



---

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DA BAHIA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no art. 129, inciso III, da Constituição Federal, art. 5º, III, alínea b, c/c art. 6º, inciso VII, alínea b, da Lei Complementar nº 75/93, art. 25, IV, alínea d, da Lei nº 8.625/93, art. 72, IV, e art. 17, *caput*, da Lei nº 8.429/92, e lastreado nas informações reunidas nos autos da anexa **Notícia de Fato nº 1.14.000.001120/2016-59**, vem, à presença de Vossa Excelência, propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, pelas razões fáticas e jurídicas a seguir aduzidas, em face de:

- 1. FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO**, brasileiro, prefeito do município de Candeias, portador de CPF nº 241.450.925-20, residente e domiciliado na Rua Cruzador Bahia, n. 45, pitanga, Candeias/BA, telefone (71) 3601-1767;
- 2. MANOEL EDUARDO FARIAS DE ANDRADE**, brasileiro, ex-Secretário de Saúde de Candeias/BA, em exercício à época da celebração e execução do Contrato nº 051/2014, médico, inscrito no CPF n. 117.600.285-68, RG nº. 00.836.687-05 - SSP/BA, residente na Rua do Cipreste, nº 170, apto. 501, Caminho das Árvores, Salvador/BA;
- 3. IOLANDA ALMEIDA LIMA**, brasileira, ex-Secretária de Saúde de Candeias/BA, em exercício à época da execução do contrato nº 51/2014, portadora de CPF nº 118.412.108-70, residente e domiciliada na Rua Francisco Sousa, n. 21, casa, Roma, Salvador/BA, tel: (75) 99916-5148;
- 4. LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS**, brasileira, atual Secretária de Saúde de Candeias/BA, nascida em 19/04/1956, inscrita no



CPF sob o nº 114.894.055-34, residente na Rua Via Matuim, nº 56, casa, Madeira, Candeias/BA, CEP: 43.805-000, tel: (71) 3602-3124;

**5. MARIA EUGÊNIA BARRETO SILVA**, brasileira, empresária, sócia administradora do Centro Médico Aracaju, nascida em 03/03/1965, inscrita no CPF sob o nº 386.280.405-44, residente na Rua Leonor Calmon, Edf. Mansão Duque Windsor, nº 171, apto. 202, Cidade Jardim, Salvador/BA, CEP: 40.296-210, tel (71)3354-2232;

**6. GUSTAVO SILVA DE ARAÚJO GOES**, brasileiro, empresário, sócio administrador do Centro Médico Aracaju, nascido em 20/10/1967, filho de Estela Silva de Araújo Goes, inscrito no CPF sob o nº 360.750.355-91, residente na Rua do Cipreste, Edf. Rosa dos Ventos, nº 170, apto. 101, Caminho das Árvores, Salvador/BA, CEP 41.820-390, tel (71)9161-3866;

**7. CENTRO MÉDICO ARACAJU EIRELI-EPP**, nome fantasia Policlínica Central, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 06.070.413/001-29, com sede no Largo dos Previdenciários, número 36, Centro, Aracajú/SE, CEP 49.010-580.

## **1. DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO**

Está em trâmite na Procuradoria da República na Bahia o Inquérito Civil nº 1.14.000.003074/2014-61, com o escopo de apurar a prática de possíveis atos de improbidade administrativa envolvendo a contratação do Centro Médico Aracaju pelo município de Candeias, com verbas repassadas pelo Ministério da Saúde, durante a gestão de Francisco Silva Conceição.

No decorrer das investigações foi realizada auditoria pela Controladoria Geral da União, cujos resultados estão consolidados no Relatório de Fiscalização nº V01005 (fls. 57/97v), em que diversas irregularidades, envolvendo a legalidade dos contratos de gestão firmados entre o Município de Candeias e entidades privadas para prestação de serviços de saúde, foram constatadas.

Diante da evidência da irregularidade da contratação do **CENTRO MÉDICO ARACAJU** pelo município de Candeias e da flagrante malversação dos recursos federais que custearam esse contrato, prática repetida pelo município desde que o prefeito **FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO**



assumiu a sua gestão, foi determinada a extração de cópias dos documentos comprobatórios dos atos ímprobos praticados e determinada a sua autuação como Notícia de Fato, que recebeu a numeração 1.14.000.001120/2016-59 e embasa a presente ação, mantendo-se a tramitação do Inquérito Civil nº 1.14.000.003074/2014-61, para aprofundamento das investigações.

A presente ação, portanto, cinge-se às irregularidades constatadas pela Controladoria Geral da União quando da realização de fiscalização no município de Candeias, objeto da Ordem de Serviço 201504434, constante do Relatório de Fiscalização nº V01005, envolvendo o Contrato nº 051/2014 (fls. 139/153), firmado com o Centro Médico Aracaju.

Pois bem.

O ajuste em apreço foi firmado após a deflagração de procedimento licitatório, tendo por objeto a gestão e operacionalização, a partir de 14 de março de 2014, das ações e serviços de saúde do Hospital Municipal José Mário dos Santos, com estimativa de pagamento mensal de **R\$1.850.000,00 (um milhão e oitocentos e cinquenta mil reais)**.

Ressalte-se que a gestão do referido hospital, antes operacionalizada pelo INSTITUTO MÉDICO CARDIOLÓGICO DA BAHIA, já era permeada de irregularidades, sendo objeto de outra ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo *Parquet* Federal e distribuída por dependência a esta ação.

Reforçadas as diligências apuratórias no município de Candeias, a Controladoria Geral da União empreendeu fiscalização *in loco*, durante o período de 12/08/2015 a 22/09/2015, no âmbito do V01º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, com o objetivo de analisar a aplicação de recursos federais em ações do governo naquela municipalidade, o que culminou com o citado Relatório de Fiscalização nº V01005.

No curso da investigação empreendida, restou comprovado que a contratação do **CENTRO MÉDICO ARACAJU** serviu para dar continuidade ao



esquema de desvios de recursos públicos do SUS, por parte do município de Candeias, notadamente em razão da ausência de comprovação da efetiva prestação dos serviços então contratados para gerir e administrar o Hospital Municipal José Mário dos Santos.

Em primeiro lugar, ressalte-se que a própria delegação do serviço público de saúde a entidade de natureza privada com fins lucrativos, descentralizando-se a gestão de uma atividade de interesse público a empresa que visa ao lucro, constitui, por si só, contratação irregular.

Além disso, foi constatada completa ausência de acompanhamento e efetiva fiscalização, por parte da Prefeitura, do contrato celebrado com o **CENTRO MÉDICO ARACAJU** para a gestão do Hospital Municipal de Candeias, deixando claro o dolo dos demandados na contratação *sub examine*, bem como o seu total desdém com a saúde pública no município.

Por fim, ratificando a intenção última do instrumento firmado com o **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, de possibilitar a continuidade da malversação de verbas públicas oriundas do SUS, apurou-se que a Prefeitura de Candeias realizou pagamentos à entidade, por despesas informadas como manutenção do Hospital Municipal, sem a devida comprovação da efetiva realização desses gastos.

Visa a demanda, portanto, à condenação dos acionados nas sanções da Lei nº. 8.429/92 em razão da prática consciente e voluntária de atos de improbidade administrativa causadores de prejuízo ao erário e violadores dos princípios constitucionais e legais que regem a atuação dos agentes públicos.

Registre-se, por fim, que as demais irregularidades constatadas pelos técnicos da CGU no que tange à celebração e execução do Contrato nº 51/2014, firmado entre o município de Candeias e o **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, em especial com relação ao procedimento licitatório que o embasou, havendo fortes indícios de direcionamento do certame, vão ser analisadas, com maior profundidade, em um momento futuro após o aprofundamento das apurações no âmbito do IC nº. 1.14.000.003074/2014-61 que permanecerá tramitando nesse *Parquet*.



---

## **2. DOS FATOS**

Conforme já explicado, a presente demanda objetiva a responsabilização dos demandados pela prática dos seguintes atos ímprobos:

- 1) Contratação, pelo município de Candeias, de entidade de natureza privada com fins lucrativos, qual seja, o **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, para a execução de serviços de interesse público;
- 2) Ausência de fiscalização, por parte do município de Candeias, do Contrato nº 051/2014, celebrado com o **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, para a gestão e operacionalização do Hospital José Mário dos Santos;
- 3) Pagamento, pelo município, de despesas não comprovadas pelo **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, em tese realizadas para a manutenção daquele hospital municipal.

Antes de passar à narrativa dos fatos, cumpre contextualizar a presente ação civil pública, que se vê inserida num universo de desmandos no trato com a coisa pública, refletido na caótica situação – especialmente nas áreas da educação e saúde – do município de Candeias, o qual, embora figure entre os municípios baianos que mais arrecadam renda em razão de sua inserção no mercado do petróleo e da indústria petroquímica,<sup>1</sup> está longe de traduzir o dinheiro arrecadado em qualidade de vida aos munícipes.

Em 22 de junho de 2012, o demandado **FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO** assumiu o comando do Município de Candeias/BA em virtude da cassação dos mandatos da então Prefeita e do Vice-Prefeito daquele município.

Como medida inicial, **FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO** realizou diversas trocas nas titularidades das secretarias municipais, entre elas a da Secretaria Municipal de Saúde, que passou, inicialmente, a ser titularizada pelo demandado **MANOEL EDUARDO FARIAS ANDRADE**, sucedido por **IOLANDA ALMEIDA LIMA** e **LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS** (vide os decretos de nomeação contidos na mídia de fl. 99).

---

<sup>1</sup><http://www.iguaimix.com/v2/2014/01/07/cinco-municipios-concentram-42-do-pib-da-bahia/>



A partir das primeiras nomeações, iniciou-se o esquema de irregularidades pautado no direcionamento de contratação para terceirização da gestão do Hospital Municipal e de unidades de saúde pública daquele município, com a contratação do INSTITUTO MÉDICO CARDIOLÓGICO, tendo por fim o desvio de recursos públicos do SUS, evidenciado, por sua vez, pela ausência de prestação dos serviços contratados<sup>2</sup>.

Foi nesse contexto, após o término do contrato com INSTITUTO MÉDICO CARDIOLÓGICO, que o **CENTRO MÉDICO ARACAJU** foi contratado para realizar a gestão e operacionalização, a partir de 14 de março de 2014, das ações e serviços de saúde do Hospital Municipal José Mário dos Santos, com estimativa de pagamento mensal de **R\$1.850.000,00 (um milhão e oitocentos e cinquenta mil reais)**, conforme estipulado pelo Contrato nº 051/2014, cuja celebração e execução estão permeadas de irregularidades, consoante se vê a seguir.

### **3.1 DA ILEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DO CENTRO MÉDICO ARACAJU**

A contratação em apreço é absolutamente irregular, tendo em vista que, por meio desta, foi terceirizado um serviço de gestão integral de saúde pública, e portanto de interesse público, **a uma empresa privada, dotada de fins lucrativos.**

Não bastasse, o procedimento adotado pelo município de Candeias para a celebração do contrato também foi irregular, na medida em que não cumpriu diversos requisitos exigidos, tais como: a) prévia elaboração de estudos detalhados demonstrando que a transferência do gerenciamento mostrava-se a melhor opção; b) prévia discussão da forma de gestão pelo Conselho Municipal de Saúde; c) escolha da organização social por meio de chamamento público, contendo critérios objetivos previamente estabelecidos; e d) garantia de fiscalização contratual.

