº 1.27.002.000052/2018-02, 1.27.002.000122/2018-14 e 1.27.002.000123/2018-69

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por conduto da procuradora da República signatária, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 127 e 129, incisos II e III, da Constituição da República, no artigo 6º, incisos VII, b, e XIV, f, da Lei Complementar nº 75/93 e nas disposições da Lei nº 8.429/92, e com fulcro nas informações reunidas nos Inquéritos Cíveis em epígrafe, vem à presença de Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIZAÇÃO POR
ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em face de

LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ, brasileiro, Prefeito Municipal de Oeiras entre 2013 e 2016, filho de Benedito de Carvalho Sá e Odimércia Araújo Costa dos Reis Sá, nascido em 16/10/1982, portador de RG nº 2.096.780 SSP-DF e inscrito no CPF sob nº 963.141.921-53, residente e domiciliado na Rua Júlio Mendes, 550, Apto 601, Condomínio Naila Bucar, Fátima, CEP 64.049-320, Teresina/PI, telefones (86) 3231-1179, (86) 3221-7240, (89) 9-8112-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

0040, (86) 9-9982-1498;

SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY, brasileira, então secretária de educação, nascida em 13/03/1970, filha de Marlene Lima Tapety, inscrita no CPF sob o nº 474.208.203-68, residente e domiciliada na Rua Miguel Oliveira, 22, Centro, CEP 64.500-000, Oeiras/PI, telefones (89) 3462-1586, (89) 9-8807-0741, (89) 9-9409-9886;

JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES, brasileiro, atual Prefeito de Oeiras e ex-secretário de Finanças, filho de Elizabeth de Carvalho de Sá Lopes e José Zeno de Nunes Lopes, nascido em 09/02/1967, portador de RG nº 715.642 SSP/PI e inscrito no CPF sob o nº 305.213.193-15, residente e domiciliado na Avenida Joel Campos, 614, Centro, CEP 64.500-000, Oeiras/PI, telefones (89) 3462-2240, (89) 9-9405-3144;

LUIZ RONALDO DE ABREU SÁ, brasileiro, atual secretário de finanças de Oeiras, filho de José Abreu de Sá e de Maria do Socorro de Carvalho Sá, nascido em 18/02/1959, portador de RG nº 245.922 SSP/PI e inscrito no CPF sob o nº 105.787.733-68, residente e domiciliado na Avenida Rui Barbosa, 861, Centro, CEP 64.500-000, Oeiras/PI ou na Praça Coronel Orlando Carvalho, 284, Centro, CEP 64.500-000, Oeiras/PI, telefones (89) 3462-2976, (89) 9-8814-3264, (89) 9-9921-9342 e (89) 9-9921-6419;

ANDREI FURTADO ALVES, brasileiro, presidente da Comissão Permanente de Licitações em 2016, nascido em 19/02/1992, filho de Mônica Furtado Alves e Francisco Cláudio Bezerra Alves, portador de RG nº 2.949.046 SSP/PI e inscrito no CPF sob o nº 045.843.793-00, residente e domiciliado na Rua Prata, 1789, Piçarra, CEP 64.017-160, Teresina/PI, ou Rua Jornalista Helder Feitosa, 1131, Bloco 22, Apto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

203, Ininga, CEP 64.049-905, Teresina/PI, telefones (86) 3232-6354, (86) 9-9401-0488 e (86) 9-9830-2666;

ALEXANDRE DE ALMEIDA MARTINS LIMA, brasileiro, presidente da Comissão Permanente de Licitações em 2014 e 2015, nascido em 26/04/1976, filho de Maura de Almeida Martins Lima e Djalma Martins Lima, portador de RG nº 1.377.307 SSP/PI e inscrito no CPF sob o nº 453.393.413-72, residente e domiciliado na Rua Oscar Gil Castelo Branco, 2889, Apto. 203, São Cristóvão, CEP 64.055-020, Teresina/PI, ou Avenida Senador Area Leao, 1961, Jóquei, CEP 64.049-110, Teresina/PI, telefones (86) 3081-5950, (86) 9-9404-0751, (86) 9-8805-2667, (86) 9-9933-1859;

OFFICE PAPELARIA EQUIPAMENTOS GRÁFICA E TRANSPORTES LTDA ME (agora OFFICE PAPELARIA EIRELI), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 15.696.428/0001-98, com sede a Av. Dr. Luís Pires Chaves, 24/2, Quadra 74, Saci, CEP 64.020-480, Teresina/PI, telefone (86) 3221-8274, empresa individual administrada por FRANCISCO DE ASSIS MACHADO DA SILVA, brasileiro, empresário, inscrito no CPF sob o nº 013.815.243-89, residente e domiciliado na Av. Doutor Luís Pires Chaves, 24/2, Quadra 74, Saci, CEP 64.020-480, Teresina/PI;

FRANCISCO DE ASSIS PEREIRA JÚNIOR, brasileiro, representante de Offica Papelaria no Pregão 03/2016, nascido em 23/10/1980, filho de Zélia Fernandes dos Reis e Francisco de Assis Pereira, portador de RG nº 1.994.947 SSP/PI e inscrito no CPF sob o nº 641.447.803-25, residente e domiciliado na Av. Doutor Luís Pires Chaves, 24, Saci, CEP 64.020-480, Teresina/PI, telefone (86) 9-9428-6312;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

J. R. D. BRANDÃO EIRELI (“Modelo Móveis”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 23.511.454/0001-22, com sede a Av. São Francisco, 1920, Andar 1, Tancredo Neves, CEP 64.076-038, Teresina/PI, telefone (86) 3235-7479, empresa individual administrada por JOSÉ RAIMUNDO DANTAS BRANDÃO, abaixo qualificado;

JOSÉ RAIMUNDO DANTAS BRANDÃO, brasileiro, casado, empresário, portador de RG nº 357.275 SSP/PI e inscrito no CPF sob o nº 096.286.903-10, residente e domiciliado na Rua Ari Barroso, 1335, Monte Castelo, CEP 64.016-220, Teresina/PI;

FORT – INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, PRODUTOS E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA. (“Fort Editora”), pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o n.º 10.384.119/0001-69, com sede a Av. Bezerra de Menezes, 1250, Sala 1609E, São Gerardo, CEP 60.325-001, Fortaleza/CE, telefone (85) 3023-8787, sociedade empresária administrada por MARCOS ALAN DA SILVA BATISTA, abaixo qualificado;

MARCOS ALAN DA SILVA BATISTA, brasileiro, casado, empresário, inscrito no CPF sob o nº 222.943.333-49, residente e domiciliado na Rua Soares Bulcão, 350, Pato 504, Bloco B, Monte Castelo, CEP 60.325-640, Fortaleza/CE;

ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME (“Primeira Papelaria”), pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o n.º 74.190.489/0001-48, com sede a Rua Jesuíno Moura, 35, Centro, CEP 64.500-000, Oeiras/PI, telefone (89) 3462-1013, sociedade empresária administrada por ISABEL MARIA DE CARVALHO SÁ LOPES DOS SANTOS, abaixo qualificada;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

ISABEL MARIA DE CARVALHO SÁ LOPES DOS SANTOS, brasileira, empresária, filha de Elizabeth de Carvalho Sá Lopes e José Zeno de Nunes Lopes, portadora de RG nº 995.373 SSP/PI e inscrita no CPF sob o nº 412.290.293-20, residente e domiciliada na Rua Armando Madeira, 2878, Apto 203, Cond. Vila Romana, São Cristóvão, CEP 64.055-060, Teresina/PI, ou na Rua Prof. Darcy Araújo, 327, São Cristóvão, CEP 64.051-040, Teresina/PI, telefone (86) 9-8839-5551;

R J COMÉRCIO E SERVIÇOS EM VEÍCULOS LTDA EPP (“Aro Sport”), pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 11.485.534/0001-71, com sede a Av. Homero Castelo Branco, 749, Sala B, Jóquei Club, CEP 64.048-385, Teresina/PI, telefone (86) 3232-5090, sociedade empresária administrada por JOSE IVAN ALVES BARBOSA JUNIOR, brasileiro, empresário, inscrito no CPF sob o nº 470.582.693-00, residente e domiciliado na Av. Lindolfo Monteiro, 2801, Apto 1403, Ed. Turquesa, Horto Florestal, CEP 64.018-630, Teresina/PI;

EUDIVAN DA SILVA SOUSA, brasileiro, representante de R J Comércio no pregão 11/2016, nascido em 21/12/1981, filho de Maria Neusa da Silva Sousa e José Alves de Sousa, portador de RG nº 2.108.406 SSP/PI e inscrito no CPF sob o nº 913.320.013-00, residente e domiciliado na Rua Polidoro Burlamaqui, 3020, Parque Ideal, CEP 64.078-700, Teresina/PI;

JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES ME (“Ponto Certo”), pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 06.741.029/0001-00, com sede a Praça Visconde da Parnaíba, 113, Centro, CEP 64.500-000, Oeiras/PI, telefone (89) 3462-1013, sociedade empresária administrada por JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES, abaixo qualificado;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES, brasileiro, nascido em 18/03/1934, filho de José de Oliveira Lopes e Maria Celeste de Nunes, portador de RG nº 58.411 SP/PI e inscrito no CPF sob o nº 007.887.243-04, residente e domiciliado na Av. Rui Barbosa, 338, Centro, CEP 64.500-000, Oeiras/PI, telefone (89) 3462-1204;

pelas razões fáticas e jurídicas a seguir expostas.

I. SÍNTESE DA LIDE

A presente ação civil de responsabilização por atos de improbidade administrativa visa sancionar atos praticados por **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, na qualidade de Prefeito Municipal de Oeiras, em comunhão com **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, então Secretária de Educação, **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, secretário de finanças entre 2014 e março de 2016, **LUIZ RONALDO DE ABREU SÁ**, secretário de finanças entre abril e dezembro de 2016, **ANDREI FURTADO ALVES**, Presidente da Comissão Permanente de Licitações em 2016 e com **ALEXANDRE DE ALMEIDA MARTINS LIMA**, presidente da CPL em 2014 e 2015, em conjunto ou separadamente, conforme abaixo detalhar-se-á, cometeram irregularidades na aplicação de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTAE, transferidos pelo FNDE/MEC, notadamente na montagem de procedimentos licitatórios, na fragmentação de despesas, na contratação de servidores sem concurso público e na inobservância das regras de aplicação e gestão dos recursos recebidos.

As empresas **J. R. D. BRANDÃO EIRELI, FORT – INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, PRODUTOS E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA.**, **JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES ME** e **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME**, bem como seus proprietários **JOSÉ**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

RAIMUNDO DANTAS BRANDÃO, MARCOS ALAN DA SILVA BATISTA, JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES e ISABEL MARIA DE CARVALHO SÁ LOPES DOS SANTOS, as empresas **OFFICE PAPELARIA EQUIPAMENTOS GRÁFICA E TRANSPORTES LTDA ME e R J COMÉRCIO E SERVIÇOS EM VEÍCULOS LTDA EPP**, bem como seus representantes nos procedimentos licitatórios **FRANCISCO DE ASSIS PEREIRA JÚNIOR e EUDIVAN DA SILVA SOUSA**, por conseguinte, foram diretamente beneficiados pelos atos de improbidade, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.429/92, vez que ativamente participaram das fraudes, apresentando e firmando documentos nos procedimentos licitatórios, concorrendo para os atos de improbidade.

Os fatos ora consignados foram constatados no decorrer de investigação conduzida no bojo dos Inquéritos Cíveis 1.27.002.000052/2018-02, 1.27.002.000122/2018-14 e 1.27.002.000123/2018-69, autuados a partir do encaminhamento, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de cópia das Ordens de Serviço nº 201700706 e 201700691, decorrente de fiscalização realizada pelo Ministério da Transparência, Controle e Controladoria-Geral da União no seio do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, que culminou na confecção do Relatório nº 201701313 (Doc. 01 e evidências nos Docs. 02/28 e 30/43). As referidas ordens de serviço versam sobre falhas na execução de recursos vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e ao Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

II. DAS RAZÕES FÁTICAS

II.1. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Entre 2014 e 2016, **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, na qualidade de Prefeito Municipal de Oeiras, em comunhão com **ANDREI FURTADO ALVES**, pregoeiro



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

municipal em 2016, com **ALEXANDRE DE ALMEIDA MARTINS LIMA**, pregoeiro municipal em 2014 e 2015, e com **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, secretário de finanças entre 2014 e março de 2016, com vontade livre e consciente, fraudaram a execução de diversos procedimentos licitatórios destinados à aquisição de material e contratação de serviços de transporte escolar com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB e Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE, com o intuito de conferir vantagem às empresas contratadas, conforme relatado pela CGU nas constatações 2.1.1 a 2.1.4 da OS 201700691 (pgs. 86/109 do Doc. 01) e constatações 2.1.8, 2.1.9, 2.1.11 e 2.1.12 da OS 201700706 (pgs. 28/34 e 36/40 do Doc. 01).

A análise documental dos processos administrativos identificou irregularidades em todos os certames, culminando com o favorecimento das empresas contratadas, senão vejamos.

II.1.1. Pregões seguidos de contratação direta para serviços de Transporte Escolar

Em 2014, 2015 e 2016, a Prefeitura de Oeiras promoveu pregões presenciais para contratação de serviços de transporte e fretes, inclusive o transporte escolar, para atender às Secretarias da Saúde, Assistência Social e Educação, da Prefeitura Municipal de Oeiras – PI, com recursos diversos, incluindo o FUNDEB, FMAS, FMS e o PNATE.

