



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

AUTOR MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
REU JOAO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO, TRANSCOPS - COOPERATIVA DE TERCERIZACAO DE
TRANSPORTES DO ESTADO DA BAHIA

SENTENÇA

(Tipo "A" – Res. CJF 535/06)

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face de **JOÃO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO** e de **TRANSCOPS – COOPERATIVA DE TERCEIRIZAÇÃO DE TRANSPORTES DO ESTADO DA BAHIA** visando a condenação dos requeridos nas as sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei n. 8.429/92 (LIA).

Afirmou, em síntese, que o requerido **JOÃO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO**, ao assumir o cargo de Prefeito Municipal de Itaberaba/BA em 11/06/2009, editou o Decreto 138/2009, suspendendo todos os contratos administrativos vigentes, em virtude da mudança de governo, alegando falta de informações e documentação não entregue pela gestão anterior. Em seguida, em 15/06/2009, teria deflagrado a Dispensa Emergencial 1/2009/CPL, com o objetivo de contratar empresa para prestar serviço de transporte escolar na zona urbana e rural do município, resultando na contratação da acionada **TRANSCOPS – COOPERATIVA DE TERCEIRIZAÇÃO DE TRANSPORTES DO ESTADO DA BAHIA**.

Aduziu o MPF que a dispensa foi realizada de forma indevida, vez que não se enquadra nas hipóteses legais de dispensa de licitação, bem como considerando que foi fundamentada em situação de emergência criada por ato unilateral do próprio gestor municipal, que rescindiu todos os contratos firmados pelo Município, sem ter a cautela de antes verificar a regularidade de cada um deles. Assim, entendeu que tal conduta configura ato de improbidade administrativa que, simultaneamente, se enquadra nos arts. 10, I, VIII, XI e XII e 11, I, IV e VI, da LIA.

Instruiu a inicial com o Inquérito Civil Público 1.14.004.000332/2010-93 (fls. 15/1.136).

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO ROBSON SILVA MASCARENHAS em 03/09/2018, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 10352423304263.



00122170420144013304

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

Intimada, a União disse não possuir interesse de ingressar na lide (fl. 1.152).

O requerido **JOÃO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO** apresentou manifestação preliminar alegando, em suma, que em razão de celeuma perante a Justiça Eleitoral referente ao registro de sua candidatura, não assumiu a gestão municipal em janeiro/2009, mas sim em junho/2009, sendo que, durante o referido lapso os contratos foram firmados pelo adversário político do demandado, Solon Ribeiro dos Santos (que havia logrado o 2º lugar no pleito eleitoral). Assim, diante da impossibilidade material de apreciar todos os contratos entabulados no período e em virtude da plausível e concreta possibilidade de existir contratos ilegais, optou a nova gestão por sustar todas as avenças até então assinadas e contratar emergencialmente para garantir a continuidade do serviço público. Alegou inexistir dolo, vez que buscou justamente preservar o patrimônio público, bem como assevera ter inexistido qualquer prejuízo ao erário (f. 1.159/1.166).

A requerida **TRANSCOPS – COOPERATIVA DE TERCEIRIZAÇÃO DE TRANSPORTES DO ESTADO DA BAHIA** manifestou-se defendendo a regularidade da licitação, por se tratar de empresa idônea e de estar configurada situação de emergência, além de alegar ausência prejuízo ao erário (f. 1.189/1.198).

A petição inicial foi recebida (f. 1.227/1.228).

Os requeridos apresentaram respostas reiterando os termos da defesa prévia (f.1.238/1.246 e 1.388/1.403).

JOAO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO juntou documentos (f.1.247/1.324).

Intimado, o FNDE disse não ter interesse em ingressar no feito e informou que as contas do PNATE, referente ao Município de Itaberaba, ano 2009, foram aprovadas, conforme documentação apresentada naquela oportunidade (f. 1.367/1.373).

O MPF apresentou réplica (f. 1.475/1.477).



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

É o relatório. **DECIDO.**

Por não haver requerimento de novas provas ou a necessidade sua produção, passo ao julgamento antecipado do mérito (NCPC, art. 355, II).

Examinando os documentos que instruem os autos, observo ser incontroverso que o réu JOAO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO assumiu o cargo de Prefeito Municipal do Município de Itaberaba/BA em 11.06.2009, após o anterior ocupante ter sido afastado pela Justiça Eleitoral, uma vez que o fato não foi questionado por qualquer das partes.