Vejamos.

---

<sup>2</sup>Conforme anteriormente exposto, irregularidades envolvendo a contratação do INSTITUTO MÉDICO CARDIOLÓGICO é objeto de outra ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo MPF.



### 3.1.1 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇO DE INTERESSE PÚBLICO A ENTIDADE PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS

O ordenamento jurídico nacional permite que a iniciativa privada participe do Sistema Único de Saúde (SUS), de forma complementar à atuação do poder público, em apenas duas hipóteses: a) quando as estruturas públicas disponíveis forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população, podendo-se celebrar um contrato administrativo destinado à oferta de serviços em determinada área (art. 2º da Portaria GM/MS nº 1.034/2010); b) por meio da celebração de contrato de gestão para a transferência do gerenciamento de unidades públicas de saúde, em consonância com o quanto estabelecido pela Lei nº 9.637/98.

Em um primeiro momento, poder-se-ia pensar que o contrato em tela, de gestão de unidade de saúde pública que é, se amoldaria à segunda hipótese, sendo dotado de aparente legalidade.

No entanto, de acordo com a Lei nº 9.637/98, que rege a matéria, a transferência de gestão de serviços de saúde **pressupõe que a entidade parceira seja qualificada como Organização Social - OS**, sendo exigido, para a obtenção de tal título, entre outros requisitos, a **"finalidade não-lucrativa**, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento de suas próprias atividades" (art. 2º, I, b), além da escolha obedecer ao processo de publicização regulamentado pelo referido diploma legal.

Ou seja, a contratação de entidade de natureza privada que visa ao lucro, mediante licitação, para a gestão de um hospital municipal, não tem amparo legal.

Não obstante, o **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, empresa contratada para realizar a gestão e operacionalização do Hospital Municipal de Candeias, não se trata de Organização Social, **possuindo finalidade lucrativa**, conforme se extrai do seu registro junto à Receita Federal sob a forma de sociedade empresária de pequeno porte (fls. 220/223).

Ademais, a Concorrência nº 001/2014, que embasou a referida contratação, não se enquadra no procedimento de publicização previsto



no art. 20 da Lei nº 9.637/98, mas de procedimento licitatório, submetido aos ditames da Lei nº 8.666/93. E a escolha da organização social para gestão dos serviços de saúde não deve se submeter à Lei nº 8.666/93, tendo em vista que se refere à descentralização da gestão **de uma atividade de interesse público**, e não a uma atividade de fornecimento de bens ou serviços, passível de ser licitada.

Tal procedimento deve observar, como já dito, os dispositivos da Lei nº 9.637/98, diploma legal adequado ao caso em tela, porquanto abarca a norma excepcional que permite a participação de organização social de natureza privada em contratos de gestão vinculados ao Sistema Único de Saúde.

Nessa esteira é o entendimento do Tribunal de Contas da União, consoante se extrai do seguinte excerto do Acórdão nº 3239/2013-TCU-Plenário:

“É certo que o contrato administrativo pode e deve ser utilizado para a aquisição de serviços de saúde. Contudo, não há permissivo legal para a terceirização da gestão de unidades de saúde próprias por meio de contrato administrativo. A própria natureza do contrato, no qual os interesses das partes são opostos e contraditórios, implica óbice à utilização desse instrumento para tal finalidade. **O permissivo do Contrato de Gestão, a ser firmado com entes sem fins lucrativos, busca precisamente mitigar esse conflito de interesses, entregando a gestão de um serviço de saúde pública a uma entidade com maior vocação para os interesses da sociedade.**”

[...] Observa-se que a contratação de empresa privada com ou sem fins lucrativos que não seja qualificada como OS ou Oscip para operacionalização do Programa Saúde na Família não é válida. **O mesmo raciocínio se aplica para a transferência do gerenciamento de unidades públicas de saúde, cujo instrumento apto a ser utilizado é o contrato de gestão com entidades sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais**”.

Sendo assim, não há dúvidas de que a terceirização da gestão de unidades de saúde pública somente será legítima se direcionada a entidades qualificadas como “OS” ou “OSCIP”, isto é, que possuam, dentre outros requisitos, natureza social, finalidade não-lucrativa e previsão de participação de representantes do Poder Público e de membros da comunidade em conselho superior (art. 2º da Lei nº 9.637/98), cuja escolha seja submetida ao processo de publicização previsto em lei.





Inclusive, a própria municipalidade, em 10 de dezembro de 2015, editou a Lei Municipal nº 952/2015, a qual prevê expressamente que, **para a celebração de contrato de gestão de saúde pública, é condição indispensável que a entidade seja qualificada como organização social** (art. 13), o que pressupõe a ausência de fins lucrativos (art. 2º, I).

Não sendo esse o caso do **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, clara se faz a ilegalidade de sua contratação, por parte do município de Candeias, para a gestão de seu hospital municipal.

### **3.1.2 DA IRREGULARIDADE DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DO CENTRO MÉDICO ARACAJU**

Além da flagrante ilegalidade da própria contratação do **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, que permitiu a terceirização integral da operacionalização de um hospital municipal a entidade de natureza privada com fins lucrativos, sem qualquer suporte legal, tem-se que o procedimento adotado pelo município de Candeias na celebração do contrato de gestão também foi formalmente permeado de irregularidades.

Com efeito, consoante apontado pelos técnicos da CGU, o referido procedimento deixou de observar os seguintes requisitos:

- a necessidade de o processo de publicização ser antecedido por estudos detalhados que demonstrem que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostrava-se a melhor opção (Acórdão TCU 3.239/2013);
- a necessidade de a forma de gestão do hospital ser discutida pelo Conselho Municipal de Saúde e aprovada no Plano Municipal de Saúde, além de constar da Programação Municipal de Saúde (art. 1º, parágrafo 2º, da Lei nº 8.142/1990);
- o procedimento adequado para a escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, ser realizado a partir de chamamento público, e conter os critérios objetivos previamente estabelecidos para escolha da entidade (Acórdão TCU 3.239/2013);
- a municipalidade deve garantir a atuação efetiva da Secretaria Municipal de Saúde como responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão, uma vez que, apesar de o Estado abrir mão da execução direta dos serviços, ele deve ainda manter funções essenciais na gestão de tais serviços (Acórdão TCU 3.239/2013).

Deveras, ao manusear o processo de contratação do **CENTRO MÉDICO ARACAJU** (fls. 101/154), observa-se que, como já dito,



contrariando as normas previstas na Lei nº 9.637/98, Lei nº 8.142/1990 e o entendimento esposado no Acórdão TCU 3.239/2013, o município de Candeias/BA se utilizou do procedimento previsto pela Lei nº 8.666/93, de modo que não foi realizado chamamento público, deixando de apresentar estudos detalhados que demonstrassem que o contrato era a melhor opção, além de não encaminhá-lo ao Conselho Municipal de Saúde, para prévia discussão sobre seu objeto, cuja execução se vê desprovida de qualquer acompanhamento ou fiscalização pelo município.

Frise-se que o relato do histórico da gestão municipal e da área de saúde de Candeias/BA não se prestam para configurar o estudo detalhado aqui mencionado, que teria que se referir, de forma objetiva, que aquela contratação resultaria numa prestação de serviços de forma mais eficiente e econômica, que se fosse prestado diretamente pelo poder público.

Na linha do quanto esclarecido pela Controladoria Geral da União, caberia ao município, dentre outros levantamentos, realizar um estudo de viabilidade econômico-financeiro do projeto, de modo a evidenciar a projeção de custos e investimentos que ficariam a cargo da futura entidade parceira, além do estudo e definição de indicadores a serem utilizados para acompanhamento e avaliação. E nada disso consta no processo de contratação do **CMA**, que não contou nem mesmo com um orçamento detalhado para a execução do contrato<sup>3</sup>.

Ressalte-se, ainda, que a defesa apresentada pela contratada, quando ouvida pela CGU, de que a terceirização "*visou à economicidade e a eficiência na prestação dos serviços públicos*", uma vez que a ferramenta possibilitaria a "*redução de custos com pessoal e prestação de serviços especializados*" se encontra em total dissonância com a realidade.

Auditorias realizadas pela Secretaria de Saúde do Estado da Bahia - SESAB (Auditoria nº 3205), pela Diretoria de Vigilância

---

<sup>3</sup> A ausência de orçamento detalhado para a execução do contrato, por parte do **CENTRO MÉDIO ARACAJU** (item 2.2.2 do Relatório de Fiscalização nº V1005 da CGU), será pormenorizada em um momento futuro, juntamente com as ilegalidades constantes no edital da Concorrência Pública 001/2014, que apontam para a restrição de competitividade do certame e seu consequente direcionamento (item 2.2.23 do mesmo Relatório).



Sanitária e Ambiental - DIVISA (Relatório de Vigilância Sanitária referente aos anos de 2014 e 2015), e pelo CREMEB (ano de 2016) (fls. 170/178), retratam graves irregularidades na execução do referido contrato, deixando evidente a situação verdadeiramente caótica em que se encontra o Hospital Municipal José Mário dos Santos, corroborando a denúncia feita por vereadores do município, cuja representação deu azo à instauração do IC nº 1.14.000.003074/2014-61 (fls. 03/23).

Nesse ponto, observe-se que tal fato se deve, entre outras razões, à total ausência de acompanhamento e efetiva fiscalização do Contrato nº 051/2014, conforme se detalha a seguir.

### **3.2 DA AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO Nº 051/2014**

O Contrato nº 051/2014, firmado entre o município de Candeias e o **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, para a operacionalização da gestão e execução das ações e serviços de saúde no Hospital Municipal José Mário dos Santos, vem sendo executado sem qualquer acompanhamento ou fiscalização, por parte do município de Candeias.

Consoante atestou a fiscalização empreendida pelos técnicos da CGU, que analisaram três processos de pagamento referentes ao mês de abril/2015 e um correspondente à primeira quinzena de maio/2015, constam diversas despesas sem comprovação, **demonstrando a completa inexistência de controle da Administração Municipal acerca do que estava sendo pago ao CMA.**

Confira-se.

Os processos de pagamento nº 11260, 11270, 13240 e 13620 (contidos na mídia encartada à fl. 99), foram instruídos com os seguintes documentos emitidos pelo **CENTRO MÉDICO ARACAJU**: nota fiscal de prestação de serviços; planilha de custos incorridos no mês; folha de pagamento (pessoal administrativo, apoio e manutenção, técnicos de enfermagem e radiologia); planilha com a relação dos médicos contratados; relatório mensal informando os procedimentos realizados; e filhas de frequência dos profissionais lotados no Hospital. Não havia folha de pagamento de enfermeiros anexa aos processos.