Em todos os pregões realizados, seguido semelhante *modus operandi*: no procedimento, realizado ao alvedrio das disposições legais, não apareciam licitantes, ocasionando seu fracasso e declaração de deserto. Após, sob o pretexto da contratação direta, eram entabulados contratos com pessoas físicas pré-selecionadas, que repetem-se ao longo dos exercícios, claramente beneficiando-as. A seguir, cotejo das irregularidades encontradas na análise dos procedimentos:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

(a) Pregão Presencial 04/2014 (Docs. 02 a 04):

- O processo administrativo **não foi devidamente numerado e rubricado**, causando prejuízo à transparência e legitimidade do certame;
 - Não foi realizada **pesquisa prévia de preços de mercado**, não se sabendo precisar como seu deu o embasamento dos valores constantes em planilha de preços. Igualmente, **não há custo estimado em valores globais**, impossibilitando, assim, a avaliação da proposta vencedora como vantajosa à administração. A pesquisa de preços tem por função precípua, pois, verificar a suficiência de recursos para cobrir as despesas a serem realizadas na licitação e servir de base para o exame de compatibilidade dos preços constantes nas propostas dos licitantes. Ressalte-se que extrato do Sistema Licitações WEB do TCE (pgs. 58/59 do Doc. 04) traz o valor de R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais), valor claramente não correspondente à realidade, vez que os valores do termo de referência somam R\$ 1.442.160,00 (um milhão, quatrocentos e quarenta e dois mil, cento e sessenta reais), conforme cálculo realizado pela CGU considerando os valores dos lotes e os dias letivos;
 - O termo de referência prevê **veículos inadequados ao transporte escolar**, com 40 (quarenta) rotas destinadas a caminhonetes e de 31 (trinta e uma) rotas para motocicletas;
 - O procedimento **não segue ordem lógica na realização dos atos**, com incompatibilidade de datas entre diversos documentos, indicando montagem procedimental, a ver:
 - O procedimento foi autuado em 07/02/2014 (pg. 01 do Doc. 02), porém há atos anteriores, a saber, a publicação do aviso de licitação do Diário Oficial da União, Diário dos Municípios e jornal local (pgs. 17/19 do Doc. 03) – tal ocorreu, inclusive, antes da solicitação de abertura de licitação (10/02), autorização (11/02), declaração de existência de recursos (12/02) e aprovação do edital por assessoria (14/02). Do mesmo modo, o edital é datado de 30/01/2014 (pg. 07 do Doc. 03);
 - Conforme ata de pg. 20 Doc. 03, a sessão foi realizada na mesma data em que aprovado o edital por assessoria jurídica;
 - Não houve designação de fiscal de contrato;
 - Não compareceram interessados em primeira, nem em segunda sessão, realizada em 07/03/2014 (pg. 25 do Doc. 04), motivo pelo qual o pregoeiro, ora
-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

requerido, sugeriu a contratação direta. Emitiu-se, em seguida, parecer jurídico (pgs. 29/30 do Doc. 04) recomendando a modalidade de contratação direta “de qualquer fornecedor”, por ter sido considerada deserta a licitação. Ato contínuo, consta despacho de homologação e adjudicação assinado pelo então Prefeito, ora requerido (pg. 31 do Doc. 04), adjudicando o procedimento “a qualquer interessado”, seguido de edital de convocação (pgs. 33/39 do Doc. 04).

(b) Pregão Presencial 02/2015 (Docs. 05 a 07):

- O processo administrativo **não foi devidamente numerado e rubricado;**
- Não foi realizada **pesquisa prévia de preços de mercado** – o valor foi estabelecido em R\$ 2,00 (em 2014, variou entre R\$ 1,00 e R\$ 2,20). Igualmente, **não há custo estimado em valores globais**. Ressalte-se que extrato do Sistema Licitações WEB do TCE (pgs. 97/99 do Doc. 07) traz o valor de R\$ 715.480,00 (setecentos e quinze mil, quatrocentos e oitenta reais), valor claramente não correspondente à realidade, vez que os valores do termo de referência somam R\$ 1.131.400,00 (um milhão, cento e trinta e um mil e quatrocentos reais), conforme cálculo realizado pela CGU considerando os valores dos lotes;
- O termo de referência prevê **veículos inadequados ao transporte escolar**, com 38 (trinta e oito) rotas destinadas a caminhonetes e de 15 (quinze) rotas para motocicletas. Ademais, o **número de alunos a ser conduzido era incompatível com a capacidade dos veículos**, conforme tabela elaborada pela CGU de pg. 99 do Doc. 01;
- Não houve designação de fiscal de contrato;
- Não compareceram interessados na sessão, realizada em 03/03/2014 (pg. 09 do Doc. 07), motivo pelo qual o pregoeiro, ora requerido, sugeriu a contratação direta. Emitiu-se, em seguida, parecer jurídico (pgs. 13/15 do Doc. 07) recomendando a modalidade de contratação direta “de qualquer fornecedor”, por ter sido considerada deserta a licitação. Ato contínuo, consta despacho de homologação e adjudicação assinado pelo então Prefeito, ora requerido (pg. 16 do Doc. 07), adjudicando o procedimento “a qualquer interessado”, seguido de edital de convocação (pgs. 17/23 do Doc. 07).

(c) Pregão Presencial 08/2016 (Doc. 08):

- Não foi realizada **pesquisa prévia de preços de mercado**, tampouco a
-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

previsão de **planilha de preços com custos unitários e totais**, embora o termo de referência faça alusão a pesquisa de preços (item 17, pg. 9 do Doc. 08);

- Não há **condições para a propositura de lances**, vez que o edital (pgs. 16/55 do Doc. 08) traz Termo de Referência incompleto, não constando planilhas com discriminação dos tipos de transportes, descrição das rotas e valores propostos pela administração que propiciassem uma possível emissão de lance por licitante que estivesse interessado;
- O edital foi assinado por Alexandre Almeida Martins Lima, pregoeiro nos procedimentos de 2014 e 2015, que, à data, já havia sido exonerado, conforme portaria nº 068/2015 (pg. 272 do Doc. 08), e não por Andrei Furtado Alves, que deveria ter assinado o documento;
- Não houve designação de fiscal de contrato;
- Não compareceram interessados na sessão, realizada em 05/02/2016 (pgs. 60/61 do Doc. 08), motivo pelo qual o pregoeiro, ora requerido, sugeriu a contratação direta. Emitiu-se, em seguida, parecer jurídico (pgs. 67/68 do Doc. 08) recomendando a modalidade de contratação direta “de qualquer fornecedor”, por ter sido considerada deserta a licitação. Ato contínuo, consta despacho de homologação e adjudicação assinado pelo então Prefeito, ora requerido (pg. 69 do Doc. 08), adjudicando o procedimento “a qualquer interessado”.

Os subsequentes “procedimentos” de contratação direta foram realizados de maneira semelhante nos três exercícios, não havendo a formalização de processo específico de dispensa de licitação. Os poucos atos adotados para a realização da contratação direta quedam-se no seio dos próprios processos administrativos relativos aos Pregões Presenciais 04/2014, 02/2015 e 08/2016, resumindo-se à emissão de parecer da CPL, parecer jurídico, termo de homologação e adjudicação e, no caso dos Pregões 04/2014 e 02/2015, lançamento de convocações (respectivamente, Convocação 001/2014 e 001/2015). Não há mais documentos que apontem como se deu a inscrição, habilitação e seleção dos contratados, em face dos requisitos previstos no edital que deveriam servir de base para a habilitação dos interessados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Acerca das convocações, não há evidências de que **tenha se garantido publicidade à possibilidade de credenciamento**, tampouco foram especificados os prazos para comparecimento dos interessados, os documentos relativos à seleção, a definição de preço. Em relação ao Pregão 08/2016, sequer edital de convocação houve.

De acordo com as relações de prestadores de serviços encaminhadas pela Prefeitura (pgs. 41 do Doc. 04 para 2014, pg. 24 do Doc. 07 para 2015 e pg. 72 do Doc. 08 para 2016), constatou-se que **foram contratadas praticamente as mesmas pessoas nos três exercícios**. Esse fato, aliado à falta de processo de seleção por dispensa de licitação, aponta que não houve seleção de interessados, **a contratação foi direcionada aos mesmos que já prestavam os serviços de transporte escolar**, visando, em simulacro de procedimento, dar ares de legalidade às constatações.

Neste sentido, em consulta ao Sistema SAGRES, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, identificou-se:

- Em 2014, a realização de pagamentos a **91 (noventa e uma) pessoas físicas diferentes**, com recursos do PNATE, FUNDEB e próprios, tendo se dispendido **R\$ 211.026,18 (duzentos e onze mil reais e vinte e seis centavos)** com recursos do PNATE e **R\$ 520.303,64 (quinhentos e vinte mil, trezentos e três reais e sessenta e quatro centavos)** com recursos do FUNDEB, conforme listagem de empenhos de Docs. 12 e pgs. 01/44 do Doc. 13;
 - Em 2015, a realização de pagamentos a **92 (noventa e duas) pessoas físicas diferentes**, com recursos do PNATE, FUNDEB e próprios, tendo se dispendido **R\$ 232.722,24 (duzentos e trinta e dois mil, setecentos e vinte e dois reais e vinte e quatro centavos)** com recursos do PNATE e **R\$ 936.140,30 (novecentos e trinta e seis mil, cento e quarenta reais e trinta centavos)** com recursos do FUNDEB, conforme prestação de contas do PNATE de pgs. 45/112 do Doc. 13, Docs. 14 a 19, pgs. 01/66 do Doc. 20 e listagem de empenhos de pgs. 26/99 do Doc. 07;
 - Em 2016, a realização de pagamentos a **95 (noventa e cinco) pessoas físicas diferentes**, com recursos do PNATE e FUNDEB, tendo se dispendido **R\$ 214.299,20 (duzentos e trinta e dois mil, setecentos e vinte e dois reais e**
-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

vinte e quatro centavos) com recursos do PNATE e **R\$ 973.664,80 (novecentos e setenta e três mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e oitenta centavos)** com recursos do FUNDEB, conforme listagem de empenhos de pgs. 137/271 do Doc. 08 e prestação de contas do PNATE de pgs. 67/757 do Doc. 20 e Docs. 21/26;

Intentou a Prefeitura, assim, realizar procedimento de credenciamento – claramente irregular uma vez que **não é possível avaliar a uniformidade do preço de mercado, não houve publicação em diário dando publicidade do credenciamento**, e não ficou claro, **no edital de convocação** (quando houve), **o período em que possível a realização de tal ato.**

Assim, alegação de que os vultosos gastos estariam justificados por um procedimento que franqueia a contratação de qualquer interessado quando não adimplidos os requisitos mínimos para tanto é claramente improcedente. Na prática, o município efetuou pagamentos a diversas pessoas físicas sem critério transparente, sem evidenciar qualquer vantajosidade à Administração, em conduta que viola o art. 3º da Lei nº 8.666/93.

À CGU, justificou o gestor (pgs. 06/92 do Doc. 27) que havia situação de urgência que justificou a contratação nesses moldes. Todavia, **não se comprovou tal situação de urgência**, que, mesmo que existente, não isenta a municipalidade da formalização de processo administrativo específico. Ademais, **não se pode alegar que a urgência estenda-se por três anos**, revelando-se, em verdade, clara desorganização administrativa em suas contratações, com escancarado intuito de realizar dispêndios carregados de pessoalidade.

Tal direcionamento é ainda mais evidente pela declaração da Prefeitura à CGU de que, quanto à ausência de comprovação de seleção dos interessados, “a lógica é que se priorize pessoas que já prestaram os serviços ao Município e que já possuem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

harmonia com a administração” (pg. 18 do Doc. 27). Ressalte-se que a CGU solicitou formalmente, com antecedência (pg. 04 do Doc. 27), a apresentação de documentação que suportasse as contratações diretas, sem sucesso.

Registre-se que os contratos entabulados (Docs. 09 a 11) são igualmente mera etapa *pro forma* visando tentar simular uma situação de regularidade. Neste sentido, em relação aos contratos firmados em 2014: (i) há instrumentos sem assinatura do contratado (a exemplo da pg. 08 do Doc. 09); (ii) há referência a proposta de preços inexistente (cláusula nona) e tratam o procedimento licitatório como se tivesse ocorrido (cláusula primeira); (iii) há **valores diferentes para a mesma rota** (por exemplo, a rota contentamento – zona rural tem valor de R\$ 1.548,00 (mil quinhentos e quarenta e oito reais) no contrato 21/2014, conforme pg. 17 do Doc. 09, e R\$ 2.520,00 (dois mil, quinhentos e vinte reais) no contrato 22/2014, pg. 22 do Doc. 09); (iv) não foram encaminhados todos contratos para os quais identificados pagamentos.

Os termos entabulados em 2016 também são irregulares: (i) remete-se, no mesmo instrumento, a pregões realizados em 2013 e 2016 (cláusulas terceiras e quinta); (ii) é definido o valor de R\$ 2,00 (dois reais) por quilômetro, não estando claro a base para tal indicação, vez que não havia custo unitário no pregão realizado, também não estando claro em que se baseou o valor global mensal de cada contrato; (iii) não foram encaminhados todos contratos para os quais identificados pagamentos. Em relação a 2015, a Prefeitura sequer encaminhou contrato que embasasse os dispêndios.

Ressalte-se que as irregularidades se elasteceram na execução contratual, como analisar-se-á no item II.5, *infra*.

Em tempo, necessário notar aspecto já acima ventilado e levantado pela CGU na constatação 2.1.5 da OS 201700691: as **licitações promovidas pelos requeridos já previam, em seus editais, veículos inadequados à prestação de serviços de**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

transporte escolar. Neste sentido, os editais dos Pregões 04/2014 e 02/2015 previam a utilização de motocicletas (31 em 2014 e 15 em 2015) e caminhonetes (40 em 2014 e 38 em 2015), sendo utilizados apenas 8 (2014) e 2 (2015) ônibus e micro-ônibus do total de veículos (105 e 71, respectivamente) – tabela completa às pgs. 109/110 do Doc. 01. Desse modo, os próprios membros da comissão de licitação e o então Prefeito, ao efetivar as contratações, contribuíram para a situação de irregularidade na prestação do serviço, analisada no item II.5, *infra*.

Não se vislumbra justificativa plausível para que o edital dos certames seja elaborado com a indicação de utilização de veículos claramente inaptos à realização de transporte escolar, comprometendo a segurança dos transportados, nos termos dos artigos 136 e 137 do Código de Trânsito Brasileiro. Como justificativa à CGU, a Prefeitura mencionou que “o município possui uma extensão territorial enorme e seria impossível prestar o serviço de transporte escolar sem a utilização de alguns veículos como caminhonete e motocicletas”, motivo pelo qual elaborado o edital “conforme a realidade local”.

Tal justificativa é claramente insuficiente. O **número de motocicletas e caminhonetes corresponde a 70% (setenta por cento) do total dos veículos**, não se tratando de exceção em razões de situações pontuais de necessidade. A regra, assim, não é a utilização de vans, ônibus ou micro-ônibus, mas sim de veículos com menor capacidade.

