



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

---

**PROCESSO: 1022683-59.2022.4.01.3304**  
**CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)**  
**POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)**  
**POLO PASSIVO: JOSE RONALDO DE CARVALHO e outros**  
**REPRESENTANTES POLO PASSIVO: PEDRO HENRIQUE SILVEIRA FERREIRA DO AMARAL DUARTE - BA22729 e GUILHERME AUGUSTO TEIXEIRA NETO - BA20120**

**DECISÃO**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face de JOSE RONALDO DE CARVALHO, DENISE LIMA MASCARENHAS, PAULO CESAR QUEIROZ ROCHA e REDESAÚDE COOPERATIVA DE TRABALHO por supostos atos de improbidade administrativa previstas no art. 10, I, XII, XII, e art. 11, V, da Lei 8.429/92, relacionados aos contratos firmados entre o Município de Feira de Santana e a REDESAÚDE Cooperativa de Trabalho, caracterizados pelo direcionamento e pelo superfaturamento nos processos licitatórios n.º 025/20151111 e 051/20161111, empreendidos pelo Município de Feira de Santana/BA, em favorecimento à REDESAÚDE COOPERATIVA DE TRABALHO (CNPJ: 01.599.748/0001-15), cujos pagamentos foram realizados com recursos do SUS.

A petição inicial narra, em apertada síntese, que (id. 1438465869):

*"Sendo assim, esta ação diz respeito tão somente aos atos de improbidade administrativa de direcionamento de dois processos licitatórios que ensejaram a contratação da REDESAÚDE COOPERATIVA DE TRABALHO (antiga COOPERSAÚDE COOPERATIVA DE TRABALHO EM SAÚDE E SERVIÇOS CORRELATOS) e aos atos de improbidade administrativa que ensejaram desvios de recursos públicos em benefício da referida empresa. Constituem, desta forma, o objeto da presente ação civil pública: Licitação n.º 025/2015111, referente à concorrência pública n.º 001/2015 e ao contrato n.º 203/2015; Licitação n.º 051/20161111, referente à concorrência pública n.º 004/2016 e ao contrato n.º 173/20161111.*



(...)]

O edital da Concorrência Pública nº. 001/2015 (processo licitatório 025/2015111) teve como objeto a: “Contratação de empresa especializada em prestação de serviços profissionais na área de saúde para prestação de serviço médico para atender as unidades da rede própria do Município, pelo período de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado ou rescindido conforme Lei 9433/05” (Documento 2.1, Página. 1-42). Na sessão de julgamento, apenas duas licitantes compareceram no dia de abertura do processo licitatório: COOPERSAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO EM SAÚDE E SERVIÇOS CORRELATOS (CNPJ 01.599.748/0001-15), denominada atualmente de REDESAUDE, que apresentou a proposta de R\$ 12.977.536,62 (doze milhões e novecentos e setenta e sete mil e quinhentos e trinta e seis reais e sessenta e dois centavos); e a CIDADE COOPERATIVA DE TRABALHO DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SAÚDE (CNPJ 13.753.836/0001-09), com a proposta de R\$ 11.939.572,73 (onze milhões e novecentos e trinta e nove mil e quinhentos e setenta e dois reais e setenta e três centavos).

Após quatro meses de sucessivos recursos interpostos pelas duas cooperativas, no dia 25 de agosto de 2015 a Comissão de Licitação decidiu por desclassificar a CIDADE COOPERATIVA, em face desta possuir entre seu quadro de associados um agente político em exercício do mandato de vereador no Município de Feira de Santana. Assim, com a desclassificação da CIDADE COOPERATIVA, que apresentou a menor proposta de preços, o Presidente da Comissão de Licitação negociou com o representante da REDESAUDE para que fizesse o mesmo preço da licitante desclassificada. Após negociações, a REDESAUDE foi declarada vencedora pelo valor ofertado de R\$ 11.939.512,86 (onze milhões e novecentos e trinta e nove mil e quinhentos e doze reais e oitenta e seis centavos) para um período de vigência de doze meses (vide parecer no Documento 2.1, Página 721- 722). Com isso, foi firmado o Contrato n.º 203/2015 (Documento 2.2, Página 856-866), originário dessa licitação, firmado entre o Fundo Municipal de Saúde de Feira de Santana/BA e, à época, COOPERSAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO EM SAÚDE E SERVIÇOS CORRELATOS, atualmente denominada REDESAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO (CNPJ: 01.599.748/0001-15), assinado em 25 de agosto de 2015, com prazo de vigência de doze meses, tendo o valor de R\$ 11.939.512,86 (onze milhões e novecentos e trinta e nove mil e quinhentos e doze reais e oitenta e seis centavos). Após o fim da vigência do contrato original, diversos termos aditivos foram formalizados:

Termo aditivo n.º 035/20161111, com acréscimo de 25% dos valores, assinado em 13 de maio de 2016 (Documento 2.4); Termo aditivo n.º 056/20161111, assinado em 25 de agosto de 2016, com prorrogação por doze meses (Documento 2.5); Termo aditivo n.º 049/20171111, assinado