Verifico, ainda, que pouco após investido no cargo de prefeito, o réu editou Decreto n. 138, de 03.07.2009, suspendendo todos os contratos administrativos em curso, firmados pelo ex-gestor (f. 603/604).

Também consta dos autos que, com fundamento no referido decreto, o requerido editou, no dia 15.06.2009, o ato de “Dispensa Emergencial n. 01/2009/CPL”, o qual possibilitou a contratação direta de serviços de transporte com recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), por meio do Contrato nº 05/2009 (f.275/279) firmado com TRANSCOPS – COOPERATIVA DE TERCEIRIZAÇÃO DE TRANSPORTES DO ESTADO DA BAHIA, no valor aproximado de R\$ 560.000,00 (f. 163/203 e 578/579).

Em sua defesa, o requerido afirmou ter agido amparado em previsão do art. 24, IV, 8.666/93, pois, segundo entende, não teria condições de analisar todos os contratos celebrados no período 01.01.2009 a 09.06.2009 a fim de afastar a possibilidade de haver contratos ilegais, inexequíveis ou ocultos celebrados pelo anterior prefeito, nem seria possível realizar licitação regular para a prestação de cada serviço paralisado.

De fato, a possibilidade de dispensa de licitação em caso de emergência está expressa o art. 24, IV da Lei n. 8.666/1993:

Art. 24. É dispensável a licitação:

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO ROBSON SILVA MASCARENHAS em 03/09/2018, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 10352423304263.



00122170420144013304

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

(...)

IV - **nos casos de emergência ou de calamidade pública**, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Por sua vez, o Decreto n. 7.257/2010 definiu emergência como "*situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido*", complementando que desastre é o "*resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais*".

Pela simples leitura dos dispositivos acima, vê-se claramente que a situação alegada pelos requeridos nem de longe estaria contemplada pela legislação que rege a matéria.

Em primeiro lugar, porque o a suposta emergência foi causada pelo próprio prefeito ao suspender de forma abrupta todos os contratos em vigor.

Em segundo lugar, porque a alegada impossibilidade de analisar cada contrato ou serviço não ficou comprovada.

Em terceiro lugar, porque a suspeita teórica de irregularidades não constitui motivo suficiente para a interrupção unilateral das obrigações contribuais assumidas pelo ente público, muito menos para a suspensão de serviços públicos essenciais, como é o caso do transporte escolar.

Em quarto lugar, porque, ainda que se admitissem como válidos tais motivos, há indícios de que a contratação discutida nos autos foi direcionada à contratação da empresa codemandada.



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

Passo a explicar.

Ainda que se alargue a interpretação do Decreto n. 7.257/2010 para considerar como calamidade e emergência “situações adversas” provocadas pela própria administração, **no caso presente sequer houve indicação pelo requerido de uma única situação concreta de caos, desordem, falha ou instabilidade na prestação de serviço público, tampouco a indicação nominal de um único contrato eivado de irregularidades insanáveis e comprometedoras da continuidade do serviço ou potencialmente causadora de danos irreparáveis à administração pública.**

O Decreto nº 138/2009 consignou os motivos para a suspensão de todos os contratos vigentes, desta forma:

- a) Existência de denúncia por parte do Poder Legislativo junto ao Ministério Público, dando conta de supostos processos licitatórios fraudulentos;
- b) O fato de o ex-gestor ter “sumido” com toda a documentação de contratos e licitações; e que apesar de ter buscado tutela jurisdicional com o fim de reaver esta documentação, não obteve êxito, e que a ausência de documentação impossibilitou analisar a legalidade de licitações e contratos vigentes;
- c) Necessidade de adotar providências para o andamento de serviços continuados.

De todos estes motivos, o único que encontraria algum amparo no acervo probatório seria a dificuldade de localizar documentos produzidos durante a breve gestão de seu antecessor, seria o ofício de f. 662, de 16.06.2009, por meio do qual o réu solicitou ao Tribunal de Contas dos Municípios cópias de documentos relativos ao Município de Itaberaba.



00122170420144013304

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

Todavia, trata-se de cópia de ofício posterior ao decreto que suspendeu indistintamente os contratos celebrados pelo Município e ao ato que dispensou a licitação questionada nestes autos, além de indicar que o requerido mal havia adotado medidas necessárias a averiguar minimamente a situação dos contratos que foram substituídos.

