



Número: **1010184-48.2019.4.01.3304**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **3ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 08 - DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO**

Última distribuição : **17/08/2025**

Valor da causa: **R\$ 510.639,90**

Processo referência: **1010184-48.2019.4.01.3304**

Assuntos: **Improbidade Administrativa, Dano ao Erário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (APELANTE)				
OSNI CARDOSO DE ARAUJO (APELADO)		DANIEL FARIAS CAVALCANTE MARTINS (ADVOGADO) JESSICA DA SILVA ALVES (ADVOGADO) ADRIANO FIGUEIREDO DE SOUZA GOMES (ADVOGADO)		
ADRIANO SILVA LIMA (APELADO)		ALEXANDRE MIGUEL FERREIRA DA SILVA ABREU (ADVOGADO) ICARO HENRIQUE PEDREIRA ROCHA (ADVOGADO)		
COOPSERBA - COOPERATIVA DE TRABALHO E PRESTACAO DE SERVICOS GERAIS E ESPECIFICOS (APELADO)		ALEXANDER SHORT ANDRADE (ADVOGADO) FABIO DOS SANTOS COSTA (ADVOGADO) JULIANO COSTA CARDOSO (ADVOGADO)		
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO (TERCEIRO INTERESSADO)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
440866141	17/03/2025 17:50	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A	Interno



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL

Subseção Judiciária de Feira de Santana-BA

2ª Vara Federal Civil e Criminal da SSJ de Feira de Santana-BA

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1010184-48.2019.4.01.3304

CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)

POLO PASSIVO: OSNI CARDOSO DE ARAUJO e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: JULIANO COSTA CARDOSO - BA32511, FABIO DOS SANTOS COSTA - BA35119, ADRIANO FIGUEIREDO DE SOUZA GOMES - BA32385, JÉSSICA DA SILVA ALVES - BA53941, ICARO HENRIQUE PEDREIRA ROCHA - BA35644, ALEXANDRE MIGUEL FERREIRA DA SILVA ABREU - BA25787, DANIEL FARIAS CAVALCANTE MARTINS - BA66302 e ALEXANDER SHORT ANDRADE - BA39791

SENTENÇA

Trata-se de ação de improbidade administrativa ajuizada em face de Osni Cardoso de Araújo, ex-prefeito de Serrinha/BA, seu sucessor, Adriano Silva Lima, e da Cooperativa de Trabalho e Prestação de Serviços Gerais e Específicos – COOPSERBA, visando à responsabilização dos requeridos pela prática de atos ímprobos que teriam resultado em prejuízo ao erário no montante de R\$ 450.532,92 (quatrocentos e cinquenta mil, quinhentos e trinta e dois reais e noventa e dois centavos).

Conforme a petição inicial, o contrato administrativo n.º 148/2015, resultante do Pregão Presencial n.º 051/2015, foi celebrado com a COOPSERBA para a prestação de serviços de limpeza e manutenção de prédios públicos custeados com recursos federais. O ajuste, no valor de R\$ 5.746.080,00, previa vigência até 01/07/2016, sendo posteriormente prorrogado por três aditivos – dois sob a gestão de Osni Cardoso e um na administração de Adriano Lima –, estendendo-se até 03/08/2017. O MPF sustentou que a contratação configurou terceirização ilícita, pois envolveu o fornecimento de mão de obra para atividades permanentes, com subordinação direta dos trabalhadores ao ente público. Além disso, apontou que a COOPSERBA operava como uma cooperativa de fachada, atuando meramente como intermediadora, bem como o favorecimento da contratada no certame licitatório, em razão de exigências restritivas no edital e da omissão de informações essenciais, tais como qualificação mínima dos profissionais, composição detalhada dos custos unitários, discriminação do BDI (Bonificação e Despesas Indiretas), encargos sociais, insumos e equipamentos. O órgão ministerial ainda alegou que os valores pagos à COOPSERBA superaram os custos reais, caracterizando superfaturamento. Além disso, a cooperativa teria aplicado alíquotas indevidas sobre tributos e taxas administrativas, resultando em prejuízos estimados em R\$ 359.197,08 no ano de 2016 e R\$ 61.335,84 em 2017. Diante dessas irregularidades, o MPF requereu a condenação dos envolvidos por atos de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10, incisos I, VIII, XI e XII, da Lei n. 8.429/1992.