*em 25 de agosto de 2017, com prorrogação por doze meses (Documento 2.6); Termo aditivo n.º 067/20171111, com acréscimo de 11,68% dos valores, assinado em 09 de novembro de 2017, passando para R\$ 16.667.559,96 (dezesseis milhões e seiscientos e sessenta e sete mil e quinhentos e cinquenta e nove reais e noventa e seis centavos) (Documento 2.7); Termo aditivo n.º 064/20181111, assinado em 24 de agosto de 2018, com prorrogação de doze meses (Documento 2.8)*

*Lado outro, a Controladoria Geral da União identificou diversas falhas e irregularidades âmbito da Concorrência Pública n.º 001/2015, havendo direcionamento do resultado da competição em favor da REDESAÚDE COOPERATIVA DE TRABALHO, as quais são apresentadas a seguir. Ausência de especificação do objeto licitado (...); Exigências ilegais e restritivas no edital (...); Habilitação indevida da proposta de preços da REDESAUDE(...)*

*Posteriormente, houve a abertura da Concorrência Pública n.º 004/2016 (Processo Licitatório n.º 051/20161111), tendo como objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de profissionais da área da saúde, para atuação na Atenção Básica (Estratégia de Saúde da Família), com previsão de vigência de doze meses, conforme o edital (Documento 2.9, Página 7-75). A Prefeitura de Feira de Santana pretendia com a referida licitação a substituição do contrato nº 186/2011, de 5 de agosto de 2011, de mesmo objeto, firmado com a mesma Cooperativa de Trabalho, cuja prorrogação já não era mais possível por atingir o limite legal de 60 meses de vigência.*

*Foi então formalizado o Contrato n.º 173/20161111 (Documento 2.11, Página 1-25), firmado entre o Fundo Municipal de Saúde de Feira de Santana/BA e a REDESAÚDE COOPERATIVA DE TRABALHO (CNPJ: 01.599.748/0001-15), assinado em 03 de agosto de 2016, com previsão de vigência de doze meses, totalizando R\$ 9.302.466,24 (nove milhões e trezentos e dois mil e quatrocentos e sessenta e seis reais e vinte e quatro centavos). Para dar continuidade aos serviços, o Município de Feira de Santana/BA realizou aditivos ao contrato original:*

*Termo aditivo n.º 078/20171111, assinado em 03 de agosto de 2017, com prorrogação por doze meses (Documento 2.12, p. 1-3); Termo aditivo n.º 012/20171111, assinado em 07 de fevereiro de 2018, havendo acréscimo de 2,71% do valor, passando a R\$ 9.554.563,08 (nove milhões e quinhentos e cinquenta e quatro mil e quinhentos e sessenta e três reais e oito centavos) (Documento 2.13, p. 1-3);*

*Termo aditivo n.º 063/20171111, assinado em 03 de agosto de 2018, com prorrogação por doze meses (Documento 2.14, p. 1-3). Sucede que, de acordo com o relatório da CGU, diversas irregularidades ocorreram no âmbito da Concorrência Pública n.º 004/2016, havendo direcionamento do*



*resultado da competição em favor da REDESAUDE, frustrando o caráter competitivo da licitação.*

*(...)*

*Ausência de especificação do objeto licitado; (...) simulação de cotação de preços; (...) Exigências ilegais e restritivas no edital*

*(...)*

*Diante disso, nas suas conclusões, a CGU apontou que restou configurado no processo licitatório o favorecimento à cooperativa REDESAUDE, sendo que oito empresas retiraram o edital, mas somente a REDESAUDE apresentou proposta, de acordo com a ata de abertura da licitação. Dentre as empresas que retiraram o edital e não participaram do certame destaca-se a COOFSAUDE, que participou da cotação fraudulenta na fase interna da licitação e que firmou diversos outros contratos com a Prefeitura Municipal de Feira de Santana, que foram objeto de denúncia por parte do Ministério Público do Estado da Bahia por supostas fraudes nas licitações e superfaturamento na execução dos contratos. A REDESAUDE, por sua vez, também não participou da Concorrência Pública nº 003/2016, da mesma época e de objeto similar à CP 004/2016 ora analisada, vencida de forma irregular pela COOFSAUDE, num claro esquema de divisão de mercado entre tais empresas. Como visto, a Administração Municipal contribuiu com o direcionamento por meio de condutas ativas e omissas, simulando cotação de preços, omitindo informações indispensáveis e impondo restrições competitivas às demais licitantes. A REDESAUDE por sua vez, diante do favorecimento e direcionamento do certame, que ocorreu sem qualquer competição de preços, apresentou proposta com valor total somente 0,32% inferior ao preço de referência, sendo que, mesmo após o novo contrato, os pagamentos realizados continuaram a ser efetuados pelos valores do certame anterior. Esse fato inclusive, gerou pagamentos indevidos descritos a seguir (Documento 56.1, Página 9).*

*(...)*

*Pagamentos indevidos por valores superiores aos contratados O Contrato n.º 173/2016, firmado pela Prefeitura Municipal de Feira de Santana com a Cooperativa REDESAUDE, em 03 de agosto de 2016, em decorrência da Concorrência Pública n.º 004/2016 (...) A maior redução entre o valor da proposta da REDESAUDE, vencedora da licitação, em relação ao orçamento da Prefeitura Municipal de Feira, que correspondia aos valores pagos até então à referida cooperativa em decorrência de contrato anterior, ocorreu no item relativo aos serviços de fonoaudiólogos (33% a menor). No entanto, em relação ao referido cargo a Prefeitura continuou a pagar o valor de R\$ 3.383,39, ignorando a redução para R\$ 2.255,46, decorrente da nova licitação e do Contrato n.º 173/2016. No período de*