Ademais, considerando o breve período no qual Solon Ribeiro dos Santos ficou à frente do Poder Executivo Municipal, não há como supor que teriam sido firmados muitos contratos de duração continuada.

De fato, a simples leitura do decreto já se vê que não há relação de causa e efeito entre os motivos alegados (ainda que fossem verdadeiros) e a providência adotada. Mais que isso, os motivos elencados no decreto carecem de concatenação lógica entre si, pois não se vê claramente qual seria a relação necessária entre possíveis fraudes em certames licitatórios pretéritos e o comprometimento da continuidade dos serviços públicos **já em execução**, ainda que oriundos destes contratos.

Em parte alguma o Decreto menciona um único serviço público que estivesse interrompido ou abalado em função das noticiadas denúncias de irregularidades que supostamente pairavam sobre os mesmos. Não há um único indicativo de que as noticiadas fraudes nos certames licitatórios (ainda que verdadeiras) estivessem impactando na execução dos contratos firmados e consequentemente na prestação dos serviços.

É inegável que a Administração Pública dispõe do poder de autotutela, podendo anular ou sustar seus próprios atos ou contratos administrativos (Lei n. 8.666/93, art. 58), no entanto, não há previsão legal para anulação, por meio de um único ato e de forma indistinta, de todos os contratos vigentes no âmbito de um ente público. Isto porque, tanto a edição de atos administrativos como a sua retirada, anulação, suspensão ou declaração de nulidade exigem motivação adequada, o que



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

demanda, por consequência, a análise de cada ato/contrato.

É o que diz expressamente o art. 50, VII da Lei n. 9.784/99:

CAPÍTULO XII - DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Neste ponto, vale mencionar que, mesmo em casos de nulidade absoluta de atos administrativos, tais como ausência de legitimidade do agente público, ou constatação de fraudes generalizadas no âmbito de determinado ente público, a jurisprudência é pacífica no sentido de que a segurança jurídica deve ser prestigiada, mesmo diante de situações graves e excepcionais (que não é o caso dos autos). Com efeito, a preservação das situações jurídicas já consolidadas e a conservação dos atos administrativos também se inserem dentre os deveres dos gestores públicos, sob pena de clara ofensa aos princípios da eficiência e da moralidade.

Ademais, não há previsão ou mesmo lógica em se presumir que a cassação ou afastamento de um prefeito tenha como consequência imediata a nulidade de todos os atos até então praticados.

Por conseguinte, mesmo sendo prevista em lei a anulação ou rescisão unilateral de contratos específicos, trata-se de medida extrema só autorizada em situações excepcionais, e após a adoção de medidas fiscalizatórias e saneadoras,



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

como enuncia a Lei n. 8.666/93:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

(...)

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

No caso em tela, apesar de o Decreto Municipal ter aludido a “denúncias de irregularidades”, bem assim a “sumiço de documentação relativa aos contratos e licitações”, não há nos autos nenhum documento comprovando a formalização de quaisquer denúncias ou comprovando que a administração tenha tomado qualquer medida judicial ou administrativa no sentido de averiguar sua procedência. Também não consta dos autos que o requerido tenha acionado o ex-gestor judicialmente com o fim de obter a documentação que teria sumido ou que tenha formulado representação perante o Ministério Público solicitando fosse investigadas as irregularidades que menciona no decreto. Enfim, com exceção do suposto ofício ao TCM, não consta dos autos um único expediente do município visando obter informações junto a quaisquer dos contratantes, fornecedores ou a qualquer órgão público que pudesse elucidar fatos relativos aos contratos vigentes à época.

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO ROBSON SILVA MASCARENHAS em 03/09/2018, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 10352423304263.



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

Já na resposta apresentada em juízo, o requerido sustenta, de forma genérica, que a situação de emergência restou caracterizada em razão de o seu antecessor ter ocupado o cargo de prefeito de forma “precária”, já que pendente ação na Justiça Eleitoral, e que em razão desta “precariedade”, haveria possibilidades concretas de irregularidades nos contratos que o mesmo firmou. Ocorre que o fato de o mandato do seu antecessor ter corrido, em parte, *sub judice*, não lhe retirou a legitimidade para praticar quaisquer atos de ofício no período em que fora mantido no cargo, sendo, portanto, indevida a anulação unilateral de tais contratos sem que fosse demonstrado, concretamente, irregularidades insanáveis.

