



Número: **1001337-48.2019.4.01.3307**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Vitória da Conquista-BA**

Última distribuição : **22/02/2019**

Valor da causa: **R\$ 3.117.923,58**

Assuntos: **Dano ao Erário, Violação aos Princípios Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)	
CLOVES ALVES ANDRADE (REU)	FABIANE AZEVEDO DE SOUZA (ADVOGADO)
COOPERATIVA DO TRABALHO DE TRANSPORTES ALTERNATIVOS (COOTAVIC) (REU)	RUBENY MENDES RODRIGUES FILHO (ADVOGADO) ALESSANDRO BRITO DOS SANTOS (ADVOGADO)
TRANSPORTE E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SMJ EIRELI - ME (SMJ) (REU)	LIGIA COSTA MOITINHO BOTELHO (ADVOGADO)
HERNILDO BANDEIRA ROCHA (REU)	EDVALDO PEREIRA (ADVOGADO)
NAUM TEIXEIRA AMORIM (REU)	EDVALDO PEREIRA (ADVOGADO) KAEGELA PATRICIA ROCHA MILHAZES DE SOUZA (ADVOGADO)
NAUM TEIXEIRA AMORIM PLANALTO-ME (REU)	EDVALDO PEREIRA (ADVOGADO) KAEGELA PATRICIA ROCHA MILHAZES DE SOUZA (ADVOGADO)
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
15003 38386	13/03/2023 21:08	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**Subseção Judiciária de Vitória da Conquista-BA**  
2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Vitória da Conquista-BA

SENTENÇA TIPO "A"

**PROCESSO:** 1001337-48.2019.4.01.3307

**CLASSE:** AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

**POLO ATIVO:** DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO e outros

**POLO PASSIVO:** CLOVES ALVES ANDRADE e outros

**REPRESENTANTES POLO PASSIVO:** LIGIA COSTA MOITINHO BOTELHO - BA41238, RUBENY MENDES RODRIGUES FILHO - BA33686, KAEGELA PATRICIA ROCHA MILHAZES DE SOUZA - BA34254, ALESSANDRO BRITO DOS SANTOS - BA19054, EDVALDO PEREIRA - BA55312 e FABIANE AZEVEDO DE SOUZA - BA25101

SENTENÇA

O MPF ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face dos demandados, imputando-lhe a prática dos atos ímprobos capitulados na Lei nº. 8.429/92.

Narra, em síntese, que:

*“CLOVES ALVES ANDRADE era o prefeito do município à época dos fatos e agiu de forma concertada com os vereadores HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM para a contratação da COOTAVIC, SMJ e NAUM TEIXEIRA AMORIM PLANALTO-ME, dando ensejo à consumação dos atos imputados.*

(...)

*Compulsando os documentos constantes dos processos licitatórios dos Pregões Presenciais nºs 06/2014 (DOC 4) e 17/2014 (DOC 5), o cotejo dos atos relevantes da fase interna com a finalidade prevista nas Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002 não deixa dúvida de que os atos administrativos realizados foram meramente formais e pré-fabricados. A delimitação genérica do objeto a ser contratado, a ausência de estimativa de custos para contratação, os pareceres jurídicos padronizados, a extrema celeridade*



*adotada para o certame, os vícios de publicação, dentre outras irregularidades são elementos probatórios indiretos das fraudes perpetradas nos certames.*

*(...)*

*Pois bem, o Pregão Presencial nº 06/2014, documentado no Processo Administrativo nº 06/2014 (DOC 4), resultou no Contrato Prestação de Serviços nº 04-02/2014. A COOTAVIC foi vencedora do lote global no valor de R\$ 2.163.923,58. Também foi firmado aditivo contratual de 12 meses, a partir de 03/03/2015, mantendo os preços unitários.*

*Já o Pregão Presencial nº 17/2014, documentado no Processo Administrativo nº 23/2014 (DOC 5), resultou no Contrato Prestação de Serviços nº 04/03/2014. A SMJ foi vencedora do lote global no valor de R\$ 930.000,00. Também foi firmado aditivo contratual de 12 meses, a partir de 12/01/2015, no valor de R\$ 24.000,00, passando o valor global a ser R\$ 954.000,00.*

*A sequência cronológica dos eventos dos processos licitatórios supracitados reforça a fraude orquestrada pelos demandados. Foram realizados em apenas 4 dias todos os atos da fase interna dos milionários pregões: requerimento de licitação, autuação, despacho de remessa à contabilidade, levantamento orçamentário, despacho de remessa à procuradoria jurídica, lavratura de parecer jurídico e autorização para formalização do procedimento licitatório. O Pregão nº 06/2014 teve sua fase interna entre 07/01/2014 e 10/01/2014; e o Pregão nº 17/2014, entre 11/02/2014 e 14/02/2014.*

*(...)*

*Nenhum dos requisitos exigidos pela legislação foi cumprido. Além da ausência de qualquer justificativa para requerer a contratação, CLOVES ALVES ANDRADE assentiu com os objetos genéricos dos certames enquanto a legislação exige que sua definição deverá ser precisa, suficiente e clara.*

*(...)*

*Embora as licitações envolvessem vultosas quantias de recursos públicos, comprometendo o equivalente a 15% dos recursos municipais de aplicação obrigatória em educação (art. 212, CF/1988) para o exercício 2014 no caso do Pregão nº 06/2014, CLOVES ALVES ANDRADE não levantou nenhum orçamento de referência para verificar se os preços ofertados eram compatíveis com os praticados no mercado. Dos modelos de carta proposta acostados ao edital, denota-se que não houve sequer o detalhamento dos preços unitários a serem pagos, que comporiam o valor global do contrato, razão pela qual se descumpriu o art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993.*

*(...)*

*A fase externa dos Pregões Presenciais nºs 06/2014 e 17/2014 foi marcada também por outras irregularidades. O prefeito CLOVES ALVES ANDRADE optou apenas pela publicação no Diário Oficial do Município e em jornal de circulação regional (Jornal do Sudoeste). Sucede que não houve publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União. O encargo é previsto no art. 21, I, da Lei nº 8.666/1993, e art. 11 do Decreto nº 3.555/2000, para contratos administrativos financiadas parcial ou totalmente com recursos federais. Para serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00, como é o presente*



*caso, ainda se exige a publicação da convocação dos interessados por meio eletrônico, na internet e em jornal de grande circulação regional ou nacional.*

*(...)*

*Curiosamente, um dos pregões não ocorreu na data prevista em publicação para a sua realização. No Pregão nº 17/2014, a publicação convocava concorrentes para comparecimento em 24/01/2014, mas a sessão pública ocorreu em 07/03/2014, conforme supracitado. Não bastasse, cumpre sublinhar que o Pregão nº 17/2014 veiculou em 19/02/2014 chamamento dos concorrentes para comparecimento em 24/01/2014, data anterior à publicação.*

*(...)*

*Assim, CLOVES ALVES ANDRADE, Prefeito do Município da Planalto à época dos fatos, impulsionou os certames, homologou os procedimentos licitatórios fraudados e assinou os consequentes contratos administrativos. COOTAVIC e SMJ foram as beneficiárias diretas dos atos de improbidade, tendo firmado contratos administrativos nos valores respectivos de R\$ 2.163.923,58 e de R\$ 930.000,00, além do aditivo de R\$ 24.000,00.*

*Tais condutas revelam que CLOVES ALVES ANDRADE, COOTAVIC e SMJ fraudaram os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos deles decorrentes, praticando atos de improbidade previsto no inciso VIII do artigo 10, da lei 8.429/1.992, causando prejuízo ao erário no valor total dos contratos firmados: R\$ 3.117.923,58, valor obtido com a soma dos procedimentos.*

*(...)*

*A despeito da vedação, os contratos de transporte indicados acima serviram para beneficiar os vereadores HERNILDO BANDEIRA COSTA e NAUM TEIXEIRA AMORIM, com a participação de CLOVES ALVES ANDRADE, COOTAVIC, além de NAUM TEIXEIRA DE AMORIM DE PLANALTO ME. A Prefeitura de Planalto firmou o Contrato Prestação de Serviço nº 04-02/2014 com a COOTAVIC, objetivando a prestação de serviços de transporte para a secretaria municipal de saúde. Sucede que parte dos veículos utilizados para execução contratual pertenciam aos vereadores HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM.*

*(...)*

*A primeira constatação trata da vinculação do vereador HERNILDO BANDEIRA COSTA com o ônibus escolar de placa BXC-6068, contratado para prestação de serviço de transporte ao município. Os elementos probatórios iniciais foram corroborados pelos depoimentos de JOSE LAELSIO, motorista do ônibus, principalmente quando afirma que “não possuía contrato com a Prefeitura, mas sim com o Vereador BANDEIRA (...) que todas as prestações de contas era (sic) feita com o Vereador BANDEIRA”*

*(...)*

*O vereador NAUM TEIXEIRA DE AMORIM, por sua vez, prestou serviço de transporte no município de Planalto através da pessoa jurídica NAUM TEIXEIRA DE AMORIM DE PLANALTO ME. De igual modo, embora o objeto*



*restrito a ser investigado, a evolução da investigação e alguns elementos probatórios apresentados – interferência do Prefeito para contratação da empresa do vereador, pagamentos e repasses através de interpostas pessoas – indicam que o contrato serviu como caminho favorecer o vereador.*

*(...)*

*O afastamento do sigilo bancário obtido no processo nº 2090-90.2017.4.01.3307 confirmou o vínculo entre os vereadores e as pessoas jurídicas, demonstrando que os parlamentares locais eram os destinatários finais dos recursos pagos pela Prefeitura.*

*Identificou-se que REGINA SOUSA MOURA, contratante fictício com a Prefeitura, efetuava transferências periódicas para o vereador HERNILDO.*

*(...)*

*Até mesmo o filho do vereador, Frederico Moura Bandeira, foi utilizado para servir de passagem para receber e repassar o dinheiro destinado ao vereador HERNILDO. Percebe-se da tabela anexa que José Laelsio, o motorista do caminhão, recebeu R\$ 1.000,00 em 10 de maio de 2013 e, no mesmo dia, transferiu os recursos para o vereador.*