II.1.2. Deliberada ausência de pesquisas de preços no mercado

Em 2016, a Prefeitura de Oeiras promoveu os pregões presenciais 02/2016 (Docs. 38/39 e pgs. 01/67 do Doc. 40), 03/2016 (pgs. 68/213 do Doc. 40, Doc. 41 e pgs. 01/219 do Doc. 42) e 11/2016 (pgs. 220/239 do Doc. 42 e Doc. 43) para aquisição de material para atender à Secretarias de Educação, da Prefeitura Municipal de Oeiras – PI,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

com recursos diversos, incluindo o FUNDEB.

Em todos os procedimentos, repetiu-se grave irregularidade, qual seja, a **ausência de prévia de preços de mercado**, não se sabendo precisar como seu deu o embasamento dos valores constantes em planilha de preços. Igualmente, **não há custo estimado em valores globais, tampouco unitários nos termos de referência**, impossibilitando, assim, a avaliação da proposta vencedora como vantajosa à administração. A pesquisa de preços tem por função precípua, pois, verificar a suficiência de recursos para cobrir as despesas a serem realizadas na licitação e servir de base para o exame de compatibilidade dos preços constantes nas propostas dos licitantes.

Mesmo assim, há **declaração de disponibilidade orçamentária pelo ora requerido JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, embora não se possa precisar como se deu tal avaliação, dada a ausência de estimativa de custos (pg. 17 do Doc. 38 – sem assinatura; pg. 96 do Doc. 40 e pg. 5 do Doc. 43). Em sentido oposto, não há registro motivado acerca da aceitabilidade da proposta classificada em primeiro lugar, a despeito do definido em legislação, vez que não havia nenhum referencial para comparação dos preços – no pregão 11/2016, compareceu apenas um licitante, ficando mais escancarada a situação de impossibilidade de definição da proposta como vantajosa.

Adicione-se que o Pregão 03/2016 **não queda-se numerado**, causando prejuízo à transparência e legitimidade do certame, bem como traz **documentos fora de ordem**, como extrato do resultado do pregão dentre as propostas das empresas (pgs. 62/77 do Doc. 41), a evidenciar **montagem procedimental**.

Mesmo assim, os procedimentos foram homologados e adjudicados pelo então Prefeito, **LUKANO ARAÚJO COSTA DOS REIS SÁ**.

Neste sentido, no Pregão Presencial 02/2016, que visava a aquisição de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

material de expediente e jogos pedagógicos, foi declarado vencedor **R. B. PORTELA REGO & CIA LTDA. EPP**, no valor de R\$ 3.841.120,22. No Pregão 03/2016, que visava a aquisição de material permanente, foi declarado vencedora a mesma empresa, no valor de R\$ 7.900.849,36 (sete milhões, novecentos mil, oitocentos e quarenta e nove reais e trinta e seis centavos) e R\$ 4.732.188,20 (quatro milhões, setecentos e trinta e dois mil, cento e oitenta e oito reais e vinte centavos) para os lotes I e IV; a empresa **OFFICE PAPELARIA EQUIPAMENTOS GRÁFICA E TRANSPORTES LTDA ME** no valor de R\$ 894.704,86 (oitocentos e noventa e quatro mil, setecentos e quatro reais e oitenta e seis centavos) para o lote II e **J. R. D. BRANDÃO EIRELI** para o lote III, no valor de R\$ 4.449.004,85 (quatro milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil e quatro reais e oitenta e cinco centavos). Por fim, no Pregão 11/2016, para aquisição de pneus, vencedora **R J COMÉRCIO E SERVIÇOS EM VEÍCULOS LTDA EPP**, no valor de R\$ 940.022,00 (novecentos e quarenta mil e vinte e dois reais).

Ressalte-se que, à CGU, não apresentara o município nenhuma justificativa plausível à não realização de pesquisa de preços no mercado.

Segundo dados do sistema de pesquisa SPEA/ASSPA do Ministério Público Federal (Docs. 44 e 45), em 2016, dispendeu o município os seguintes valores com as empresas contratadas, segundo dados do Tribunal de Contas do Estado do Piauí: **R\$ 49.774,58** (quarenta e nove mil, setecentos e setenta e quatro reais e cinquenta e oito centavos) com **OFFICE PAPELARIA EQUIPAMENTOS GRÁFICA E TRANSPORTA LTDA ME**; **R\$ 109.893,00** (cento e nove mil, oitocentos e noventa e três reais) com **R J COMÉRCIO E SERVIÇOS EM VEÍCULOS LTDA EPP**, e **R\$ 459.854,94** (quatrocentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e noventa e quatro centavos) com **J. R. D. BRANDÃO EIRELI**.

II.1.3. Irregularidades em inexigibilidade de licitação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Em 2016, a Prefeitura de Oeiras promoveu procedimento de inexigibilidade para contratação de fornecedor de livros didáticos, qual seja, o Processo de Inexigibilidade 01/2016 (pgs. 01/112 do Doc. 46). Neste sentido, contratada a empresa **FORT – INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, PRODUTOS E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA.**

A requisição da contratação foi apresentada por **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, secretário de administração, na qual já indicara a empresa a ser contratada, **sem nenhuma justificativa acerca da escolha do fornecedor** (pg. 03 do Doc. 46), tendo sido o procedimento embasado no art. 25, I, da Lei 8.666/1993, qual seja, a inviabilidade de competição pela exclusividade de fornecimento

Todavia, não restou demonstrada a inviabilidade de competição, vez que não há dados que demonstrem a singularidade do material ou que só poderia ser obtido por meio de fornecedor, empresa e representante comercial exclusivo, com, por exemplo, atestado fornecido pelo órgão de registro de comércio, sindicato, federação ou confederação patronal, ou entidade equivalente.

Registre-se, em verdade, que não consta do processo administrativo sequer definição clara e precisa do objeto, justificativa da necessidade administrativa da contratação, justificativa **técnica** da escolha do contratado ou documentos demonstrativos de inviabilidade de competição, demonstrando que só poderia ser possível a aquisição com este fornecedor.

Mantendo o modo de operação do então Prefeito e do Presidente da Comissão de Licitações, ambos ora requeridos, igualmente **não houve justificativa do preço com pesquisa de mercado**, exigência explícita em casos de inexigibilidade de licitação.

Ressalte-se que **todo o trâmite processual ocorreu em apenas um dia**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

(12/02/2016), a evidenciar o conluio entre a empresa e os requeridos, vez que realizados diversos atos: abertura do procedimento, requisição de serviços, parecer de assessoria jurídica, autorização e homologação do prefeito, culminando com a assinatura de contrato em tempo recorde.

À CGU, informou a Prefeitura ter a secretaria de educação realizado “diversos estudos” prévios – que, todavia, não foram apresentados, nem constam do processo de inexigibilidade. Em verdade, houve claro favorecimento à empresa contratada, não sendo razoável imaginar a existência de apenas um fornecedor de material didático para a educação básica municipal – e, mesmo que fosse, não há motivação para a realização deste ato.

Segundo dados do Sistema SAGRES do TCE, obtidos por meio de pesquisa SNP/SPEA (pg. 216 do Doc. 44), foi dispendido com a empresa, escolhida ao alvedrio das disposições legais, o valor de **R\$ 133.930,00 (cento e trinta e três mil, novecentos e trinta reais)** no exercício de 2016.

II.1.4. Irregularidades no Pregão Presencial nº 38/2014

Em dezembro de 2014, o município de Oeiras promoveu o Pregão Presencial nº 38/2014 (pgs. 113/301 do Doc. 46), para realização de registro de preços para aquisição de material de expediente e jogos pedagógicos em 2015, com recursos, entre outros, do FUNDEB.

Inicialmente, mais uma vez, **não há documentos relativos a pesquisa de preços no mercado**, não se podendo precisar o embasamento dos valores constantes no termo de referência e no ofício requisitório da contratação, embora, no item 16 deste documento (pg. 127 do Doc. 46), referencie-se que se tenha realizado tal procedimento. Não se sabe, pois, quando, com quais fornecedores e de que modo realizada tal pesquisa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Note-se, em adição, que a declaração de disponibilidade orçamentária queda-se em branco, sem assinatura (pg. 130 do Doc. 46).

Em seguida, impende observar que **não houve publicação do aviso de licitação em diário oficial ou jornal de circulação local** quando da republicação do edital, constando apenas tal diligência em relação à primeira sessão, à qual não acudiram interessados.

A ampla divulgação de uma licitação, além de ser uma condição de validade do procedimento (conforme art. 3º da Lei 8.666/1993), objetiva, precipuamente, possibilitar que o maior número possível de interessados venha a participar da mesma. Isto posto, a não publicação demonstra o descumprimento do princípio da publicidade, vez que não foi oportunizado aos eventuais interessados o prazo necessário para o conhecimento do certame e a adequada elaboração das futuras propostas.

Nesse sentir, a ausência de publicação revela inequívoca frustração do caráter competitivo, com o intuito de obter vantagem para a empresa contratada, **inviabilizando a participação de demais interessados**. Sem publicidade, há apenas ciência incerta e fortuita de competidores, notadamente daqueles que se encontram mais próximos dos requeridos.

Ademais, somente um participante comparecera, prejudicando, assim, a disputa de lances. Por oportuno, salienta-se que o objetivo fulcral do pregão é estimular os participantes a apresentarem propostas compatíveis com a realidade do mercado mediante lances, o que não ocorreu no caso.

Tal, por si só, já demonstraria situação não vantajosa à administração, fato ainda mais evidenciado pelo fato de empresa contratada, **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME** pertencer a **ISABEL MARIA DE CARVALHO SÁ LOPES DOS SANTOS, irmã**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

do então secretário de finanças, ora requerido, **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, conforme pesquisa SNP/SPEA (pg. 6 do Doc. 44). Ressalte-se que José Raimundo foi o **responsável pela requisição do objeto** (pg. 114 do Doc. 46), bem como era ordenador de despesas e **responsável por pagamentos efetuados** pela prefeitura – à sua irmã, pois – à época da contratação.

Transparente, pois, o conflito de interesses presente *in casu*, como analisar-se-á no item III.4.1, *infra*. Houve claro benefício a empresa de quem tem relação de parentesco com o Secretário de Administração e Finanças, em afronta aos princípios de moralidade e da impessoalidade e, dada a ausência de publicação de aviso de licitação, denota contexto de **combinação prévia ocorrida entre as partes**.

Segundo dados do Sistema SAGRES do TCE, obtidos por meio de pesquisa SNP/SPEA (pgs. 47/65 do Doc. 04), foram dispendidos com a empresa, escolhida ao alvedrio das disposições legais, o valor de **R\$ 9.392,00 (nove mil, trezentos e noventa e dois reais)** durante a vigência do contrato.

Observa-se, pelo exposto nos itens II.1.1 a II.1.4, que é inegável o dolo a animar a conduta dos requeridos, especialmente pela **repetição das ilegalidades em diversos procedimentos licitatórios** – notadamente pela deliberada ausência de pressuposto básico da realização de tais procedimentos, qual seja, a realização de pesquisa de preços. Percebe-se, pois, prática administrativa incompatível com a ordem jurídica, pois, no caso, foi efetivamente aplicada a monta de **R\$ 3.851.000,88 (três milhões, oitocentos e cinquenta e um mil reais e oitenta e oito centavos)**, sem a observância de certame licitatório transparente, que possa garantir que a Administração aplique recursos de maneira econômica e impessoal.

Os fatos acima são imputados a **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, que, na qualidade de Prefeito Municipal, supervisiona as contratações, tendo firmado, em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

todos os procedimentos, o termo de autorização, termo de homologação e adjudicação, e editais de convocação, além dos contratos e atas de registros de preços entabulados nos pregões 38/2014, 02, 03 e 11/2016, o contrato no processo de inexigibilidade 01/2016 e as convocações para contratação direta nos pregões 04/2014 e 02/2015. **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, secretário de finanças entre 2014 e março de 2016, que supervisionava os dispêndios municipais e, em todos os procedimentos, realizou a requisição dos serviços e a declaração de disponibilidade orçamentária. **ANDREI FURTADO ALVES**, pregoeiro municipal em 2016, e **ALEXANDRE DE ALMEIDA MARTINS LIMA**, pregoeiro municipal em 2014 e 2015, concorreram para a montagem dos processos licitatórios, conduzindo-os irregularmente. **ALEXANDRE DE ALMEIDA MARTINS LIMA** firmou, no seio dos Pregões Presenciais 04/2014, 38/2014 e 02/2015, o termo de autuação, termo de referência, edital, ata da sessão e parecer administrativo, bem como o edital no Pregão 08/2016 (mesmo já exonerado), e **ANDREI FURTADO ALVES** firmou, no seio dos Pregões 02, 03 e 11/2016, o termo de autuação, termo de referência, edital, ata da sessão e parecer administrativo; no seio do processo de inexigibilidade 01/2016 o termo de autuação e o parecer administrativo e, no pregão 08/2016, o termo de autuação, termo de referência, ata da sessão e parecer administrativo.

As empresas **J. R. D. BRANDÃO EIRELI, FORT – INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, PRODUTOS E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA.** e **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME**, bem como seus proprietários **JOSÉ RAIMUNDO DANTAS BRANDÃO, MARCOS ALAN DA SILVA BATISTA** e **ISABEL MARIA DE CARVALHO SÁ LOPES DOS SANTOS**, as empresas **OFFICE PAPELARIA EQUIPAMENTOS GRÁFICA E TRANSPORTES LTDA ME** e **R J COMÉRCIO E SERVIÇOS EM VEÍCULOS LTDA EPP**, bem como seus representantes nos procedimentos licitatórios **FRANCISCO DE ASSIS PEREIRA JÚNIOR** e **EUDIVAN DA SILVA SOUSA**, por conseguinte, foram diretamente beneficiados pelos atos de improbidade, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.429/92, além de participarem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

diretamente das fraudes no seio dos certames realizados.

II.2. DISPÊNDIOS SEM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

No ano de 2016, **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, na qualidade de Prefeito Municipal de Oeiras, em comunhão com **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, Secretário de Finanças até março de 2016 e **LUIZ RONALDO DE ABREU SÁ**, secretário de finanças entre abril e dezembro de 2016, adquiriram produtos e contrataram serviços de forma fragmentada, sem procedimento licitatório válido e regular, utilizando recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB e Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE, com o intuito de conferir vantagem à empresa contratada, conforme relatado pela CGU na constatação 2.1.10 da OS 201700706 (pgs. 34/36 do Doc. 01).