A planilha de custos incorridos, que constitui uma das peças que compõem os processos de pagamento do CMA, apresenta a seguinte composição:

*Tabela 2 - Relação de custos do processo de pagamento do CMA*

Item	Descrição da despesa	Valores Abril/2015 (RS)	Valores Maio/2015 – 1ª quinzena (RS)
1	Pessoal	650.000,00	0,00
2	Materiais/Medicamentos	95.000,00	95.000,00
3	Materiais diversos	75.500,00	75.500,00
4	Seguros/Impostos/Taxas	400.000,00	173.115,26
5	Despesas Gerais – telefonia, água, energia elétrica e outras despesas gerais	65.000,00	65.000,00
6	Depreciação	0,00	0,00
7	Serviços de terceiros	510.000,00	510.000,00
	<b>Total Pago</b>	<b>1.795.500,00</b>	<b>918.615,26</b>

Fonte: Processos de pagamento CMA, meses de abril e maio (1ª quinzena)

Inclusive, ao ser solicitada pela CGU para a apresentação de tais documentos, a Prefeitura de Candeias pediu prorrogação de prazo para o seu atendimento, uma vez que não dispunha de nenhum desses comprovantes.

Embora as notas fiscais de prestação de serviços constantes dos referidos processos de pagamento apresentassem carimbo de atesto assinado pela Subsecretária de Saúde de Candeias/BA, declarando o recebimento dos materiais e a prestação dos serviços, observa-se que elas não detêm qualquer validade.

Isto porque a própria Subsecretária de Saúde LÚBIA DA CUNHA MORAES MACEDO declarou à equipe de fiscalização da CGU que apenas



assinava os atestos das notas fiscais sem conferir nenhuma outra documentação comprobatória de despesas, ou seja, **nenhum dos gastos informados como realizados na manutenção do Hospital foram conferidos antes de a Prefeitura de Candeias efetuar os pagamentos ao CMA** (*vide* declaração de fl. 202)<sup>4</sup>.

Constatou-se, ainda, que, em que pese na cláusula nona do contrato combatido seja prevista a emissão de relatórios técnicos trimestrais sobre os resultados alcançados pela contratada (fl. 149), estes nunca foram emitidos, o que só reforça a ausência de fiscalização do instrumento contratual.

A situação é agravada nos casos de fiscalização de contratos de gestão e termos de parcerias, que têm legislação própria e rotinas específicas para verificação do cumprimento das metas e respectivos custos incorridos pelo contrato e pelo parceiro privado.

É o que se extrai dos artigos 8 a 10 da Lei nº 9.637/98, que dispõem, em síntese, acerca da necessidade de emissão de relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, os quais devem ser avaliados, periodicamente, por comissão composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

Constatada alguma irregularidade, ela deve ser noticiada ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária e, havendo indícios fundados de malversação de bens públicos, deve a comissão representar ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade, a fim de que se perquiria a indisponibilidade de bens da entidade e o sequestro de bens de seus dirigentes.

---

<sup>4</sup> No mesmo sentido, insta conferir depoimento que LÚBIA prestou na Polícia Federal, às fls. 366/367 do IPL 1520/2012 cuja cópia integral encontra-se na mídia encartada à fl. 229 dos autos.



---

Deste modo, faltou o município e sua Secretaria de Saúde com a observância das normas legais atinentes ao contrato, que impõem o seu acompanhamento e fiscalização efetiva.

Observe-se que a justificativa apresentada pela municipalidade à CGU, no sentido de que haveria uma Controladoria Interna atuante em Candeias, que fiscaliza e analisa os documentos apresentados durante a execução dos contratos, não encontra qualquer suporte probatório, pois além de a própria Subsecretária de Saúde não ter feito menção alguma a essa suposta Controladoria Interna, a verdade é que os processos de pagamento não trazem nenhuma evidência a esse respeito, sendo certo que, quando instados pela CGU a apresentar os documentos comprobatórios de despesas, o município sequer os detinha em seu poder.

A ausência de ações fiscalizatórias do contrato não poderia ser diferente, diante do contexto em que se encontra a saúde pública no município de Candeias, inserida em notório esquema de corrupção, em que mudam-se os atores, mas permanece a prática das mesmas irregularidades. Nada mais óbvio do que, para a manutenção do *status quo*, camuflar eventuais ilícitudes, por meio da completa falta de acompanhamento e fiscalização contratual.

Nesse ponto, observe-se que, em consonância com tudo o quanto registrado até então, a constatação a seguir desvelada comprova cabalmente que todas as ilícitudes perpetradas no âmbito do Contrato nº 051/2014 possuem a finalidade última de malversação de dinheiro público, em detrimento da efetiva prestação dos serviços. Veja-se.

### **3.3 PAGAMENTO POR DESPESAS DO HOSPITAL MUNICIPAL NÃO COMPROVADAS**

Além da falta de acompanhamento e fiscalização do contrato irregularmente firmado com o **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, constatou-se que a Prefeitura Municipal de Candeias vem realizando pagamentos ao **CMA**, por despesas informadas como sendo de manutenção do Hospital Municipal, sem a devida comprovação da efetiva realização desses gastos.

Com efeito, segundo observaram os técnicos da CGU, apenas com relação aos meses de abril e maio de 2015, houve o pagamento por



---

supostas despesas de manutenção do Hospital Municipal não comprovadas pelo **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, na ordem de **R\$2.939.634,16** (dois milhões, novecentos e trinta e nove mil, seiscentos e trinta e quatro reais e dezesseis centavos).

Consoante explicado no bojo do Relatório de Fiscalização, durante os trabalhos de auditoria da CGU, foram analisados os processos de pagamento de nº 11260, no valor de R\$ 173.060,56, nº 11270, no valor de R\$ 745.438,98 e nº 13240, no valor de R\$ 877.000,46, totalizando R\$ 1.795.500,00 (um milhão, setecentos e noventa e cinco mil e quinhentos reais), referente ao mês de abril/2015 (Notas Fiscais nº 0007546 e 0008852), e o processo de pagamento nº 13620, com valor de R\$ 850.000,00, correspondente à primeira quinzena de maio/2015 (Nota Fiscal nº 0008853).

Cada um desses processos continha, além da nota fiscal de prestação de serviço, uma planilha elaborada pelo **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, relacionando as despesas do mês com alguns documentos comprobatórios desses gastos. Nas referidas planilhas, o **CENTRO MÉDICO ARACAJU** informava os gastos para manutenção do Hospital, classificando-os em sete grupos de despesas, conforme demonstrado na sequência:



*Tabela 1 - Modelo de planilha de custos dos processos de pagamento*

DESPESAS OPERACIONAIS	VALORES ABRIL/2015 (R\$)	VALORES MAIO/2015 - 1ª QUINZENA(R\$)
<b>1. PESSOAL</b>	<b>650.000,00</b>	<b>0,00</b>
1.1 ORDENADOS	201.099,95	0,00
1.2 ENCARGOS SOCIAIS	140.307,44	0,00
1.3 PROVISÕES (13º + FÉRIAS)	58.882,07	0,00
1.4 BENEFÍCIOS	52.362,52	0,00
1.5 OUTRAS FORMAS DE CONTRATAÇÃO (EX. RPA)	197.348,02	0,00
<b>2. MATERIAL/MEDICAMENTOS</b>	<b>95.000,00</b>	<b>95.000,00</b>
2.1 MATERIAIS MÉDICO HOSPITALAR	45.764,38	43.265,23
2.2 MEDICAMENTOS	49.235,62	51.734,77
<b>3. MATERIAIS DIVERSOS</b>	<b>75.500,00</b>	<b>75.500,00</b>
3.1 MATERIAL DE HIGIENIZAÇÃO	8.532,62	6.235,62
3.2 MATERIAL/GÊNEROS ALIMENTÍCIOS	51.235,86	51.231,24
3.3 MATERIAL DE EXPEDIENTE	758,26	1.025,00
3.4 GLP	14.235,62	12.589,23
3.5 MATERIAL DE MANUTENÇÃO	737,64	4.418,91
3.6 OUTRAS DESPESAS COM MATERIAIS DIVERSOS	0,00	0,00
<b>4. SEGUROS/IMPOSTOS/TAXAS</b>	<b>400.000,00</b>	<b>173.115,26</b>
4.1 SEGUROS (IMÓVEL/AUTOMÓVEL)	0,00	0,00
4.2 IMPOSTOS/TAXAS (IOF, TARIFAS BANCÁRIAS, ARPE, ETC.)	400.000,00	173.115,26
<b>5. GERAIS</b>	<b>65.000,00</b>	<b>65.000,00</b>
5.1 TELEFONIA	0,00	0,00
5.2 ÁGUA	21.732,67	22.186,81
5.3 ENERGIA ELÉTRICA	24.344,89	24.479,11
5.4 OUTRAS DESPESAS GERAIS	18.922,44	18.334,08
<b>6. DEPRECIACÃO</b>	<b>TR</b>	<b>TR</b>
<b>7. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS</b>	<b>510.000,00</b>	<b>510.000,00</b>
7.1 ASSISTENCIAIS		
7.1.1 PESSOA JURÍDICA	510.000,00	510.000,00
7.1.2 PESSOA FÍSICA	0,00	0,00
7.2 ADMINISTRATIVOS	0,00	0,00
7.2.1 PESSOA JURÍDICA	0,00	0,00
7.2.2 PESSOA FÍSICA	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.795.500,00</b>	<b>918.615,26</b>

Fonte: processos de pagamento dos meses de abril e maio/2015





Ocorre que, da análise dos processos de pagamento, constatou-se a falta de detalhamento dessas planilhas, que impossibilitavam identificar alguns gastos informados, bem como a falta de documentos indispensáveis à comprovação das despesas que eram atribuídas à manutenção do Hospital.

Nos processos de pagamento do mês de abril/2015, por exemplo, os únicos documentos que existiam para comprovar as despesas efetuadas com pessoal ou prestação de serviços estão relacionados na tabela a seguir:

*Tabela 2 - Relação de comprovantes de despesas - Abril/2015*

<b>Processo de pagamento - CMA - Competência abril/2015</b>	
<b>Comprovante de Despesa</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Guia de recolhimento FGTS	39.220,83
Guia da Previdência Social - GPS	27.608,46
Fatura de Energia - Coelba (ref.abril/2015)	24.344,89
Folha de pessoal - Empregados do CMA (valor bruto)	201.099,95
<b>TOTAL</b>	<b>292.274,13</b>

Fonte: processo de pagamento do mês de competência abril/2015.

Já no processo de pagamento referente ao mês de maio de 2015 (1ª quinzena), os únicos documentos que existiam para comprovar as despesas informadas na planilha encaminhada pelo **CENTRO MÉDICO ARACAJU** estão elencados na tabela a seguir:



*Tabela 3 - Relação de comprovantes de despesas - 1ª quinzena de Maio/2015*

<b>Processo de pagamento - CMA - 1ª quinzena de maio/2015</b>	
<b>Comprovante de Despesa</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Guia de recolhimento FGTS	38.506,54
Guia da Previdência Social - GPS	27.101,54
Fatura de Energia - Coelba (ref.maio/2015)	24.479,11
Folha de pessoal - Empregados do CMA (valor bruto para todo o mês de maio)	199.528,73
<b>TOTAL</b>	<b>289.615,92</b>

Fonte: processo de pagamento do mês de competência maio/2015.