*(...)*

*O vereador NAUM TEIXEIRA AMORIM foi agraciado por depósitos regulares da COOTAVIC. O extrato anexo demonstra o pagamento mensal de R\$ 9.500,00 de março de 2014 a janeiro de 2015, período coincidente com o contrato de transporte mantido com a Prefeitura.*

*(...)*

*Vê-se a partir da descrição de apresentada acima a presença de elementos típicos de improbidade administrativa. Testemunhas e documentos apontam que o contrato de transporte com a Prefeitura de Planalto foi forjado para esconder a participação do vereador HERNILDO BANDEIRA COSTA. Do mesmo modo, a confusa relação de transporte entre a NAUM TEIXEIRA DE AMORIM DE PLANALTO MÉ e a COOTAVIC, ambas com participação do vereador NAUM TEIXEIRA DE AMORIM, reforçam do mesmo a violação à norma constitucional do art. 29, inciso IX, Constituição Federal, configurando o ato de improbidade narrado no art. 11, inciso I, Lei nº 8.429/1992.*

*Tais condutas revelam que CLOVES ALVES ANDRADE, na condição de prefeito municipal, para além de concorrer para contratação das pessoas jurídicas, avalizou as operações financeiras que beneficiaram os parlamentares do município. A COOTAVIC, na condição de contratada, concorreu para os atos de improbidade. HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM violaram a impessoalidade e, por pessoas interpostas, disponibilizaram seus veículos para prestação de serviços.*

*(...)*

*O direcionamento de contratação a determinada pessoa jurídica é fraude ao regramento constitucional inserido no artigo 37 da Constituição Federal. Os pregões presenciais nºs 06/2014 e 17/2014 foram todos voltados à*



*contratação das demandadas COOTAVIC e TRANSPORTE E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SMJ EIRELI – ME, pois não passou de uma reunião de documentos aleatórios que visaram dar aparência de legalidade a um ato pré-ajustado entre as partes para frustrar a licitude do procedimento. A ausência de preço referencial de mercado demonstra claramente o direcionamento do procedimento licitatório, eis que sem haver um parâmetro objetivo, não se sabe de que modo a Administração Municipal conseguiu avaliar a qualidade da proposta apresentada pela contratada – se vantajosa ou não. A ação decorreu de vontade direta e consciente de todos os beneficiários, COOTAVIC e SMJ. A relevância do serviço para o município de Planalto e a dimensão territorial da cidade permitem reconhecer que CLOVES ALVES ANDRADE sabia da irregularidade contratual.*

(...)

*Assim agindo, os demandados praticaram os atos de improbidade previstos nos incisos XI e XII do art. 9º, no artigo 10, I, VIII e XI e art. 11, caput, todos da Lei nº 8.429/1992, causando prejuízo ao erário, e o previsto no art. 11, caput.*

(...)

*Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer seja a ação julgada procedente, condenando os demandados nas sanções do artigo 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/92 e em dano moral coletivo proporcional à lesão causada à sociedade local”.*

A inicial veio acompanhada de documentos.

Defesas prévias apresentadas pelos requeridos: CLOVES ALVES ANDRADE (id 48625617), NAUM TEIXEIRA AMORIM E NAUM TEIXEIRA AMORIM PLANALTO ME (id 48994985), TRANSPORTE E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SMJ EIRELI (id 49124455), HERNILDO BANDEIRA COSTA (id 53864561), COOPERATIVA DO TRABALHO DE TRANSPORTES ALTERNATIVOS - COOTAVIC (id 337087371).

Instado a se manifestar, o MPF rebate as preliminares suscitadas (id 341298874).

O MPF suscitou a possibilidade de acordo, porém este se logrou êxito (id 349101465), eis que os demandados, devidamente intimados, não concordaram com a proposta e/ou quedaram-se inertes.

Decisão de id 341456926, ao passo em que afastou as preliminares suscitadas, recebeu a inicial.

Notificada, a requerida TRANSPORTE E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SMJ EIRELI apresentou contestação (ID 396378860). Em síntese, alega: ilegitimidade passiva, ausência de individualização da conduta da acionada e ausência de provas.

Após a COOPERATIVA DO TRABALHO DE TRANSPORTES ALTERNATIVOS – COOTAVIC apresentou contestação (id 537417396). Em resumo alega: ilegitimidade passiva e inexistência de ato ímprobo.



HERNILDO BANDEIRA ROCHA apresentou contestação em id 813371087 aduzindo, em síntese que “não prospera a alegação de que o Requerido procedeu de maneira ímproba, sobretudo diante inexistência de quaisquer vínculo jurídico com a empresa referida, tampouco, pode-se sustentar que as transferências esporádicas juntadas anexadas na exordial cível são indícios que comprovem que o mesmo possuía algum tipo de autoridade sobre o referido contrato”.

Por sua vez, CLOVES ALVES ANDRADE, em id 816333052, apresenta contestação, arguindo sua ilegitimidade passiva. Pretexta que as mudanças introduzidas pela Lei 14.230/2021 devem ser consideradas no julgamento da causa, notadamente a introdução de novos elementos antes não contidos na microssistema punitivo. No mérito, alega que *“Ao contrário do quanto afirmado pelo Autor, ao acionado, na qualidade de prefeito municipal, competia apenas a homologação e adjudicação do objeto da licitação, nos termos do art. 43, VI, da Lei 8.666/938, cabendo aos membros da comissão de licitação a realização dos demais atos relativos aos certames licitatórios. O simples fato de o acionado ter homologado e adjudicado o procedimento licitatório não configura improbidade e nem crime como já decidiu o C. STF, nos autos do INQ 2664”*.

Por fim, NAUM TEIXEIRA AMORIM apresentou contestação (id 832042603). Alega que arrazoado inicial é lacunoso, não identificando com precisão a conduta ímproba inculcada de má fé atribuída ao demandado e, muito menos evidencia o prejuízo causado ao erário público, situação tida por essencial para incidência da Lei de Improbidade Administrativa, devendo conduzir ao seu arquivamento.

Manifestação do MPF (id 881571066), refutando as preliminares e pugnando pelo prosseguimento do feito.

Decisão de id 982675147 saneou o feito, resolvendo as questões processuais pendentes e delimitando as questões de fato sobre as quais deveriam recair a atividade probatória. Na referida decisão, foi determinada a produção de prova testemunhal, com designação de audiência.

Apresentado rol de testemunhas pelas partes interessadas, decisão de id 1066113753 designou audiência a ser realizada no Juízo.

Audiência realizada neste Juízo em id 1251721287 e mídias correspondentes em sequência.

O MPF apresentou memoriais através do documento ID 1320882267, ao tempo em que os réus apresentaram memoriais através dos documentos IDs 1354369775 (HERNILDO BANDEIRA ROCHA), 1358311279 (NAUM TEIXEIRA AMORIM E NAUM TEIXEIRA AMORIM PLANALTO- ME), 1370355248 (COOPERATIVA DO TRABALHO DE TRANSPORTES ALTERNATIVOS - COOTAVIC), 1377339289(CLOVES ALVES ANDRADE) e 1379382763 (TRANSPORTE E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SMJ EIRELI).

Vieram-me os autos conclusos.

É no que interessa o relatório. **Decido.**



## - Das questões prévias

A despeito das preliminares já terem sido rechaçadas quando da decisão saneadora, volto a frisar as razões pelas quais foram devidamente afastadas, eis que em sede alegações finais alguns dos réus reprisaram algumas das preliminares.

Afasto a preliminar aventada pelo requerido Clóvis Alves Andrade defendendo a impossibilidade de aplicação da Lei n. 8.429/92 aos agentes políticos.

Sustenta, em síntese, que os agentes políticos (leia-se prefeito), ao praticar atos de improbidade administrativa, respondem por crime de responsabilidade, de acordo com o Decreto-lei n. 201/1967, tendo em vista o critério da especialidade, consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (Reclamação n. 2138/00).

Ocorre que, mencionada decisão restringiu-se aos casos de ministros de Estados, os quais têm foro especial por prerrogativa de função, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, nos termos do art.102, I, c, da Constituição Federal. Ainda que assim não fosse, a decisão apontada, além de não ser vinculante, tampouco possui eficácia erga omnes – aproveitando seus efeitos somente às partes.

Com efeito, o caso em apreço refere-se a ato de improbidade imputado a ex-prefeito, já tendo sido proferidas várias decisões no sentido de que estes agentes políticos respondem em sede de ação civil pública, nas hipóteses de improbidade administrativa, uma vez que não se enquadram dentre as autoridades submetidas aos crimes de responsabilidade, o que corrobora a inaplicabilidade do entendimento sufragado na reclamação 2.138-6/DF, pelo colendo STF. (Precedentes: STF Rcl 2.790/SC, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 4.3.2010; STJ AgRg no REsp. 1.243.998/PB, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 18.12.2013. STJ -AGRESP 201200837366, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:13/05/2016).

Além disso, o STF, nos autos do RE 976566 (Tema 576) - diferente do que defende o requerido –, firmou tese, em 26/09/2019, no sentido de que “**O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias**”.

Com isso, resta rejeitada a preliminar suscitada.

O requerido CLOVES ALVES ANDRADE alega sua respectiva ilegitimidade passiva, ao fundamento de que não houve de sua parte ingerência no procedimento licitatório, bem como por ausência de individualização da conduta e descrição da fraude.

Pois bem. Dever rememorar que, com base na teoria na asserção, as condições da ação, entre elas a legitimidade *ad causam*, devem ser avaliadas *in status assertionis*, limitando-se ao exame do que está descrito na petição inicial, não cabendo ao Juiz, nesse momento, aprofundar-se em sua análise, sob pena de exercer um juízo de mérito.