*agosto de 2016 a agosto de 2017, os pagamentos a maior que o valor contratado em relação ao cargo de fonoaudiólogo totalizaram R\$ 13.535,16 (Documento 56.1, Página 17).*

*(...)*

*Sendo assim, além da irregularidade em relação ao pagamento indevido por valores superiores aos contratados, o fato também confirma o caráter simulado da Concorrência Pública n.º 004/2016, já que seu resultado nem mesmo foi considerado para fins de cálculo dos valores a serem pagos pelos serviços da contratada após a nova licitação.*

*(...)*

*Da fragilidade nos controles sobre a execução e pagamentos do contrato de médicos plantonistas para as policlínicas, resultando em incompatibilidade de registros e pagamentos por serviços médicos não prestados As irregularidades constatadas no âmbito da contratação da REDESAUDE pelo Município de Feira de Santana/BA também englobam falta de fiscalização sobre a execução dos serviços os pagamentos à cooperativa. Com isso, serviços não prestados também foram remunerados. A Prefeitura de Feira de Santana firmou o Contrato n.º 203/2015 com a REDESAUDE Cooperativa de Trabalho para o fornecimento de 02 médicos plantonistas de 24 horas para cada uma das Policlínicas do Tomba, Parque Ipê, George Américo, Rua Nova, Feira X e Humildes. Em seguida, através de Termo Aditivo firmado em 13 de maio de 2016, foram inclusos no contrato a UPA Mangabeira e a remuneração de médicos pela realização de eventos diversos na área de saúde, a serem promovidos pela municipalidade.*

*Com relação à execução desse contrato (Contrato n.º 203/2015), constatou-se a precariedade no acompanhamento por parte da Administração Municipal de Feira de Santana. Analisando o contrato, a CGU constatou que o item 3.2 da Cláusula Terceira do Contrato n.º 203/2015 prevê que “o pagamento será efetuado mensalmente mediante relatório emitido pela Secretaria Municipal de Saúde.” Sendo assim, em 12 de setembro de 2017, foram solicitados a portaria de designação do servidor encarregado de fiscalizar o contrato e os relatórios de acompanhamento que deveriam estar vinculados a cada processo de pagamento mensal. No entanto, o Fundo Municipal de Saúde respondeu que não tinha disponibilidade de relatórios formais de acompanhamento, nem de fiscais de contrato, ressalvando, no entanto, que as atividades de supervisão e fiscalização dos médicos vinculados ao contrato seriam exercidas pelo Setor de Divisão Médica da Secretaria Municipal de Saúde. Não obstante a existência na Secretaria de Saúde de um setor responsável pela supervisão da área médica, a designação do fiscal de contrato é de observância obrigatória, conforme preconiza o art. 67 da Lei*



8.666/93. Não fosse o bastante, constatou-se a ausência de registros de comunicações por escrito entre a Divisão Médica (fiscalizadora do contrato) e a Cooperativa REDESAUDE. Questionada a respeito, a Prefeitura Municipal justificou, por meio do Ofício nº 1000/2017, de 26 de setembro de 2017, que a comunicação com a contratada é feita quase que exclusivamente de forma digital, via aplicativo “WhatsApp”, o que dificultaria a recuperação das mensagens.

Apesar da falta de registro das conversas por parte da municipalidade, o arquivamento das comunicações por escrito entre a administração municipal e a contratada eram de caráter obrigatório, por força contratual, uma vez que a cláusula 19.2 do Edital da Concorrência Pública nº 001/2015, que deu origem ao contrato em questão, estabelece que “as comunicações entre a fiscalização e a prestadora de serviços serão sempre por escrito. Quando por necessidade ou conveniência do serviço houver entendimentos verbais, estes serão confirmados por escrito dentro do prazo de 05 (cinco) dias após os mesmos.”

Além disso, os processos de pagamento do Contrato nº 203/2015 relativos ao exercício de 2016 não possuíam a relação analítica dos plantonistas e quantitativos de plantões prestados por cada um deles, havendo apenas planilhas totalizadoras, insuficientes para a Administração atestar as faturas apresentadas pela Cooperativa.

(...)

Diante disso, a fragilidade dos processos de acompanhamento, fiscalização e pagamentos do contrato de fornecimento de médicos plantonistas para as policlínicas pôde ser comprovada pela ocorrência das seguintes desconformidades: 1) Diferenças entre o total dos demonstrativos analíticos mensais e as planilhas totalizadoras constantes num mesmo processo de pagamento; 2) Pagamentos por plantões sem comprovação da presença do médico na unidade de saúde; 3) Choques de horários entre expediente nos postos de saúde da família e plantões médicos nas policlínicas faturados (vide itens “a” a “c” do Documento 56.1, Páginas 19-21).

(...)