Instruiu a petição inicial com documentos.



Decisão inicial determinou a indisponibilidade dos bens dos réus (id 86251646). Posteriormente, a COOPSERBA requereu reconsideração para liberação de valores bloqueados destinados ao pagamento de cooperados (id 213300895), o que foi deferido na decisão id 218328891.

Foi determinada a liberação da quantia de R\$ 510.639,90 (quinhentos e dez mil, seiscentos e trinta e nove reais e noventa centavos) da conta de titularidade de COOPERATIVA DE TRABALHO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS E ESPECÍFICOS –COOPSERBA mantida perante o Banco CCLA SICOOB CREDCONQUISTA.

Os requeridos apresentaram manifestações preliminares (id's 213300895, 250167895 e 762027520).

Em razão da reforma da lei de improbidade administrativa, foi determinada a citação dos requeridos para apresentação de contestação (id 866748131).

A COOPSERBA, em sua contestação, apresentou as preliminares de: A) Cerceamento de defesa na fase administrativa, pois não teve a oportunidade de se manifestar previamente antes do ajuizamento da ação pelo MPF; B) Inépcia da petição inicial, por ausência de individualização da conduta. No mérito, sustentou que: A) A cooperativa não era de fachada, pois os serviços foram efetivamente prestados, com trabalhadores atuando conforme o contrato; B) Os valores pagos estavam dentro do preço de mercado, cobrindo salários, encargos previdenciários e despesas operacionais, sem superfaturamento; C) Não houve intermediação fraudulenta, pois os cooperados tinham autonomia, sem vínculo empregatício com o município; D) A responsabilidade pela fiscalização era do Município, sustentando a ausência de dolo, sob o fundamento de que caberia à administração pública garantir a regularidade da execução contratual (id 1171020279).

Adriano Silva Lima apresentou contestação, alegando que: A) Apenas prorrogou o contrato, pois, ao assumir a Prefeitura, apenas manteve um contrato já existente, baseando-se em pareceres jurídicos e na necessidade de continuidade dos serviços. B) Não houve dolo ou má-fé, sob o argumento de que não agiu para causar dano ao erário nem obteve vantagem indevida; C) O MPF não demonstrou prejuízo ao erário, inexistindo sobrepreço ou ausência de prestação dos serviços contratados. D) Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, que exige comprovação de dolo específico, o que não se verifica no caso concreto (id 1188118283).

Osni Cardoso de Araújo apresentou contestação, impugnando, preliminarmente, o valor da causa, além de arguir as preliminares de: A) Inépcia da petição inicial, por ausência de individualização da sua conduta; e B) Ausência de justa causa, alegando a inexistência de provas concretas de sua participação direta em irregularidades. No mérito, defendeu que A) O contrato foi legalmente firmado, argumentando que a licitação ocorreu dentro das normas vigentes e com respaldo em pareceres técnicos. B) Não houve dolo ou má-fé, pois não praticou nenhum ato intencional para causar prejuízo ao erário, nem obteve benefício indevido; e C) O MPF não demonstrou superfaturamento, afirmando que os valores pagos estavam compatíveis com o mercado e foram devidamente aplicados na prestação dos serviços contratados (id 1413025764).

O MPF apresentou réplica, refutando as preliminares e ratificando os termos da inicial (id 1552322892).