Nessa toada, tenho que acerca do aludido requerido a incoativa destaca a sua participação na licitação, tendo sua conduta supostamente contribuído para dar aparência de legalidade a um certame sem a cuja competitividade e a seletividade esperadas pela legislação. Com isso, existindo indícios de que a licitação foi fraudada, mister a permanência do aludido requerido no polo passivo da presente ação, para que seja apurada sua eventual participação no possível esquema de fraude.

Muito embora alegue ausência de individualização da conduta, cediço que para além do dever de escolha do melhor licitante, subsiste o poder-dever constitucional do gestor público de fiscalizar as obras contratadas. Destarte, existindo fortes elementos de malversação de recursos públicos, patente a necessidade do gestor municipal no polo passivo do presente feito.

De igual forma, o entendimento alhures está em consonância com a Jurisprudência Pátria:

“(…) A alegação de descentralização da administração municipal não se presta a isentar de toda e qualquer responsabilidade o ex-Prefeito, quanto à regularidade da aplicação das verbas públicas federais repassadas à Edilidade, durante seu mandato. Isso porque, como gestor máximo do Município, cabe a ele ordenar as despesas, acompanhar a aplicação dos recursos públicos alocados à Municipalidade e fiscalizar o trabalho dos seus subordinados, que, a propósito, são por ele escolhidos, para os cargos de maior envergadura. Destarte, o ex-prefeito detém legitimidade passiva na ação civil pública por ato de improbidade administrativa em que se alega a malversação dos recursos públicos postos à aplicação durante sua gestão. "In casu, conquanto os recursos advindos do FUNDEF fossem administrados e aplicados pela Secretária de Educação do Município, também condenada neste processo, não resta dúvida sobre a responsabilidade do réu/apelante, na alegada malversação de tais recursos financeiros, de modo que se legitima a sua inclusão no polo passivo desta demanda, pois, à época dos fatos apontados neste processo, estava ele investido no cargo de Prefeito do Município de Caucaia/CE e, nesta condição, tinha o poder-dever constitucional de fiscalizar todos os atos de seus subordinados, inclusive aqueles praticados por delegação de competência. Rejeita-se, portanto, a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam" (TRF5, 4T, AC 541943, Rel. Des. Federal Lázaro Guimarães, j. em 17.09.2013). "A legitimidade passiva do ex-prefeito é patente, já que o prefeito, como ordenador de despesas, tem total responsabilidade pelas despesas realizadas durante sua gestão, decorrendo da condição de corresponsabilidade com os atos praticados por seus subordinados gestores da coisa pública" (TRF5, 3T, AC 543509, Rel. Des. Federal Marcelo Navarro, j. em 27.06.2013).

Melhor sorte não assiste à alegação de ilegitimidade suscitada pela requerida COOPERATIVA DO TRABALHO DE TRANSPORTES ALTERNATIVOS – COOTAVIC.

Defende que não é parte legítima, eis que por se tratar de uma cooperativa os



valores recebidos são partilhados entre seus sócio-cooperados.

Como bem apresenta o MPF *“Ao contrário do que foi apresentado como argumento para sua defesa, ainda que os valores auferidos não tenham sido partilhados entre os seus sócio cooperados, a autonomia jurídica da pessoa jurídica lhe confere legitimidade para responder pelos atos que realiza como tal. A pessoa jurídica, se for supostamente beneficiária de ato ímprobo, tem legitimidade para figurar no polo passivo de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, consoante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ. Segunda Turma. REsp nº 1186389 2010.00.54451-5. Rel. Min. César Asfor Rocha. DJE 07/11/2016)”*.

Com efeito, de acordo com a narrativa do MPF a aludida cooperativa responde como terceiro beneficiário de atos ímprobos, eis que *“a cooperativa participou do ato narrado in status assertionis como fraude na licitação e na execução contratual, tendo firmado contrato administrativo e recebido valores da administração municipal”*. Logo sua legitimidade passiva decorre do conceito ampliado do quanto dispõe o art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa.

Cediço que todos aqueles que participaram ou se beneficiaram do ato atacado, direta ou indiretamente, devem figurar no polo passivo das ações de improbidade administrativa. Agregue-se, outrossim, que o parágrafo 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92 somente impõe a extinção prematura da ação por ato de improbidade administrativa quando reste cabalmente demonstrada a inexistência do ato de improbidade, a improcedência da ação ou a inadequação da via processual eleita, o que não se verifica na hipótese vertente.

A questão da efetiva responsabilidade pelos atos narrados, todavia, é questão meritória e deve ser resolvida após instrução processual.

## **Passo ao exame do mérito.**

### **1. FUNDAMENTAÇÃO**

#### **1.1 DOS ATOS ÍMPROBOS**

O MPF alega que os requeridos praticaram atos ímprobos previstos na Lei 8.429/92, em virtude da prática, de forma consciente e voluntária, de atos de improbidade administrativa em razão de fraude à licitação, terceirização ilícita, execução inadequada do contrato administrativo e desvio de recursos públicos e ainda enriquecimento ilícito.

De forma resumido defende o MPF o seguinte: *“o contrato de transporte da Prefeitura de Planalto com a COOTAVIC e as subcontratações com REGINA MOURA e com NAUM TEIXEIRA DE AMORIM DE PLANALTO ME teve o condão de esconder a participação do vereador HERNILDO BANDEIRA COSTA – real proprietário do ônibus supostamente pertencente a Regina –, bem como do vereador NAUM TEIXEIRA DE AMORIM. Tais condutas*



*revelam que CLOVES ALVES ANDRADE , na condição de prefeito municipal, para além de concorrer para contratação viciada das pessoas jurídicas, avalizou as operações financeiras que beneficiaram os parlamentares do município e que implicaram em enriquecimento ilícito deles. A COOTAVIC, na condição de contratada do Município de Planalto, concorreu para os atos de improbidade em benefício dos parlamentares HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM , que, repita-se, enriqueceram ilicitamente com as subcontratações indevidas e ilegais.*

Como se nota, a presente ação foi promovida objetivando o enquadramento do réu em ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 9º (enriquecimento ilícito), da Lei nº 8.429/92.

Nesse sentido, o despacho saneador foi suficiente preciso ao destacar de forma clara a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável aos réus:

*Depreende-se pela inicial que o MPF entende que a só tempo os réus incidiram nos artigos 9º, 10 e 11, respectivamente nos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito, Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário e Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública.*

*Considerando, pois, a nova visão instituída pela Lei nº 14.230/2021, **deve ser aplicado aqui o princípio da consunção** que segundo Cezar Roberto BITENCOURT (2011, p.226)<sup>[1]</sup>: “Pelo princípio da consunção, ou absorção, a norma definidora de um crime constitui meio necessário ou fase normal de preparação ou execução de outro crime. Em termos bem esquemáticos, há consunção quando o fato previsto em determinada norma é compreendido em outra, mais abrangente, aplicando-se somente esta. Na relação consuntiva, os fatos não se apresentam em relação de gênero e espécie, mas de minus e plus, de continente e conteúdo, de todo e parte, de inteiro e fração”.*

*Isto significa dizer que para realizar os atos de Improbidade Administrativa que importam enriquecimento ilícito, as demais condutas (dano ao erário e/ou ofensa ao princípios administrativos) caracterizam desdobramento causal de uma única ação, qual seja, causar (ou dar causa) o enriquecimento ilícito.*

*Em resumo, pelo princípio da consunção, quando um ato de improbidade é meio para a prática de outro, é ele absorvido por aquele ato-fim, de modo que se deve responder apenas por esse último ato.*

*De par com isso, preceitua o art. 17, § 10-D que “Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei”.*



*Assim, Matheus de Carvalho em sua obra Lei de Improbidade Comentada – Atualizada com a Lei 14.320/2021 – pag. 124 destaca que “Dessa forma, em regra, o ato de improbidade que enseja enriquecimento ilícito do agente pode, ao mesmo tempo, causar danos patrimoniais ao erário e violar princípios da Administração Pública. Caso isso aconteça, a infração mais grave irá absorver as mais leves, e a capitulação deverá se pautar na infração prevista no art. 9º da Lei 8.429/1992”.*

*Ante todo o exposto, os réus devem responder tão somente pelo art. 9º da Lei nº 8.429/1992, pois a conduta de ensejar enriquecimento ilícito é o ato fim, sendo também a modalidade mais grave e, portanto, com sanções mais rigorosas.*

*Friso, por oportuno, que a novel legislação estipula em seu art. 17. § 10-C que “Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor”.*

*Ou seja, a decisão que ora se costura está em total consonância com o que determina a legislação, de forma que foi necessário indicar com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável aos réus, eis que doravante se mostra impossível modificar a capitulação apresentada pelo autor. Bem diferente da sistemática anterior, cuja capitulação se mostrava bastante flexível e fluída – e o magistrado, desde que não modificasse os fatos, poderia dar capitulação diversa da requerida.*

Mister destacar, uma vez mais, que com as alterações promovidas com a Lei 14.230, diversos artigos da lei de Improbidade Administrativa (LIA) foram modificados. Assim, com as mudanças da nova lei, os dispositivos mencionados na peça acusatória passaram a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 9º** *Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)*

(...)

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



*XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”.*

Diante destas alterações, o STF fora instado a se manifestar sobre a constitucionalidade de alguns dispositivos do novo regramento e, por meio do [ARE 843989](#), com repercussão geral, estabeleceu alguns parâmetros:

**1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo;**

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

**3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.**

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Pois bem. Em substancial decisão saneadora foram discriminadas as questões de fato e de direito sobre as quais deveria incidir a atividade probatória, existência de irregularidades praticadas nos Pregões Presenciais nºs 06/2014 e 17/2014 (realizados para contratação de serviço de transporte), levando à contratação de pessoa jurídica sem aptidão técnica a executar o contrato e que se utiliza de pessoas interpostas como sócios (mera simulação para esconder o direcionamento do resultado, tudo o fito favorecer vereadores da cidade (enriquecimento ilícito).

Passo à análise das provas.

#### **A. Das irregularidades efetivadas nos Pregões Presenciais nºs 06/2014 e 17/2014**

Inicialmente impõe a ressalva de que, muitas vezes, a caracterização de um ato ímprobo não se dá pela análise isolada de um fato ou conduta, mas sim pelo cotejo dos fatos que circundam a situação fática posta em julgamento.