Como dito, o requerido sequer indicou, no decreto que suspendeu todos os contratos administrativos ou em sua contestação, um único contrato específico no qual haveria “possibilidades concretas” de haver irregularidades ou de que tipo irregularidade se trataria.

Assim, é inaceitável que a presunção de legitimidade e legalidade que gozam os atos administrativos possa ser afastada por imprecisas “suspeitas de irregularidades”, sem que antes tenha o administrador adotado qualquer providência correcional na própria esfera administrativa ou acionado os órgãos de controle externo, ou, ainda, interpelado qualquer pessoa na esfera judicial.

Assim, resta claro que o móvel do Decreto 138/2009 foi promover intencionalmente a interrupção de serviços públicos essenciais, de modo a caracterizar a condição necessária para contratação direta por meio de dispensa de licitação fundamentada em situação de emergência ou calamidade pública artificialmente criada.

Neste ponto, vale transcrever trechos do Parecer DEN – 1226/10 (f. 628/634), elaborado pela assessoria jurídica do TCM/BA, os quais reforçam os indícios de irregularidade apontados pelo MPF na contratação da empresa TRANSCOP:

“Os considerandos que justificam a dispensa em exame revelam, em



00122170420144013304

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

tese, que a declaração de situação emergencial foi fundamentada na má gestão do antecessor do denunciado, vale dizer, foi decorrente de negligência com a coisa pública, que poderia ter sido sanada logo após a suspensão dos contratos em vigor, através da realização de procedimento licitatório na modalidade PREGÃO, aplicável ao objeto e cuja celeridade é por demais comprovada.

Não resta dúvida, pois, que para dispensar a licitação com base no art. 24, inciso IV da Lei nº8.666/93, o administrador deve demonstrar, de maneira concreta, a iminência ou a existência de dano ao bem público. As contratações diretas, nesses casos, devem ser justificadas pela autoridade competente, sob pena de cometimento de ato ilegal.

A análise do quanto disposto nos autos, ratificando o entendimento do citado opinativo do CACS – FUNDEB constante das fls. 66 e 67, não nos revela a caracterização de emergência apregoada pelo denunciado, que justificasse a contratação realizada nos valores e prazos acordados, visto que foi mantido o contrato anterior até o final do primeiro semestre do ano letivo, ocorrido em 19 de julho de 2009, portanto, período suficiente para a contratação de nova empresa que atuaria no retorno das aulas municipais, no segundo semestre.

(...)

Diferente do que diz o contraditório, não se encontra nos autos qualquer documento que comprove autorização para a TRANSCOP realizar transporte escolar, o que vai de encontro às normas de habilitação definidas na Lei Federal nº 8.666/93, bem como a Classificação acima transcrita.

(...)

Respeitante à rapidez com que foram efetuados os procedimentos de dispensa de licitação, o Prefeito diverge da posição constante da peça vestibular, alegando, às f. 58 e 59, que a pesquisa de preço foi realizada por telefone e encaminhada via meio eletrônico, o que tornou a entrega imediata. É dito, ainda, que os setores que se manifestaram nos processos questionados estão muito próximos fisicamente, o que facilitou o seus andamentos, de início ao fim, ocorressem no mesmo dia 15-06-2009.

Não haveria irregularidade no fato do processo e ulterior contratação terem ocorrido no mesmo dia, caso TODAS AS ETAPAS TIVESSEM SIDO ATENTIDAS, o que não foi o caso, como se vê no fato de o parecer jurídico, datado de 15-06-20109, ser emitido por um Procurador contratado em 10 de julho de 2009, portanto, mais de 20 dias após a emissão do opinativo, que não tem valor legal, visto ter sido proferido por pessoa não regularizada para tanto (Vide fls. 67 [f. 673 *destes autos*])”

Não se nega que a Corte de Contas adotou os fundamentos contidos no



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

parecer jurídico, exceto quanto à caracterização da situação de emergência e da regularidade do parecer emitido por advogado contratado pelo Município, e, assim, decidiu aplicar ao ora requerido apenas multa simbólica de R\$ 500,00 (f. 675/684). Contudo, observo que o acórdão prolatado pelo TCM se baseia em premissas não comprovadas nestes autos.