Considerando as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 à LIA, foi determinada a intimação do MPF para se manifestar sobre o interesse no prosseguimento do feito e na readequação dos pedidos (id 1843983148). Em resposta, o MPF sustentou a irretroatividade da referida lei, defendendo que o processo deve seguir seu curso normal conforme a legislação vigente à época dos fatos e dos atos



processuais. Além disso, requereu: a) a intimação do FNDE para manifestar interesse em intervir no feito, nos termos do art. 17, § 14, da LIA; b) a procedência do pedido para reconhecer a prática de atos de improbidade previstos no art. 10, incisos I, VIII, XI e XII, da Lei nº 8.429/1992, com a consequente condenação nas penas do inciso II do art. 12 da mesma norma (id 1859586147).

Foi proferida decisão rejeitando todas as preliminares arguidas pelos réus, determinando o prosseguimento da instrução e a intimação do FNDE para manifestar interesse no feito (ID 2039935157), tendo este informado seu desinteresse em integrar a lide (id 2047040661).

Foi realizada audiência de instrução (id 2112929655), oportunidade na qual foram ouvidas as testemunhas Dulce Leite Fontes, Edvaldo Teixeira de Oliveira e João Gabriel Santana da Luz, bem como os demandados Adriano Silva Lima e Osni Cardoso de Araújo, ao passo que a COOPSERBA permaneceu em silêncio.

Nas suas alegações finais, o Ministério Público Federal reiterou os termos da petição inicial, sustentando que a contratação da COOPSERBA, por meio do Pregão Presencial n. 051/2015, foi direcionada mediante cláusulas restritivas e ausência de concorrência efetiva. Alegou que a cooperativa atuava como mera intermediadora de mão de obra, com indicação política dos cooperados e sem autonomia operacional, bem como sustentou a ocorrência de prejuízo ao erário. Requereu a condenação de Osni Cardoso de Araújo e da COOPSERBA pela prática do ato de improbidade previsto no artigo 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992 e, subsidiariamente, no artigo 11, inciso V, da mesma norma. Em relação a Adriano Silva Lima, pleiteou sua condenação com fundamento no artigo 10, inciso XII, por ter mantido o contrato mesmo diante das irregularidades (id 2130313259).

O réu Adriano Silva Lima apresentou alegações finais, arguindo, preliminarmente nulidade processual devido à falta de oportunidade para manifestação após a adequação da petição inicial à Nova Lei de Improbidade Administrativa. No mérito, argumentou a inexistência de conduta dolosa, sustentando que não há provas suficientes para sua condenação. Defendeu que a manutenção do contrato ocorreu apenas para evitar a descontinuidade dos serviços essenciais e que não há elementos que comprovem enriquecimento ilícito ou favorecimento indevido (id 2138197953).

O réu Osni Cardoso de Araújo apresentou alegações finais, sustentando a inexistência de ato de improbidade administrativa, em virtude da falta de provas de direcionamento na licitação e inexistência de dano ao erário. Afirmou que todas as etapas do contrato seguiram a legalidade com aval dos órgãos técnicos (id 2138671269).

A ré COOPSERBA apresentou alegações finais, arguindo, preliminarmente, nulidade processual devido à ausência de oportunidade para manifestação dos réus após a adequação da petição inicial à Nova Lei de Improbidade Administrativa. No mérito, sustentou a inexistência de irregularidades na contratação decorrente do Pregão Presencial n. 051/2015, afirmando que o processo licitatório respeitou os princípios da Administração Pública e que não houve direcionamento ou superfaturamento. Argumentou que não há provas de dolo e dano ao erário, destacando que os serviços foram regularmente prestados e que os valores estavam compatíveis com o mercado (id 2138745497).

É o relatório. DECIDO.

Fundamentação

Preliminares



As preliminares sustentadas nas contestações já foram rejeitadas na decisão proferida no id 423797896 - Pág. 212/218.