No caso dos autos, tenho que o acatamento ou não da tese autoral (prática de atos de improbidade pelos requeridos) perpassa inexoravelmente pela avaliação conjunta e concatenada de todas as circunstâncias que gravitam em torno da contratação das empresas requeridas.

Da farta documentação adunada aos autos, extraem-se diversos atos/fatos ocorridos no processo de contratação que evidenciam favorecimento das empresas contratadas.

Senão vejamos.

De proêmio, é bom destacar que esta magistrada já considerou, em diversas outras ações civis de improbidade, que o fato de a contratação ter ocorrido de forma açodada não leva inexoravelmente à conclusão de que houve ardil na escolha da empresa.

No entender desta magistrada, essa tem sido a praxe em diversos municípios que, de forma açodada, lançam edital de licitação e em poucos dias já finalizam o procedimento. Embora a prática não seja recomendada (pois caso houvesse programação estrutural, não haveria necessidade de o certame ser efetivado de forma abrupta), fato é que, muitas vezes, assim se age no intuito de agilizar o certame para evitar uma omissão em serviços essenciais da municipalidade. Ou seja, a rapidez do processo em si não tem o condão de respaldar o enquadramento das condutas dos requeridos em um dos tipos descritos na LIA.

Ocorre que tal entendimento não afasta a possibilidade de se reconhecer que pode, sim, o processo licitatório rápido ao extremo, desrespeitar regras basilares da legislação – desde que presentes outras circunstâncias – justamente para encobrir situações de fraude.

É que restou provado nestes autos.

O MPF trouxe aos autos, os processos licitatórios dos Pregões Presenciais nºs 06/2014 (DOC 4 - id 34942961 - Pág. 4 e seguintes) e 17/2014 (DOC 5 - 34967474 - Pág. 1 e seguintes).

Defende que os aludidos procedimentos apresentam delimitação genérica do objeto a ser contratado, a ausência de estimativa de custos para contratação, os pareceres jurídicos padronizados, a extrema celeridade adotada para os certames, os vícios de publicação, dentre outras irregularidades.

Especificamente sobre a delimitação do objeto não coaduno com o quanto defendido pelo MPF.

Analisando minuciosamente os aludidos processos licitatórios, tem-se que quando da descrição dos respectivos objetos de cada edital (34942963 - Pág. 3) há, em princípio, uma descrição genérica (transporte escolar de alunos), todavia, vinculado ao Anexo I de cada um desses editais.

Estes anexos, por sua vez discriminam de forma pormenorizada a quilometragem de cada um dos trechos em que o serviço será prestado (Anexo I Pregão Presencial nº 06/2014 -34942964 - Pág. 7 e Anexo I Pregão Presencial nº 17/2014 - 34967478 - Pág. 11).



Já o segundo fundamento trazido pelo MPF parece ter coerência, qual seja, “em que pese as licitações inquinadas envolverem vultosas quantias de recursos públicos, carecem de orçamento de referência para verificar se os preços ofertados eram compatíveis com os praticados no mercado”.

De fato, não há nos processos acima destacados qualquer cotação inicial sobre o valor de combustível, por exemplo, que justifique o valor destacado para cada processo licitatório.

Pior que isso, a publicidade foi flagrantemente desrespeitada nos aludidos certames, haja vista que se realizou de forma precária limitada a publicação de aviso no Diário Oficial do Município e em jornal de circulação regional (Jornal do Sudoeste). Não houve publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União.

Tal obrigação é prevista no art. 21, I, da Lei nº 8.666/1993, para contratos administrativos financiadas parcial ou totalmente com recursos federais, como no caso dos autos, que envolve verbas do FUNDEB, repassadas pela União:

*Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:*  
*(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*I - no **Diário Oficial da União**, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;*  
*(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

As irregularidades não param por aí. Para serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00, como é o presente caso, ainda se exige a publicação da convocação dos interessados por meio eletrônico, na internet e em jornal de grande circulação regional ou nacional, conforme previsão no art. 11 do Decreto nº 3.555/2000:

*“Art. 11. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:*

*I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em função dos seguintes limites:*

*a) para bens e serviços de valores estimados em até R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais):*

- 1. Diário Oficial da União; e*
- 2. meio eletrônico, na Internet;*

*b) para bens e serviços de valores estimados acima de R\$*



160.000,00 (cento e sessenta mil reais) até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais): [\(Redação dada pelo Decreto nº 3.693, de 2000\)](#)

1. Diário Oficial da União;
2. meio eletrônico, na Internet; e
3. jornal de grande circulação local;

c) para bens e serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais): [\(Redação dada pelo Decreto nº 3.693, de 2000\)](#)

1. Diário Oficial da União;
2. meio eletrônico, na Internet; e
3. jornal de grande circulação regional ou nacional”

Também não foi observado o prazo mínimo entre a publicação do aviso de licitação e a sessão de julgamento. Para a realização de licitações de serviços de grande vulto, a Lei nº 8.666/1993 preconizava um lapso mínimo de 30 dias (art. 21, § 2º, II, “a”).

No caso em cotejo, as publicações ocorreram cerca de 15 dias antes da realização do pregão presencial: publicação no Diário Oficial do Município em 14/01/2014 e a realização do Pregão Presencial nº 06/2014 em 28/01/2014 (DOC 4 – id ); bem como publicação no Diário Oficial do Município em 19/02/2014 e a realização do Pregão Presencial nº 17/2014 em 07/03/2014 (DOC 5).

Não bastasse, todas essas ilegalidades, um dos pregões não ocorreu na data prevista em publicação para a sua realização. No Pregão nº 17/2014, a publicação convocava concorrentes para comparecimento em 24/01/2014 (id 34967482 - Pág. 7), mas a sessão pública ocorreu em 07/03/2014 (id 34967477 - Pág. 5).

Os vícios apontados comprometeram a competitividade e são indicativos seguros do direcionamento das contratações, valendo salientar que no Pregão Presencial nº 06/2014 disputaram o certame apenas a COOTAVIC e a COOPERCONQUISTA, e no Pregão Presencial nº 17/2014 compareceu como interessada apenas a SMJ.

Cediço que a Constituição Federal estabelece que as obras, compras e serviços serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, Inc. XII). De par com isso, pelo princípio da publicidade, a Administração Pública não deve cometer atos obscuros, à revelia da sociedade e dos órgãos de controle, devendo divulgar suas ações de forma ética e democrática.

A publicidade dos atos da Administração, na área de licitação pública, é, pois, de relevante interesse para os concorrentes, pois estes terão certeza do que



está ocorrendo nas diversas etapas do processo, bem como os possibilita elaborar planejamentos e recursos administrativos em caso de descontentamento com alguma decisão que venha a ser tomada pela comissão de licitação, ou mesmo se houver alguma irregularidade ou ilegalidade no processo. Por outro lado, confere à Administração a certeza de que a competitividade restará garantida, para a seleção da proposta mais vantajosa.

Neste contexto, a Lei nº 8.666/93 (artigo 21), prevê a obrigatoriedade da publicação dos avisos contendo os resumos dos editais das concorrências e das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, mesmo que sejam realizados no local da repartição interessada, por pelo menos uma vez, no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

Em resumo, o Princípio da Publicidade é de extrema relevância no que tange ao processo licitatório, tanto para os envolvidos no certame, como para a sociedade.

No caso dos autos, restou claro que o princípio da publicidade restou desrespeitado em diversas oportunidades, em ambos os processos licitatórios (Pregão Presencial nº 06/2014 e Pregão Presencial nº 17/2014).

Tratando-se de ato ímprobo, no entanto, cediço que, para além do descumprimento dos princípios da administração é preciso restar devidamente comprovado dolo específico de que as praticas abusivas foram praticadas no intuito de enriquecimento ilícito, dano ao erário ou em descumprimento de princípios administrativos.

Veja que o elemento primordial perpassa pela análise do dolo específico em praticar um ato ímprobo, o que no caso dos autos, entendo restou comprovado, ao menos em relação ao Pregão Presencial n. 06/2014 em que sagrou-se vencedora a COOTÁVIC. Isso porque as provas constante dos autos são contundentes no sentido de que o contrato de transporte escolar de alunos, embora devesse ter sido prestado pela COOTÁVIC, em verdade, por meio de conchavo fraudulento, acabou sendo prestado por meio dos vereadores HERNILDO BANDEIRA COSTA e NAUM TEIXEIRA AMORIM.

Ou seja, para além das ilegalidades acima temos ainda outras provas, ainda mais contundentes, acerca da unidade de propósitos de impedir a competitividade e escolha das melhores propostas, de forma a frustrar a licitude do processo licitatório. Tudo como forma de favorecer a contratação de empresas de vereadores da época: HERNILDO BANDEIRA COSTA e NAUM TEIXEIRA AMORIM.

É que passo a demonstrar doravante.

**A. Da fraude envolvendo a prestação de serviço de transporte de alunos por meio da subcontratação de empresas de vereadores da época: HERNILDO BANDEIRA COSTA e NAUM TEIXEIRA AMORIM.**



Cediço que, a despeito da vedação ao Poder Executivo de firmar contrato ou oferecer algum benefício em decorrência dele em favor dos membros do Poder Legislativo (Art. 54 da Constituição Federal de 1988; art. 85, I, da Constituição do Estado da Bahia e art. 61, I, "a", da Lei Orgânica do Município de Planalto/BA), as provas constante dos autos são contundentes no sentido de que o contrato de transporte escolar de alunos serviu para beneficiar os vereadores HERNILDO BANDEIRA COSTA e NAUM TEIXEIRA AMORIM, com a participação dos demais réus.

A Prefeitura de Planalto firmou o Contrato Prestação de Serviço nº 04-02/2014 com a COOTAVIC, objetivando a prestação de serviços de transporte escolar. Sucede que parte dos veículos utilizados para execução contratual pertencia aos vereadores HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM.

Senão vejamos.