Do pagamento ilegal de remuneração a título de ajuda de custo e diárias, gerando redução indevida de tributos Durante a fiscalização, foram solicitados os contracheques de profissionais que prestaram serviços, no período de janeiro/2016 a outubro/2017, à Prefeitura de Feira de Santana. Sendo assim, a Controladoria, após as devidas análises nos documentos enviados, identificou o pagamento irregular de parcelas remuneratórias referentes à “AJUDA DE CUSTO”.



*Notou-se ainda que a partir de setembro/2017, no que toca aos profissionais relativos ao contrato de atendimento às Policlínicas, a remuneração em questão passou a ser nomeada de “DIÁRIAS DE VIAGENS A SERVIÇO”. Tais parcelas, quando presentes, não integraram a base de cálculo do Imposto de Renda Retido na Fonte e da Contribuição Previdenciária do profissional, retidos pela Cooperativa. Nesse sentido, a Lei nº 7.713/88 estipula que são isentas “as diárias destinadas, exclusivamente, ao pagamento de despesas de alimentação e pousada, por serviço eventual realizado em município diferente do da sede de trabalho”. Contudo, nota-se que tais remunerações são notadamente de natureza salarial, de forma que o empregador as pagou de forma dissimulada como se fossem verbas indenizatórias, fraudando direitos trabalhista, previdenciário e tributário, chegando a parcela a representar 32% do montante líquido recebido pelos profissionais relativos ao contrato de atendimento ao NASF e 41% no caso dos profissionais relativos ao contrato de atendimento às Policlínicas. O mascaramento da parcela relativa a diárias restou comprovado pelo fato de que o pagamento era realizado em percentual fixo do salário base e independente da efetiva despesa com a prestação de serviços fora da sede. Inclusive, o pagamento se deu independente da comprovação das despesas, até mesmo para profissionais que residiam no próprio Município de Feira de Santana.*

(...)

*No que concerne aos pagamentos realizados no período de análise, de janeiro/2016 a outubro/2017, foram identificados três contratos: Contrato n.º 186/2011, Contrato n.º 173/2016 e Contrato n.º 203/2015, sendo apenas os dois últimos objetos desta ação.*

**6.2.1 DAS RAZÕES QUE ENSEJARAM O SUPERFATURAMENTO**  
*Restrições e direcionamento das licitações (...); Composição de preços com itens de custos fictícios ou superestimados.*

(...)

*Sendo assim, o prejuízo efetivo dos contratos foi no montante de R\$ 8.907.461,11 (oito milhões, novecentos e sete mil, quatrocentos e sessenta e um reais e onze centavos), decorrente de superfaturamento nos Contratos n.º 203/2015 e 173/2016, firmados entre o município e a REDESAUDE.*

(...)

*O prejuízo apontado no item anterior refere-se somente ao período examinado de janeiro de 2016 a outubro de 2017. No entanto, a REDESAUDE iniciou o Contrato n.º 203/2015 em setembro de 2015. Além*



*disso, deve-se considerar que tanto o Contrato n.º 203/2015 quanto o Contrato n.º 173/2016 continuavam em execução ao final do exercício de 2019 (...) Dessa forma, o prejuízo relativo ao período de agosto de 2011 a dezembro de 2019, em decorrência da execução dos contratos analisados, alcança um montante adicional de mais R\$ 17.454.247,59.*

*(...)*

*Primeiro acionado, José Ronaldo de Carvalho, prefeito à época dos fatos Todas as duas licitações citadas ocorreram durante a gestão do Prefeito JOSÉ RONALDO DE CARVALHO. O procedimento licitatório n.º 051/20161111 se iniciou com um documento assinado por ele autorizando a deflagração do certame (Documento 2.9, Página 1). Isso quer dizer que o então prefeito concordou em realizar licitações que provocaram desvios milionários de recursos públicos. (...)*

*Importante deixar claro que não se trata de autorizações para licitações ordinárias, de compras ou serviços comuns. Com efeito, como visto, por meio das licitações em tela, a prestação do serviço público de saúde pelo Município de Feira de Santana foi duramente afetada. Os servidores públicos deixaram de ser selecionados pela Prefeitura por meio de concurso público e passaram a ser contratados por intermédio da REDESAÚDE (antiga COOPERSAÚDE). Não fosse o bastante, no Processo Licitatório n.º 025/20151111, que culminou no Contrato Administrativo n.º 203/20151111 e aditivos, nota-se a atuação do ex-gestor inclusive na homologação do resultado (Documento 2.2, Página 872-878).*

*Com sua conduta, o ex-prefeito JOSÉ RONALDO DE CARVALHO acabou por direcionar a licitação para entidades sem fins lucrativos, isentas de alguns tributos, e, principalmente, cooperativas de trabalho que também não arcam com diversos encargos sociais e trabalhistas. Posteriormente, através de cláusulas restritivas inseridas no edital, o direcionamento ficou ainda mais evidente o favorecimento da REDESAÚDE, ficando nítido o cometimento por parte do agente político de diversos atos de improbidade administrativa.*

*As autorizações assinadas pelo então Prefeito JOSÉ RONALDO DE CARVALHO revelam, portanto, a tomada de uma decisão política desastrosa, com repercussão nas searas trabalhista, tributária, penal e agora cível. A REDESAÚDE é, em verdade, uma empresa travestida de Cooperativa para suprimir o pagamento de tributos e direitos trabalhistas. Isso porque, como as cooperativas em geral são formadas sem o intuito de lucro para a entidade, não há incidência do Imposto de Renda e Contribuição Social sobre suas eventuais sobras, nem encargos sociais sobre as folhas de pagamento dos cooperados, a exemplo do INSS Patronal. Além disso, o modelo de “associação” dos cooperados faz com que a REDESAÚDE não seja obrigada a arcar com diversas outras verbas*