A uma, porque o contrato de f. 670/672, supostamente celebrado entre o prefeito e o advogado que subscreveu o parecer de f. 169/170 apresenta graves indícios de falsidade: não foi assinado por testemunhas, não foi publicado na imprensa oficial, nem aparenta ter sido firmado no curso do devido processo administrativo. De fato, sequer faria sentido formalizar um contrato de prestação de serviços advocatícios pelo prazo de 30 (trinta) dias quando o prefeito poderia nomear o referido advogado para ocupar o cargo de Procurador-Geral do Município, como efetivamente o fez em 10/07/2009, por meio de decreto efetivamente publicado na imprensa oficial (f. 673). Na verdade, o advogado Murillo Ribeiro Senna de Pinho já se intitulava Procurador-Geral do Município antes mesmo de sua efetiva nomeação, o que confirma não ter havido mera prestação de serviços advocatícios.

A duas porque o TCM considerou que a suspensão geral dos contratos seria uma mera irregularidade e que a contratação do serviço por preços compatíveis atenuaria parcialmente as diversas falhas apontadas na análise técnica, como se vê no seguinte trecho:

“Desta sorte, vistos, detidamente analisados e relatados, tomando em consideração:

(...)

b) que o Decreto municipal nº138/2009, bem como a argumentação trazida pela defesa revelam que a declaração de situação emergencial no município com a suspensão dos contratos anteriormente firmados, teve como causa apontada má gestão anterior, fato não acolhido pela legislação como causa para tanto”.

c) que, todavia, logrou o Gestor comprovar a ocorrência de tumultuada transição do Poder, a exigir adoção de providências de caráter emergencial, inclusive com busca de documentos na Regional da Corte,



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

fato que ensejou o não cumprimento rigoroso das formalidades exigidas legais exigidas, minimizadas as faltas na medida em que o preço acordado para o novo contrato não extrapolou o quanto estabelecido no anterior (...)"

No entanto, a prova produzida nestes autos indica que a contratação da empresa TRANSCOPS foi direcionada, tendo sido o procedimento licitatório montado apenas para legitimar a contratação informal anterior. Esta conclusão se extrai das seguintes constatações:

a) O procedimento licitatório foi iniciado e concluído praticamente num único dia, 15.06.2009, com a solicitação de despesa, a confecção de detalhada planilha de rotas, o parecer jurídico, o ato de dispensa, a apresentação das propostas e a celebração do contrato foi celebrado (f. 163/203), bem como a autorização para prestação do serviço.

b) O extrato de dispensa de licitação foi publicado em 19.08.2009 (f. 1.289), em evidente ofensa ao disposto no art. 26 da Lei n. 8.666/93, o que negou publicidade ao ato e impediu eventuais interessados pudessem impugnar a escolha dos licitantes "consultados" pela Administração.

c) Não consta que o procedimento de dispensa tivesse sido instruído na forma do art. 26, p. único, I, da Lei n. 8.666/93, com razão da escolha do fornecedor e justificativa de preço.

d) Não há prova de que a empresa TRANSCOP tivesse prestado serviços de transporte escolar em momento anterior ou que tivesse tomado conhecimento da dispensa de licitação por meios regulares.

e) embora se tratasse de contratação emergencial, o contrato foi celebrado com vigência por 12 meses, tempo suficiente para a realização de várias licitações regulares.

Apesar de possível, em tese, que os diversos setores da Prefeitura



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

envolvidos na contratação confeccionassem os documentos a seu cargo em poucos minutos e que tais documentos fossem entregues ao setor subsequente para, ao final, encontrar o Prefeito, isto exigiria que os representantes da empresas consultadas estivessem de prontidão para apresentar imediatamente suas tabelas de preço e assinar o contrato, situação ainda menos plausível para a empresa TRANSCOP, cuja sede fica situada em Itapetinga/BA, a quase 550km de distância de Itaberaba/BA.

Neste particular, é interesse notar que o requerido JOÃO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO afirmou perante o TCM que as empresa participantes da dispensa foram consultadas por telefone e suas propostas de preços apresentadas por meio eletrônico (f. 620/622), porém, não consta dos autos quaisquer mensagens eletrônicas ou mesmo indícios da formalização de pesquisas de preços.