Neste sentido, observou-se que, em 2016, continuaram os dispêndios com **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME** para aquisição de materiais de expediente, empresa de propriedade da irmã do Secretário de Finanças **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES** e que havia participado do Pregão Presencial nº 38/2014, já tratado no item II.1.4, acima.

Segundo dados do Sistema SAGRES do TCE, obtidos por meio de pesquisa SNP/SPEA (pgs. 256/363 do Doc. 44), foram realizados, durante todo o ano de 2016, 54 (cinquenta e quatro) pagamentos à empresa, totalizando o valor de **R\$ 245.298,55 (duzentos e quarenta e cinco mil, duzentos e noventa e oito reais e cinquenta e cinco centavos)**.

Ocorre que, conforme apurado pela CGU, **não houve procedimento licitatório que desse suporte a tais aquisições, tampouco realizado procedimento de**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

dispensa. Após o final do contrato do exercício anterior, o município apenas continuou a contrair despesas, a explicitar que o procedimento licitatório dantes realizado era mera tentativa de dar ares de legalidade aos dispêndios, que continuaram a ocorrer.

Também foram identificados pagamentos à empresa **JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES – PONTO CERTO**, igualmente sem procedimento licitatório válido, totalizando **R\$ 55.080,00 (cinquenta e cinco mil e oitenta reais)**, conforme notas de empenho de pgs. 01/21 do Doc. 47. Os gastos, de mesmo objeto dos realizados com **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME**, claramente ultrapassam o limite de dispensa.

A empresa **JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES – PONTO CERTO** é de propriedade de **JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES**, pai de **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, secretário de finanças à época dos pagamentos, e irmão de **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES**, que, como já visto, também recebera pagamentos irregulares.

Evidenciando ainda mais a total pessoalidade da gestão, foi localizado, inclusive, empenho emitido e liquidado à pessoa jurídica **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES ME** (pg. 22 do Doc. 47), no valor de R\$ 15.484,20 (quinze mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos), porém, **efetivamente pago na conta da pessoa física JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES**. Ou seja, houve pagamento a **pessoa diferente de quem forneceu os produtos**. Informou a Prefeitura de Oeiras que tal ocorrera de forma isolada, o que claramente não torna os achados regulares – justificativa que não pode ser acatada, a desrespeitar toda a cadeia de atos necessária à execução de um gasto público.

Percebe-se, assim, ter havido e **fragmentação de despesas durante todo o exercício**, cuja prática afasta indevidamente a necessidade de realização de procedimento licitatório, e para benefício de **parentes do secretário de finanças**.

Deste modo, o município efetuou pagamentos sem critério transparente,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

sem evidenciar qualquer vantajosidade à administração, em conduta claramente pessoal e danosa ao interesse público.

Os fatos acima são imputados a **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, prefeito, que supervisiona as despesas municipais, a **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, Secretário de Finanças até março de 2016, familiar dos proprietários das empresas que receberam pagamentos irregulares, além de assinar notas de empenho e ordens de pagamento (pgs. 01/21 do Doc. 47) e **LUIZ RONALDO DE ABREU SÁ**, secretário de finanças entre abril e dezembro de 2016, que assinou notas de empenho e ordens de pagamento (pgs. 22/31 do Doc. 47), além de coordenar as despesas municipais.

As empresas **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME** e **JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES – PONTO CERTO**, por conseguinte, foram diretamente beneficiadas pelos atos de improbidade, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.429/92, bem como **JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES**, que recebeu pagamento indevido em sua conta pessoal

Pela pessoalidade das transações acima, é inegável o dolo a animar a conduta dos requeridos, causando dano ao erário da ordem de **R\$ 300.378,55** (**trezentos mil, trezentos e setenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos**), vez que sem a observância de certame licitatório transparente, que possa garantir que a Administração aplique recursos de maneira econômica e impessoal.

II.3. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS SEM CONCURSO PÚBLICO

Em 2016, **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, na qualidade de Prefeito Municipal de Oeiras, em comunhão com **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, então Secretária de Educação, com vontade livre e consciente, em desconformidade com as disposições legais, procederam à realização de pagamentos de auxiliares de serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

gerais, auxiliares administrativos e professores substitutos, de forma continuada, sem prévio concurso público ou procedimento de contratação emergencial nos termos da Lei 8.745/93 (necessidade de lei específica municipal, comprovação de excepcional interesse público e realização de processo seletivo simplificado de admissão e de ampla divulgação), com recursos do FUNDEB, conforme constatação 2.1.3 da OS 201700706 (pgs. 07/08 do Doc. 01).

Conforme listagem de profissionais apresentada pela Secretaria de Educação, em 2016, **havia 134 (cento e trinta e quatro) professores substitutos** (pgs. 06/09 do Doc. 28) e **138 (cento e trinta oito) profissionais de apoio administrativo** (pgs. 01/05 do Doc. 28) prestando serviços sem realização de concurso público, totalizando **dispêndio no exercício de R\$ 2.378.991,00 (dois milhões, trezentos e setenta e oito mil, novecentos e noventa e um reais)**, conforme levantado pela CGU a partir de balancetes do FUNDEB, relatórios do Sistema SAGRES e documentos de despesa (tabela de pg. 07 do Doc. 01, pgs. 10/77 do Doc. 28, pgs. 51/84 do Doc. 29 e pgs. 137/271 do Doc. 08).

Mesmo indagada pela CGU, a Prefeitura **não apresentou nenhuma justificativa acerca da regularidade do vínculo dos profissionais**, não apresentando **sequer contrato de prestação de serviços**, não sendo possível analisar, assim, sequer a carga horária, atribuição, prazo de duração, jornada de trabalho, entre outros.

Em adição, notou a DFAM do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, quando da análise da Prestação de Contas Anual do município de Oeiras relativa ao ano de 2016 (TC 3023/2016), que as contratações ocorreram para a execução de atividades típicas da Administração Pública, como acima relatado e, além do detectado pela CGU, a diretores, motoristas, coordenadores escolares, entre outros (conforme pgs. 51/84 do Doc. 29), a evidenciar a preferência do gestor pela contratação “preterindo formas de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

provimento legítimas de admissão de pessoal para funções públicas”.

Ademais, dentre as contratações, detectou-se a realização de **pagamentos a nutricionista**, utilizando-se recursos vinculados ao FUNDEB para finalidade diversa, como discutir-se-á no item II.4.3, *infra*.

Sendo assim, a justificativa municipal de “grande número de alunos” e afastamentos eventuais de professores efetivos claramente não merece guarida, especialmente **pela expressiva quantidade de contratados**. Houve, assim, clara distribuição de recursos públicos a credores selecionados por critérios escusos, longe do interesse público, sem garantia da mínima capacidade técnica que visa o concurso público aferir, em valor acima do mercado, em, mais uma vez, claro favorecimento pessoal que é a marca da gestão de **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ** e **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**.

Os fatos acima são imputados a **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, que, na qualidade de Prefeito Municipal, supervisiona as contratações, especialmente em número tão significativo, e a **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, Secretária de Educação, responsável por gerir os recursos recebidos pelo FUNDEB e, conforme listagem de empenhos de pgs. 51/84 do Doc. 14, a ordenadora das despesas relativa a serviços prestados.

II.4. APLICAÇÃO IRREGULAR DE VERBAS DO FUNDEB

Em 2016, **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, na qualidade de Prefeito Municipal de Oeiras, e **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, então Secretária de Educação e gestora do FUNDEB, **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES** e **LUIZ RONALDO DE ABREU SÁ**, secretários municipais de finanças, com vontade livre e consciente, aplicaram recursos do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

FUNDEB em desrespeito às normas de regência, especialmente as Leis nº 11.494/20017, 9.394/96 e Decreto 7.507/2011, dado o pagamento de despesas de exercícios anteriores, realização de despesas inelegíveis e movimentação em contas não específicas, conforme constatações 2.1.5, 2.1.6 e 2.1.7 da OS 201700706 (pgs. 10/28 do Doc. 01).

II.4.1. Pagamentos de despesas de exercícios anteriores

Detectou a CGU que, em janeiro de 2016, a Prefeitura de Oeiras pagou o montante de **R\$ 511.106,70 (quinhentos e onze mil, cento e seis reais e setenta centavos) em despesas contraídas em exercícios anteriores**, conforme detalhado na tabela de pg. 10 do Doc. 01, nos balancetes do FUNDEB relativos a janeiro de 2016 e listagens de empenhos emitidos e pagamentos realizados em janeiro de 2016 (pgs. 01/34 do Doc. 30).

Nos termos dos regramentos do FUNDEB, conforme analisar-se-á no item III.4.3, *infra*, não é possível o pagamento de despesas de exercícios anteriores com recursos do fundo. Considerando a quantidade expressiva de restos a pagar, denota-se que os requeridos solenemente ignoraram a vedação legal, incidindo em ato de improbidade administrativa que atenta conta os princípios administrativos.

Os fatos acima são imputados a **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, secretária de educação no período, que gerenciava todos os dispêndios relacionados à educação, bem como a vinculação destes, firmando a relação dos pagamentos realizados (pg. 33 do Doc. 30), a **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES**, então Secretário de Finanças, que assinou as notas de empenho e ordens de pagamento (a exemplo das pgs. 07/09 do Doc. 30), e a **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, que, na qualidade prefeito municipal, anuiu com os pagamentos irregulares, diretamente ignorando preceitos legais para aplicação dos recursos recebidos pelo FUNDEB, incorrendo pois em atos de improbidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

administrativa.

II.4.2. Movimentação de recursos para contas bancárias não específicas

No município de Oeiras, a conta específica do FUNDEB no Banco do Brasil é a conta-corrente 16.815-7, agência 2362-0. Todavia, foram identificadas transferências **para outras três contas-correntes de titularidade da Prefeitura**, todas vinculadas à agência 1383 Caixa Econômica Federal, a saber: C/C 506-7 PM Oeiras Educação Salário, C/C 699-3 – PM Oeiras FUNDEB e 140-1 PM Oeiras PAG SERV.

Nos termos dos extratos da conta-corrente do FUNDEB (pgs. 35/47 do Doc. 30, Docs. 31 a 37), foram transferidos R\$ 7.058.188,30 (sete milhões, cento e oitenta e oito mil reais e trinta centavos) à conta 506-7; R\$ 320.375,69 (trezentos e vinte mil, trezentos e setenta e cinco reais e trinta e nove centavos) à conta 140-1 e R\$ 5.593.978,45 (cinco milhões, quinhentos e noventa e três mil, novecentos e setenta e oito reais e quarenta e cinco centavos).

Informou a instituição financeira (pg. 31 do Doc. 37) que **todas as três contas são de livre movimentação**, não se prestando ao pagamento direto de fornecedores e prestadores de serviços, como definem os regramentos aplicáveis à matéria (em especial, o Decreto nº 7.507/2011 e Resolução CD/FNDE 44/2011). Assim, a legislação federal não trata da **possibilidade de criação de outra conta para transferência ou divisão dos recursos do FUNDEB**, considerando que esse desdobramento não se mostra necessário ou mesmo justificável a uma boa e regular gestão dos recursos.

No total, foram **realizadas 85 (oitenta e cinco) transferências**, conforme tabelas de pgs. 16/18 do Doc. 01, por meio de Transferência Eletrônica Disponível (TED) – que, além de irregulares pelos normativos aplicáveis, geraram custos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

expressivos adicionais, já listados no item II.4.3, *infra*. Ademais, nos termos da Lei 11.494/2007, a critério do Secretário de Educação, as contas-correntes podem ser abertas na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil, tornando ainda mais absurda a situação de realização de TED's.

À CGU, justificou a Prefeitura que as transferências ocorreram para operacionalização da folha de pagamento dos servidores, para contas que teriam apenas tal propósito. Todavia, identificou a CGU que tal não ocorria, tendo ocorrido pagamentos de fornecedores nas contas que receberam recursos do FUNDEB (pg. 27 do Doc. 01), **o que de sobremaneira dificulta a fiscalização da regularidade da aplicação dos recursos**, com a divisão em contas diversas.

Os fatos acima são imputados a **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES** e a **LUIZ RONALDO DE ABREU SÁ**, que, na qualidade de secretários municipais de finanças no exercício, eram as pessoas autorizadas a realizar as transferências supracitadas (conforme informou a instituição bancária à pg. 31 do Doc. 37).

II.4.3. Despesas inelegíveis com recursos do FUNDEB

Detectou a CGU e a DFAM do Tribunal de Contas do Estado do Piauí que os requeridos, em 2016, aplicaram indevidamente os recursos do FUNDEB, com pagamento de despesas que não poderiam ter sido suportadas com recursos vinculados.

Neste sentido, a Secretaria Municipal de Educação, gerida por **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, efetuou dispêndio no pagamento de serviços de nutricionista, totalizando de **R\$ 28.100,00 (vinte e oito mil e cem reais)**, ao longo de **todo o exercício** conforme listagem de empenhos de pg. 84 do Doc. 29.

Em adição, identificado o pagamento de tarifas bancárias com recursos do Fundo, totalizando **R\$ 13.539,73 (treze mil, quinhentos e trinta e nove reais e**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

setenta e três centavos) na conta 506-7 e R\$ 229,10 (duzentos e vinte e nove reais e dez centavos) na conta 699-3, conforme extratos bancários de pgs. 35/47 do Doc. 30.

Nos termos dos regramentos do FUNDEB, conforme analisar-se-á no item III.4.2, *infra*, os recursos do FUNDEB são destinados a dispêndios considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, o que claramente não inclui o pagamento de nutricionista e de tarifas bancárias, que devem ser suportadas por outras fontes de recursos.

Os fatos acima são imputados a **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, que, na qualidade de Prefeito Municipal, supervisiona as contratações e aplicação de recursos, a **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, Secretária de Educação, responsável por gerir os recursos recebidos pelo FUNDEB e, conforme listagem de empenhos de pgs. 84 do Doc. 29, a ordenadora das despesas relativas ao pagamento de nutricionista, a **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES** e a **LUIZ RONALDO DE ABREU SÁ**, que, na qualidade de secretários municipais de finanças, eram as pessoas que realizavam a gerência as contas-correntes descritas (conforme informou a instituição bancária à pg. 31 do Doc. 37).