Não obstante, a defesa dos réus Adriano Silva de Lima e COOPSERBA alegam que, após a adequação da petição inicial à Nova Lei de Improbidade Administrativa, não foi reaberta a instrução processual para possibilitar a manifestação ampla das partes, o que comprometeria o contraditório e a ampla defesa. Contudo, a análise dos autos demonstra que a readequação da petição inicial pelo Ministério Público Federal não alterou o cerne da imputação, mas apenas ajustou a tipificação dos fatos conforme a legislação vigente. Não houve inovação fática ou acréscimo de elementos probatórios que justificassem a reabertura da instrução. Além disso, as partes tiveram a oportunidade de impugnar os argumentos ministeriais em suas alegações finais, afastando qualquer prejuízo processual.

Dessa forma, rejeita-se a preliminar de nulidade processual por ausência de prejuízo, nos termos do princípio *pas de nullité sans grief*.

Mérito

O Ministério Público Federal imputou a Osni Cardoso de Araújo e à COOPSERBA a prática de ato ímprobo tipificado no art. 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/1992, que trata da frustração da licitude de processo licitatório ou de processo seletivo, acarretando perda patrimonial efetiva, *in verbis*:

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

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva.

Subsidiariamente, caso não fosse acolhido o pedido anterior, o MPF também solicitou a condenação dos réus pela prática do ato ímprobo previsto no art. 11, inciso V, que trata da violação dos princípios da administração pública, *in verbis*:

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

V – frustrar, por qualquer meio, a licitude do processo de seleção para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, prejudicando a competitividade e a moralidade administrativa.

Já Adriano Silva Lima foi acusado da prática do ato ímprobo previsto no art. 10, inciso XII, da Lei nº 8.429/1992, que trata de permitir ou facilitar o enriquecimento ilícito de terceiros, *in verbis*:

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

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilícitamente.



A redação dos dispositivos acima já reflete as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, que instituiu um novo marco normativo para a improbidade administrativa, modificando substancialmente a Lei n. 8.429/1992. A reforma legislativa estabeleceu critérios mais rigorosos para a configuração dos atos de improbidade, afastando interpretações jurisprudenciais anteriores e exigindo maior precisão na imputação de condutas ilícitas.

Dentre as principais modificações, destacam-se a necessidade de comprovação do dano efetivo ao erário e a exigência de dolo específico do agente para a configuração do ato ímprobo. Com a nova redação, não se admite mais a presunção de prejuízo ao patrimônio público (dano *in re ipsa*), tornando obrigatória a demonstração objetiva e concreta da lesão financeira. Além disso, a improbidade administrativa passou a exigir a comprovação de que o agente público atuou com intenção deliberada e consciente de alcançar um resultado ilícito, não sendo suficiente a mera irregularidade formal ou erro na condução do ato administrativo.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AREsp n. 2.102.066/SP, consolidou essa interpretação ao decidir que a frustração da licitude de processos licitatórios, para ser considerada ato de improbidade administrativa nos termos do art. 10 da LIA, exige a demonstração inequívoca do dano efetivo ao erário. A Corte afastou a possibilidade de condenação baseada exclusivamente em presunção de prejuízo, reforçando que a nova legislação impõe um padrão probatório mais rígido para responsabilização de agentes públicos e terceiros.

Já o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema n. 1.199 da Repercussão Geral (ARE n. 843.989/PR), fixou importantes teses jurídicas, consolidando a interpretação das mudanças promovidas pela Lei n. 14.230/2021. O Tribunal definiu que:

1. As condutas previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA exigem dolo específico, ou seja, intenção consciente e deliberada de praticar ato contrário aos interesses da administração pública. Dessa forma, condutas culposas ou meramente irregulares não configuram improbidade administrativa, pois a lei não se destina a punir erros formais ou falhas administrativas sem repercussão intencional.
2. A exigência de dolo específico afasta a condenação baseada em culpa grave ou erro grosseiro, rompendo com a jurisprudência anterior que admitia punição de agentes públicos por mera inobservância de deveres administrativos.
3. As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 possuem caráter substancial, especialmente no que diz respeito à exigência de dolo específico e à impossibilidade de punição por condutas culposas. Dessa forma, a nova legislação deve ser aplicada retroativamente aos casos ainda em tramitação, conforme o princípio da retroatividade benéfica, previsto no art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal.
4. A retroatividade alcança fatos ocorridos antes da entrada em vigor da nova lei, desde que mais favoráveis aos acusados, pois algumas condutas anteriormente tipificadas como improbidade administrativa deixaram de ser puníveis, configurando, assim, uma hipótese de *abolitio criminis* parcial.