*trabalhistas comuns às empresas, tais como, FGTS, 13º salário, adicional sobre férias, aviso prévio etc., como foi minudenciado no tópico anterior. Desta forma, verifica-se que a responsabilidade do então prefeito vai muito além de ter assinado a autorização das licitações. Houve uma decisão política de terceirizar a prestação de um serviço público essencial, o que se deu através de duas licitações fraudadas para beneficiar a REDESAÚDE, com anuência do então Prefeito JOSÉ RONALDO DE CARVALHO e da secretária de saúde DENISE LIMA MASCARENHAS. Com relação ao superfaturamento dos Contratos n.º 203/20151111 e n.º 173/20161111, a responsabilidade de JOSÉ RONALDO DE CARVALHO é ainda mais incontroversa, uma vez que assinou todos os processos de pagamento (Documento 61.11 até o Documento 61.65) em favor da REDESAÚDE em todos os contratos mencionados nesta ação. De fato, foram inúmeros de processos de pagamento analisados e, em todos eles, identificou-se a assinatura do acionado.*

*Com base no exposto, tem-se que a responsabilidade do ex-gestor municipal nos atos de improbidade administrativa afigura-se manifesta. Todo o esquema que gerou as fraudes nos procedimentos licitatórios e o desvio de recursos públicos se iniciou por uma decisão política sua de promover a terceirização dos serviços de saúde do município. Demais disso, é importante frisar que o esquema atingia seu maior objetivo – desvio de recursos públicos – mediante a assinatura do denunciado nos processos de pagamento, inobstante os diversos vícios que os maculavam. Diante do quadro narrado, não há dúvida de que JOSÉ RONALDO DE CARVALHO omitiu-se dolosamente no dever de fiscalizar a boa aplicação dos recursos públicos, tendo atuação decisiva para propiciar o desvio de recursos públicos oriundos do Sistema Único de Saúde em favor da REDESAÚDE.*

*8.2 Denise Lima Mascarenhas, secretária municipal de saúde à época dos fatos A secretária de saúde DENISE LIMA MASCARENHAS está intimamente ligada às fraudes nas licitações promovidas para a terceirização dos serviços de saúde no município de Feira de Santana e ao desvio de recursos públicos ocorrido nos contratos que sucederam as licitações direcionadas. Assim como o então prefeito JOSÉ RONALDO DE CARVALHO, a secretária DENISE LIMA MASCARENHAS acabou por direcionar a licitação para entidades sem fins lucrativos, isentas de alguns tributos, e, principalmente, cooperativas de trabalho que também não arcam com diversos encargos sociais e trabalhistas.*

*(...)*

*Enfim, todas as cláusulas restritivas já foram minuciosamente detalhadas nos itens anteriores desta ação, o que se mostra relevante nesse ponto é apenas destacar que, apesar de todos os vícios, os contratos oriundos das licitações foram assinados pela secretária de saúde DENISE LIMA*



*MASCARENHAS. Quanto ao desvio de recursos públicos, observa-se que a secretária também teve participação decisiva na medida em que atuou como ordenadora de despesas (vide Documento 2.9, Página 3, referente à Licitação 051/2016) e assinou todos os processos de pagamento (Documento 61.11 até o Documento 61.65).*

*Portanto, todos os elementos contidos nesta ação deixam claro que a acionada tinha plena consciência das ilegalidades que estavam sendo praticadas e que se beneficiava delas. DENISE LIMA MASCARENHAS assinou os contratos consciente dos vícios que maculavam os certames. No que tange aos processos de pagamento, não é crível que desconhecesse as suas falhas, vez que era gestora dos recursos repassados à REDESAÚDE. Não se pode olvidar que as atividades da gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde de Feira de Santana/BA são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, seja pelo desempenho de suas funções, seja pelo dever de direção dos seus subordinados. A secretária de saúde é um agente político, isto é, uma agente pública qualificada, o que lhe acarreta ônus e responsabilidades.*

*(...)*

*8.3 Terceiro e quarto acionados, cooperativa REDESAÚDE e seu diretor-presidente, Paulo Cesar Queiroz Rocha Por sua vez, no que concerne à cooperativa acionada e a seu diretor, também acionado, pode-se afirmar que eles foram os reais beneficiários do dinheiro público recebido através de contratações oriundas de processos licitatórios fraudulentos. O papel relevante de PAULO CESAR QUEIROZ ROCHA na organização pode ser constatado a partir do exame dos papéis de trabalho fornecidos pela CGU, em especial os documentos que compõem os procedimentos licitatórios, porquanto assinou, dentre outros expedientes, o Contrato nº 203/2015, referente à Licitação nº 025/2015 (Concorrência Pública nº 001/2015), e Contrato nº 173/2016, referente à Licitação nº 051/2016 (Concorrência Pública nº 004/2016), na qualidade de representante legal da REDESAÚDE (Documento 2.2, Página 856-866; Documento 2.3 - 2.8; Documento 2.11-.2.14; e anexos). Destarte, diante do conjunto de evidências reunidas, a prática de fraude à licitação e superfaturamento era o expediente ordinariamente utilizado pela REDESAÚDE para, maximizando ilicitamente seus lucros em detrimento do erário feirense, promover reiterados e milionários desvios. Com efeito, não é crível conceber que o diretor não possuía conhecimento de que os processos licitatórios eram forjados para que a cooperativa acionada fosse vencedora".*

Com a inicial vieram documentos.