A primeira constatação trata da vinculação do vereador HERNILDO BANDEIRA COSTA com o ônibus escolar de placa BXC-6068, contratado para prestação de serviço de transporte ao município.

No depoimento de JOSE LAELSIO, motorista do referido ônibus (durante a CPI instaurada pela Câmara municipal de Planalto - ID 34967484 - DOC 6), este afirmou que *"não possuía contrato com a Prefeitura, mas sim com o Vereador BANDEIRA (...) que todas as prestações de contas era (sic) feita com o Vereador BANDEIRA"*.

De par com isso, tem-se diversos extratos do depoimento de JOSÉ LAELSIO que são reveladores desta situação: *"(...) que nunca recebeu dinheiro nenhum da prefeitura e sim do Vereador Bandeira, o valor de R\$ 750,00, que possui conta bancária no Banco do Brasil no Município de Planalto, que quando do primeiro pagamento ele foi procurado pelo Vereador Bandeira, para transferir sua conta de poupança para corrente, para fornecer o número da conta, que lá seria depositado o valor acertado de R\$ 750,00, entretanto, caiu um valor a mais, valor este de R\$ 3.750,00, o próprio vereador quem sacou então este valor e passou ao depoente os R\$ 750,00, ficando com os 3.000,00 restantes, que dos próximos pagamentos isso não mais ocorreu que nos demais meses o próprio vereador na sua residência (DO VEREADOR) entregava o dinheiro em espécie ao depoente (...)"*

Ouvida em juízo, a referida testemunha ratificou as declarações acima ao afirmar (ID 1251851779): que em 2013 era motorista de ônibus do transporte escolar; que foi contratado pelo vereador Bandeira; que não sabe quem era o proprietário do ônibus; que o contrato era verbal; que recebia R\$ 750,00; que apenas o primeiro pagamento foi em conta bancária; que os demais foram feitos na casa dele em espécie.

Igualmente outra testemunha chave foi a testemunha ALFREDO NUNES DOS SANTOS, proprietário do único posto de combustível do Distrito de Lucaia.

Durante a CPI instaurada pela Câmara municipal de Planalto este fora ouvido e prestou o seguinte depoimento (ID 34967485 - DOC 7): *"(...) que quando o*



*ônibus era conduzido pelo Sr. Laelsio os abastecimentos eram realizados à prazo; que quem pagava as despesas de abastecimento do referido veículo era o vereador Bandeira, que o Sr. Laelsio assinava notas e que estas notas eram resgatadas pelo vereador e pagas através de dinheiro e de cheques, mas sempre cheques de terceiro (...); que sempre ouviu falar que de que o referido veículo pertencia ao vereador Bandeira e que prestava serviço à Prefeitura”*

Em juízo a referida testemunha também confirmou, em linhas gerais as declarações anteriormente prestadas, quando disse (ID 1251851779): que em 2013 possuía um posto de combustível em Lucaia; que era o único posto do distrito; que o ônibus contratado pela prefeitura para o transporte escolar abastecia com regularidade no posto; que o motorista era José Laércio e depois Nelito; que recebeu apenas um pagamento do Sr. Hernildo Bandeira em cheque; que os demais pagamentos foram feitos ao outro sócio e ao frentista; que acredita que o veículo era do Hernildo; que à época ele era vereador que o pagamento normalmente era mensal.

Outrossim, em juízo, as testemunhas VANESSA AZEVEDO LOPES e ERINALDO ROCHA DA LUZ ratificaram, em linhas gerais, as declarações prestadas na CPI da Câmara de Vereadores de Planalto/BA (id 34977551 e 34977549, respectivamente), no sentido de que a contratação da empresa NAUM TEIXEIRA AMORIM PLANALTO-ME (pertencente ao vereador NAUM TEIXEIRA), por meio da associação de estudantes, deu-se por pedido do então prefeito (CLOVES ALVES).

Em depoimento, a testemunha VANESSA disse (ID 1251851776): que a associação de estudantes de Planalto tinha relação com a empresa Naum; que a Naum prestava serviço de transporte a associação; que o pagamento a empresa Naum era parte da prefeitura e parte da associação; a parte da associação era de dois e quinhentos reais e era entregue ao vereador Naum mediante recibo; que o Prefeito Clóvis pediu para contratar a empresa de Naum; que o antecessor que prestava serviço, Marcão, era oposição e Naum era situação; que o serviço foi executado; que o valor pago a Naum era o mesmo pago ao prestador anterior e o serviço era prestado.

Igualmente, a testemunha ERINALDO disse (ID 1251851776): que se reuniu com o Prefeito Clóvis para deliberar sobre a ajuda para associação de estudantes; que foi informado na reunião que o serviço seria prestado pela empresa de Naum; que a empresa de Naum não apresentou a documentação de regularização perante a AGERBA; que os serviços foram prestados a contento.

Temos ainda as informações prestadas pela pessoa REGINA SOUSA MOURA, suposta proprietária do ônibus.

Durante a CPI instaurada pela Câmara municipal de Planalto, ela depôs no seguinte sentido (ID 34967486 - DOC 8): *“(...) que o primeiro motorista do ônibus não foi a depoente quem contratou, mas sim o Sr. Zezinho, que é representante do município no Distrito de Lucaia e o mesmo indicou o referido motorista, que não sabe declinar o nome do motorista, que não conhece o Sr. José Laelsio (...) disse que é cunhada do vereador Hernildo Bandeira, que na medida do possível confia no vereador”*.



Em juízo, ouvida como declarante (ID 1251851776), REGINA SOUSA disse: que adquiriu o ônibus, que foi contratado pela prefeitura para prestação de serviço; que adquiriu o veículo pelo valor de trinta mil reais; que os depósitos na conta do vereador decorreram de reembolso de gastos no cartão dele com aquisição de passagens aéreas e outras despesas; que Zezinho recebeu alguns pagamentos e resolvia as questões relativas a gestão do ônibus; que houve prestação de serviços; que o valor mensal era de dois mil e depois passou para dois mil e trezentos reais e que o serviço era prestado via cooperativa.

ANELITO PRATES ROCHA, ao prestar depoimento em Juízo disse (ID 1251851780): que trabalhava para Regina; que ela que fazia o pagamento; que prestava o serviço de transporte escolar; que o serviço foi prestado.

IOLANDA RIBEIRO DE JESUS TELES, disse em Juízo (ID 1251851782), que os donos de ônibus em Lucaia eram Regina, Zezinho e o seu irmão Maurício.

Especificamente sobre esses depoimentos, eles não convencem. Comungo, assim, das razões declinadas pelo MPF, no sentido de que *“As declarações de REGINA SOUSA, cunhada do réu Hernildo Bandeira, como era de se esperar, tenta fazer crer que era a proprietária do ônibus em questão quando as demais provas apontam que era “laranja” do vereador Bandeira, valendo salientar que sequer residia no município à época dos fatos. De igual modo, as declarações de ANELITO e de IOLANDA são isoladas e contrariadas pelas demais provas carreadas aos autos”*.

Ouvido durante a CPI, o vereador NAUM TEIXEIRA relata que a contratação ocorreu através de complexa relação jurídica travada entre a NAUM TEIXEIRA DE AMORIM DE PLANALTO ME e a COOTAVIC, de modo a tentar afastar a violação ao princípio da impessoalidade e à proibição de o parlamentar manter contrato com a municipalidade, assim explicada (ID 34967491 - DOC 11): *“(…) que possui uma empresa em seu nome, que a empresa possui como nome de fantasia NA TOUR e razão social NAUM TEIXEIRA DE AMORIM DE PLANALTO ME, que possui a empresa desde o início de 2013, que a empresa foi aberta para o fim de prestar serviço à Associação de estudantes de Planalto (...) que o nome da Associação é ATEP, que a Associação não tem condição de se manter sozinha, portanto, recebe uma contrapartida do Município, que é tradição do Município a referida Associação perceber esta contrapartida, que a contrapartida é no valor de R\$ 9.500,00, para que a Associação possa fornecer o serviço de transporte nos três turnos (...) que a Associação tem parceria com a Prefeitura, que repassa para a Cooperativa, COOTAVIC, que por sua vez repassa à empresa do vereador NAUM (...) que a sua empresa só possui um motorista; que a empresa possui endereço próprio, entretanto não há funcionários além do motorista, que só frequenta a empresa o proprietário ou sua esposa”*.

O depoimento acima muito mais confirma a acusação do que qualquer outra coisa.

A acusação também é corroborada pelos depoimentos de MATHEUS PRATES DOS SANTOS, Diretor Financeiro da Associação (ID 34967489 - DOC 9), ROMÁRIO DIAS CAMPOS DA SILVA, ex-Presidente da Associação de Estudantes (ID 34977547 - DOC 15), ERINALDO ROCHA DA LUZ, ex-



Presidente da Associação de Estudantes (ID 34977549 - DOC 16) e VANESSA AZEVEDO LÓPES, ex-Diretora Financeira da Associação (ID 34977551 - DOC 17).

Acrescente-se ainda o fato de que o Vereador Naum aparece como cooperado da COOTAVIC (ID 34977555 - DOC 19).

E não é só. O afastamento do sigilo bancário obtido no processo nº 2090-90.2017.4.01.3307 9 – e juntado aos autos desde a inicial – confirmou o vínculo entre os vereadores e as pessoas jurídicas, demonstrando que os parlamentares locais eram os destinatários finais dos recursos pagos pela Prefeitura (ID 34977556 – DOC 20).

Identificou-se, ainda, por meio do Relatório de Análise n. 04/2018 – também acostado aos autos com a inicial – que REGINA SOUSA MOURA, contratante fictício com a Prefeitura, efetuava transferências periódicas para o vereador HERNILDO (ID 34977552 – DOC 18).

Até mesmo o filho do vereador, Frederico Moura Bandeira, foi utilizado para servir de passagem para receber e repassar o dinheiro destinado ao vereador HERNILDO (id 34977552 - Pág. 3 - DOC 18).