Com o intuito de se obter a comprovação dos gastos para os meses de competência de abril e maio/2015, a Controladoria Geral da União solicitou à Prefeitura de Candeias toda a documentação comprobatória de despesas (notas fiscais, faturas, contratos, guias de recolhimento, etc.) que não se encontravam nos processos de pagamento e que compunham os totais discriminados nas planilhas de custos apresentadas (Solicitação de Fiscalização nº 06, de 27 de agosto de 2015, contida na mídia à fl. 99).

Em resposta, a Prefeitura enviou à CGU os comprovantes obtidos junto ao **CMA** referentes à íntegra dos meses de abril e maio/2015. Nesse ponto, a CGU esclareceu que, embora o **CMA** não tenha fornecido o processo de pagamento referente à 2ª quinzena de maio/2015, foram considerados os mesmos valores constantes na planilha de custos do mês abril para os itens "1.PESSOAL", no valor de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), e "4.SEGUROS/IMPOSTOS/TAXAS", no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais).



Após a análise da documentação encaminhada pelo Município por meio do Ofício SESAU/FMS nº 145/2015, de 14 de setembro de 2015 (mídia de fl. 99), constatou-se que permaneceram despesas informadas pelo **CENTRO MÉDICO ARACAJU** sem o devido detalhamento e comprovação, totalizando o montante de **R\$ 2.939.634,16 (dois milhões, novecentos e trinta e nove mil, seiscentos e trinta e quatro reais e dezesseis centavos)**, conforme segue demonstrado:

*Tabela 4 - Itens de despesas não comprovadas - Pagamentos de abril e maio/2015*

<b>DESPESAS OPERACIONAIS</b>	<b>PAGAMENTOS NÃO COMPROVADOS (R\$)</b>
1. PESSOAL	765.362,73
2. MATERIAL/MEDICAMENTOS	153.223,34
3. MATERIAIS DIVERSOS	0,00
4. SEGUROS/IMPOSTOS/TAXAS	800.000,00
5. GERAIS	81.176,00
7. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS	1.139.872,09
<b>TOTAL</b>	<b>2.939.634,16</b>

Fonte: Exames efetuados nos docs. recebidos pelo Of. nº 145/2015, de 14 de setembro de 2015

Ao analisar os comprovantes de despesa apresentados, a CGU verificou uma série de irregularidades, a exemplo da incompatibilidade do valor das guias de recolhimento da previdência Social e FGTS (R\$ 132.437,37) com o valor indicado na planilha de custos com gastos sociais (R\$ 280.614,88).

Ainda acerca da documentação apresentada, a CGU destacou que as guias de recolhimento de GPS e FGTS se referiam ao recolhimento de toda a folha de funcionários do **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, o que não é cabível, pois os encargos sociais deveriam ser recolhidos somente para o pessoal vinculado ao Hospital Municipal de Candeias.

Quanto às rubricas "Provisões", "Benefícios" e "Outras Formas de Contratação", que totalizaram a quantia de R\$ 617.185,22 (seiscentos e dezessete mil, cento e oitenta e cinco reais e vinte e dois centavos), não foram apresentados comprovantes de despesas.



---

Enfim, segundo constatado pela CGU, apenas no que se refere às despesas relacionadas ao encargo de pessoal, **verificou-se pagamentos sem comprovação no valor de R\$ 765.362,73 (setecentos e sessenta e cinco mil, trezentos e sessenta e dois reais e setenta e três centavos).**

Já no que diz respeito às despesas relativas a material e medicamentos, conforme as planilhas de custos anexas aos processos de pagamento, as despesas do bimestre abril/maio teriam somado o valor de R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais). Noutro giro, os comprovantes de pagamento apresentados pelo **CMA** totalizaram R\$ 325.147,01 (trezentos e vinte e cinco mil, cento e quarenta e sete reais e um centavos).

Contudo, de todas as notas fiscais apresentadas, aquelas emitidas nos meses de abril e maio/2015, e que deveriam compor os processos de pagamento daqueles meses, totalizaram apenas R\$ 68.159,81. Isto porque, como já dito, as demais notas fiscais disponibilizadas foram emitidas nos meses de fevereiro, março e junho de 2015, não se vinculando, portanto, aos meses analisados.

Outra irregularidade verificada foi a de que diversas notas fiscais de aquisição de material hospitalar e de material de laboratório (análises clínicas) apresentavam uma anotação (no rodapé) de municípios localizados no Estado de Sergipe, como Itabaiana, Estância, Propriá, Lagarto, Nossa Senhora do Socorro e Capela, indicando fornecimento de material para aqueles locais. Vale destacar que o **CENTRO MÉDICO ARACAJU** atua em unidades hospitalares localizadas naquelas cidades.

Essas notas fiscais, referentes a materiais que não foram fornecidos ao Hospital Municipal de Candeias, somaram R\$ 31.383,15 e foram emitidas nos meses de abril e maio/2015. Assim, daquelas notas fiscais referentes a abril/maio, e que totalizaram R\$ 68.159,81, um valor correspondente a R\$ 36.776,66 foi empregado no Hospital Municipal e R\$ 31.383,15 (trinta e um mil, trezentos e oitenta e três reais e quinze centavos) não beneficiaram esta instituição - **praticamente metade do valor total dos documentos apresentados!**



---

Portanto, para as despesas relativas a material e medicamentos, os pagamentos sem comprovação somaram R\$ 153.223,34.

E as irregularidades não cessam.

No que se refere às despesas descritas na planilha de custos como Impostos e Taxas, os valores do bimestre abril/maio deveriam somar R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), sendo que os processos de pagamento não apresentam qualquer descrição do que seriam esses impostos ou taxas.

Em resposta à solicitação da CGU acerca de esclarecimentos, foram apresentadas diversas guias de recolhimento, pagas entre os meses de abril e julho/2015, referentes a Imposto de Renda (DARF), GPS (INSS), FGTS e ISS (mídia à fl. 99). Toda essa documentação totalizou R\$ 639.236,39 (seiscentos e trinta e nove mil, duzentos e trinta e seis reais e trinta e nove centavos) e foi apresentada pelo **CENTRO MÉDICO ARACAJU** a título de comprovação dos impostos recolhidos para os meses de abril e maio. Ocorre que, consoante apontado pela Controladoria Geral da União, a documentação aludida é inservível para fins de comprovação desse tipo de despesa, pelos seguintes motivos:

- a) As guias de GPS e FGTS, no montante de R\$ 132.437,37, não correspondem a impostos, mas sim a encargos sociais, já considerados no item "1.PESSOAL";
- b) A utilização dos comprovantes de recolhimento de Imposto Sobre Serviços - ISS não é cabível. O ISS recolhido pela Prefeitura de Aracaju/SE, não tem qualquer vinculação com a prestação do serviço de administração do Hospital Municipal de Candeias, constituindo uma despesa inerente à própria constituição da empresa, não podendo ser apropriada integralmente ao contrato administrativo para gestão hospitalar. Os gastos com ISS totalizaram R\$ 286.832,22;
- c) Dentre os diversos comprovantes apresentados consta um comprovante de pagamento, no valor de R\$ 97.106,36, emitido em 10/04/2015, sem a correspondente guia de recolhimento, não sendo possível identificar a que tipo de despesa se refere. Os pagamentos correspondentes a Imposto de Renda (DARF) somam R\$ 26.226,32, sem que exista nenhuma planilha ou relação de pessoal anexa aos DARFs indicando quais seriam os contribuintes pessoa física que estariam vinculados àquele recolhimento.

Diante disso, os técnicos da CGU concluíram que, para o item "4.SEGUROS/IMPOSTOS/TAXAS", restaram pagamentos sem comprovação de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), correspondentes apenas ao bimestre abril/maio.



---

Já no item "5.DESPESAS GERAIS", constam faturas de água dos meses de abril e maio, que somam **R\$ 43.919,48 (quarenta e três mil, novecentos e dezenove reais e quarenta e oito centavos)** (mídia à fl. 99). Todavia, elas não se prestam à comprovação de despesas referente ao item, pois, embora hajam sido apresentadas no processo como se tivessem sido pagas pelo **CMA**, foram, em verdade, pagas pelo Fundo Municipal de Saúde - FMS. Ou seja, tamanha a irregularidade dos processos de pagamento, que **a empresa cobrou por faturas que já haviam sido pagas pelo FMS!**

As faturas de energia, por sua vez, foram pagas pelo próprio **CMA**. No entanto, não foi apresentada nenhuma documentação comprobatória correspondente à rubrica "Outras despesas gerais". **Para este item, o total sem comprovação somou R\$ 81.176,00 (oitenta e um mil e cento e setenta e seis reais).**

No item "7.PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS", por seu turno, não há qualquer detalhamento do que é pago na rubrica "Pessoa Jurídica". Conforme consta na planilha de custos, os valores gastos a título de prestação de serviços de terceiros, para o bimestre abril/maio, deveriam totalizar R\$ 1.122.467,10 (um milhão, cento e vinte e dois mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e dez centavos), correspondente à soma dos subitens "7.1.1 - Pessoa Jurídica" e "3.2 - Gêneros Alimentícios"<sup>5</sup>.

Foram apresentados comprovantes de pagamento, contratos e notas fiscais totalizando a quantia de R\$ 1.136.132,22 (um milhão, cento e trinta e seis mil, cento e trinta e dois reais e vinte e dois centavos), correspondentes a pagamento de médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde de nível superior, locação e manutenção de equipamentos hospitalares e fornecimento de refeições (mídia à fl. 99).

Submetidos à análise da CGU, identificou-se que tais documentos estavam eivados de irregularidades, razão pela qual não serviam como meios de comprovação da despesa, pelos seguintes motivos:

---

<sup>5</sup> Consoante explanado pela Controladoria Geral da União, o fornecimento de gêneros alimentícios fica a cargo da empresa contratada para fornecer refeições aos pacientes, seus acompanhantes e funcionários do hospital.



**a) Contrato de locação de equipamentos com data anterior ao início da gestão do Centro Médico Aracaju no Hospital Municipal de Candeias** - Entre os documentos comprobatórios apresentados, consta um contrato de locação de equipamentos firmado entre o CMA e a empresa SOS Comercial de Materiais Hospitalares Ltda. (CNPJ 07.907.020/0001-90) para locação de 43 camas hospitalares, 18 suportes de soro, 13 escadas de 2 degraus e 12 colchões hospitalares, a um valor mensal de R\$5.822,50. O contrato foi assinado entre as partes no dia 01 de abril de 2013, quase um ano antes do início da gestão do hospital pelo CMA, que começou no mês de março de 2014. Os comprovantes de pagamento referentes a essa empresa somaram R\$ 25.920,00.

**b) Ausência de nota fiscal do contrato de fornecimento de refeições** - Foram apresentados três comprovantes de pagamento à empresa NTR Gestora de Cozinhas Industriais Ltda. (CNPJ 11.446.365/0001-60), contratada pelo Centro Médico Aracaju para fornecimento de refeições ao hospital. Os comprovantes de pagamento totalizaram R\$ 176.949,00 e não vieram acompanhados de nota fiscal, de forma a especificar onde foram fornecidas, que tipo de refeições e o correspondente quantitativo.