No caso concreto, os fatos imputados aos réus ocorreram sob a vigência da redação anterior da Lei n. 8.429/1992, que permitia a responsabilização por culpa grave ou descumprimento de formalidades administrativas. Contudo, com a entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, tornou-se imprescindível a demonstração de dolo específico, inclusive para os atos enquadrados no art. 11 da LIA, que trata da violação de princípios administrativos.



Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise de cada fato narrado pelo MPF.

1. Direcionamento na Licitação do Pregão Presencial n. 051/2015

O Ministério Público Federal sustenta que o Pregão Presencial n. 051/2015, realizado pelo município de Serrinha/BA, teria sido conduzido de forma irregular, mediante a inserção de cláusulas restritivas e a ausência de competição efetiva, com o objetivo de beneficiar diretamente a COOPSERBA. Alega que tal condução configuraria frustração da licitude do processo licitatório, enquadrando-se no artigo 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992.

A análise dos autos revela que não há comprovação da adequação típica da conduta de Osni Cardoso de Araújo e da COOPSERBA ao ato improprio previsto no art. 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/1992, que exige a frustração da licitude do certame licitatório ou seletivo, acarretando perda patrimonial efetiva. Os elementos probatórios analisados indicam que o procedimento licitatório foi elaborado pelos órgãos técnicos do município, submetido aos controles internos da Administração (id 81826771) e não há prova documental ou testemunhal que demonstre que houve ordem expressa para restringir a competitividade do certame.

Além disso, a ausência de impugnações ao edital por parte de eventuais interessados (id 81826762 - Pág. 18) enfraquece a tese de que a licitação tenha sido conduzida de maneira fraudulenta. As cláusulas editalícias impugnadas pelo MPF, como a exigência de experiência prévia e certidões negativas, são previsões usuais em licitações públicas e encontram respaldo no art. 30 da Lei nº 8.666/1993, que admite critérios de qualificação técnica e econômico-financeira. Assim, não há nos autos elementos que indiquem, de forma concreta, que tais requisitos tenham sido inseridos com o objetivo de direcionar a contratação para a COOPSERBA.

No que tange ao alegado prejuízo ao erário, não há demonstração cabal de perda patrimonial decorrente de suposto direcionamento do certame. Os relatórios da CGU indicam um prejuízo de R\$ 61.335,84 no ano de 2017, período em que a gestão municipal já havia sido assumida por Adriano Silva Lima, mas não vinculam esse montante a uma frustração do processo licitatório e não há evidências de que Osni Cardoso de Araújo tenha concorrido diretamente para essa alegada lesão ao erário.

Quanto à exigência de dolo específico, requisito essencial para a tipificação da improbidade administrativa conforme o entendimento consolidado após a Lei 14.230/2021, não há nos autos prova inequívoca de que Osni Cardoso de Araújo tenha atuado com intenção consciente e deliberada de frustrar a licitação em benefício da COOPSERBA. O depoimento do próprio réu (id 2121122469) indica que a escolha pelo modelo cooperativo foi debatida internamente como uma alternativa economicamente vantajosa para o município, e não há qualquer elemento que demonstre que ele tenha determinado, de forma dolosa, que a COOPSERBA fosse a vencedora.