E o enlace de transações não param. Constatou-se que José Laelsio, o motorista do ônibus, recebeu R\$ 1.000,00 em 10 de maio de 2013 e, no mesmo dia, transferiu os recursos para o referido vereador HERNILDO (ID 34977552 – DOC 18).

Mais uma vez, o depoimento de JOSE LAELSIO DE LIMA é esclarecedor a respeito de quem operou a transferência (ID 34967484 - DOC 6): (...) que a transferência que consta nos autos, foi realizada pelo Vereador Bandeira, que não sabe fazer transferências, que não conhece o Sr. Frederico Moura, mas que deu naquela oportunidade o cartão para o Sr. Hernildo Bandeira para que o mesmo manipulasse sua conta (...). Em Juízo confirmou esses mesmos fatos.

Conclui-se, portanto, que o contrato de transporte da Prefeitura de Planalto com a COOTAVIC e as subcontratações com REGINA MOURA e com NAUM TEIXEIRA DE AMORIM DE PLANALTO ME teve o condão de esconder a participação do vereador HERNILDO BANDEIRA COSTA – real proprietário do ônibus supostamente pertencente a Regina –, bem como do vereador NAUM TEIXEIRA DE AMORIM.

Para além disso, tais condutas revelam que CLOVES ALVES ANDRADE, na condição de prefeito municipal, para além de concorrer para contratação viciada das pessoas jurídicas, avalizou as operações financeiras que beneficiaram os parlamentares do município e que implicaram em enriquecimento ilícito deles. Mais que isso, pelos depoimentos prestados, tem-se que fora o próprio prefeito que “exigiu” que o serviço de transporte em dois turnos fosse prestado pela empresa de Naum. Outrossim, era de conhecimento dos munícipes que o ônibus que fornecia o serviço de transporte era de um “amigo do prefeito”, qual seja, o senhor HERNILDO.

A COOTAVIC, na condição de contratada do Município de Planalto, concorreu para os atos de improbidade em benefício dos parlamentares HERNILDO



BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM , que, repita-se, enriqueceram ilicitamente com as subcontratações indevidas e ilegais.

Com efeito, reza o art. 54 da CF/88 criou um impedimento que veda o parlamentar, desde a expedição do diploma ou desde a posse, auferir vantagem, direta ou indiretamente, do Poder Público, ou utilizar-se do mandato para conquistá-la.

Esse mesmo impedimento foi ratificado pelo art. 85, I, da Constituição do Estado da Bahia e art. 61, I, “a”, da Lei Orgânica do Município de Planalto/BA.

De fato, o impedimento tem razão de ser considerando-se que, além da proximidade com o chefe do Poder Executivo, o exercício de funções dentro do órgão público, pode trazer a tais pessoas privilégios diversos em relação aos demais licitantes. Estar-se-ia ferindo tanto o princípio da igualdade, como também da moralidade e da impessoalidade.

Observa-se, assim, que os impedimentos funcionam como uma barreira através da qual são obstadas essas participações, independentemente de qualquer consideração casuística, agindo, portanto, de forma preventiva, baseados, apenas, no risco de danos derivados desses vínculos.

Aliás, sobre o tema ponderou Marçal Justen Filho:

*“8) Impedimento do servidor e o princípio da moralidade: Também não podem participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Também se proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgãos contratantes. Essa vedação reporta-se ao princípio da moralidade, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativa. A caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10ª edição. São Paulo: Dialética, 2004 – p. 191).*

Observa-se, assim, que os impedimentos funcionam como uma barreira através da qual são obstadas essas participações, independentemente de qualquer consideração casuística, agindo, portanto, de forma preventiva, baseados, apenas, no risco de danos derivados desses vínculos.

Aliás, sobre o tema ponderou Marçal Justen Filho:

*“8) Impedimento do servidor e o princípio da moralidade: Também não podem participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Também se proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgãos contratantes. Essa vedação reporta-se ao princípio da moralidade, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativa. A caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*



10ª edição. São Paulo: Dialética, 2004 – p. 191).

Resta, assim, indene de dúvidas, que os integrantes da câmara municipal (leia-se vereadores) não podem contratar com o Poder Público do qual fazem parte, seja, por meio de empresa/comércio próprio, ou por meio de sociedade que integrem. Ainda que proprietários de empresas ou que tenham participação em sociedade, não podem sequer participar do processo de licitação, menos ainda firmar contrato com o Poder Público, considerando que a execução contratual sucede a própria participação na licitação.

Pior que isso, é que além de ocupantes de cargo políticos, as provas constantes dos autos denotam que os réus Hernildo e Naum tinham, de fato, relação de proximidade com o chefe do poder executivo municipal, também *réu nestes autos*.

Friso, uma vez mais, que a Constituição Federal estabelece que as obras, compras e serviços serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, Inc. XII).

Tem-se, outrossim, que o instituto da licitação foi concebido como instrumento de combate à corrupção, e a própria Constituição Federal (art. 37, XXI) e a Lei das Licitações esclarecem que a finalidade da licitação pública é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, devendo realizar-se em estrita conformidade com os princípios básicos da administração pública, a saber, legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (art. 3º da Lei 8.666/93).

Logo de pronto se observa que o legislador vinculou a consecução dos objetivos da licitação ao rigoroso atendimento dos princípios básicos da Administração Pública, os quais, como não poderiam deixar de ser, reproduzem conteúdos evidentemente republicanos, onde a defesa da coisa pública constitui mandamento primaz.

Em resumo, a comprovação da participação de vereadores, por si ou por suas empresas na execução de serviços públicos (no caso dos autos por meio de fraude, ardil, simulação) é, sim, algo extramente reprovável, podendo levar a situações como a perpetuação no fornecimento de bens e serviços de empresas cujos quadros sociais anunciam a presença conveniente de parentes.

Essa visão mais holística do direito aplicável ao instituto da licitação ganhou força com os célebres julgados sobre nepotismo no STF – ADPF nº 12 e Súmula Vinculante nº 113 e oferece argumento centrado nos princípios constitucionais republicanos que, necessária e expressamente, orientam a atividade licitatória.

No caso dos autos, o que se observa é que por qualquer ângulo que se analise os fatos objeto de apuração, não houve respeito aos princípios básicos da atividade licitatória.



Diante de todo o arcabouço probatório tem-se que efetivamente restou comprometida a lisura dos procedimentos licitatórios por malferirem a moralidade e a isonomia, desvirtuado por completo o caráter competitivo do procedimento licitatório.

Pois bem. O *modus operandi* acima relatado revela que o contrato de transporte da Prefeitura de Planalto com a COOTAVIC, em verdade, serviram para encobrir a prestação de serviços por meio de subcontratações com REGINA MOURA (laranja de HERNILDO BANDEIRA ROCHA) e com NAUM TEIXEIRA DE AMORIM DE PLANALTO ME, levando ao enriquecimento ilícitos destes.

**A. Da ausência de comprovação de ato ímprobo envolvendo a empresa requerida TRANSPORTE E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SMJ EIRELI – ME**

Por fim, é preciso trazer à tona que em relação à empresa requerida TRANSPORTE E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SMJ EIRELI – ME nada se provou nos autos sobre seu envolvimento com a fraude perpetrada visando ao favorecimento da prestação dos serviços pelos então vereadores HERNILDO BANDEIRA ROCHA e com NAUM TEIXEIRA.

Em verdade, todas essas acusações giram em torno do pregão 06/2014, no qual se sagrou vencedora COOTAVIC (que, por meio de subcontratações ilegais deixou a prestação de serviço a cargo dos vereadores HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA). No entanto, a empresa TRANSPORTE E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SMJ EIRELI apenas participou do pregão 17/2014.

Em suas alegações alega inclusive que: *“Destaque o fato de que a CPI, que deu causa a presente denúncia e anterior inquérito, investigou os réus aqui denunciados e em relação a esta concluiu da seguinte maneira: “Entendemos que não merece maiores investigações a presente questão, que foi esclarecida de forma satisfatória”. Ademais, na audiência de instrução foram ouvidos dois vereadores do mandato 2013/2016, sendo o senhor ROSENILDO o primeiro relator da CPI e o senhor RUY o presidente da Câmara de Vereadores, ambos afirmaram que nenhuma irregularidade em relação a esta ré foi encontrada naquela oportunidade, e, um deles ainda afirmou que ficou surpreso quando soube que a ré havia sido processada, após encaminhamento da respectiva CPI, já que concluíram que os esclarecimentos sobre a empresa foram satisfatórios”.*

E ainda: *“No que diz respeito a acusação de favorecimento de vereadores e empresa de vereadores, situação já discutida no tópico do resumo da lide, todas essas acusações giram em torno do pregão 06/2014. A empresa SMJ, que apenas participou do pregão 17/2014, não é citada em qualquer momento sobre as respectivas acusações, tanto que sequer foi alvo de quebra de sigilo bancário que se deu em prejuízos dos demais réus”.*

De fato, NADA há nos autos acerca de um possível liame desta empresa com as fraudes perpetradas no pregão 06/2014 e execução respectiva.



Causou espécie a esta magistrada o fato de o MPF insistir na condenação desta empresa em sede de alegações finais, mesmo ausente qualquer fato que pese sobre esta empresa.

Reforço que no pregão n. 17/2014, no qual saiu vitoriosa a sobredita empresa, foram encontradas algumas irregularidades, todavia, não tem o condão de caracterizar ato ímprobo, eis que conforme já destacado no capítulo supra, não basta a existência pura e simples de irregularidades. Em se tratando de improbidade, para além do descumprimento dos princípios da administração é preciso restar devidamente comprovado dolo específico de que as práticas abusivas foram praticadas no intuito de enriquecimento ilícito, dano ao erário ou em descumprimento de princípios administrativos, o que no caso da empresa destacada não se observou.

Definida a materialidade dos atos ímprobos, passo à análise da fixação do dano ao erário/enriquecimento ilícito e sucessivamente à responsabilidade dos réus.

## **1.2 DA FIXAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO e ENRIQUECIMENTO ILÍCITO**

Especificamente sobre os valores relativos ao dano ao erário e enriquecimento ilícito, certo é que o MPF não especificou quais seriam estes. Em verdade, nenhum valor foi mencionado pelo MPF.