Observa-se, por fim, que é inegável o dolo a animar a conduta dos requeridos, especialmente pela **repetição das ilegalidades na aplicação dos recursos do FUNDEB**, nos itens II.4.1, II.4.2 e II.4.3, acima. Ora, não era crível que o Prefeito, a Secretária de Educação e os Secretários de Finanças não tivessem conhecimento da vinculação das verbas do mais importante fundo atrelado à educação – tal conhecimento, em verdade, é inerente às funções então desempenhadas.

II.5. IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Entre 2014 e 2016, **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, na qualidade de Prefeito Municipal de Oeiras, em comunhão com **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, então Secretária de Educação, com vontade livre e consciente, em desconformidade com as disposições legais, geriu de maneira deficiente os recursos recebidos do FUNDEB e PNATE, não adotando as cautelas comezinhas a administradores, com procedimentos de controle e fiscalização definidos, conforme detectado nas constatações 2.1.5 e 2.1.6 da OS 201700691 (pgs. 109/116 do Doc. 01).

Como já acima mencionado, não havia fiscal designado em relação aos contratos de transporte escolar. Tal ausência foi reconhecida pela Prefeitura em resposta à CGU (Doc. 27), o que ocasionou, indubitavelmente, o transporte de alunos fora dos padrões contratados e das especificações do Código de Trânsito Brasileiro.

Neste sentido, identificou-se o **pagamento de serviços em desacordo com os termos do contrato**, conforme prestações de contas do PNATE (Docs. 12 a 26) e relação de prestadores de serviços (pgs. 56/58 do Doc. 11). Assim, foram realizados pagamentos de prestadores de serviço recebendo acima ou abaixo dos valores previstos nos contratos, vez que calculados de acordo com o total de quilômetros rodados durante o mês, ignorando o previamente acertado, vez que, conforme relatado pela CGU, a “Secretaria de Educação **não observou a necessidade de aditivar os contratos firmados**”. Registre-se que a defesa perante a CGU reconheceu a irregularidade, “não trazendo argumentos novos para justificar a falha de não haver reajustes nos contratos firmados”. Tal situação demonstra o desapego dos requeridos pela regularidade dos atos administrativos, dispendendo dinheiro público sem nenhum suporte fático.

Em adição, e em situação gravíssima, constatou a CGU diversas irregularidades na prestação *per se* do serviço pelas empresas contratadas. A ver:

Fotografia 1	Fotografia 2
--------------	--------------



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI



Fotografia 3

Fotografia 4



- Ausência de registro como veículo de passageiros;
- Não apresentação de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- Ausência de pintura de faixa horizontal na cor amarela, com o dístico ESCOLAR (fotografia 1, abaixo);
- Ausência de **cintos de segurança** em número igual à lotação, com o transporte de maior número de passageiros que o comportado pelo veículo;
- **Adaptação de assentos**, com bancos de madeira afixados na carroceria, nos casos das caminhonetes e de um caminhão, sem a devida segurança (fotografias 2 a 4, abaixo).

Assim, a ausência de equipamentos obrigatórios nos veículos que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

realizam o transporte escolar coloca em risco a segurança dos alunos transportados, além de caracterizar descumprimento de dispositivos constantes do Código de Trânsito Brasileiro. É certo que a definição de veículos inadequados nos editais das licitações contribuiu para o fato, mas era dever da Secretaria de Educação **fiscalizar a realização dos serviços e empreender diligências necessárias à garantia de condições de segurança e trafegabilidade dos veículos utilizados**, como recomenda o Tribunal de Contas da União (conforme se analisa no item III.4.4, *infra*). Conforme tabela de pg. 114 do Doc. 01, foram utilizados veículos como Toyota Bandeirante, Caminhonetes C-10 e D-20, Caminhões Ford F-4000 e F-1000, entre outros.

No ponto, há notícia de que a situação é antiga, tendo a CGU relatado que “populares chegaram a informar à equipe da CGU que não tem coragem de deixar seus filhos utilizarem esses veículos e, por conseguinte, arcam com os custos para levá-los à escola”. Poucos dias antes da equipe da CGU chegar à Cidade de Oeiras – PI, **houve um acidente com uma criança de quatro anos** que caiu de uma caminhonete utilizada no transporte escolar, conforme reportagem publicada no Portal G1¹ (pgs. 50/51 do Doc. 11), a explicitar a falta de segurança. Tal reportagem reitera que “o problema é antigo na cidade”, sendo **indubitável seu conhecimento pelo Prefeito e pela Secretária de Educação**.

Assim, incumbe aos gestores municipais cumprir a legislação, contratando transportadores que estejam com veículos adequados, bem como, após, fiscalizar de maneira cerrada a execução dos serviços, visando garantir qualidade e segurança no transporte de discentes.

Os fatos acima são imputados a **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, Prefeito Municipal de Oeiras, e a **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, então

¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2017/02/crianca-cai-de-pau-de-arara-utilizado-como-transporte-escolar-no-piaui.html>>. Acesso em 22/08/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Secretária de Educação, a quem cabia definir as diretrizes para a aplicação dos recursos recebidos, bem como definia as rotas e gerenciava o serviço de transporte escolar, como declarado pela Prefeitura à CGU (pg. 21 do Doc. 27). Ademais, é dever dos gestores zelar pela observância aos princípios da eficiência e da legalidade, com a adoção de práticas organizacionais que visem garantir a prestação esmerada dos serviços contratados.

III. DAS RAZÕES JURÍDICAS

III.1. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Ab initio, impende alinhavar a competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito.

A solução a ser dada à matéria perpassa pela identificação dos diversos tipos de transferências realizadas pela União aos municípios, vale dizer, (a) *transferências constitucionais*, resultantes da repartição constitucional das receitas (e.g. Fundo de Participação dos Municípios – FPM); (b) *transferências legais*, previstas em lei, subdivididas em *automáticas* e *fundo a fundo*; e, (c) *transferências voluntárias*, implementadas através de convênios.

Outrossim, importa ter em mente as Súmulas 208 e 209 do Superior Tribunal de Justiça, segundo as quais compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal e que compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.

Lançadas tais premissas, percebe-se de pronto que as transferências constitucionais incorporam-se ao patrimônio municipal, a atrair a competência da Justiça Estadual, ao passo que as transferências voluntárias, por exigirem a prestação de contas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

perante órgão federal, atraem a competência da Justiça Federal. As transferências legais, automáticas ou fundo a fundo, igualmente ensejam a competência da Justiça Federal, seja por manterem o caráter originário federal, seja por se enquadrarem juridicamente como transferências voluntárias – ou seja, transferências não constitucionais –, seja pela existência de disciplina minudente da utilização dos recursos pelos órgãos federais.

Nessa linha, a Justiça Federal será competente para processar e julgar os feitos relacionados às transferências legais automáticas, como é o caso do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE)².

Igualmente, a jurisprudência pátria é pacífica ao reconhecer a competência da Justiça Federal para julgar os crimes praticados em detrimento de verbas do FUNDEB independentemente de complementação, e, no âmbito cível, as demandas nas quais se identifique o repasse de recursos federais a título de complementação, conforme definido pelo STF no julgamento da ACO 1109³.

-
- 2 PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ARGUMENTAÇÃO GENÉRICA E DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. SÚMULA 208/STJ. 1. É deficiente a fundamentação do especial que não demonstra contrariedade ou negativa de vigência a tratado ou lei federal (Súmula 284/STF). 2. “Compete à justiça federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal” (Súmula 208 do STJ). 3. Agravo regimental não provido (AGARESP 201101728968, ELIANA CALMON, STJ – SEGUNDA TURMA, DJE DATA:20/11/2013. DTPB).
- 3 CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. CARACTERIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA DO STF. ART. 102, I, f, CF. FUNDEF. COMPOSIÇÃO. ATRIBUIÇÃO EM RAZÃO DA MATÉRIA. ART. 109, I E IV, CF. 1. Conflito negativo de atribuições entre órgãos de atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual a respeito dos fatos constantes de procedimento administrativo. 2. O art. 102, I, f, da Constituição da República recomenda que o presente conflito de atribuição entre os membros do Ministério Público Federal e do Estado de São Paulo subsuma-se à competência do Supremo Tribunal Federal. 3. A sistemática de formação do FUNDEF impõe, para a definição de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, adequada delimitação da natureza cível ou criminal da matéria envolvida 4.A competência penal, uma vez presente o interesse da União, justifica a competência da Justiça Federal (art. 109, IV, CF/88) não se restringindo ao aspecto econômico, podendo justificá-la questões de ordem moral. *In casu*, assume peculiar relevância o papel da União na manutenção e na fiscalização dos recursos do FUNDEF, por isso o seu interesse moral (político-social) em assegurar sua adequada destinação, o que atrai a
-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Destarte, tendo em mente que os atos de improbidade administrativa perpetrado pelos réus envolvem recursos advindos do FUNDEB e do FNDE, relacionados ao PNATE, indubitável a competência da Justiça Federal para processar e julgar a presente demanda.

III.2. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assentada a competência jurisdicional, impende alinhar a legitimidade ativa do Ministério Público Federal. A Constituição da República erigiu dentre as funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social (artigo 129, inc. III), bem como outras funções que lhe fossem conferidas por lei (artigo 129, inc. IX), mister implementado no plano infraconstitucional pela Lei de Improbidade Administrativa (artigo 17) e pela Lei Complementar nº 75/93 (artigo 6º, inc. XIV, alínea f). Inolvidável, portanto, a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

III.3. DA APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS

Doutra banda, é válido alinhar a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, notadamente aos agentes políticos municipais.

Com efeito, a despeito da cizânia em relação à concorrência entre dois

competência da Justiça Federal, em caráter excepcional, para julgar os crimes praticados em detrimento dessas verbas e a atribuição do Ministério Público Federal para investigar os fatos e propor eventual ação penal. 5. A competência da Justiça Federal na esfera cível somente se verifica quando a União tiver legítimo interesse para atuar como autora, ré, assistente ou oponente, conforme disposto no art. 109, inciso I, da Constituição. (...) (ACO 1109, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX (art. 38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 06-03-2012 PUBLIC 07-03-2012).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos – o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, da Constituição da República (disciplinado pela Lei 1.079/1950) –, não há divergências em relação à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos Prefeitos e ex-Prefeitos.

A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça já assentou que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa, com exceção do Presidente da República. Para este Sodalício, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza⁴.

Logo, “a Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes políticos municipais, tais como prefeitos, ex-prefeitos e vereadores”⁵.

III.4. DA CARACTERIZAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

III.4.1. Irregularidades em procedimentos licitatórios

As aquisições de produtos e serviços descritos no item II.1, *supra*, guardam uma linha comum, qual seja, a ausência de regular procedimento licitatório, vez que realizados pregões profundamente maculados, gerando prejuízos à administração e à coletividade.

4 Rcl 2790/SC, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/12/2009, DJe 04/03/2010.

5 AgRg nos EREsp 1119657/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/09/2012, DJe 25/09/2012. No mesmo sentido: AGARESP 201102736030, ARNALDO ESTEVES LIMA, STJ – PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:19/04/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Neste sentido, os pregões 04/2014, 02/2015 e 03/2016 **não estavam devidamente numerados e rubricados**, em desacordo com determinação direta do art. 38, *caput*, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações)⁶, demonstrando ser prática comum à administração, mesmo que capitaneados por diferentes pessoas, a saber, **ALEXANDRE DE ALMEIDA MARTINS LIMA** nos procedimentos realizados em 2014 e 2015 e por **ANDREI FURTADOS ALVES** no procedimento realizado em 2016.

Ademais, vários dos procedimentos **não seguem ordem lógica**, com incompatibilidade de datas entre documentos (pregão 04/2014), documentos não assinados (pregão 38/2014) ou documentos fora da ordem em que ocorreram (pregão 03/2016), a revelar grande **fragilidade procedimental** nos certames realizados. No mesmo rumo, o Pregão Presencial 08/2016 também **não segue ordem lógica**, com documento firmado por **ALEXANDRE DE ALMEIDA MARTINS LIMA** **mesmo após sua exoneração** como participante da comissão de licitação, evidenciando que tratam-se de procedimento pré-fabricados, em que pouco importam as definições legais de forma.

Ademais, em nenhum dos casos observaram os requeridos as cautelas necessárias quanto aos dispêndios de recursos públicos. Não consta, assim, **estimativa do impacto orçamentário das contratações**, contrariando, além do já citado art. 38 da Lei de Licitações, a Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Naturalmente tal não poderia ocorrer, vez que não consta sequer a **pesquisa de preços no mercado em nenhum dos 7 (sete) pregões, tampouco no**

6 Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

procedimento de inexigibilidade, mesmo realizados ao longo de 3 (três) anos. Não é possível analisar, pois, de onde surgiram os valores apresentados nas propostas e nas contratações, vez que o termo de referência quedava-se em branco (exceto no Pregão 38/2014, sobre o qual não se pode precisar de onde surgiram os valores). Mais uma vez, inadimplido requisito normativos da Lei de Licitações, da Lei 10.520/02 e do decreto aplicável, a ver:

Lei de Licitações: Art. 7º. §2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...)

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado** ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Lei nº 10.520/02: Art. 3º, III: os autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Decreto nº 3.555/00: Art. 8º, II – o termo de referência é o documento que **deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação** do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Como cedição, a pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar.

Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual.

Neste sentido, a ausência de pesquisa de preços, de termo de referência devidamente preenchidos **impede a avaliação das propostas apresentadas**, não se podendo precisar **como os pregoeiros puderam analisar a aceitabilidade das propostas**, como define o art. 4º, XI da Lei 10.520/2005⁷ – a menos que tenha havido combinação entre as partes.

O Tribunal de Contas da União (Acórdão 769/2013 – Plenário), estabeleceu que a ausência da pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, **desrespeitando o princípio da economicidade**, além de **frustrar o caráter competitivo do certame**, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência e dificulta a formulação das propostas pelos licitantes.

7 Art. 4º. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: (...) XI – examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Neste giro, não há nos editais planilha de **preços estimados unitários e globais para todos os itens**⁸. Inviável imaginar como um licitante poderia participar de um procedimento em que não se sabe sequer o valor global para que se baseie uma proposta – a menos que tenha havido montagem procedimental. Sem estimativa de preços, não é possível a indicação de **recurso próprio para a despesa**, como definido pelo artigo 38 da Lei de Licitações.