Da mesma forma, o fato de a empresa contratada não ter o prestado transporte escolar ou não ter esta atividade específica indicada em seu registro empresarial não constituem, por si só, qualquer irregularidade. Tanto que não se questiona nestes autos que os serviços tenham sido prestados, o que revela a capacidade operacional da empresa. Contudo, não haveria razão para uma empresa com atuação no sudoeste da Bahia fosse lembrada pela Prefeitura de Itaberaba/BA, sobretudo por não se tratar de empresa de elevado renome e que não possuía nenhuma experiência na prestação de transporte escolar. Trata-se, pois, de circunstâncias que reforçam os indícios de direcionamento da licitação.

De fato, não ficou provado que a TRANSCOP ou seus representantes tivessem participado ativamente dos atos que resultaram na sustação do contrato anterior e da dispensa de licitação, porém, está suficientemente demonstrado que a empresa aceitou ser contratada em circunstâncias suspeitas e que se beneficiou com a prestação do serviço, razão pela qual deverá responder pela prática de atos de improbidade na forma do art. 3º da Lei n. 8.429/92.

Por outro lado, constam dos autos notas fiscais de prestação dos serviços



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

e não foi apurado pelos órgãos de controle nenhuma hipótese de sobrepreço ou desvio de recursos públicos, tendo havido, inclusive, aprovação das constas da Prefeitura neste particular. Assim, o prejuízo causado à União se encerra na possibilidade abstrata de contratação de uma melhor proposta com os recursos do PNATE.

Diante de tantos indícios de irregularidades na contratação, restou comprovado nos autos que o requerido JOÃO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO, praticou diversos atos de improbidade que importaram prejuízo ao erário (e indiretamente, enriquecimento de terceiros), além de violar princípios da Administração Pública, o que, de acordo com o MPF, teria incidido nos tipos descritos no art. 10, I, VIII, XI e XII e /ou art. 11, I, IV, V e VI da Lei n. 8.429/92, abaixo transcritos:

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

(...)



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

De fato, está comprovado que o réu JOÃO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO determinou uma suspensão geral de contratos sem fundamento legal ou justificativa plausível para, com isso, promover o direcionamento de contratação com dispensa de licitação, atos que se enquadram com precisão no art. 10, VIII e XII, e no art. 11, I, da Lei n. 8.429/92, sendo desnecessário o enquadramento dos atos intermediários praticados para alcançar tais finalidades.

Por sua vez, a comprovada atuação de TRANSCOPS – COOPERATIVA DE TERCEIRIZAÇÃO DE TRANSPORTES DO ESTADO DA BAHIA nos atos de improbidade acima indicados se limita à participação na celebração do contrato com burla às regras da Lei n. 8.666/93 e à obtenção de vantagem patrimonial a título de lucro na prestação de serviço de transporte escolar ao Município de Itaberaba/BA, durante o ano de 2009, razão pela qual incidiu no tipo do art. 10, VIII, da Lei 8.429/92.

Ressalto, ainda, que a ocorrência de dano ao erário, nas hipóteses de frustração do caráter competitivo das licitações ocorre em razão do próprio fato, por se presumida a possibilidade de contratação de uma melhor proposta. Nesse sentido, é reiterada a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

“No que tange à possibilidade de imposição de ressarcimento ao erário, nos casos em que o dano decorrer da contratação irregular proveniente de fraude a processo licitatório, como ocorreu na hipótese, a jurisprudência desta Corte de Justiça tem evoluído no sentido de considerar que o dano, em tais circunstâncias, é in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta. Precedentes: REsp 1.280.321/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 9/3/2012. AgRg nos EDcl no AREsp 419.769/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 25/10/2016. REsp 1.376.524/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/9/2014, DJe 9/9/2014. (REsp 728341, DJe 20/03/2017).

Para que não se alegue contradição nesta sentença, repise-se que este



0 0 1 2 2 1 7 0 4 2 0 1 4 4 0 1 3 3 0 4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

Juízo não identificou superfaturamento dos preços, mas entendeu estar comprovado o prejuízo decorrente da perda da chance de se contratar proposta legítima mais vantajosa.

Ademais, a impossibilidade de quantificar o efetivo prejuízo em nada altera a capitulação jurídica do ilícito, sobretudo porque, excetuada eventual prova de que os produtos contratados por meio de licitação com resultado direcionado foram fornecidos com prejuízo para o contratante, a fraude no certame permite presumir o enriquecimento ilícito por parte dos fornecedores, consistente na prestação do serviço com alguma margem de lucro ou simplesmente com o ganho de escala em suas operações comerciais.