Certo é, porém, que existe regramento específico para tal situação, disciplinado na Lei 8429/92.

Senão vejamos.

*“Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.  
(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 1º Se houver necessidade de liquidação do dano, a pessoa jurídica prejudicada procederá a essa determinação e ao ulterior procedimento para cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 2º Caso a pessoa jurídica prejudicada não adote as providências a que se refere o § 1º deste artigo no prazo de 6 (seis) meses, contado do trânsito em julgado da sentença de procedência da ação, caberá ao Ministério Público proceder à respectiva liquidação do dano e ao cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 3º Para fins de apuração do valor do ressarcimento, deverão ser descontados os serviços efetivamente prestados.*



Acerca da fixação do dano ao erário, o caso em deslinde traz uma especificidade, qual seja, as irregularidades perpetradas no processo licitatório impediram a escolha da melhor proposta pela municipalidade. Por isso, este dano, conforme já exaustivamente detalhado acima, é considerado *in re ipsa* (STJ, 2T, REsp 817.921/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, julgado em 27/11/2012).

Entretantes, entendo que o valor a ser adotado para fins de fixação do dano ao erário não pode ser traduzido no valor integral do contrato – nem mesmo em percentual abstrato – mas sim na diferença entre o que foi pago e não comprovado o respectivo fornecimento, bem como na diferença encontrada em eventual sobrepreço na cotação do produto fornecido.

Assim, tenho que a fixação do dano ao erário apenas será possível em sede de liquidação de sentença, por meio de perícia contábil – com a participação da pessoa jurídica prejudicada (no caso o Município de Planalto), onde deverão ser analisados:

a) se os preços pagos à época para a prestação do serviço de transporte escolar estava em conformidade com o valor de mercado, à época do fornecimento. Verificando-se sobrepreço, apurar a diferença encontrada.

b) se existe correspondência exata entre os pagamentos efetuados pela Prefeitura de Planalto à COOTAVIC e o fornecimento do serviço contratado. Em não existindo, apurar a diferença encontrada.

No caso dos autos, entendo que a quantificação do dano ao erário representa igualmente o enriquecimento ilícito dos réus, o qual deixo de considerar para evitar *bis in idem*.

### 1.3 DA AUTORIA E ENQUADRAMENTO DOS ATOS ÍMPROBOS

#### a. Do requerido CLOVES ALVES ANDRADE

É patente a responsabilidade do requerido **CLOVES ALVES ANDRADE** pelos ilícitos apontados, uma vez que, na condição de Chefe do Executivo Municipal à época dos fatos, era responsável pelos processos licitatórios.

Mister destacar que se espera de qualquer cidadão que pretende ocupar cargo público o mínimo de cautela e conhecimento acerca de assuntos nos quais, invariavelmente, terá que se imiscuir no trato com a coisa pública, ainda que de caráter técnico.

Mais: pesa sobre qualquer agente público dever de obediência aos **princípios da moralidade e impessoalidade**, de modo a evitar situações em que levem a favoritismos políticos.

Mais que isso, seu dolo foi patenteado pela provas carreadas das aos autos, no sentido de que não só sabia, como efetivamente agiu para que os serviços



de transporte escolar fossem prestados pelos vereadores HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA DE AMORIM. Ou seja, todos os valores foram efetivamente revertidos para os aludidos vereadores, importando assim, em enriquecimento ilícito.

Digno de nota que, a despeito de ter permitido/facilitado que para que terceiros se enriquecem ilicitamente, não há prova nos autos de que tenha efetivamente o prefeito se enriquecido ilicitamente.

Por fim, entendo a situação acima descrita não se amolda à hipótese de enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei 8492/92), vez que não foi estabelecido pelo MPF um liame ou nexa causal entre o acréscimo patrimonial do requerido e a fraude perpetrada no processo licitatório. (TRF-3 - APELREEX: 3971 SP 0003971-02.2004.4.03.6121, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ANDRE NABARRETE, Data de Julgamento: 11/09/2014, QUARTA TURMA).

Assim, incorreu **nas condutas descritas no art. 10º, caput e inciso XII da Lei n. 8.429/92** “*XII permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente*”.

**a. Dos requeridos HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM (por meio da empresa NAUM TEIXEIRA AMORIM PLANALTO-ME)**

A responsabilidade dos requeridos acima restou cabalmente comprovada, na medida em que, mesmo estando impedidos de participar dos certames por serem integrantes da câmara municipal (vereadores), desprezaram tal condição e simularam o processo licitatório com o fito de dar aparente legalidade aos procedimentos de suas contratações por meio de subcontratações ilícitas.

Assim, valendo-se de suas respectivas condição de vereadores e proximidade com o gestor municipal passaram a executar a serviço de transporte escolar, por meio de subcontratação ilícita, devidamente comprovada, conforme fundamentação supra.

Com isso, os valores recebidos pelos requeridos HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM (por meio da empresa NAUM TEIXEIRA AMORIM PLANALTO-ME) representam enriquecimento ilícito, cujo valor será apurado em fase de liquidação de sentença.

Assim, incorreram nas condutas descritas no art. 9º, caput (constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito *auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função*).



a. **Da empresa requerida COOPERATIVA DO TRABALHO DE TRANSPORTES ALTERNATIVOS (COOTAVIC)**

A empresa acima foi a pessoa jurídica que se sagrou vencedora do Pregão Presencial n.06/2014. Pregão este que envolvia a prestação de serviços de transporte escolar.

Ocorre que, restou cabalmente comprovado nos autos, que este serviço não executado pela COOTAVIC, mas sim por meio de subcontratações ilegais com REGINA MOURA (laranja de HERNILDO BANDEIRA ROCHA) e com NAUM TEIXEIRA DE AMORIM DE PLANALTO ME, levando ao enriquecimento ilícitos destes.

Para além das testemunhas ouvidas, diversas foram as transações financeiras que demonstraram a ligação da COOTAVIC com os vereadores HERNILDO BANDEIRA e com NAUM TEIXEIRA DE AMORIM.

Veja que a responsabilidade da empresa restou demonstrada por meio de depoimento do próprio requerido NAUM TEIXEIRA; *“que o nome da Associação é ATEP, que a Associação não tem condição de se manter sozinha, portanto, recebe uma contrapartida do Município, que é tradição do Município a referida Associação perceber esta contrapartida, que a contrapartida é no valor de R\$ 9.500,00, para que a Associação possa fornecer o serviço de transporte nos três turnos (...) que a Associação tem parceria com a Prefeitura, que repassa para a Cooperativa, COOTAVIC, que por sua vez repassa à empresa do vereador NAUM”*.

Em outras palavras, apesar de ter sido a vencedora do certame, já se sabia que o serviço não seria por ela prestado, mas sim por meio da Associação (ATEP) que por sua vez subcontrataria a empresa de Naum e Hernildo.

Ou seja, a COOTAVIC era basicamente uma intermediadora dos valores recebidos pela prefeitura, numa clara relação espúria em que fica clara que todos na cadeia se beneficiavam de alguma forma com os valores recebidos, causando prejuízo ao erário, pois tornava o serviço mais custoso, já que deveria ser repartido entre todos os envolvidos nesta cadeia:

**Prefeitura COOTAVIC Associação (ATEP) Veículos e motoristas sob o comando de Naum e Hernildo.**

Assim, incorreu nas condutas descritas no art. 9º, caput e inciso IX da Lei n. 8.429/92 (*perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza*).

## 1.4 DOSIMETRIA DAS SANÇÕES

No que concerne às sanções, deve-se atentar para o que preceitua o art. 12, e art. 17-C, todos da Lei 8.429/92:

*“Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano*



patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no [art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015](#) (Código de Processo Civil): [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

c) a extensão do dano causado; [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

d) o proveito patrimonial obtido pelo agente; [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências



advindas de sua conduta omissiva ou comissiva; [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

g) os antecedentes do agente; [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Assim, passo à fixação das sanções, de forma individualizada, sob o crivo das circunstâncias do art. 17-C, IV da Lei 8.429/92.

#### a. Do requerido CLOVES ALVES ANDRADE

Quanto à **natureza e a extensão do dano causado**, não há que se reconhecê-la em grau maior que aquele típico à espécie. Houve, por parte de acusado, apenas atos suficientes à materialização da conduta ilícita, sem qualquer elemento que se possa entender como um *plus* a trazer maior censurabilidade à ação.

No que concerne à **gravidade da conduta**, tenho que o fato de ter agido ativamente exigindo que as empresas dos vereadores fossem as escolhidas para a prestação do serviço sob a forma de subcontratação é fato que deve ser considerado de forma a tornar maior a reprovação da sua conduta.

Igualmente o **impacto da infração cometida deve ser tomado em consideração**. Restou demonstrada conduta nefasta do requerido CLOVES ALVES ANDRADE, que, enquanto gestor municipal, agiu de forma a facilitar a contratação de empresas de vereadores da situação, causando não apenas descrédito na administração pública, mas, sobretudo, vilipendiando valores caros da coletividade (veja que estamos a falar de verbas da educação, setor tão carente da nossa sociedade), transbordando os limites da tolerabilidade.

Sobre o **proveito patrimonial**, conforme dito acima, nada restou comprovado nos autos de que auferiu vantagem ilícita na prática dos atos ímprobos.

Não se observou qualquer **atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta**.

Não há maus **antecedentes** a serem considerados.

Portanto, tomando em conta as constatações acima trazidas, notadamente levando em consideração os princípios da **proporcionalidade e da razoabilidade**, imponho ao réu **CLOVES ALVES ANDRADE** as penas de:

- a) perda da função pública;
- b) suspensão dos direitos políticos 8 (oito) anos;
- c) pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano ao erário, a ser apurado em fase de liquidação de sentença;
- d) proibição de contratar com o poder público ou de 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 8 (oito) anos.

a. **Dos requeridos HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM (por meio da empresa NAUM TEIXEIRA AMORIM PLANALTO-ME)**

Quanto à **natureza e a extensão do dano causado**, não há que se reconhecê-la em grau maior que aquele típico à espécie. Houve, por parte dos acusados, apenas atos suficientes à materialização da conduta ilícita, sem qualquer elemento que se possa entender como um *plus* a trazer maior censurabilidade à ação.