Em seguida, outro fato gravíssimo vem a baila: **a deliberada ausência de republicação do aviso de licitação quando da marcação de nova sessão**, no Pregão Presencial nº 38/2014. Pois, mais um requisito licitatório ignorado pelos pregoeiros, a dissabor da Lei nº 10.520/02 (art. 4º, I, II e V) e do Decreto nº 3.555/00, que definem a necessidade de publicação do aviso de licitação em diário oficial ou em jornal de grande circulação, em prazo não inferior a 8 (oito) dias úteis.

Deste modo, substancialmente alterado o procedimento licitatório sem que potenciais licitantes tivessem conhecimento – apenas os **previamente acordados** com a Administração poderiam comparecer no dia e horário corretos, com propostas que adiram ao objeto do certame – no caso, empresa da **irmã do secretário de finanças**. O presidente da Comissão de Licitação e o então prefeito não apresentaram justificativas plausíveis para tal conduta, ignorando solenemente os ditames legais.

Neste ponto, tal demonstra verdadeiro esquema para contratação da empresa **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME**, repito, de **propriedade da irmã do então Secretário de Finanças**. Sobre o tema, entende o TCU que tal situação afronta, por interpretação analógica, o disposto no art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993, além de atingir princípios comezinhos da Administração Pública, como o da moralidade e da

8 No ponto, a Instrução Normativa 05/2017 define, sem seu artigo 30, que: “o Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo: (...) X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014;”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

impessoalidade (Acórdão 1019/2013, Plenário, TC 018.621/2009-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 24.4.2013⁹).

A Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/93), em seu artigo 9º, evidencia quais são os casos de impedimentos em procedimentos licitatórios, seja com atuação direta ou indireta no certame. Colaciona-se, pois o referido dispositivo:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I – o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. (...)

§3º Considera-se **participação indireta**, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

Os impedimentos contidos neste artigo referem-se a proteção da ampla competitividade, coibindo situações de fraude a licitação. Por interpretação analógica, também não é possível contratar empresas pertencentes a pessoas que possuam grau de parentesco com agentes públicos, nos termos do parágrafo terceiro do artigo acima exposto.

9 Especificamente em relação à participação de parentes em licitação, citou o Acórdão 607/2011-Plenário, no sentido de que “mesmo que a Lei nº 8.666, de 1993, não possua dispositivo vedando expressamente a participação de parentes em licitações..., vê-se que foi essa a intenção axiológica do legislador ao estabelecer o art. 9º dessa Lei, em especial nos §§ 3º e 4º, vedando a prática de conflito de interesse nas licitações públicas”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Isto é, a Administração Pública **não possui liberdade ilimitada** nas contratações de pessoas que guardem grau de parentesco com servidores, dirigentes e agentes políticos que integram a entidade contratante. É imperioso lembrar que todo gestor público tem o dever de demonstrar na licitação que promoveu a **maior competitividade possível**. Neste sentido já pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal, acerca da validade de normas municipais que restringem esse tipo de contratação, no julgamento do RE 423.560¹⁰.

Necessário notar, noutro prumo, além das irregularidades já ventiladas, a inadequação do processo de inexigibilidade 01/2016, no qual contratada **FORT – INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, PRODUTOS E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA.**, senão vejamos.

Pretendeu utilizar o município de modalidade prevista da Lei de Licitações que caracteriza-se pela inviabilidade de competição dada a exclusividade do fornecedor, conforme art 25, I, *caput*, da Lei de Licitações, a ver:

10 DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. **VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO**. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes. Precedentes. Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal. A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é **norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público** e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido (RE 423.560. STF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 29/05/2012, Segunda Turma).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

Todavia, os requisitos legais claramente não foram preenchidos, não tendo o município explicitado, no seio do procedimento, que os gêneros – livros didáticos – só seriam fornecidos pela empresa contratada, não havendo nenhum atestado nesse sentido, em desacordo com o **expressamente expostos na Lei de Licitações** (grifado na citação acima). Ademais, não se trata de serviço singular – pelo contrário, todos os municípios do Brasil precisam adquirir tais materiais, corriqueiramente, demonstrando, no mínimo **falta de planejamento** da gestão municipal, que utilizou o argumento de urgência. Repita-se: não é razoável falar-se em urgência de situação que se repete todo ano, podendo ser previamente arquitetada.

Em verdade, o procedimento realizado não trazia sequer definição clara do objeto, tampouco justificativa da escolha da contratação e do preço, a dissabor, mais uma vez da lei de licitações, a ver:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, **necessariamente justificadas**, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

II – **razão da escolha do fornecedor** ou executante;

III – **justificativa do preço.**

Sendo assim, claramente irregular o procedimento de inexibibilidade, devendo, em verdade, o município ter realizado regular procedimento licitatório, visando a obtenção de melhor oferta.

Em seguida, em relação aos pregões do item II.1, para contratação de serviços de transporte escolar, claramente irregular o modo de operação municipal ao realizar, **nos três exercícios**, procedimentos irregulares, propositadamente desertos, com a realização, posterior, de **simulacro de procedimento de dispensa, para pagamentos a inúmeros fornecedores.**

Pretendeu o município, em verdade, a contratação de inexigibilidade por meio de credenciamento – modalidade doutrinariamente reconhecida, embora não prevista no ordenamento jurídico.

Esta hipótese estaria configurada pelo fato de a Administração se dispor a contratar todos os interessados, em igualdade de condições, e que satisfaçam aquelas por ela estabelecidas, não havendo, neste caso, relação de exclusão entre eles. Havendo inviabilidade de competição, conseqüentemente não haverá licitação, consoante Joel de Menezes Niebuhr¹¹:

A licitação pública serve para reger a disputa dum contrato; se todos são contratados, não há o que se disputar, inviável é a competição e, por corolário, está-se diante de mais um caso de inexigibilidade, quer queira ou não o legislador.

De forma semelhante se posiciona Marçal Justen Filho¹²:

11 Joel de Menezes Niebuhr. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. São Paulo: Dialética, p. 211, 2003.

12 Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, p. 39, 2005



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Não haverá licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo particular que o desejar poderá fazê-lo. (...) Nas hipóteses em que não se verifica o cunho de exclusão (*sic*) entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento.

Inexiste lei federal que trate do sistema de credenciamento, porém tal procedimento já foi objeto de análise, sendo acatado pelo Tribunal de Contas da União – conforme decisões nº 104/1995, 656/1995 e 126/1998 – quando da contratação de “serviços médicos, jurídicos e de treinamento”, bem como já existem Leis Estaduais que tratam do tema, como a Lei 15.608/2007, do estado do Paraná, e a Lei 16.920/2010, da Bahia.

Todavia, há que serem observados requisitos para tanto, em especial, segundo a doutrina¹³: (i) ampla divulgação; (ii) fixação de critérios e exigências mínimas para que os interessados possam se credenciar; (iii) possibilidade de credenciamento, a qualquer tempo, de interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas; (iv) fixação de tabela de preços dos diversos serviços a serem prestados; (v) rotatividade entre os credenciados; (vi) hipóteses de descredenciamento.

Feitas tais observações, fica claro que **o município não realizou, de fato, credenciamento**, apenas um remendo para intentar justificar as contratações. Neste sentido, **não houve sequer instauração de procedimento específico para tanto, nem nenhuma publicação em imprensa oficial**, impedindo a participação de todos os interessados, como é requisito intrínseco à modalidade. Em verdade, tal é mecanismo de favorecimento pessoal aos contratados, cientificados do certame pelos requeridos, em critérios não transparentes.

13 Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Contratação direta sem licitação. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 534, 2007. Marçal Justen Filho, op cit. Lei 16.920/2010/Bahia.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Também, nos chamamentos publicados **não há critério ou exigência mínima para a participação** – vale lembrar que não há mapa de rotas, tampouco fica claro quais seriam os pontos avaliados para definir o melhor fornecedor para cada rota, pois simplesmente não existem. Em seguida, **não há nenhuma menção a prazo** para realização de cadastramento, ou possibilidade de fazê-lo em período definido. Em situação mais flagrante, **não há tabela de preços para prestação de serviços** – também não poderia, considerando não ter havido prévia pesquisa de preços no mercado. Neste giro, não condiz com o razoável esperar-se que fornecedores cadastrem-se para realização de tais serviços quando não sabem o prazo, o valor ou o próprio serviço que prestarão – a não ser os já anteriormente selecionados e acordados com os requeridos, situação bem diversa do franqueio à participação de *todos*. Observa-se, assim, que **não adimplido nenhum dos requisitos acima**.

Ademais, não houve **publicação dos contratos e não há registro de quem foram os cadastrados**, a evidenciar que inexistiu a confecção de cadastro prévio e aferição de requisitos, ainda mais pelo fato de **os veículos dos contratados serem inadequados à realização de transporte escolar**, a evidenciar o dano ao erário pelo **pagamento às pessoas contratadas** – como já ventilado, contratadas praticamente as mesmas pessoas nos três exercícios.

Tais fatos solidificam a **generalizada montagem de procedimentos licitatórios na gestão de LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, ao longo de diversos exercícios.

Por fim, nas contratações de material de expediente do item II.2 observa-se ter havido a divisão da despesa para efetuar contratação. O uso de tal expediente é expressamente vedado pela Lei de Licitações, *ex vi* do artigo 23, §5^o¹⁴. Não se veda o

¹⁴ É vedada a utilização da modalidade “convite” ou “tomada de preços”, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

fracionamento propriamente dito, mas, sim, a invocação deste fracionamento como fundamento para evitar a licitação, tal qual se deu na espécie¹⁵. Importante notar que, à CGU, à Prefeitura confirmou não ter realizado procedimento licitatório, ignorando as disposições legais.

Importante notar, em tempo, que descabido qualquer argumento de imprevisibilidade das despesas – tais não ocorrem durante todo o exercício, nem em serviço comumente prestado, ano após ano, pelo município. O pagamento irrestrito de fornecedores sem licitação demonstra, no mínimo, desorganização administrativa e, quando atingidas tão estrondosas quantias como as aqui expostas, claro dano ao erário constituído, ao personalizar pagamentos.

No ponto, destaco que a exigência de realização de procedimento licitatório tem por fim a obtenção da melhor proposta para contratação pela Administração pública, além de concretizar o princípio da igualdade, ao buscar a melhor opção entre qualquer administrado que atenda aos requisitos para contratar com o Poder Público.

Não realizando a licitação exigida, o administrador não tem meios de demonstrar que a escolha do contratado se deu de forma a atender o interesse público. Mesmo que se alegue que o preço contratado foi o menor encontrado, ferida a isonomia entre os interessados. Neste sentido:

A licitação busca realizar dois fins, igualmente relevantes: o princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Se prevalecesse exclusivamente a ideia de "vantajosidade", a busca da "vantagem" poderia conduzir a Administração a opções arbitrárias ou abusivas.

possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço

15 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11^a. ed., São Paulo: Dialética, 2005. p. 210.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Enfim, poderia verificar-se confusão entre interesses primários e secundários da Administração.

É certo que a Administração deverá obter a proposta mais vantajosa. Mas selecionar a proposta mais vantajosa não é suficiente para validar a licitação. A obtenção da vantagem não autoriza violar direitos e garantias individuais. Portanto, deverá ser selecionada a proposta mais vantajosa mas, além disso, têm de respeitar-se os princípios norteadores do sistema jurídico, em especial o da isonomia. Por mais vantajosa que fosse a proposta selecionada, não seria válida licitação que violasse direitos e garantias individuais¹⁶.

Registre-se que foram realizados em 2016 **mais de 50 (cinquenta) pagamentos a ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME**, mesmo após o fim da vigência do contrato firmado em 2014. Também realizados pagamentos fragmentados a **JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES – PONTO CERTO**. Registre-se que ambas as empresas são de propriedade de parentes do ora requerido, então secretário de finanças, a solidificar o dolo dos requeridos, realizando pagamentos sem licitação a familiares.

Pelo relatado acima, claramente identificada a contratação de produtos e serviços sem procedimento licitatório válido. As condutas referenciadas amoldam-se às tipologias de lesão ao erário e atentado aos princípios administrativos.

A primeira tipologia invocada na espécie remanesce estatuída no artigo 10, *caput*, incisos, VIII, IX e XI da Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

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

(...)

VIII – **frustar a licitude de processo licitatório** ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou

¹⁶ FILHO, Marçal Justen. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. Ed. Dialética: São Paulo, 2004. p. 49.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

dispensá-los indevidamente;

IX – **ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei** ou regulamento;

XI – liberar verba pública **sem a estrita observância** das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

Ora, ao fracionarem as despesas (II.2), esquivando-se do devido processo licitatório, os requeridos evidentemente *dispensaram indevidamente* a licitação, *ordenando a realização de despesas não autorizadas em lei*, influenciando decisivamente para a *aplicação irregular* dos recursos. Ao não apresentar pesquisas de preços regulares na forma da lei, conduzir procedimento sem ordem lógica de etapas, não publicar contratos e aditivos firmados, utilizar modalidade de inexigibilidade fora dos requisitos, realizar dispêndios fora dos prazos de validade, entre outros (item II.1), os requeridos evidentemente frustraram a *licitude de processo licitatório*, influenciando decisivamente para a *aplicação irregular* dos recursos.

As condutas em foco também violaram princípios administrativos comezinhos, atraindo a incidência do artigo 11, *caput*, e dos incisos I, II e IV, a seguir transcritos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando **fim proibido em lei** ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, **ato de ofício**;

IV – **negar publicidade** aos atos oficiais;

Ao realizar as contratações, os requeridos, além de estiolarem os princípios da moralidade, publicidade, legalidade, impessoalidade (especialmente pela



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

contratação de familiares) e economicidade, nos moldes esquadrihados alhures, *deixaram de praticar ato legalmente exigido*. Outrossim, ao fracionarem indevidamente despesas e realizar procedimentos licitatórios de maneira irregular, os requeridos, além de estiolarem os princípios da legalidade e economicidade, *praticaram ato visando fim proibido em lei*.

Insta consignar que, pelo princípio da moralidade administrativa ou da probidade administrativa, requer-se a observância não só da legalidade formal estrita, mas também de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública¹⁷.

Assim, causou-se prejuízo ao erário, na medida em que não se realizou o devido certame licitatório de maneira regular, obstando que mais empresas participassem do mesmo e ofertassem propostas mais vantajosas à Administração Pública, bem como não se realizou pesquisa de preços de forma regular, não podendo se verificar a adequação dos preços contratados.