**c) Notas fiscais de locação e manutenção de equipamentos hospitalares com data de emissão anterior aos meses de abril e maio** - Para comprovar as despesas incorridas nos meses de abril e maio, foram apresentadas diversas notas fiscais emitidas em meses anteriores aos pagamentos. Há, por exemplo, três notas fiscais da empresa MEDSEE Comércio e Serviços em Equipamentos Médicos Ltda., com o mesmo valor de R\$ 21.000,00, emitidas em 01/10/2014, 05/01/2015 e 03/02/2015, sendo apresentadas como comprovantes de despesas dos meses de abril e maio, totalizando R\$63.000,00. Além dessas, constam também outras três notas fiscais da empresa SOS Comercial de Materiais Hospitalares Ltda., emitidas em 05/12/2014 (R\$ 5.702,50), 08/01/2015 (R\$ 5.702,50) e 24/02/2015 (R\$ 2.990,00). Outra Nota Fiscal irregular apresentada foi a NF 000848, emitida em 16/12/2014, no valor de R\$ 4.500,00, referente a aluguel de um equipamento de ultrassom no mês de novembro/2014. Deve-se destacar que essa nota fiscal foi emitida pela empresa Mais Saúde Candeias Consultórios Médicos Ltda. (CNPJ 14.521.755/0001-46), cujo sócio-proprietário é um médico (CPF \*\*\*.291.005-\*\*) contratado pelo CMA para prestar atendimento no próprio Hospital Municipal de Candeias. As notas fiscais inaptas à prestação de contas, correspondentes a locação de equipamentos hospitalares totalizaram R\$ 93.420,00.

**d) Notas fiscais referentes à contratação de médicos e outros profissionais de nível superior apresentam data de emissão anterior aos meses de competência** - As notas fiscais apresentadas pelo CMA para justificar a contratação de médicos, enfermeiros e demais profissionais de saúde de nível superior foram emitidas em data anterior aos meses de competência de abril e maio. A título de exemplo, pode-se mencionar as seguintes empresas subcontratadas:

- CPS - Cooperativa de Profissionais de Serviços (CNPJ 14.404.809/0001-93). Essa cooperativa emitiu, em 06/05/2015, três notas fiscais de nºs 201575, 201576 e 201577, no valor total de R\$ 154.889,67, pagos pelo CMA em 06/05/2015, referente a serviços prestados pelos profissionais no mês de março/2015;

- Olimed Clínica Médica (CNPJ 20.525.682/0001-63). Emitiu a nota fiscal nº 00085, em 18/03/2015, no valor de R\$ 12.300,00, pagos pelo CMA em 09/04/2015, referente a plantões de médico anestesista no mês de fevereiro/2015;

- Medplan Sociedade Médica Ltda. (CNPJ 11.903.245/0001-45). Emitiu a nota fiscal nº 000200, no valor de R\$ 21.900,00, pagos pelo CMA em 06/05/2015, referente a plantões como médico clínico no mês de março/2015;



---

e) Nota Fiscal correspondente a serviços médicos diverge do valor pago - A Nota Fiscal nº 000277, emitida em 24/03/2015 pela empresa Mais Saúde Candeias Consultórios Médicos Ltda. (CNPJ 14.521.755/0001-46), no valor de R\$ 3.600,00, foi apresentada com um comprovante de pagamento anexo de R\$ 7.092,00.

Assim, para o item **"7.PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS"**, não houve comprovação dos pagamentos que totalizaram o montante de **R\$ 1.139.872,09 (um milhão, cento e trinta e nove mil, oitocentos e setenta e dois reais e nove centavos)**.

Os processos de pagamento e os documentos comprobatórios das despesas, analisados pela Controladoria Geral da União, e que subsidiaram as constatações constantes no Relatório de Fiscalização nº V01005 encontram-se digitalizados no CD ROOM de fl. 99.

A documentação juntada aos processos de pagamento, bem como os documentos obtidos pela Prefeitura junto ao **CMA** e encaminhados posteriormente, não permitiram afirmar que os gastos com os materiais e serviços foram efetivamente prestados e por este motivo não deveriam ter sido autorizados os pagamentos por parte da Administração Municipal.

Só nos meses de **abril/2015 e maio/2015** apurou-se o total de **R\$ 2.939.634,16 (dois milhões, novecentos e trinta e nove mil, seiscentos e trinta e quatro reais e dezesseis centavos)**, referente a despesas sem a devida comprovação.

Tal valor, atualizado, nos moldes do Manual de Cálculos do Ministério Público Federal<sup>6</sup>, resulta em **R\$ 3.343.590,34 (três milhões, trezentos e quarenta e três mil, quinhentos e noventa reais e trinta e quatro centavos)**, conforme demonstra a calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil - doc anexo.

Não há dúvidas portanto, que além de não fiscalizar o contrato em apreço, a Prefeitura vem realizando pagamentos ao **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, por despesas informadas como manutenção do Hospital Municipal, sem a devida comprovação da efetiva realização desses

---

<sup>6</sup> Foi procedida a atualização monetária e a incidência de juros moratórios desde a data do evento danoso, com a utilização da taxa selic, com base nos arts. 395 e 398 do Código Civil e na Súmula nº 43/STJ.





gastos, sendo clara a malversação da verba pública federal utilizada para custeio do contrato.

Não por outro motivo que, conforme já mencionado, o hospital gerido pelo **CENTRO MÉDICO ARACAJU** se encontra em situação precaríssima, consoante revelado pelas auditorias *in loco* realizadas pela Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (Auditoria nº 3205), pela Diretoria de Vigilância Sanitária e Ambiental (Relatórios de Vigilância Sanitária referentes aos anos de 2014 e 2015) e CREMEB (Relatório de 2016) (fls. 170/194).

A ausência da efetiva prestação dos serviços contratados, aliada à falta de fiscalização contratual, demonstram, de forma cristalina, o real intuito dos requeridos **em malversar as verbas do SUS**, causando não somente prejuízo ao erário federal, como também aos municípios de Candeias, que vem sendo privados de receber atendimento digno no Hospital Municipal José Mário dos Santos.

Por outro lado, vê-se reforçado o **dolo** dos demandados, na medida em que tentaram, por diversas vezes, ocultar a ausência de comprovação das despesas, por meio de documentação flagrantemente não relacionada ao objeto de fiscalização da CGU.

#### **4. DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA DOS RÉUS**

Ao primeiro demandado, **FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO**, na condição de GESTOR MUNICIPAL, são imputados todos os fatos aqui aduzidos, uma vez que ocupava a posição de responsável direto pela aplicação e fiscalização das verbas públicas federais repassadas à municipalidade.

A despeito das normas vigentes relativas à participação de organizações sociais em contratos de gestão de unidade de saúde pública (*vide* Lei nº 9.637/98), **FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO**, representando o município de Candeias/BA, firmou o Contrato nº 51/2014, terceirizando, de maneira absolutamente irregular, a gestão do hospital municipal a entidade de natureza privada dotada de fins lucrativos.

Os constantes desvios de verbas públicas do SUS na gestão de



unidades públicas de Candeias por entidades privadas, como no caso em tela, vem sendo possibilitados mediante a participação conjunta do prefeito e dos Secretários de Saúde por ele nomeados, com os responsáveis pelas referidas entidades, por meio da emissão de pagamentos sem qualquer lastro comprobatório das despesas, causando flagrante lacuna na prestação dos serviços.

Com efeito, não se pode olvidar que foi o prefeito quem nomeou todos os ocupantes do cargo de Secretário(a) de Saúde que participaram da execução do contrato em apreço, cargo este que, em menos de quatro anos, já foi titularizado por três pessoas de sua confiança, acredita-se que com o fito de se manter a má e desorganizada administração, facilitadora de desvio de recursos, em funcionamento.

Nesse contexto, ao ex-Secretário de Saúde **MANOEL EDUARDO FARIAS DE ANDRADE** também são imputados todos os fatos em apreço, tendo em vista que ele foi o responsável por firmar o contrato com o **CENTRO MÉDICO ARACAJU** (fl. 152), permanecendo no posto, ainda, durante alguns meses da execução contratual - de 17 de março a 16 de novembro de 2014 (vide Decreto de nomeação contido na mídia de fl. 99).

Em tal período, **MANOEL EDUARDO FARIAS DE ANDRADE** atuou como o ordenador de despesas advindas do ajuste, sendo o responsável pela liberação de diversos pagamentos indevidos em favor do **CMA**, conforme firmas apostas nos apensos anexos 01 e 02.

À ex-Secretária de Saúde **IOLANDA ALMEIDA LIMA** também são imputados todos os fatos narrados na inicial, tendo em vista sua atuação na ordenação de despesas referentes ao contrato em apreço, durante todo o período em que exerceu o cargo, qual seja, de novembro de 2014 a fevereiro de 2015 (vide decreto de nomeação na mídia de fl. 99), valendo salientar que foi ela a responsável pela liberação dos pagamentos sem comprovação das despesas, referentes a abril e maio de 2015, consoante atestado pela CGU.

À atual Secretária de Saúde, **LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS**, são igualmente imputados todos os fatos aqui descritos, uma vez que, desde que assumiu o cargo (fevereiro de 2016, cf. fl. 205), deu



continuidade ao esquema ilícito, havendo atuado, a partir desta data, como a ordenadora de despesas para a gestão do Hospital Municipal de Candeias.

Nesse ponto, é importante frisar que, mesmo havendo o Contrato nº 51/2014 vencido em 2015 (*vide* cláusula décima), tudo leva a crer que o **CENTRO MÉDICO ARACAJU** continua realizando a gestão do Hospital José Mário Filho, conforme se extrai do Relatório CREMEB, cuja fiscalização foi realizada em janeiro de 2016 (fls. 179/196).

Por fim, o **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, e seus respectivos sócios administradores **MARIA EUGÊNIA BARRETO SILVA** e **GUSTAVO SILVA DE ARAÚJO GOES**, participaram do esquema em conluio com os administradores e servidores do Município, já que, na condição de empresa contratada e de seus representantes legais, são os beneficiários diretos dos pagamentos indevidos, de modo que devem responder solidariamente pelos atos de improbidade comprovados nestes autos (art. 3º da Lei nº 8.429/92).

Salienta-se, neste ponto, que ambos firmaram o contrato fraudulento (fl. 152), tendo participação direta nos ilícitos.

## **5. DA CARACTERIZAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 37, § 4.º, *in verbis*:

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

(...)

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

A fim de dar concreção a esse preceptivo constitucional, surgiu a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de improbidade no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração direta, indireta ou fundacional, ou entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo,



---

fiscal ou creditício, de órgão público.

Os ilícitos caracterizadores da improbidade administrativa, de acordo com os arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/92, podem ser agrupados da seguinte forma: (I) atos que importam em enriquecimento ilícito; (II) atos que causam prejuízo ao erário; e (III) atos que violam princípio da administração.