No que concerne à **gravidade da conduta**, tenho que o fato de terem se valido da condição de vereança para alcançar interesses particulares é fato que deve ser reprovado na conduta dos requeridos HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM, levando, por consequência, a uma maior a reprovação das suas condutas.

Igualmente o **impacto da infração cometida deve ser tomado em consideração**. Restou demonstrada que a conduta dos requeridos HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM causou não apenas descrédito na administração pública, mas, sobretudo, vilipendiou valores caros da coletividade (veja que estamos a falar de verbas da educação, setor tão carente da nossa sociedade), transbordando os limites da tolerabilidade.

Sobre o **proveito patrimonial**, conforme dito acima, este teve origem nas condutas dos requeridos de prestarem a execução de um serviço, sendo isto vedado pela legislação, ante o fato de serem vereadores daquela municipalidade. Assim, o proveito patrimonial é circunstância que merece ser considerada para fins de exasperação das sanções dos requeridos.

De outro giro, não se observou qualquer **atuação dos agentes em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta**.

Não há maus **antecedentes** a serem considerados.

Portanto, tomando em conta as constatações acima trazidas, notadamente levando em consideração os princípios da **proporcionalidade e da razoabilidade**, imponho aos réus **HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM** as penas de:

- a) perda dos valores acrescidos ilicitamente aos seus respectivos patrimônios, a ser apurado em fase de liquidação de sentença;
- b) perda da função pública;
- b) suspensão dos direitos políticos 12 (doze) anos;



c) pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial, a ser apurado em fase de liquidação de sentença;

d) proibição de contratar com o poder público ou de 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 12 (doze) anos.

**a. Da empresa requerida COOPERATIVA DO TRABALHO DE TRANSPORTES ALTERNATIVOS (COOTAVIC)**

Quanto à **natureza, gravidade da conduta, proveito patrimonial e a extensão do dano causado**, não há que se reconhecê-la em grau maior que aquele típico à espécie. Houve, por parte da requerida, apenas atos suficientes à materialização da conduta ilícita, sem qualquer elemento que se possa entender como um *plus* a trazer maior censurabilidade da sua ação enquanto pessoa jurídica.

**O impacto da infração cometida deve ser tomado em consideração.** Restou demonstrada que a conduta da requerida causou não apenas descrédito na administração pública, mas, sobretudo, vilipendiou valores caros da coletividade (veja que estamos a falar de verbas da educação, setor tão carente da nossa sociedade), transbordando os limites da tolerabilidade.

De outro giro, não se observou qualquer **atuação da requerida em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta.**

Não há maus **antecedentes** a serem considerados.

Portanto, tomando em conta as constatações acima trazidas, notadamente levando em consideração os princípios da **proporcionalidade e da razoabilidade, bem como o fato de que se trata de pessoa jurídica**, imponho a empresa requerida **COOPERATIVA DO TRABALHO DE TRANSPORTES ALTERNATIVOS (COOTAVIC)** as penas de:

a) pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano ao erário, a ser apurado em fase de liquidação de sentença;

d) proibição de contratar com o poder público ou de 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 8 (oito) anos.

## **1.2. DO DANO MORAL COLETIVO**

De início, há de se atentar para as mudanças trazidas pela Lei 14.230/21, que acrescentou o art. 17-D à Lei 8.429/92:



**Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)**

*Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)*

Ante esta inovação legislativa, há vozes defendendo que não mais seria possível a condenação em danos morais coletivos em ações de improbidade, eis que tal sanção deveria ser intentada no bojo de ação civil pública, com fulcro na Lei 7.347/85.

De acordo com Matheus de Carvalho<sup>[2]</sup> “(...) a ação de improbidade tem finalidade punitiva e busca sanções pela prática de atos ilícitos dolosos enquadrados na lei como infrações. Por seu turno, a lei 7347/85 ‘Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências’. Nesse contexto, a ação civil pública regulada pela lei 7347/85 deve ser intentada para a proteção dos interesses difusos estampados em seu texto e pode ensejar a anulação de atos e contratos, a obrigação de fazer e, até mesmo a reparação de danos, mas sem intuito sancionatório. Assim, ambas podem ser propostas de forma concomitante em relação ao mesmo ato, haja vista ensejarem conseqüências diversas”.

Ainda que não houvesse essa discussão e possível fosse a condenação em dano moral em ações de improbidade, tenho que, no caso dos autos não restou comprovado ofensa a direitos indisponíveis de tal monta que transbordem as conseqüências de um ato de improbidade.

Digno de registro, que o abalo negativo à moral da coletividade por se tratar de área tão carente da sociedade em geral (educação) foi fato levando em consideração quando da aplicação das sanções.

Cediço que o dano moral se configura pela ofensa a algum dos direitos da personalidade, decorrente da ação ou omissão de outrem, caracterizando-se como a dor, a emoção, a vergonha, a injúria física ou moral, em geral uma dolorosa sensação experimentada pela pessoa, atribuído à palavra dor o mais largo significado (Aguiar Dias). Excetuadas as hipóteses em que o dano imaterial reflete-se em si mesmo ou *in re ipsa*, não é suficiente a mera alegação para caracterizar a sua ocorrência. Com isso, no caso dos autos



entendo que não se falar em dano *in re ipsa*. Logo, por ser fato constitutivo do direito do autor, a ele incumbe o ônus da prova (art. 373 do CPC/2015).

Nesse sentido:

“(…) O dano moral coletivo ocorre com a violação intensa de valores da sociedade, o que não se confunde com a mera realização de ato ímprobo, devendo se analisar os aspectos do caso concreto, tais como valor do prejuízo, abalo social, propagação da informação, repulsa das pessoas. Sem considerar estes elementos, todo e qualquer ato de improbidade geraria a condenação por dano moral coletivo, entendimento que incluiria indevidamente uma nova sanção no rol do artigo 12, da Lei nº 8.429/92, em manifesta usurpação da atividade legislativa. Na hipótese em tela, apesar do valor retirado dos cofres públicos ser considerável (R\$197.500,00), não foi suficiente para abalar valores da população do Distrito Federal, pois não gerou maiores repercussões, ao passo que inexiste nos autos demonstração da repulsa social causada, nem se verifica um descrédito da Administração Pública ou uma diminuição do valor do bem público perante a sociedade, em razão desses fatos. (…)”  
Acórdão 1388228, 07033893320178070018, Relator: Des. ESDRAS NEVES, Sexta Turma Cível, data de julgamento: 17/11/2021, publicado no DJe: 7/12/2021.

Assim, para esta magistrada, tenho que o autor não comprovou o alegado dano moral, motivo pelo qual deve ser julgado improcedente seu pedido de condenação neste particular.

## DISPOSITIVO

Ante o exposto:

a. **JULGO IMPROCEDENTE o pedido de dano moral coletivo;**

a. **JULGO PROCEDENTE o pedido de condenação em ato de improbidade, para condenar:**

1.) **CLOVES ALVES ANDRADE** nas penas de:

- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos 8 (oito) anos;
- pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano ao erário, a ser apurado em fase de liquidação de sentença;
- proibição de contratar com o poder público ou de 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



8 (oito) anos.

1.) **HERNILDO BANDEIRA ROCHA e NAUM TEIXEIRA AMORIM** nas penas de:

- perda dos valores acrescidos ilicitamente aos seus respectivos patrimônios, a ser apurado em fase de liquidação de sentença;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos 12 (doze) anos;
- pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial, a ser apurado em fase de liquidação de sentença;
- proibição de contratar com o poder público ou de 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 12 (doze) anos.

1.) **COOPERATIVA DO TRABALHO DE TRANSPORTES ALTERNATIVOS (COOTAVIC)** nas penas de:

- pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano ao erário, a ser apurado em fase de liquidação de sentença;
- proibição de contratar com o poder público ou de 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 8 (oito) anos.

O valor a ser ressarcido será acrescido, desde a data de ocorrência do dano (STJ, Súmulas 43 e 54), de correção monetária nos termos do Manual de Cálculos da Justiça Federal e juros de mora de 0,5% (meio por cento) ao mês até 10/01/2003, a partir de quando deverá incidir unicamente a taxa SELIC (CC, art.406).

Sobre a multa civil, deverá incidir a mesma taxa SELIC, a título de juros e correção monetária, tendo como *dies a quo* a data do arbitramento (Lei nº 6.899/81, art. 1º; § 2º; CPC, art. 219).

**Em face do art. 12 da Lei nº 8.429/92, “As sanções previstas neste artigo**



**somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória”.**

Custas *ex lege*.

Condenação em honorários advocatícios incabíveis na espécie, pois o *Parquet* não está legitimado a recebê-los, por expressa vedação constitucional, em face do disposto no art. 128, § 5º, II 'a' da CF (STJ - 1ª Seção, Recurso Especial nº 895.530 - DJ 18/12/2009).

Com o trânsito em julgado desta sentença, proceda-se ao seu registro junto ao cadastro de condenações por improbidade administrativa do CNJ(Resolução/CNJ nº. 44/2007). E também se oficie ao TRE, para que seja registrada a suspensão dos direitos políticos dos requeridos especificados, conforme determinado nesta sentença.

Com o trânsito em julgado, inscreva-se o nome dos réus no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa (Resolução/CNJ nº. 44/2007).

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Vitoria da Conquista, data da assinatura eletrônica.

---

[1] Bitencourt, Cezar Roberto Tratado de direito penal : parte geral, 1 / Cezar Roberto Bitencourt. – 17. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550, de 2011. – São Paulo : Saraiva, 2012. 1. Direito penal 2. Direito penal - Brasil I.

[2] Carvalho, Matheus. Lei de Improbidade Comentada. Editora JusPodium, 2022, p. 148.