PAULO CÉSAR QUEIROZ ROCHA apresentou contestação (id. 1544590870), alegando, preliminarmente, ausência de justa causa e dilação do prazo



para contestação; e ilegitimidade *ad causam*. No mérito, disse que não assinou nenhum ato da cooperativa de forma isolada, não podendo ser responsabilizado.

Disse também, em síntese, que o suposto superfaturamento no montante de R\$ 8.907.461,11 (oito milhões, novecentos e sete mil, quatrocentos e sessenta e um reais e onze centavos), foi apontado sem a indicação do beneficiamento por parte do ora Contestante, ou mesmo da participação dele no ato (dolo).

O réu JOSÉ RONALDO DE CARVALHO contestou e apresentou documentos (id. 1644781364 e ss) alegando, preliminarmente, falta de justa causa; necessidade de integração, no polo passivo, do auditor que constatou pagamentos em desacordo com o edital; coisa julgada e litispendência em relação ao processo 1006628-04.2020.4.01.3304.

No mérito, disse que a especificação do objeto do processo licitatório referente à contratação de profissionais para prestação de serviço no Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF, é comum para todas as licitações que possuem este objeto, sendo que, as funções dos profissionais que prestarão serviços, estão relacionadas às especificidades do NASF já pormenorizadas e amplamente publicada s pela Portaria nº 2.488/2011, do Ministério da Saúde, que não só especifica as atribuições dos profissionais de saúde , como descreve as atribuições específicas de cada profissional envolvido nos NASFs.

Sobre as supostas cláusulas restritivas no edital, afirma que, no ano de 2011, o Município de Feira de Santana/Ba se sujeitou à fiscalização do Conselho Regional de Administração que orientou a Administração Municipal sobre a necessidade de incluir nos Editais de Contratação de Serviço de Mão de Obra, a exigência do cadastro da empresa no referido Conselho Profissional. Disse também que, anualmente, o Conselho de Administração reforça tal orientação para todas as comissões de licitações.

Acerca da necessidade de vistoria ao local da prestação do serviço como cobrança restritiva da competitividade, diz que o MPF não demonstra em que esta vistoria restringiu o certame, e quais os prejuízos foram decorrentes desta exigência. Afirma que o TCU em sua jurisprudência não assentou que a exigência de visita técnica seria exigência restritiva em editais.

Afirma que a exigência editalícia pede para que as empresas comprovem o número “igual” ao exigido, e fazendo esta prova, e evidente que a empresa tem condição de atender a contento a Municipalidade, não havendo nisso ilegalidade.

De igual modo, assevera que o Edital exigiu simultaneamente garantia de participação e do patrimônio líquido em desconformidade com lei nº. 8.666/93 e com a súmula TCU 275 do TCU, mas editais da própria CGU fazem esta exigência.

No que tange ao item “Pagamentos indevidos por valores superiores aos contratados”, disse que os documentos que comprovam os plantões e os



atendimentos foram entregues ao Auditor, que deliberadamente não foram juntados, não analisados e não citados em seu relatório, seguindo anexos à contestação.

Afirma que é falsa a informação de que não havia fiscais de contrato, pois era acompanhado pelo chefe da divisão médica.

Afirma que se aventa a cobrança indevida de aproximadamente R\$ 33.000,00 devido a serviços médicos plantonistas não executados entre os dias 21/04/2017 a 20/05/2017 nas Policlínicas e na Unidade de Pronto Atendimento, mas há prova que os atendimentos se realizaram, apontando, inclusive, os nomes dos pacientes atendidos.

Por fim, aduz que o Ministério Público Federal imputa atos meramente protocolares, inerentes ao Cargo ocupado pelo Manifestante, não trazendo qualquer elemento probatório capaz de indicar qualquer conduta ímproba por ele praticada.

Houve réplica do MPF (id. 1694491481).

REDESAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO contestou (id. 2028186170), repetindo as argumentações do réu Paulo César em sua contestação.

Citada, a ré DENISE LIMA MASCARENHAS não apresentou contestação.

Réplica do MPF no evento 207504115.

**É o relatório. DECIDO.**

**PRELIMINARES:**

**- Ilegitimidade passiva de REDESAUDE COOPERATIVA DO TRABALHO e PAULO CÉSAR QUEIROZ ROCHA**

Asseveram os réus, em resumo, que a inicial traz "*ilação acerca do dolo dos contestantes sem ao menos caracterizar o elemento subjetivo, subsumindo o fato à norma, assim como, supõe (estima) um superfaturamento, sem demonstrar objetivamente o apontado dano*".

Entretanto, é preciso esclarecer que, de acordo com o Superior Tribunal de Justiça a legitimidade passiva se afere *in status assertionis*, isto é, deve ser realizada à luz da teoria da asserção, segundo a qual as condições de admissibilidade da demanda devem ser aferidas em abstrato, com base nas alegações deduzidas pelo autor na petição inicial.