Os requeridos, levando em conta a classificação acima, praticaram atos do segundo e terceiro grupos, tendo os demandados suas condutas tipificadas no art. 10, caput e incisos VIII, XI e XII, bem como no art. 11, caput.

Os fatos narrados e os documentos acostados aos autos levam a conclusão de que os demandados protagonizaram a articulação de um esquema de desvios do Fundo Municipal da Saúde, por meio da contratação irregular do **CENTRO MÉDICO ARACAJU** para a gestão do Hospital Municipal José Mário Filho, com processos de pagamentos contendo flagrantes lacunas na comprovação de diversas despesas, o que reflete na precária prestação dos serviços.

Desta forma, a atuação dos gestores e servidores municipais foi muito além da mera desídia na liberação dos recursos públicos oriundos do Ministério da Saúde, sendo patente o prejuízo ao erário, uma vez que os recursos do repasse sob análise foram desviados, sendo utilizados para pagamentos de serviços não executados e materiais hospitalares que de fato não foram entregues.

Noutro giro, a empresa contratada e os seus respectivos representantes legais, em conluio com os administradores municipais, participaram diretamente do esquema de desvios, sendo os beneficiários diretos da fraude.

Além do prejuízo ao erário, os requeridos praticaram atos que atentaram contra os princípios da Administração Pública, notadamente os princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade, sendo a sua conduta tipificada no art. 10, VIII, e 11 da Lei nº 8.429/92.



---

## **6. DA INDISPONIBILIDADE DE BENS**

A Lei nº 8.429/92, no art. 7º e seu parágrafo único, determina a indisponibilidade dos bens dos demandados, no caso de lesão ao erário e enriquecimento ilícito, devendo a indisponibilidade recair sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano.

Como se percebe, a possibilidade de decretação de indisponibilidade de tantos bens quantos forem necessários para assegurar o ressarcimento da União tem expressa previsão legal no dispositivo supracitado.

A documentação que instrui a presente ação traz provas robustas da prática dos atos de improbidade administrativa por parte dos demandados que causaram prejuízo ao erário e ofenderam princípios da Administração Pública.

A indisponibilidade dos bens e o bloqueio de contas bancárias e aplicações financeiras do agente ímprobo é medida obrigatória, que visa a assegurar o ressarcimento integral do dano causado ao erário.

Possuindo a indisponibilidade de bens natureza eminentemente cautelar, acordam os doutrinadores que é necessária para sua decretação a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

*In casu*, a verossimilhança, caracterizadora do requisito do *fumus boni iuris*, mostra-se inquestionável diante da farta documentação, sendo de fácil percepção a gravidade dos atos praticados. Quanto à premência da medida, a melhor exegese do dispositivo transcrito vem entendendo que esse requisito está insito ao comando legal, carecendo de demonstração no caso concreto.

Diferentemente das medidas cautelares que tutelam direitos de natureza privada, não é necessário explicitar, caso a caso, o *periculum in mora* para lastrear a indisponibilidade de bens prevista na própria Constituição e no art. 7º, da Lei de Improbidade Administrativa.



Como bem expõem Emerson Garcia e Rogério Pacheco<sup>7</sup>, condicionar a decretação de indisponibilidade à demonstração de indícios de que o demandado efetivamente tenciona furtar-se à eventual execução representaria o total esvaziamento da utilidade prática dessa cautelar, *in verbis*:

“Como muito bem percebido por José Roberto dos Santos Bedaque, a indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade é uma daquelas hipóteses nas quais o próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano. Deste modo, em vista da redação imperativa adotada pela Constituição Federal (art. 37, §4º) e pela própria Lei de Improbidade (art. 7º).

(...)

Em reforço à tese, ressalte-se que outros diplomas legais também cuidam de presumir o 'periculum in mora' para fins de constrição patrimonial, o que ocorre, 'verbi gratia', relativamente à indisponibilidade de bens de ex-administradores de instituições financeiras em liquidação (arts. 36, §1º da Lei nº 6.024/74). Da mesma forma, o agente público condenado, em ação popular, ao ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público tem, pela só prolação de sentença condenatória, decretados o sequestro e a penhora de bens. A mesma presunção de 'periculum in mora' se verifica relativamente à indisponibilidade de bens prevista no art. 185-A do CTN (...), nos arrestos previstos no art. 653 do CPC e no art. 7º, III da Lei nº 6.830/80 e na medida prevista nos arts. 6º, parágrafo único e 69, §6º da Lei de Falências. São hipóteses em que o próprio legislador torna desnecessária a demonstração da intenção de dilapidação ou ocultação de bens pelo causados do dado, presumindo o risco, tal como se dá no caso de indisponibilidade de bens para a reparação de danos causados ao patrimônio público”.

De par com isso, cabe salientar que a indisponibilidade de bens, dentre todas as cautelares patrimoniais, é a mais branda. Não há qualquer espécie de penhora, expropriação ou embaraço ao natural exercício dos direitos de usar, fruir e defender a posse dos bens. Os demandados permanecem no pleno domínio de seus bens, podendo fruí-los como melhor entender, sendo certo que apenas se obsta, temporariamente, a faculdade de os réus alienarem o seu patrimônio, para que se garanta a efetividade processual e se mantenha a individualização dos bens que devem responder pela lesão provocada ao erário.

Com efeito, em um contexto no qual desponta a impunidade, o Poder Judiciário tem o poder-dever de utilizar todos os mecanismos ao seu dispor na obtenção do ressarcimento ao erário.

---

<sup>7</sup>Garcia, Emerson e Alves, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro Ed. Lumen, Juris, 3ª edição, 2006, pág.769.



É de se notar, especificamente, que há fortes evidências quanto à prática de atos ímprobos por parte dos demandados, com violação aos cofres públicos federais. Em uma situação como a dos autos, admitindo-se que, ao final da instrução, fiquem plenamente comprovadas tais condutas por parte dos requeridos, não seria razoável esperar que se demonstrasse ao longo do processo a lisura que lhes faltou na gestão da coisa pública, conservando seus bens intactos para garantir a efetividade do provimento jurisdicional definitivo. Faz-se claro, dessa forma, *o periculum in mora*.

Em verdade, ainda que não se revelasse evidente o mencionado requisito cautelar no presente caso – o que se admite apenas para argumentar – o fato é que o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, previu a indisponibilidade de bens como medida cautelar naturalmente advinda dos processos de improbidade cujos atos importem dano ao erário ou enriquecimento ilícito<sup>8</sup>.

Espera-se, portanto, pronunciamento jurisdicional que restabeleça a ordem jurídica violada, permitindo-se que se recupere aos cofres do erário federal os recursos públicos malversados, bem como imponha as sanções previstas aos gestores públicos ímprobos.

Segundo as provas constantes nos autos, o MPF reputa necessária a indisponibilidade de bens no valor de **R\$ 10.030.771,02 (dez milhões, trinta mil, setecentos e setenta e um reais e dois centavos)**, referente ao montante pago pela Prefeitura de Candeias ao **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, por despesas não comprovadas, durante os meses de abril e maio de 2015, além da multa de até duas vezes esse valor, devida por força do inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, a recair sobre os bens dos demandados adiante descritos.

## **7. DO AFASTAMENTO CAUTELAR LIMINAR DOS ACIONADOS FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO (PREFEITO) e LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS (ATUAL SECRETÁRIA DE SAÚDE)**

<sup>8</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.



Com efeito, o afastamento do agente público, por ato de improbidade administrativa, com fundamento no poder geral de cautela, encontra guarida no art. 20, parágrafo único, da Lei nº. 8.429/92, o qual dispõe que *“a autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual”*.

É cediço, ademais, que o afastamento cautelar do agente público investigado também se encontra estabelecido no Código de Processo penal como medida cautelar em seu art. 319, inc. VI, *in verbis*:

*“VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais”;*

Como se observa, tal medida há de dar-se visando assegurar o resultado útil do processo, não só na hipótese em que a permanência do agente público no exercício de suas funções públicas importe em ameaça à instrução do processo, como também - de forma especial - quando houver a hipótese de lesão à ordem pública, evidenciada pela gravidade do fato ilícito, a potencialidade de sua reiteração e a sua repercussão na sociedade, tal como ocorre no caso vertente.

Deveras, por se tratar de uma nítida medida de caráter cautelar, é de rigor que se façam presentes os pressupostos da tutela cautelar, quais sejam o *fumus boni jures* e o *periculum in mora*.

Nessa senda, no tocante ao *fumus boni jures*, há de se registrar que as provas coligidas apontam de forma segura a prática de atos de improbidade administrativa por parte dos acionados.

Conforme apontado alhures, restou comprovado que a contratação do **CENTRO MÉDICO ARACAJU** serviu para dar continuidade ao esquema de desvios de recursos públicos do SUS, no município de Candeias, notadamente em razão da ausência de comprovação da efetiva prestação dos serviços então contratados para gerir e administrar o Hospital Municipal José Mário dos Santos.





Nada obstante isso, convém ressaltar que a própria delegação do serviço público de saúde a entidade de natureza privada com fins lucrativos, descentralizando-se a gestão de uma atividade de interesse público a empresa que visa ao lucro, revelou-se, por si só, uma contratação irregular.

Ademais, foi constatada a completa ausência de acompanhamento e efetiva fiscalização, por parte da Prefeitura (Prefeito e Secretários), do contrato celebrado com o **CENTRO MÉDICO ARACAJU** para a gestão do Hospital Municipal de Candeias, deixando claro o dolo dos demandados na contratação *sub examine*, bem como o seu total desdém com a saúde pública no município.

Outrossim, ratificando a intenção última do instrumento firmado com o **CENTRO MÉDICO ARACAJU**, de possibilitar a continuidade da malversação de verbas públicas oriundas do SUS, apurou-se que a **Prefeitura de Candeias realizou pagamentos à entidade**, por despesas informadas como manutenção do Hospital Municipal, **sem a devida comprovação da efetiva realização desses gastos.**

Malgrado a presente ação cingir-se às irregularidades constatadas no Contrato nº 051/2014 firmado com o Centro Médico Aracaju, o fato é que tais ilícitudes fazem parte de um mesmo *modus operandi* instalado na Secretaria Municipal de Saúde daquele município, voltado para a prática de ilícitos consubstanciados em direcionamento de contratações e desvios de recursos públicos oriundos do SUS, evidenciados na prática de vícios nas fases de contratação (procedimentos licitatórios ou dispensas) e na ausência de fiscalização e comprovação da efetiva prestação dos serviços contratados.

Com efeito, o acionado **FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO**, ao assumir o comando do município em 22 de junho de 2012, realizou diversas trocas nas titularidades das secretarias municipais, sendo que para a Secretaria Municipal de Saúde nomeou os demandados **MANOEL EDUARDO FARIAS ANDRADE**, sucedido por **IOLANDA ALMEIDA LIMA**, a qual, por sua vez, foi sucedida por **LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS**, que ocupa atualmente o cargo.



A partir das primeiras nomeações, iniciou-se o esquema de irregularidades pautado no direcionamento de contratação para terceirização da gestão do Hospital Municipal e de unidades de saúde pública daquele município, com a contratação do INSTITUTO MÉDICO CARDIOLÓGICO, tendo por fim o desvio de recursos públicos do SUS, evidenciado, por sua vez, pela ausência de prestação dos serviços contratados<sup>9</sup>.