Essa justificativa é corroborada pelo relatório da Controladoria-Geral da União, que destaca que a contratação de cooperativas, além de viável juridicamente, pode proporcionar benefícios fiscais e diminuição de encargos trabalhistas (id 81826762 - Pág. 21). Dessa forma, a opção pelo modelo cooperativo teve fundamentação técnica e financeira, enfraquecendo a tese de que a escolha visava exclusivamente beneficiar a COOPSERBA.

Inclusive, no que se refere a essa ré, não restou comprovado que a COOPSERBA tivesse ciência prévia de que venceria o certame ou que tenha participado de qualquer conluio para fraudar a licitação. A defesa juntou fichas de matrículas de cooperados a partir do id 1171022291, demonstrando que havia um corpo organizacional e operacional estruturado, afastando a tese de que atuava como mera intermediadora de mão de obra.



Por fim, também não se verifica a prática de ato de improbidade administrativa nos termos do art. 11, inciso V, da Lei n. 8.429/1992, pois não há comprovação de que o certame tenha sido conduzido com violação dolosa aos princípios da Administração Pública. A mera existência de cláusulas restritivas no edital, por si só, não caracteriza improbidade, sendo necessário demonstrar que essas disposições foram utilizadas deliberadamente para afastar a concorrência, o que não se verifica nos autos. Diante da ausência de prova do direcionamento da licitação, da inexistência de dano ao erário diretamente vinculado ao procedimento licitatório e da falta de dolo específico, não há fundamento jurídico para a condenação dos réus com base nos dispositivos mencionados.

2. Atuação da COOPSERBA e Alegação de Cooperativa de Fachada

O Ministério Público Federal sustenta que a COOPSERBA atuava como mera intermediadora de mão de obra, sem autonomia operacional, o que configuraria terceirização irregular de serviços públicos. Para fundamentar essa tese, cita trechos do relatório da CGU e depoimentos de cooperados, nos quais alguns teriam afirmado que foram indicados por agentes políticos municipais para compor o quadro da cooperativa. Assim, requer a responsabilização dos réus pela prática do ato ímprobo previsto no art. 10, inciso XII, da Lei n. 8.429/1992, que trata da permissão para que terceiro obtenha vantagem indevida decorrente de contrato com o poder público, bem como subsidiariamente pelo art. 11, inciso I, que prevê violação dos princípios administrativos.

A análise dos autos, no entanto, não comprova a adequação típica da conduta da COOPSERBA ao art. 10, inciso XII, da Lei n. 8.429/1992, pois não há elementos que demonstrem que a cooperativa operava exclusivamente como intermediadora de mão de obra, sem efetiva prestação dos serviços contratados. O depoimento da testemunha João Gabriel Santana da Luz (id 2120782438) aponta que os serviços foram efetivamente prestados, sendo possível identificar cooperados que atuavam diretamente nas atividades de limpeza e conservação dos prédios públicos. Da mesma forma, o ex-prefeito Adriano Silva Lima (id 2120783787) confirmou que, ao assumir a gestão municipal, verificou a continuidade da execução do contrato, o que fundamentou sua decisão de autorizar a prorrogação contratual por 120 dias.

Embora o relatório da CGU (id 81836074 – Pág. 11) indique que houve troca significativa de cooperados no início de 2017, esse dado, por si só, não é suficiente para caracterizar a COOPSERBA como uma mera intermediadora de mão de obra. A alternância de trabalhadores em contratos de prestação de serviços não é incomum, e para que essa circunstância configurasse irregularidade grave, seria necessário demonstrar que os novos cooperados não estavam capacitados para a execução das atividades ou que houve desvio de recursos públicos, o que não se verifica nos autos.

O MPF também sustenta que os cooperados eram indicados diretamente por agentes políticos municipais, sem que houvesse um processo interno de seleção transparente dentro da cooperativa. Entretanto, essa alegação não encontra respaldo probatório suficiente nos autos, pois não foram apresentados registros de ordens formais ou provas documentais que confirmem essa interferência política. Além disso, não há indícios de que os cooperados contratados não possuíam os requisitos necessários para a função desempenhada, afastando-se, assim, a tese de favorecimento ilícito.