A jurisprudência pátria tem atribuído a pecha de ímprobo a atos de tal jaez, tal qual se extrai do seguinte aresto:

1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 2. VÁRIAS ILEGALIDADES CONTIDAS EM PROCEDIMENTO DE TOMADA DE PREÇOS INSTAURADO PELO MUNICÍPIO DE PIRAMBU/SE, DESTINADO À AQUISIÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS E DE LIMPEZA PARA VÁRIAS SECRETARIAS, UTILIZANDO-SE DE RECURSOS DO PNAE/FNDE. 3. ILEGALIDADES CONSUBSTANCIADAS NA INEXISTÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS DOS BENS A SEREM LICITADOS; PREVISÃO DE COBRANÇA DESPROPORCIONAL E INDEVIDA DE EMOLUMENTOS PARA A OBTENÇÃO DO EDITAL POR PARTE DOS INTERESSADOS; E INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO PRÉVIO DE CAUÇÃO, COMO CONDIÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO NO CERTAME. 4. OCORRÊNCIA DE POSTERIOR FRACIONAMENTO DE DESPESAS, COM O OBJETIVO CLARO DE FUGIR DE NOVO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. 5. CONSTATAÇÃO DA VONTADE

17 Di Pietro, Maria Sylvia Zanela. Direito Administrativo, 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 647.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

LIVRE E CONSCIENTE DOS AGENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS NA PRÁTICA DAS ILEGALIDADES APONTADAS. 6. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E ISONOMIA. 7. CONFIGURAÇÃO DE ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NO ART. 11, CAPUT, DA LEI 8.429/92. 9. CONDENAÇÃO QUE SE IMPÕE NOS TERMOS DO ART. 12, III, DA LIA. 10. INDIVIDUALIZAÇÃO E GRADAÇÃO DAS SANÇÕES, NOS TERMOS DO ART. 12, CAPUT, DA MESMA, LEVANDO-SE EM CONTA O GRAU DE PARTICIPAÇÃO DE CADA RÉU NOS ATOS DE IMPROBIDADE APURADOS NESTA DEMANDA. 11. SENTENÇA A QUO QUE SE REFORMA. 12. REMESSA OFICIAL e APELAÇÕES PROVIDAS.¹⁸

Acerca de contratações por inexigibilidade, o Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido a existência de ato de improbidade administrativa, a ver:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. ART. 25 DA LEI 8.666/93. EXCEPCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. INCIDÊNCIA DO ART. 10 DA LIA. CARACTERIZAÇÃO DO DANO IN RE IPSA. RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS AFASTADA. CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. PROIBIÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. PERSISTÊNCIA DAS SANÇÕES TÍPICAS DA IMPROBIDADE. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. DESCARACTERIZAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. A contratação direta de serviços de advocacia deve estar vinculada à notória especialização do prestador do serviço e à singularidade do objeto contratado (hipóteses incomuns e anômalos), caracterizando a inviabilidade de competição (Lei 8.666/93 - arts. 25, II e 13, V), avaliada por um juízo de razoabilidade, o que não ocorre quando se trata de advogado recém-formado, sem experiência profissional. 2. A contratação de serviços advocatícios sem procedimento licitatório, quando não caracterizada situação de inexigibilidade de licitação, gera lesividade ao erário, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, dando ensejo ao chamado dano in re ipsa, decorrente da própria ilegalidade do ato praticado, conforme entendimento adotado por esta Corte. 3. Não cabe exigir a devolução dos valores recebidos pelos serviços efetivamente prestados, ainda que decorrente de contratação ilegal, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública, circunstância que não afasta (ipso facto) as sanções típicas da suspensão dos direitos políticos e da proibição de contratar com o poder público. 4. A vedação de restituição não desqualifica a infração inserida no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92 como dispensa indevida de licitação. Não fica afastada a possibilidade de que o ente público praticasse desembolsos menores, na

18 APELREEX 00023267920114058500, Desembargador Federal Lazaro Guimarães, TRF5 - Quarta Turma, DJE - Data::12/03/2015 - Página::248.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

eventualidade de uma proposta mais vantajosa, se tivesse havido o processo licitatório (Lei 8.429/92 - art. 10, VIII). 5. As regras das modalidades licitatórias objetivam assegurar o respeito à economicidade da contratação, à igualdade dos licitantes, à impessoalidade e à moralidade, entre outros princípios constantes do art. 3º da Lei 8.666/93. 6. A alteração das conclusões a que chegou a Corte de origem, no sentido de que ficou caracterizada a litigância de má-fé, exigiria reexame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em sede de recurso especial a teor da Súmula 7 do STJ. 7. Agravo regimental desprovido.¹⁹

O prejuízo ao erário é *in re ipsa*. Também o Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de recurso em ação por atos de improbidade, já externou tal posicionamento, consignando que, no caso de burla ao procedimento licitatório, o prejuízo ao erário “é *in re ipsa*, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta”. Colaciono:

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. [...] 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

¹⁹ AARESP 2011102537692, OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:09/03/2016 ..DTPB:.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

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.²⁰

O mesmo posicionamento foi adotado pelo STJ no julgamento dos seguintes recursos: REsp 1376524 (DJe 09/09/2014) e AgRg no REsp 1378477 (DJe 17/03/2014). Nessa esteira, a burla ao procedimento licitatório instituído por lei faz presumir a prática de ato danoso ao erário, vez que impede a contratação da proposta mais vantajosa ao Poder Público.

²⁰ STJ, REsp 1280321/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2012, DJe 09/03/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Assim, restam as condutas de **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ, JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES, ANDREI FURTADO ALVES, ALEXANDRE DE ALMEIDA MARTINS LIMA** e **LUIZ RONALDO DE ABREU SÁ**, claramente enquadrada nos arts. 10, *caput*, inciso VII, IX e XI, 11, *caput*, e dos incs. I, II e IV, todos da Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse ínterim, impende pontuar que a presença do dolo a animar as condutas dos agentes ímprobos é inegável. Agiram os ex-gestores com má fé, num nítido intento de dispensar indevidamente a licitação, ou realizá-las de maneira imprópria, realizando despesas não autorizadas em lei, com aplicação irregular das verbas públicas, tudo em detrimento do interesse público. No ponto, não se pode olvidar que é inerente ao cargo de Prefeito a função de ordenador das despesas municipais, de forma que os desvios acima demonstrados não podem ter sido perpetrados sem o seu crivo, especialmente considerando a vultosa monta já acima esmiuçada. Ademais, **ANDREI FURTADO ALVES, ALEXANDRE DE ALMEIDA MARTINS LIMA** conduziram os procedimentos inquinados, a demonstrar a serialidade da conduta, bem como **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES** realizou reiterados pagamentos irregulares, incluindo a seus familiares.

Do mesmo modo, as empresas **J. R. D. BRANDÃO EIRELI, FORT – INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, PRODUTOS E SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA., JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES ME** e **ISABEL MARIA DE C. SÁ LOPES – ME**, bem como seus proprietários **JOSÉ RAIMUNDO DANTAS BRANDÃO, MARCOS ALAN DA SILVA BATISTA, JOSÉ ZENO DE NUNES LOPES** e **ISABEL MARIA DE CARVALHO SÁ LOPES DOS SANTOS**, as empresas **OFFICE PAPELARIA EQUIPAMENTOS GRÁFICA E TRANSPORTES LTDA ME** e **R J COMÉRCIO E SERVIÇOS EM VEÍCULOS LTDA EPP**, bem como seus representantes nos procedimentos licitatórios **FRANCISCO DE ASSIS PEREIRA JÚNIOR** e **EUDIVAN DA SILVA SOUSA**, conforme já analisado, concorreram ativamente para prática das fraudes,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

em acerto prévio com o então Prefeito e com a equipe municipal, a fim de obter vantagem para si.

III.4.2. Contratação sem concurso público

Conforme relatado no item II.3, *supra*, procederam os requeridos à contratação de centenas de profissionais, de forma continuada, em 2016, sem prévio concurso público ou procedimento de contratação emergencial, utilizando, para tanto, recursos do FUNDEB.

O uso de tal expediente é expressamente vedado pela Constituição da República, *ex vi* do artigo 37, inciso II, a ver:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

É certo que não se veda, em sua totalidade, a contratação direta de servidores e fornecedores. Contudo, tal deve ser realizado para atender situação emergencial, de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX²¹ do mesmo artigo da citada Carta Maior. Outrossim, caso se tratasse de serviço de natureza singular ou de profissional notória especialização, poder-se-ia contratar mediante inexibilidade de licitação – o que não é o caso, vez que serviços médicos são comezinhos a literalmente todos os municípios brasileiros.

²¹ A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Ressalte-se que, ao definir tal vedação, o constituinte buscou expurgar da Administração Pública as práticas que permitam que quaisquer pessoas com ingerência dentro de um ente público utilize-se desta prerrogativa para atender a interesses particulares, quando das designações de pessoas para ocuparem cargos e funções. Patente, pois, a necessidade de realização de concurso público para a contratação de pessoal.

In casu, **não houve situação de emergência que justificasse a contratação**, vez que realizou-se contratações para atividades típicas da administração pública, como diretores, coordenadores, motoristas, entre outros, a evidenciar, como relatou o TCE/PI, a preferência do gestor pela contratação “preterindo formas de provimento legítimas de admissão de pessoal para funções públicas”.

Ademais, mesmo empós oportunizada defesa pela CGU e pelo TCE, não encaminhou o município documentos que suportassem as contratações, nem que comprovassem eventual situação de emergência. Refrise-se que **não se apresentaram sequer instrumentos de contrato formalizado**, a indicar alta pessoalidade na conduta municipal.

Neste ínterim, os atos dos gestores municipais são diretamente atentatórios aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, que dentre outros, impõem que Administração Pública, por meio de seus agentes, aja sempre com transparência e, no caso de contratação de pessoal, possa usufruir de mão de obra qualificada e escolhida por meio de requisitos objetivos. Atingidos, pois, o artigo 11, II da Lei de Improbidade Administrativa, a ver:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Neste sentido, concorda o Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORA, SEM CONCURSO, PARA SUPRIR DEFICIÊNCIA DE SERVIÇO EM PREFEITURA. DOLO OU CULPA. NATUREZA DISTINTA DO TIPO. RELAÇÕES CONTRATUAIS DE FATO. CONDUTA ILÍCITA, A DESPEITO DA EFICÁCIA DO ATO. PUNIÇÃO DO AGENTE. CULPA RELATIVA AO ART. 11. PERDA DE DIREITOS POLÍTICOS. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. DA CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO E A TEORIA DAS RELAÇÕES CONTRATUAIS DE FATO. Os autos não deixam margem de dúvida de que houve ofensa à norma constitucional (art. 37, inciso II, redação anterior à Emenda Constitucional 19/1998), bem como a princípio constitucional (primado da moralidade administrativa, art. 37, caput), cuja densidade infraconstitucional é dada, no caso concreto, pelo art. 11 da Lei n. 8.429/1992. 1.1. **Violar princípio constitucional é agir ilícitamente no âmbito da Lei de Improbidade.** A contratação de servidor em 1990 e sua manutenção até 1998 não pode ser escusada por alegações genéricas de ignorância da norma. Essa progressão temporal afasta o argumento da ausência de dolo ou culpa. E, **o caráter das previsões do art. 11 da Lei de Improbidade volta-se ao desvalor da ação.** 1.2. No caso, o Tribunal de Apelação denomina a conduta do recorrido de “irregular, não-observadora dos princípios norteadores da Administração” (fls. 148), “violadora dos deveres de imparcialidade e legalidade com a contratação da servidora sem concurso” (fls. 149). (...) ²²

Os fatos são imputados **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, então Prefeito, que realiza as contratações municipais, e a **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, secretária de educação. Pois, incontestemente o dolo a animar a conduta dos requeridos, vez que a situação dilatou-se no tempo, sem concurso público ou adoção dos procedimentos regulamentares previstos na legislação específica, em desrespeito claro às disposições

²² STJ. REsp 915322 MG 2007/0003049-0. T2 - SEGUNDA TURMA. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. Publicação: DJe 27/11/2008, DJe 27/11/2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

legais e ao interesse público.

III.4.3. Irregularidades na aplicação de verbas vinculadas ao FUNDEB

Noutro giro, as condutas delineadas no item II.4, *supra*, denotam gestão de maneira deficiente os recursos recebidos do FUNDEB, não adotando as cautelas comezinhas a administradores, com procedimentos de controle e fiscalização definidos, bem como não obedecendo as definições acerca da cobertura nutricional mínima exigida pelos regulamentos aplicáveis, senão vejamos.

Define a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em atenção ao artigo 60 do ADCT, e a Lei 9.394/1996, respectivamente, que:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Sendo assim, **expressamente vedado o pagamento de despesas de exercícios anteriores** com recursos do fundo, o que ocorreu em expressivos valores em janeiro de 2016, conforme item II.4.1. Pela literalidade do artigo acima, não há espaço para interpretação do gestor, deixando explícito o dolo na conduta do então Prefeito e da então Secretária de Saúde.

Do mesmo modo, irregular a conduta municipal em relação ao item II.4.2, vez que realizadas **transferências milionárias** de recursos do FUNDEB a contas não vinculadas. Tal fato denota clara afronta ao princípio da transparência e deixa dúvida quanto à lisura na execução destes gastos públicos, além de refletir falha no mecanismo de controle interno.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

A conduta municipal vai de direto encontro ao teor das disposições do Decreto n.º 7.507/2011, que trata das movimentações de recursos federais aos demais entes em decorrência de diversas leis, dentre elas a Lei n.º 11.494/2007, já acima citada, senão vejamos:

Art. 2º. Os recursos de que trata este Decreto serão **depositados e mantidos em conta específica** aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§1º. A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta-corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

§2º. Excepcionalmente, mediante justificativa circunstanciada, poderão ser realizados saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou saques para atender a despesas de pequeno vulto, adotando-se, em ambas hipóteses, mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações sobre tais pagamentos constar em item específico da prestação de contas.

Do mesmo modo, define a Resolução CD/FNDE 44/2011, a ver:

Art. 3º Os repasses de recursos financeiros a Estados, Distrito Federal e Municípios, à custa dos programas e ações indicados no artigo anterior, serão depositados em contas-correntes **específicas** abertas e mantidas exclusivamente em instituições financeiras oficiais federais com as quais o FNDE mantenha parcerias.