Esse esquema de terceirizações iniciou-se com a contratação do INSTITUTO MÉDICO CARDIOLÓGICO, o qual se manteve no município no período entre julho/2012 a fevereiro/2015.

As irregularidades do INSTITUTO MÉDICO CARDIOLÓGICO tiveram início em processo de dispensa de licitação nº. 042/2012, amparada em decreto municipal emergencial, que declarou situação de emergência administrativa no município de Candeias/BA em razão da situação caótica e precária encontrada em todos os setores públicos daquela administração. Em tal período, foi apurado, pelas fiscalizações levadas a cabo pela CGU, TCU e Sistema Nacional de Auditoria do SUS, uma miríade de irregularidades que resultou num prejuízo superior a R\$ 47.000.000,00 (quarenta e sete milhões de reais) aos cofres públicos.

Entre as principais irregularidades apuradas, destacam-se as relativas à dispensa indevida de licitação e ao direcionamento da contratação com o **IMCBA**, o que, por sua vez, serviram para a prática de vultoso desvio de recursos do SUS com base na não prestação dos serviços contratados.

Não bastasse esse gravíssimo quadro de prejuízo ao erário nos contratos celebrados com o INSTITUTO MÉDICO CARDIOLÓGICO, as contratações posteriores com o **CENTRO MÉDICO ARACAJU** apresentaram o mesmo *modus operandi* na prática de ilícitos.

Portanto, conforme afirmado alhures, **a presente ação civil pública vê-se inserida num universo de desmandos no trato com a coisa**

---

<sup>9</sup>Conforme anteriormente exposto, irregularidades envolvendo a contratação do INSTITUTO MÉDICO CARDIOLÓGICO é objeto de outra ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo MPF.



pública, refletido na caótica situação vivenciada na área da saúde do município de Candeias<sup>10</sup>.

Eis, desse modo, o *fumus boni jures* apto a ensejar a medida cautelar.

Noutro passo, no tocante ao *periculum in mora*, a sua presença encontra-se igualmente evidenciada, na medida em que consubstanciado o **risco que sofre a instrução processual**, caso permaneçam os acionados em seus respectivos cargos.

Deveras, os atos ímprobos ora questionados são graves e afligem de forma contundente a ordem pública e a paz social, mormente por se tratarem de ações e serviços de saúde. Nessa quadra, a demonstração de um comportamento do agente público que, no exercício de suas funções públicas e em virtude dele, importe efetiva ameaça à instrução do processo, enseja medida excepcional de afastamento do cargo.

O afastamento dos acionados de suas funções justifica-se quando se pode concluir que, em razão dos cargos de Prefeito e Secretária de Saúde, possam facilmente fazer com que documentos, depoimentos e informações potencialmente vitais ao esclarecimento dos fatos tomem rumos desconhecidos, tornando dificultoso o esclarecimento dos fatos em toda a sua extensão.

A esse respeito, colhe-se magistério de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

*"O parágrafo único, a seu turno, prevê medida tipicamente cautelar, cuja inspiração, ao que parece, remonta ao CPP (art. 312). Por intermédio do afastamento provisório do agente, busca o legislador*

<sup>10</sup> A gravidade da situação foi detectada na análise de aspectos relacionados à atenção hospitalar em Candeias da Auditoria SUS/BA na qual houve a constatação da subutilização dos leitos no Hospital Municipal de Candeias na Administração do Centro Médico Aracaju. Segundo se extrai desse Relatório: "**Dentre os motivos que podem justificar a baixa ocupação do Hospital Municipal de Candeias e a ocorrência de internações de munícipes de Candeias em hospitais de outros municípios, podem estar incluídos aspectos relacionados à qualidade da atenção prestada, tais como: a capacidade da equipe técnica, a disponibilidade de recursos diagnósticos e terapêuticos necessários etc**". Vale destacar o seguinte trecho: **No ano de 2015, houve 1.096 nascimentos cujas mães residem em Candeias, e pelo menos 920 partos pelo SUS (16% da população de Candeias tem assistência médica suplementar). Destes, apenas 519 ocorreram no Hospital Municipal de Candeias. 236 partos de munícipes de Candeias ocorreram em Salvador. A taxa de ocupação em obstetrícia no Hospital Municipal de Candeias é de 11%**. (ver fls. 233/238).



---

*fornecer ao juiz um importantíssimo instrumento com vistas à busca da verdade real, garantindo a verossimilhança da instrução processual de modo a evitar que a dolosa atuação do agente, ameaçando testemunhas, destruindo documentos, dificultando a realização de perícias etc., deturpe ou dificulte a produção dos elementos necessários à formação do convencimento judicial. Busca-se, enfim, propiciar um clima de franco e irrestrito acesso ao material probatório, afastando possíveis óbices que a continuidade do agente no exercício do cargo, emprego, função ou mandato eletivo poderia proporcionar" (in Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: 2010, 5ª edição, p. 942).*

Com efeito, poderão os acionados, com abuso de seus cargos - de Prefeito e Secretária de Saúde, intimidar pessoas de forma a maquiar a realidade ou até mesmo fazer brotar testemunhas falaciosas que até o momento inexistem.

Ademais é intuitivo que o exercício dos cargos, bem como o acesso dos acionados aos documentos e registros administrativos, irá trazer prejuízo à instrução do processo.

A Jurisprudência pátria é uníssona quanto a possibilidade de se afastar cautelarmente o agente ímprobo. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA PREFEITO MUNICIPAL E OUTROS AGENTES PÚBLICOS. EVIDÊNCIAS DE SIMULAÇÃO DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS. MEDIDA CAUTELAR PARA O AFASTAMENTO DE AGENTE PÚBLICO E A INDISPONIBILIDADE DE BENS. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. AGRAVO DE INSTRUMENTO NÃO PROVIDO. - Não se excluem de apreciação judicial os atos de improbidade que envolvam agentes políticos detentores de mandato eletivo, posto que a Lei nº 8.429/92 objetiva, dentre os fins, o ressarcimento de verbas desviadas por administradores incumbidos de zelar pela coisa pública. - Competente a Justiça Federal para processar e julgar Prefeito Municipal quando a verba desviada se sujeita à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União. - A legitimidade do Ministério Público decorre do artigo 27 da Lei de Improbidade, segundo o qual "a ação principal, que terá rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de 30 dias da efetivação da medida cautelar." - Possível o deferimento de liminar na ação de improbidade sem a ouvida do demandado em face da manifesta ilegalidade dos atos praticados pelo mesmo, sobretudo quando a medida cautelar se presta a decretar a indisponibilidade de bens e o afastamento do agente público de seu cargo. - **Segundo a dicção do artigo 20 da Lei nº 8.429/92, é permitido à autoridade judicial ou administrativa competente determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual, uma vez presentes os requisitos legais para concessão da medida.** - Ante o risco de haver continuidade da situação fática descrita nos autos, aprofundando-se o desfalque aos cofres públicos com o desvio das verbas federais, evidencia-se o perigo



de dano de natureza irreparável ou de difícil reparação. - A indisponibilidade dos bens torna-se necessária como medida acautelatória tendente a evitar que o investigado se desfaça dos bens, dificultando o ressarcimento ao erário, devendo, nada obstante, tal indisponibilidade patrimonial se limitar aos bens suficientes a garantir o ressarcimento do dano causado. - **Impõe-se o afastamento do agente público do cargo de Prefeito Municipal, posto que é flagrante seu conhecimento acerca da máquina administrativa, o que poderia dificultar a colheita de provas documentais e a ouvida de testemunhas - não raro subordinados-, inviabilizando a investigação pelos auditores da CGU e dos membros do Ministério Público Federal e Estadual.** - Agravo de Instrumento não provido. (TRF-5 - AGTR: 70176 RN 2006.05.00.047840-8, Relator: Desembargador Federal Marcelo Navarro, Data de Julgamento: 12/12/2006, Quarta Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça - Data: 25/01/2007 - Página: 377 - Nº: 18 - Ano: 2007).

Impende ressaltar que, para a concessão da medida cautelar de afastamento, não se deve exigir prova cabal do risco de dano irreparável, apesar dela existir no caso em tela. A simples probabilidade, emanada de indícios e avaliada pelas regras da experiência comum, há de ser suficiente.

Outrossim, sem prejuízo das demonstrações em torno da possibilidade de frustração da instrução processual, insta salientar que os afastamentos revelam-se essenciais para a preservação da ordem pública cotidianamente aviltada no âmbito dos serviços de saúde do município de Candeias.

O atual cenário estabelecido no município de Candeias dá mostras cabais do universo de desmandos no trato com a coisa pública<sup>11</sup>, refletido na caótica situação - especialmente nas áreas da educação e saúde - daquele município, o qual, embora figure entre os municípios baianos que mais arrecadam renda em razão de sua inserção no mercado do petróleo e da indústria petroquímica,<sup>12</sup> está longe de traduzir o dinheiro arrecadado em qualidade de vida aos munícipes.

É bom salientar que o quadro de ilícitos - ausência de fiscalização e não comprovação dos serviços contratados - foi corroborado pela pela servidora Lúbia da Cunha Moraes Macedo, atual Subsecretária de saúde do município, em depoimento prestado perante a

---

<sup>11</sup>Exemplo disso pode ser constatado no Relatório de Fiscalização, elaborado pelo CREMEB, relacionado à visita realizada no Hospital Municipal de Candeias no dia 13 de março de 2016 no qual foram registradas graves inconsistências na administração da Unidade de Saúde pelo Centro Médico Aracaju(ver fls. 180/ 196).