A fim de reforçar a alegação de que não atuava como mera intermediadora de mão de obra, a COOPSERBA juntou aos autos diversas fichas de matrículas de cooperados a partir do id 1171022291, demonstrando vínculo formal dos trabalhadores com a cooperativa e não diretamente com agentes políticos municipais. Os registros indicam que a cooperativa mantinha estrutura administrativa organizada, com gestão própria da admissão de seus membros, seguindo um fluxo administrativo compatível com uma entidade regular. Dessa forma, a existência de cadastros formais e a comprovação de prestação dos serviços afastam a



alegação de que a COOPSERBA operava como uma entidade simulada.

Por fim, não restou comprovada a ocorrência de improbidade administrativa nos termos do art. 10, inciso XII, da Lei nº 8.429/1992, uma vez que não há prova de que a COOPSERBA tenha obtido vantagem indevida mediante intermediação ilícita de mão de obra. Também não se configura o ato ímprobo previsto no art. 11, inciso I, pois não há elementos que demonstrem violação dolosa aos princípios da Administração Pública. Dessa forma, não há fundamento jurídico para a condenação dos réus com base nos dispositivos mencionados.

3. Existência de Dano ao Erário e Suposto Superfaturamento

O Ministério Público Federal sustenta que a execução do contrato firmado entre o município de Serrinha/BA e a COOPSERBA resultou em prejuízo ao erário, indicando um suposto dano global de R\$ 450.532,92 e um dano efetivo de R\$ 61.335,84 no ano de 2017, conforme relatório da Controladoria-Geral da União (id 81836074). Alega que esses valores decorreriam da contratação irregular de uma cooperativa de fachada e do superfaturamento dos serviços prestados.

A análise dos autos, contudo, não permite concluir que houve efetiva perda patrimonial decorrente da execução contratual, conforme exige o art. 10 da Lei n. 8.429/1992. O relatório da CGU (id 81836074 – Pág. 26) menciona um potencial superfaturamento de R\$ 359.197,08 no ano de 2016, mas reconhece expressamente que a apuração desse montante foi prejudicada pela ausência de dados contábeis e contratuais mais detalhados. Dessa forma, não há comprovação cabal de que esse valor tenha sido efetivamente pago ou que tenha gerado prejuízo ao município.

Com relação ao dano de R\$ 61.335,84 em 2017, atribuído à gestão de Adriano Silva Lima, a defesa sustenta que os pagamentos à COOPSERBA foram efetuados com base em medições regulares dos serviços prestados e que a continuidade da contratação por 120 dias se deu para evitar a descontinuidade de serviços essenciais (id 81826762 – Pág. 2). O próprio relatório da CGU (id 81836074 – Pág. 40) não menciona qualquer irregularidade específica nos pagamentos realizados durante a gestão do demandado.

Além disso, não há nos autos elementos que demonstrem que os valores pagos à COOPSERBA estavam acima dos preços praticados no mercado ou que os serviços contratados não foram efetivamente executados. A ausência de um estudo comparativo de preços de mercado nos documentos da CGU fragiliza a alegação de superfaturamento, uma vez que não há uma base de referência concreta que demonstre a discrepância entre os valores pagos e os custos habituais para serviços semelhantes.

Dessa forma, não há nos autos prova inequívoca de que Osni Cardoso de Araújo e a COOPSERBA tenham incorrido no ato ímprobo previsto no art. 10, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992, que exige a frustração da licitude do certame licitatório com efetiva perda patrimonial para a Administração Pública. Da mesma forma, não se verifica a adequação típica da conduta de Adriano Silva Lima ao art. 10, inciso XII, da referida norma, pois não há prova de que tenha permitido, dolosamente, o enriquecimento ilícito da COOPSERBA mediante pagamentos indevidos.