Diante disso, noto que a inicial indica a conduta e o dolo dos referidos réus, e, por isso, há legitimidade passiva, entretanto, a comprovação do dolo é matéria de mérito, a ser rechaçada naquele âmbito.

**- Ausência de justa causa - alegada por REDESAUDE COOPERATIVA**



## **DO TRABALHO e PAULO CÉSAR QUEIROZ ROCHA**

*Afirmam os réus que "a demanda versa sobre contratos firmados há mais de 05 (cinco) anos e, nem o Inquérito Civil n.º 1.14.004.000228/2020-71, muito menos o Inquérito Civil n.º 1.14.004.000097/2019-98, foram juntados na íntegra, tendo sido acostada, apenas e tão somente, a Nota Técnica n.º 2188/2021/NAC1-BA/BAHIA – cujo processo administrativo sequer foi mencionado, muito menos, anexado à incoativa – e trechos do primeiro inquérito citado, o que viola a possibilidade de ampla defesa e de contraditório, bem como impõe a obtenção de diversos documentos que remontam há mais de 05 (cinco) anos, para que a contestação seja integral. Além do mais, o processo contém mais de 6.100 (seis mil e cem) páginas, sendo necessária a impugnação na íntegra de todos os documentos e, em alguns casos, com contraposição através de outros documentos, que se encontram arquivados em meio físico – portanto não acessíveis, nem disponíveis – e não poderiam ter sido analisados no período fixado para a contestação".*

No entanto, este Juízo já afastou este pedido no evento 1542009868, em relação à qual não houve recurso, tratando-se de matéria preclusa.

### **- Preliminar - coisa julgada e incompetência - alegada pelo réu JOSÉ RONALDO DE CARVALHO**

Sem razão o requerido.

Na petição inicial, o MPF esclarece de forma clara que a demanda n.º 1006628-04.2020.4.01.3304 (que tramitou na 3a Vara Federal desta Subseção) não possui identidade de partes com os presentes autos, uma vez que:

- a ação paradigma foi ajuizada em face de JOSÉ RONALDO DE CARVALHO, COLBERT MARTINS DA SILVA FILHO e DENISE LIMA MASCARENHAS, enquanto que os presentes autos foram ajuizados em desfavor de JOSÉ RONALDO DE CARVALHO, DENISE LIMA MASCARENHAS, PAULO CESAR QUEIROZ ROCHA e REDESAÚDE COOPERATIVA;

- a ação paradigma possui causa de pedir e pedidos absolutamente distintos, uma vez que tratou, tão-somente, de irregularidades envolvendo a violação ao princípio constitucional do concurso público, inculpada no art. 11, inciso I, da Lei n.º 8.429/92, tendo sido proferida extinção do processo sem resolução do mérito pelo advento das alterações legislativas ocorridas no ano de 2021 na LIA.

De fato, basta simples leitura das petições iniciais da ação paradigma e da presente ação para verificar que o objeto das ações é completamente diverso, uma vez que naquela ação o MPF combate apenas o contrato e sucessivos aditivos celebrados, indicando, em tese, violação ao concurso público.

### **- Necessidade de integração do polo passivo da demanda do auditor da CGU - aventada pelo réu JOSÉ RONALDO DE CARVALHO**



Aduz o réu que o relatório do auditor da CGU é tendencioso, e que tal servidor deve ser incluído no polo passivo, uma vez que não apontou as supostas irregularidades para a prefeitura, preferindo encaminhar as peças ao MPF.

Ocorre, porém, que em ações de improbidade não há que se falar em litisconsórcio passivo necessário, pois embora vários agentes possam concorrer para a prática do ato ímprobo, a análise das condutas se dá individualmente.

Preliminar que se rejeita.

## **MÉRITO**

Em relação aos fatos apontados na inicial, os acionados não apresentaram matéria de defesa apta a convencer este Juízo, de plano, da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação, ou da inadequação da via eleita.

Isto porque, a presunção de veracidade da fiscalização do órgão concedente depende de prova nos autos que a refute.

Com efeito, a alegação do réu JOSÉ RONALDO DE CARVALHO de que a especificação do objeto do processo licitatório referente à contratação de profissionais para prestação de serviço no Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF, é comum para todas as licitações que possuem este objeto, por si só, não afasta as alegações do MPF, uma vez que tal configura como um elemento, dentre vários, que apontariam direcionamento de licitação.

Sobre as supostas cláusulas restritivas no edital, o referido réu afirma que, no ano de 2011, o Município de Feira de Santana/Ba se sujeitou à fiscalização do Conselho Regional de Administração que orientou a Administração Municipal sobre a necessidade de incluir nos Editais de Contratação de Serviço de Mão de Obra, a exigência do cadastro da empresa no referido Conselho Profissional. Todavia, a mera orientação não configura a existência da necessidade de inscrição, tanto é que o município não alega ter sido autuado pelo CRA em nenhum momento em licitações anteriores.

Além disso, far-se-ia necessário comprovar se outros municípios exigem tal inscrição, e se é comum às demais empresas do ramo possuírem tal inscrição, o que até o momento não fora demonstrado por qualquer das partes.