<sup>12</sup><http://www.iguaimix.com/v2/2014/01/07/cinco-municipios-concentram-42-do-pib-da-bahia/>



Polícia Federal em 29/03/2016, às fls. 366/367 do IPL n.º. 1520/2012<sup>13</sup>, cuja cópia integral encontra-se na mídia acostada à fl. 229 dos autos:

*“QUE é servidora pública da Prefeitura de Candeias/BA desde 1986; QUE trabalha como subsecretária da Secretaria Municipal da Saúde desde Agosto de 2014; QUE antes disso, trabalhava como Diretora Administrativa, sempre na Secretaria de Saúde; QUE reconhece como suas as assinaturas contidas nos Processos de Pagamentos constantes do Apenso I, vol. I; QUE a declarante não foi formalmente designada para atestar as notas fiscais e o fazia após autorização do gestor do contrato, Sr. JOSEMAR CUNHA; QUE o Sr. JOSEMAR era Assessor da Secretaria de Saúde, mas atualmente não é mais servidor público da Prefeitura de Candeias; QUE apresentado o processo de pagamento à declarante, dirigia-se ao Sr. JOSEMAR e lhe perguntava se poderia assinar; QUE entende que a função de fiscal de contrato e gestor de contrato são idênticas e exercidas ambas pelo Sr. JOSEMAR; QUE a declarante somente ia até as unidades de saúde geridas pelo Instituto Médico Cardiológico quando havia reuniões; QUE as visitas não eram rotineiras, mas esporádicas; QUE o Sr. JOSEMAR era a pessoa que estava à frente da gestão do contrato, trabalhando em visita às unidades de saúde; QUE não sabe afirmar o motivo pelo qual JOSEMAR não era a pessoa responsável por atestar as Notas Fiscais e a execução do serviço; QUE a declarante recebeu ordem do Secretário Municipal de Saúde, Sr. MANOEL EDUARDO FARIAS ANDRADE, para que atestasse a execução do serviço; QUE nunca questionou ao Sr. MANOEL EDUARDO ou ao Sr. JOSEMAR o motivo pelo qual a declarante seria a pessoa designada para atestar a execução do serviço já que outra pessoa era a responsável por fiscalizar sua real execução; QUE questionada se a declarante não entendia temerário atestar a execução dos serviços com base apenas na palavra do Sr. JOSEMAR, a declarante afirmou que num município de 80.000 habitantes, se o serviço não estiver sendo prestado a declarante tomaria conhecimento porque receberia reclamações dos munícipes; QUE o processo de pagamento vinha pronto do Fundo Municipal e a declarante apenas assinava; QUE não verificava a existência de notas fiscais das despesas realizadas pelo Instituto; QUE a declarante acreditava que toda a documentação estaria regular; QUE não pode afirmar que seu trabalho era minucioso, pois não fazia isso; QUE não tem conhecimento sobre os documentos que devem constar de um processo de pagamento; QUE nunca recebeu curso sobre finanças ou contabilidade; QUE o Sr. JOSEMAR era administrador de empresas e essa parte técnica era domínio dele, que inclusive tinha planilhas e muitos documentos em sua sala; QUE mantinha contato com a Sra. RENIARA, do Instituto, quando tinha dúvidas; QUE na reunião para tratar da reforma da maternidade, o Sr. NICOLAU representou o Instituto na sugestão de mudanças; QUE não se recorda de o Instituto ter sido representado alguma vez pelo Sr. JOÃO RICARDO; QUE o Sr. JOSEMAR nunca apresentou à declarante relatório que comprovasse sua atuação como fiscal ou gestor de contrato e que comprovasse que de fato os serviços foram prestados; QUE não conhece o advogado ora presente, tendo sido indicado por MANOEL EDUARDO e o conheceu neste ato. Não sabe quem irá remunerar seus honorários”.*

Com efeito, o histórico do acionado **FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO** narrado acima aponta a forte probabilidade de que continue a atuar ilícitamente na prefeitura em favor de interesses privados. De igual modo, no que tange a **LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS**, em virtude de

<sup>13</sup> Tal IPL foi instaurado para apurar as irregularidades em torno da contratação do Instituto Médico Cardiológico, cujos fatos possuem conexão com os da presente ação.



de estar à frente da Secretaria de Saúde e ter anuído com as irregularidades aqui apontadas gestadas pelos Secretários que a antecederam, também resta demonstrada a sua conduta ilícita e a intenção de dar continuidade a esse cenário de total desmando na execução de serviços de saúde em flagrante prejuízo aos munícipes de Candeias.

Corroborando a relevância do afastamento de **LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS**, frise-se que, mesmo ao tomar ciência das irregularidades existentes em torno da contratação do Centro Médico Aracaju, a sobredita secretária não procedeu com as medidas necessárias aptas a cessar as irregularidades verificadas e a estancar os prejuízos ao erário. Não se deve olvidar que tais medidas são de sua alçada, ao passo que caberia à citada gestora, ao se deparar com a situação instalada, tê-las adotado imediatamente.

Desse modo, a atual Secretária de Saúde, **LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS**, desde que assumiu o cargo (fevereiro de 2016, cf. fl. 205), deu continuidade ao esquema ilícito, havendo atuado, a partir desta data, como a ordenadora de despesas não comprovadas para a gestão do Hospital Municipal de Candeias.

Nessa esteira, é também de crucial importância que os acionados sejam imediatamente afastados de suas funções com vistas a frear as manobras ardilosas por eles engendradas na qualidade de agentes políticos daquele município.

Vale pontuar que o afastamento nessa situação encontra acolhida na jurisprudência pátria, conforme decisões a seguir ementadas:

"AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. PEDIDO DE AFASTAMENTO TEMPORÁRIO DE PREFEITO. INVESTIGAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDÍCIOS DE MALVERSAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. GARANTIA AO BOM ANDAMENTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. LESÃO À ORDEM PÚBLICA.

- Visualiza-se, no caso, risco de grave lesão à ordem pública, consubstanciada na manutenção, no cargo, de agente político sob investigação por atos de improbidade administrativa, perfazendo um total de 20 ações ajuizadas até o momento, nas quais existem indícios de esquema de fraudes em licitações, apropriação de bens e desvio de verbas públicas.

- O afastamento do agente de suas funções, nos termos do art. 20, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992, objetiva garantir o bom andamento da instrução processual na apuração das irregularidades apontadas, interesse de toda a coletividade.



– Homologada desistência requerida pelo 1º agravante (Município de Jaguariáiva. Agravo não provido. (AgRg na SLS .467/PR, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, CORTE ESPECIAL, julgado em 07/11/2007, DJ 10/12/2007 p. 253)”).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES E CARGOS PÚBLICOS. CABIMENTO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PROVA DE EXISTÊNCIA DE CONTRANGIMENTOS A TESTEMUNHAS.

1. O poder geral de cautela do juiz admite o afastamento cautelar nas ações de improbidade administrativa quando for necessária a garantia da ordem pública administrativa a partir do exame das regras de experiência comum pela observação do que ordinariamente acontece.

2. Deve ser resguardada a imagem de moralidade e transparência da administração pública. Precedentes do STJ.

3. Não há prejuízos para os agravados que estão recebendo integralmente seus vencimentos.

4. Agravo de instrumento provido. (AG 0011386-13.2010.4.01.0000/R0. Rel. Desembargador Federal HILTON QUEIROZ. QUARTA TURMA. 09/11/2011, e-DJF1 p. 08. Grifamos).

Desse modo, vez que evidenciada a lesão à ordem pública, ante a gravidade dos fatos ilícitos praticados, com potencialidade de sua reiteração e a sua repercussão na sociedade, o afastamento dos agentes públicos acionados, com fundamento no poder geral de cautela, há de dar-se no presente caso.

Nessa linha de intelecção, todos os dispositivos acima transcritos aliado às circunstâncias fáticas apresentadas, vem subsidiar o afastamento dos acionados nos autos da presente ação de improbidade.

Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer, *liminarmente*, o deferimento da cautelar de afastamento dos acionados **FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO** e **LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS** dos cargos que ocupam na Prefeitura de Candeias.

## **8. DOS PEDIDOS**

Em face do exposto, requer o Ministério Público Federal:

a) a decretação de indisponibilidade de bens dos demandados **FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO**, **IOLANDA ALMEIDA LIMA**, **MARIA EUGÊNIA BARRETO SILVA**, **GUSTAVO SILVA DE ARAÚJO GÓES** e **CENTRO MÉDICO ARACAJU EIRELI-EPP**<sup>14</sup>, a recair sobre os seus bens, até o montante de **R\$**

<sup>14</sup>Excluiu-se do pedido os demandados MANOEL EDUARDO FARIAS DE ANDRADE e LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS, por não figurarem como Secretários de Saúde nos meses de abril e maio de 2015,





**10.030.771,02 (dez milhões, trinta mil, setecentos e setenta e um reais e dois centavos)**, resultante da soma de R\$ 3.343.590,34 (três milhões, trezentos e quarenta e três mil, quinhentos e noventa reais e trinta e quatro centavos), importância correspondente ao dano ao erário evidenciado atualizado, e de R\$6.687.180,68 (seis milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, cento e oitenta reais e sessenta e oito centavos), correspondente ao valor da multa de até duas vezes o valor do dano, devida por força do inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, devendo ser implementada por meio das seguintes medidas:

a.1) bloqueio, via **BACENJUD** - BLOQUEIO DE ATIVOS FINANCEIROS ATRAVÉS DO SISTEMA BACENJUD - dos valores titularizados pelos demandados em instituições financeiras, até o limite do valor da presente ação;

a.2) bloqueio, via **RENAJUD**, tornando indisponíveis os veículos automotores de propriedade dos demandados requeridos;

a.3) expedição de ofício aos **Cartórios de Registro de Imóveis do Município de Candeias/BA, Salvador/BA e Aracajú/SE**, decretando a indisponibilidade dos bens imóveis de propriedade dos demandados;

a.4) **expedição de ofício à Capitania dos Portos**, decretando a indisponibilidade de embarcações de propriedade dos demandados;

a.5) **expedição de ofício à Comissão de Valores Mobiliários**, decretando a indisponibilidade de títulos públicos de propriedade dos demandados sob custódia da Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia (CBLC).

a.6) inclusão e comunicação da decisão de indisponibilidade à Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB), instituída pela Corregedoria Nacional de Justiça por meio do Provimento CNJ nº 39/2014

---

período em que o prejuízo ao erário foi apurado pela CGU.



---

(<https://www.indisponibilidade.org.br>); para que haja a circularização entre Cartórios de Registro de Imóveis;

b) liminarmente, o afastamento cautelar dos agentes FRANCISCO SILVA CONCEIÇÃO e LINDINALVA FREITAS REBOUÇAS dos cargos ocupados na Prefeitura de Candeias;

c) a notificação dos requeridos para oferecerem manifestação escrita na forma do art. 17, § 7.º, da Lei nº 8.429/92;

d) o recebimento da inicial e a citação dos réus para apresentarem contestação;

e) a ciência da União, para, querendo, ingressar no feito, nos termos do art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92;

**AO FINAL DA INSTRUÇÃO:**

f) a condenação de todos os réus nas sanções previstas no art. 12, II, da Lei nº 8.429/92, nos termos da inicial;

g) *Ad cautelam*, apenas na eventualidade de não se entender pela configuração de ato de improbidade administrativa que cause lesão ao patrimônio público, requer a condenação dos requeridos nas sanções previstas pelo art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, com base na “norma de reserva” que tipifica a violação aos princípios regentes da atividade estatal;

h) a condenação dos réus nas despesas processuais.

Protesta o *Parquet*, ainda, por todos os meios de prova admitidos em direito, notadamente pericial, documental e testemunhal.

Dá-se à causa o valor de **R\$ 10.030.771,02 (dez milhões, trinta mil, setecentos e setenta e um reais e dois centavos)**.



---

Na oportunidade, o Ministério Público Federal informa que, em princípio, não requer a designação de audiência de conciliação e mediação, sem prejuízo de eventual tratativa posterior nesse sentido, ao longo do processo, caso algum dos réus apresente, judicial ou extrajudicialmente, proposta de colaboração com substancial relevância para o interesse público (revogação do art. 17, §1º, da Lei 8.429/92, pela MP 703/2015).

Salvador/BA, 28 de abril de 2016.

FLÁVIA GALVÃO ARRUTI  
Procuradora da República  
8º Ofício NCC

MELINA MONTOYA FLORES  
Procuradora da República  
11º Ofício NCC