Parágrafo único. Caberá aos Estados, Distrito Federal e Municípios indicar ao FNDE o banco e a agência nos quais os recursos deverão ser depositados, observada a legislação específica de cada programa ou ação, bem como as condições e os prazos estabelecidos em suas resoluções, respeitada a restrição prevista no caput deste artigo.

Art. 4º A movimentação das contas-correntes receptoras dos recursos transferidos pelo FNDE, nos termos desta Resolução, **ocorrerá exclusivamente por meio eletrônico, no qual seja devidamente identificada a titularidade das contas-correntes de fornecedores** ou prestadores de serviços, beneficiários dos pagamentos realizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Isto posto, os recursos depositados na conta específica devem ser



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

utilizados para o adimplemento de despesas relacionadas aos respectivos fundos. Nesse azo, indubitavelmente caracterizada está a irregularidade em tela que, mesmo considerando as dificuldades administrativas e financeiras vitéreas pelas quais passam os municípios de pequeno porte brasileiros, não deve ser condescendida e trivializada, vez que potencialmente coadjuva no desvio de recursos tão caros à população. Ademais, **não apresentou o município justificativas hábeis para tal conduta** – ventilou pagamentos de servidores, todavia, detectou a CGU diversos pagamentos a fornecedores.

Por fim, ainda realizou o município despesa inelegível com recursos do FUNDEB, a saber, no pagamento de serviços de nutricionista e de tarifas bancárias, conforme item II.4.3. A mesma Lei nº 11.494/2007 define que:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino **as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais** de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do **peçoal docente** e demais profissionais da educação;
 - II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
 - III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
 - IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
 - V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
 - VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
 - VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
 - VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.
-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Logo, os pagamentos de nutricionistas são **claramente inelegíveis, não relacionados às atividades acima expostas**. Ressalte-se que há a previsão de realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino (inciso V), o que não abrange a atuação do nutricionista.

Neste sentido, o FNDE disciplina o que considera atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino. Nos termos definidos²³ pela Coordenação de Operacionalização do Fundeb – COPEF, são essas:

- despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros);
- aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, gizes, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas, etc.).

Portanto, vê-se que a atuação do assessor jurídico não se enquadra em tais despesas necessárias para o funcionamento do sistema de ensino, sendo, portanto, constatada a aplicação indevida das verbas do FUNDEB pelos requeridos. Os demais dispêndios, relativos a tarifas bancárias, se deram pelo fato de os requeridos **terem movimentado indevidamente recursos** através da realização de operações indevidas de TED, como já acima analisado. Mantendo regularmente os valores em conta específica, não haveria cobrança de tarifas bancárias, como se depreende do parágrafo primeiro do art. 4º da Resolução CD/FNDE 44/2011, já citada, que aduz que “não serão cobradas tarifas bancárias pela movimentação das contas-correntes dos Estados, Distrito Federal e Municípios”. Tal conduta gerou, indubitavelmente, **prejuízo ao erário na ordem de R\$ 13.768,83 (treze mil, setecentos e sessenta e oito reais e oitenta e três centavos)**, dado o pagamento de tarifas bancárias.

²³ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/167-fundeb?download=6186:aplicacao-dos-recursos>>. Acesso em 31/05/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Logo, os fatos ora expostos constituem condutas claramente vedadas ao gestor público, a atingir dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, senão vejamos. A primeira tipologia invocada na espécie remanesce estatuída no artigo 10, *caput*, e inciso XI da Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

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

(...)

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua **aplicação irregular**;

Ora, o pagamento indevido de tarifas bancárias, em razão de desrespeito à legislação de regência, claramente influenciou decisivamente para a *aplicação irregular* dos recursos.

As condutas em foco também violaram princípios administrativos comezinhos, atraindo a incidência do artigo 11, *caput*, e dos incisos I e II, a seguir transcritos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando **fim proibido em lei** ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, **ato de ofício**;

Ao realizar pagamentos de nutricionista, tarifas bancárias e despesas de exercícios anteriores, bem como a movimentação a contas não vinculadas, além de estiolarem os princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade e economicidade, nos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

moldes esquadrihados alhures, os requeridos *praticaram ato visando fim proibido em lei*.

Insta consignar que, pelo princípio da moralidade administrativa ou da probidade administrativa, requer-se a observância não só da legalidade formal estrita, mas também de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública²⁴.

No ponto, a responsabilidade recai sobre **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, secretária de educação no período, que gerenciava todos os dispêndios relacionados à educação, bem como a vinculação destes, além de ordenadora dos pagamentos à nutricionista; **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, que, na qualidade de prefeito municipal, anuiu com os pagamentos irregulares, diretamente ignorando preceitos legais para aplicação dos recursos recebidos pelo FUNDEB; **JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES** e **LUIZ RONALDO DE ABREU SÁ**, que, na qualidade de secretários municipais de finanças, eram as pessoas que realizavam a gerência as contas-correntes descritas, conforme informado pela instituição financeira, incorrendo pois em atos de improbidade administrativa.

III.4.4. Irregularidades na execução de serviços de transporte escolar

Conforme levantado no item II.5, **nenhum dos contratos firmados possuía fiscal designado**, como apurou a CGU, escancarando a falta de zelo da gestão de **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ e de SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY** com a coisa pública, afrontando mais uma vez a lei de licitações:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um **representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Não por outro motivo, houve pagamentos em valores e especificações

24 Di Pietro, Maria Sylvania Zanela. Direito Administrativo, 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 647.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

diversas do contratado para as mais de 90 (noventa) pessoas físicas que prestaram serviços de transporte escolar, causando prejuízo ao erário. Agiram os requeridos como se o descrito em contrato fosse mera sugestão – o que, por lógica e em respeito à moralidade, não o é, além de haver disposição legal expressa neste sentido na Lei de Licitações²⁵.

Tal solidifica o fato de que a realização dos procedimentos ocorreu apenas como medida de **dissimulação de situação de legalidade**, vez que, repita-se, o teor dos contratos sequer coincide com os valores e especificações efetivamente pagos.

Em adição, constatou a CGU que, na gestão da educação de **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, era ausente o planejamento e o zelo pela regular prestação de serviços.

Assim, foram detectados veículos totalmente incompatíveis com os serviços de transporte escolar, contrariando dever legal da administração em fiscalizar a realização dos serviços. Neste sentido, aduz o Tribunal de Contas da União que é dever das Prefeituras empreender diligências de modo a “**manter os veículos utilizados no transporte escolar em plenas condições de trafegabilidade e de segurança**, a teor das orientações do fabricante e dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503/1997)²⁶”.

Tal claramente não se verificou no caso, conforme fotografias dos itens II.5, *supra*, em alvedrio claro ao disposto no Código de Trânsito Brasileiro, a ver:

Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

I – registro como veículo de passageiros;

25 Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

26 Acórdão nº 918/2009 – Plenário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

II – inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

III – **pintura de faixa horizontal** na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, a meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;

IV – equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

V – lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

VI – **cintos de segurança** em número igual à lotação;

Art. 137. A **autorização** a que se refere o artigo anterior deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

Assim agindo, os requeridos colocam em risco a integridade física dos alunos transportados. Além disso, a falta de fiscalização **facilita a malbaratação de recursos públicos**, vez que não é possível realizar planejamento de gastos a servirem de referências em licitações futuras, tampouco cobrar e aplicar sanções aqueles prestadores de serviços que não se adéquam às condições de transporte.

Ressalte-se que é indubitável o dolo da gestão municipal vez que, como já comentado, **até mesmo nos editais de licitação eram previstos veículos inadequados ao transporte escolar**.

Tais fatos, sem dúvida, atingem dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, a ver:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

notadamente:

(...)

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua **aplicação irregular**;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, **ato de ofício**;

Ao esquivar-se da fiscalização dos contratos de transporte escolar, além de estiolarem os princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade e economicidade, nos moldes esquadrihados alhures, os requeridos *deixaram de praticar ato de ofício*, bem como contribuíram para a *aplicação irregular*.

Os fatos acima são imputados a **LUKANO ARAÚJO COSTA REIS SÁ**, então Prefeito Municipal de Oeiras, e a **SEBASTIANA MARIA LIMA TAPETY**, então Secretária de Educação, a quem cabia definir as diretrizes para a aplicação dos recursos recebidos, bem como definia as rotas e gerenciava o serviço de transporte escolar.

III.4.5. Da apenação

Constatada a prática de atos de improbidade pelos requeridos, devem incidir as normas legais de apenação das condutas ímprobas, como decorrência lógica do comando constitucional (artigo 37, § 4º da Constituição da República), a saber contido na já citada Lei de Improbidade, a ver:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

II – na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III – na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Portanto, subsumida a conduta à prática de ato de improbidade administrativa decorre, dentre outras, a sanção de perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e o dever de ressarcir integralmente os danos causados. A respeito do dever de reparar o dano, mister salientar que a previsão dos dispositivos acima citados nada mais é do que repercussão do princípio insculpido no art. 186 do Código Civil, segundo o qual quem quer que cause dano a outrem é obrigado a repará-lo.

Diante, pois, de elementos de convicção como ora se apresentam, resta robustamente fundamentada a presente Ação Civil por Atos de Improbidade Administrativa, visando fulminar os maus vezos dos requeridos no trato com a *res publica*.

IV. DA INDISPONIBILIDADE DE BENS

A Constituição da República expressamente dispôs sobre a indisponibilidade de bens como consequência da prática de atos de improbidade, senão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

vejamos:

Art. 37. § 4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a **indisponibilidade dos bens** e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A Lei de Improbidade Administrativa, objetivando dar concretude ao comando constitucional, prevê a indisponibilidade de bens, destinada a assegurar o resultado útil dos processos que almejam o ressarcimento ao erário e à multa civil. Trata-se de medida que visa a conferir eficácia ao processo, garantindo eventual futura reparação ao erário e pagamento de multa civil, em caso de execução de sentença condenatória decorrente de atos de improbidade administrativa.

Sujeitam-se à medida o agente público, conforme definido nos arts. 1º e 2º da Lei 8.429/1992, bem como aquele que “mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sobre qualquer forma direta ou indireta” (art. 3º da Lei 8.429/1992).

Doutrina e jurisprudência, em interpretação sistemática do art. 7º, aceitam a aplicação da indisponibilidade de bens inclusive para atos atentatórios aos princípios administrativos (art. 11)²⁷. De qualquer sorte, a interpretação literal da Lei de Improbidade Administrativa indica o cabimento da medida em relação aos atos que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º) e aos atos que causem prejuízo ao erário (art. 10), a denotar o cabimento no caso em foco, dada a identificação de **prejuízo ao erário no substancial importe de 4.165.148,26** (quatro milhões, cento e sessenta e cinco mil, cento e quarenta e oito reais e vinte e seis centavos), relativo aos dispêndios dos itens II.1, II.2, II.4.3. (transferências). Exige-se, assim, a concessão de medida jurisdicional com vistas a assegurar, com eficácia, a provável decisão que

²⁷ Nesse sentido: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. Na jurisprudência; AgRg no Resp 1311013/RO, DJe 13/12/2012, STJ.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

condenará o requerido ao ressarcimento integral do dano.

O Superior Tribunal de Justiça, inclusive em sede de recurso repetitivo, entende ser despicienda a comprovação do *periculum in mora* – que, segundo a jurisprudência, é presumido –, bastando, portanto, a existência de indícios de responsabilidade (*fumus boni iuris*)²⁸. *In casu*, patente a existência de indícios de responsabilidade, tal qual esmiuçado alhures.

Preenchidos os requisitos legais, imperiosa é a decretação da

28 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. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992). 2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário. 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 (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

indisponibilidade de bens. No ponto, importa ter em mente que: (i) a indisponibilidade pode recair sobre bens adquiridos antes ou depois da prática do ato de improbidade (Resp 1204794, STJ); (ii) a inoponibilidade do bem de família (Resp 1204794, STJ); (iii) prescindibilidade da individualização dos bens sobre os quais devem recair a indisponibilidade (AgRg no Resp 1307137, STJ).

Desta feita, o Ministério Público Federal, reputando presentes indícios da prática, pelo requerido, de ato de improbidade causador de dano ao erário, requer a decretação de indisponibilidade de bens do requerido, devendo ser imposta a constrição em tantos bens quantos forem necessários ao ressarcimento do dano.

V. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, em defesa da ordem jurídica, do patrimônio público e social, do zelo pela coisa pública, e da observância dos princípios norteadores da função administrativa, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

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)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

- (a) a **decretação *inaudita altera pars* de indisponibilidade de bens**, nos moldes previstos no art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92;
- (b) a autuação da presente petição inicial e a posterior **NOTIFICAÇÃO** dos requeridos para apresentar manifestação inicial, nos moldes preconizados pelo artigo 17, §7º da Lei nº 8.429/92;
- (c) o **RECEBIMENTO** da presente ação e a conseqüente **CITAÇÃO** dos réus para, querendo, contestarem os termos da presente ação, sob pena de revelia, na forma prevista nos artigos 17, §§7º, 8º e 9º, da Lei nº 8.429/92;
- (d) a **INTIMAÇÃO DA UNIÃO** e do **MUNICÍPIO DE OEIRAS** para manifestarem interesse em integrar a presente relação processual na qualidade de litisconsortes, nos termos do artigo 17, §3º, da Lei nº 8.429/92;
- (e) a **CONDENAÇÃO** dos réus às penas cominadas no artigo 12, incisos II e III, da Lei 8.429/92, na graduação que Vossa Excelência auferir da gravidade dos fatos.

Por derradeiro, além da prova documental já produzida, constante documentos que instruem a presente ação²⁹, protesta o Ministério Público Federal pela juntada de novos documentos e por outras provas que se fizerem necessárias ao deslinde do feito.

²⁹ Considerando as limitações de tamanho de arquivos do *PJe*, não foi realizado o *upload* completo do conteúdo dos Inquéritos Cíveis de referência, que encontram-se arquivados eletronicamente nesta Procuradoria da República em Floriano/PI, apenas as peças citadas em exordial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FLORIANO – PI

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 para fins meramente fiscais.

Floriano, 18 de dezembro de 2019.

CECÍLIA VIEIRA DE MELO SÁ LEITÃO
PROCURADORA DA REPÚBLICA