Quanto à dosagem da pena a ser aplicada na forma do art. 12, II, da Lei n. 8.429/92, desde logo observo alto grau de reprovabilidade na conduta do primeiro requerido, sustando por meio de um único decreto diversos os contratos administrativos vigentes, pôs em risco a continuidade de serviços públicos essenciais, a pretexto de resguardá-los. Assim, recomenda-a aplicação de reprimenda elevada, levando em conta a culpabilidade e o potencial lesivo da conduta do réu.

Ao descumprir regras básicas previstas na Lei de Licitações, o requerido demonstrou total descaso em relação ao ordenamento jurídico e aos seus deveres institucionais enquanto gestor público. Ademais, as irregularidades perpetradas pelo réu resultaram não resultaram apenas no prejuízo ao erário decorrente da possível contratação de proposta menos vantajosa e na suspensão de contratos eventualmente lícitos e vantajosos, mas também em tumulto administrativo e no envolvimento de terceiros para legitimar fraudes licitatórias.

Nada obstante, o fato de não ter havido superfaturamento ou indícios de má prestação dos serviços, entendo que as sanções políticas a serem aplicadas ao requerido devem alcançar patamar acima da média legal.

No tocante à empresa TRANSCOPS, entendo que sua culpabilidade não



00122170420144013304

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

vai além da prevista para esta espécie de ato de improbidade, consistindo apenas na intenção de obtenção de contrato público sem participar de efetiva concorrência, razão pela qual as sanções devidas ao este requerido deverão ser dosadas em grau moderado.

Ante o exposto, **julgo procedentes os pedidos para:**

a) condenar JOÃO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO pela prática de atos de improbidade que atentaram contra os princípios da Administração Pública (art. 10, VIII e XII e art. 11, I, da Lei n. 8.429/92), aplicando-lhe as seguintes penas:

- ressarcimento integral dos danos causados;
- suspensão dos direitos políticos por 7 (sete) anos;
- multa civil correspondente a 4 (quatro) salários de prefeito à época de seu mandato, devidamente atualizadas até a data do pagamento;
- 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 4 (quatro) anos.

b) condenar TRANSCOPS – COOPERATIVA DE TERCEIRIZAÇÃO DE TRANSPORTES DO ESTADO DA BAHIA, pela prática de atos de improbidade que atentaram contra os princípios da Administração Pública (art. 10, VIII c/c art. 3º da Lei n. 8.429/92), aplicando-lhe as seguintes penas:

- ressarcimento integral dos danos causados;
- suspensão dos direitos políticos por 7 (sete) anos;
- multa civil no valor de 1% (um por cento) do valor efetivamente auferido no contrato direcionado, devidamente atualizada até a data do pagamento;
- 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 4 (quatro) anos.

A responsabilidade pelo ressarcimento ao erário é solidária apenas em



00122170420144013304

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FEIRA DE SANTANA

Processo Nº 0012217-04.2014.4.01.3304 - 1ª VARA - FEIRA DE SANTANA
Nº de registro e-CVD 00752.2018.00013304.2.00745/00128

relação ao lucro obtido pela empresa no contrato, cabendo ao primeiro réu arcar sozinho com os prejuízos porventura apurados em relação aos contratos que foram sumariamente sustados.

Sem condenação em custas e honorários (STJ, REsp 577.804/RS, DJU 14/02/2006).

Caso haja recurso, intimem-se para contrarrazões e remetam-se os autos à superior instância. Caso não haja recurso, certifique-se o trânsito em julgado.

Certificado trânsito em julgado da sentença nestes exatos termos:

a) comunique-se à Justiça Eleitoral a suspensão dos direitos políticos do réu **JOÃO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO** pelo prazo imposto nesta;

b) alimente-se o Cadastro Nacional de Condenados por ato de Improbidade Administrativa (CNJ).

c) registre-se o impedimento de contratar na base de dados do Cadastro Nacional de Fornecedores da Administração Federal (SICAF).

d) cobrem-se as multas civis.

Havendo recurso, intime-se para contrarrazões e remetam-se os autos à superior instância; não havendo recurso, arquivem-se com baixa na distribuição.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Feira de Santana-BA, 3 de setembro de 2018.

(assinado eletronicamente)
ROBSON SILVA MASCARENHAS
Juiz Federal Substituto