Acerca da necessidade de vistoria ao local da prestação do serviço como cobrança restritiva da competitividade, diz que o MPF não demonstra em que esta vistoria restringiu o certame, e quais os prejuízos foram decorrentes desta exigência. Contudo, o MPF afirma que tal vistoria não seria exorbitante quando o objeto do certame diz respeito ao local de trabalho, o que não se observa na licitação investigada. Embora, de fato, isoladamente, tal exigência pareça de menor importância, é utilizada como argumento de reforço, e deve ser analisada sob este viés.



Quanto à alegação do MPF de que "a fórmula engendrada na Lei 8.666/1993 coíbe, não resta dúvida, a presença simultânea de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo e a denominada 'garantia de participação' em um único edital de licitação", verifico que o TCU tem assim decidido:

*"Verifico que a representante demonstra confusão entre os dois tipos de garantia previstos na Lei 8.666/1993: a garantia de participação e a garantia de execução. De fato, o art. 31, §2º, da citada lei veicula as possíveis exigências para qualificação econômico-financeira no certame, e que não podem ser cumuladas quais sejam: capital mínimo, patrimônio líquido mínimo ou prestação de garantias. Já os arts. 55, inciso VI, e 56 do mesmo diploma tratam da possibilidade de exigência de prestação de garantias para a execução do contrato, que nenhuma relação guarda com a apresentação de garantia de participação, mesmo porque os objetivos dessas garantias são distintos, vez que uma se destina a comprovar a capacidade financeira para adimplir a contrato futuro, e outra se destina a assegurar a entrega do que já está contratado" (Acórdão 2397/2017).*

Assim, em tese, tem razão o requerido neste ponto, não havendo, *a priori*, nenhuma irregularidade na exigência de patrimônio líquido mínimo para contratação e garantia para a execução contratual, sendo ônus do MPF provar que houve irregularidade neste ponto, o que se reserva à fase de instrução probatória.

No que tange ao item "Pagamentos indevidos por valores superiores aos contratados", disse o réu que os documentos que comprovam os plantões e os atendimentos foram entregues ao Auditor, que deliberadamente não foram juntados, não analisados e não citados em seu relatório, seguindo anexos à contestação. Tal informação (de que os documentos foram efetivamente entregues e omitidos pela CGU) deve ser esclarecida na fase de instrução, pois não está cabalmente provada neste momento.

Afirma que é falsa a informação de que não havia fiscais de contrato, pois era acompanhado pelo chefe da divisão médica. E, ainda, que se aventa a cobrança indevida de aproximadamente R\$ 33.000,00 devido a serviços médicos plantonistas não executados entre os dias 21/04/2017 a 20/05/2017 nas Policlínicas e na Unidade de Pronto Atendimento, mas há prova que os atendimentos se realizaram, apontando, inclusive, os nomes dos pacientes atendidos. Neste caso, entendo necessária a abertura de instrução para se comprovação que, durante toda vigência dos contratos apontados, houve acompanhamento e a execução dos serviços.

Quanto às alegações acerca do valor da causa, entendo que também estão relacionadas à prova do dano, devendo ser apreciadas após a instrução.

Por fim, aduzem os réus que o Ministério Público Federal imputa atos meramente protocolares, inerentes ao Cargo ocupado por eles, não trazendo qualquer elemento probatório capaz de indicar qualquer conduta ímproba. Tal fato também



dependerá de dilação probatória, uma vez que a conduta narrada na inicial aponta, em tese, o dolo dos réus, qual seja, direcionar a licitação a empresa ré para beneficiá-la.

Assim, os atos apontados na peça inaugural necessitam de esclarecimentos, não podendo, neste momento processual, ser acatada as alegações dos réus, ante à necessidade de dilação probatória.

Ante o exposto:

**1) Decreto a revelia da ré DENISE LIMA MASCARENHAS, consignando que, nos termos do art. 17, § 19, da LIA, não se aplica, na ação de improbidade administrativa, a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia, devendo apenas prosseguir-se o feito sem necessidade de intimação da ré;**

**2) rejeito as preliminares e designo audiência de instrução e julgamento para o dia 21 de agosto de 2024 às 09:00 horas, que se realizará na sede desta Subseção Judiciária, oportunidade em que serão colhidos os depoimentos pessoais dos réus, bem como ouvidas as testemunhas de defesa, que deverão comparecer independente de intimação.**

Apenas aos procuradores (advogados e MPF) é facultada a participação presencial ou remota. Para participação da audiência em modo remoto, o participante deverá fornecer, no prazo de 05 dias, o endereço eletrônico (e-mail) e número de WhatsApp, a fim de receber o convite eletrônico encaminhado pela plataforma em que será realizada a audiência (Microsoft Teams). O não-fornecimento do e-mail de forma prévia será considerado como manifestação de falta de interesse em participar da audiência de forma remota, entendendo-se que parte optou por se fazer presente no local da audiência. As intimações para o mencionado ato serão realizadas preferencialmente por meio eletrônico, salvo impossibilidade de fazê-lo, devendo o cumprimento ser devidamente documentado nos autos.

Expedientes necessários.

Intimem-se.

Feira de Santana, na data da assinatura.

**Gabriela Macêdo Ferreira**

**Juíza Federal**