A necessidade de comprovação objetiva do dano ao erário, trazida pela Lei n. 14.230/2021, reforça a exigência de que a imputação de improbidade administrativa seja fundamentada em evidências concretas, afastando a possibilidade de condenação baseada em presunções de irregularidade financeira. Como não há prova cabal de prejuízo patrimonial, nem dolo específico na conduta dos demandados, não se sustenta a condenação pelos dispositivos mencionados.

4. Conduta de Adriano Silva Lima na Manutenção do Contrato



O Ministério Público Federal sustenta que Adriano Silva Lima, ao manter os pagamentos à COOPSERBA durante sua gestão, teria cometido ato de improbidade administrativa por facilitar o enriquecimento ilícito da cooperativa, enquadrando sua conduta no art. 10, inciso XII, da Lei n. 8.429/1992, que prevê como ato ímprobo permitir que terceiro enriqueça ilícitamente à custa do poder público por meio de contrato administrativo irregular.

A análise dos autos, no entanto, não comprova a adequação típica da conduta de Adriano Silva Lima ao art. 10, inciso XII, da Lei n. 8.429/1992, pois não há provas de que os pagamentos realizados à COOPSERBA tenham ocorrido de maneira indevida ou tenham gerado enriquecimento ilícito da cooperativa. A prorrogação contratual por 120 dias teve como fundamento a necessidade de continuidade dos serviços essenciais, conforme demonstram os documentos anexados ao processo (id 81826762 – Pág. 2). O contrato já estava em execução quando Adriano Silva Lima assumiu a gestão municipal, e não há elementos que demonstrem que sua decisão de mantê-lo temporariamente tenha sido motivada por interesse pessoal ou favorecimento ilícito.

O depoimento do próprio Adriano Silva Lima (id 2120783787) corrobora esse entendimento, ao indicar que, assim que estruturou sua administração, realizou novas contratações e rescindiu o contrato com a COOPSERBA. Assim, sua conduta se mostra compatível com a necessidade de garantir a continuidade da prestação dos serviços públicos, afastando a tese de que tenha deliberadamente permitido o enriquecimento ilícito da cooperativa.

Além disso, o relatório da CGU (id 81836074 – Pág. 40) não aponta qualquer irregularidade nos pagamentos efetuados no período em que Adriano Silva Lima esteve à frente da gestão municipal. Os valores pagos foram auditados e não há registro de superfaturamento, pagamentos indevidos ou ausência de prestação dos serviços. Dessa forma, não há comprovação de que a COOPSERBA tenha recebido valores indevidos ou obtido vantagem ilícita em razão da manutenção temporária do contrato.

No que se refere à exigência de dolo específico, essencial para a tipificação da improbidade administrativa conforme o entendimento consolidado após a Lei n. 14.230/2021, não há nos autos prova inequívoca de que Adriano Silva Lima tenha agido de forma consciente e deliberada para gerar enriquecimento ilícito à cooperativa. O novo marco normativo da Lei de Improbidade Administrativa afastou a possibilidade de responsabilização por meras irregularidades formais, exigindo comprovação objetiva de intenção dolosa e de prejuízo efetivo ao erário.

Dessa forma, não há elementos que permitam a condenação do demandado com base no art. 10, inciso XII, da Lei n. 8.429/1992, uma vez que não restou demonstrada a ocorrência de enriquecimento ilícito, dolo específico ou lesão ao erário decorrente da prorrogação contratual e dos pagamentos efetuados à COOPSERBA.

Ante o exposto, **julgo improcedentes os pedidos, nos termos do art. 17, § 11 da Lei n. 8.429/92, e art. 487, I, do CPC.**

Custas *ex lege*.

Sem honorários, ante a ausência de má-fé.

Intimem-se.

Após o trânsito em julgado arquivem-se os autos com baixa na distribuição e anotações de estilo.



Feira de Santana, na data da assinatura eletrônica.

Gabriela Macêdo Ferreira

Juiza Federal

