



**JUSTIÇA FEDERAL**  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

**2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS**  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**AUTOS nº 0009937-68.2012.403.6119**

**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**RÉUS: ARMANDO TAVARES FILHO LUIZ FERREIRA DA SILVA, THIAGO SILVA MACHADO e SP ALIMENTAÇÃO LTDA**

**D E C I S Ã O**

Vistos.

Como já relatado às fls. 33/35, trata-se de ação de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face de **ARMANDO TAVARES FILHO, LUIZ FERREIRA DA SILVA, THIAGO SILVA MACHADO e SP ALIMENTAÇÃO LTDA** pela alegada prática de atos de improbidade administrativa relacionados à aquisição de merenda escolar no período compreendido entre os anos de 2005 e 2009, pela Prefeitura de Itaquaquecetuba/SP, sob a gestão do Prefeito Armando Tavares Filho, conforme apurado no procedimento administrativo nº 1.34.006.000196/2005-61.

Alega o órgão ministerial que grande parte dos gêneros alimentícios foi adquirida com recursos públicos federais repassados por meio do Programa Nacional de



**JUSTIÇA FEDERAL**  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

**2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS**  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

Alimentação Escolar (PNAE), sem a realização do devido processo licitatório.

Aduz, ainda, que as apurações levadas a efeito pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, demonstraram a malversação da verba pública, bem como a realização de condutas ilícitas (tais como a indevida dispensa de licitação e ausência de controle das despesas efetuadas), visando ao favorecimento da empresa "SP Alimentação e Serviços Ltda".

Como síntese da imputação, relata o *Parquet*:

*"Em fevereiro de 2005, agindo em unidade de desígnios com LUIZ FERREIRA DA SILVA, então secretário municipal da educação, e THIAGO SILVA MACHADO, então diretor do departamento de compras, ARMANDO TAVARES FILHO, na qualidade de prefeito de Itaquequecetuba, SP, atentou contra princípios da administração pública, mormente a legalidade, a moralidade, a impessoalidade e a publicidade, e causou lesão ao erário, ao proceder à contratação da empresa SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, mediante indevida dispensa de prévio procedimento licitatório, levada a efeito no processo de dispensa de licitação nº 1650/2005, e sem dar a devida publicidade ao edital.*

*Naquele mesmo ano, entre os meses de julho e agosto, ao não realizar prévia e ampla pesquisa de preços para a realização do certame, o que impediu a garantia de obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, bem como ao não conferir a devida publicidade ao edital convocatório, ARMANDO TAVARES FILHO também frustrou a licitude do procedimento licitatório consubstanciado na concorrência pública nº 4/2005, cujo objeto foi adjudicado e culminou na contratação da SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA pela Prefeitura da Itaquequecetuba.*

*Outrossim, nos anos de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, ARMANDO TAVARES FILHO causou lesão ao erário, ao utilizar recursos oriundos do Fundo Nacional do*



JUSTIÇA FEDERAL  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

*Desenvolvimento da Educação – FNDE em pagamentos de despesas incompatíveis com a finalidade do PNAE, em sua maior parte em favor da empresa SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, quantificados em R\$ 1.441.624,39, em 2005, R\$ 2.458.580,35, em 2006, R\$ 2.627.223,31, em 2007, R\$ 2.397.018,09, em 2008 e R\$ 94,50, em 2009.*

*Em 2006, ARMANDO TAVARES FILHO, novamente atentou contra princípios da administração pública, mormente a legalidade, a moralidade e a impessoalidade, e causou lesão ao erário, ao dispensar indevidamente a prévia realização de procedimento licitatório e proceder à descabida prorrogação, até 2008, do contrato nº 100, de 16.08.2005, celebrado entre a Prefeitura de Itaquaquecetuba e a empresa SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, em razão da concorrência pública nº 4/2005, o que foi feito à revelia da Resolução CD/FNDE nº 32, de 10.08.2006.*

*Por fim, em 2009, ARMANDO TAVARES FILHO, ainda realizou despesas, mediante débitos efetuados na conta corrente nº 313.246, mantida na agência nº 2180, do Banco do Brasil, específica do PNAE, no montante de R\$ 1.038.578,33, sem, no entanto, apresentar qualquer documentação comprobatória da destinação dada a esse valor” (fls. 03/04).*

O Ministério Público Federal pugna ao Juízo, assim, em sede liminar, além das providências processuais aplicáveis à espécie, que: determine, com fundamento no art. 7º, da Lei 8.429/92, a indisponibilidade dos bens dos réus ARMANDO TAVARES FILHO e SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, em razão da lesão ao erário decorrente de suas condutas, bem como do conseqüente enriquecimento ilícito da referida empresa, procedendo-se para tanto: **(i)** à quebra de sigilo fiscal dos referidos réus, com fundamento no art. 198, §1º, inciso I, do Código Tributário Nacional, oficiando-se à Receita Federal do Brasil, para que forneça cópia das respectivas declarações de imposto de renda nos exercícios de 2005 a 2012; **(ii)** à



JUSTIÇA FEDERAL  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

expedição de ofícios ao(s) Cartório(s) de Registros de Imóveis de Itaquaquecetuba e de São Paulo, Ciretran de ambos os municípios, e também ao Banco Central do Brasil, inclusive no intuito de localizar bens que porventura constem das respectivas declarações de rendimentos (fls. 22v/23).

Ao final, pugna pela decretação de ressarcimento integral do dano, a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, o pagamento de multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano, ou de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelos agentes públicos, o que for mais gravoso, e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 8 (oito) anos.

A inicial veio instruída com os documentos de fls. 24/28 e autos integrais do Inquérito Civil nº 1.34.006.000196/2005-61.

Às fls. 33/35 foi determinada a notificação prévia dos acusados, nos termos do art. 17, §7º da Lei 8.429/92 e a intimação da União para eventual intervenção no feito (ciência do MPF à fl. 47).

Às fls. 49/56v, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE requereu seu ingresso como assistente simples do Ministério Público Federal e pugnou pela procedência do pedido e pela imediata análise e deferimento do pedido de indisponibilidade de bens dos acusados **Armando**



**JUSTIÇA FEDERAL**  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

**2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS**  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

**Tavares Filho e SP Alimentação e Serviços Ltda**, como postulado pelo órgão ministerial na peça vestibular.

Vieram-me os autos conclusos para re-exame.

**É o relatório necessário.**

**DECIDO.**

Inicialmente, DEFIRO o ingresso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE no pólo ativo da ação, na qualidade de assistente simples do autor, diante de seu manifesto interesse jurídico no acolhimento do pedido inicial.

De outra parte, muito embora ainda não tenham sido apresentadas as defesas prévias dos acusados ou certificado eventual decurso de prazo, as razões invocadas pelo d. Procurador Federal que representa o FNDE (fls. 49/56v), somadas aos fundamentos já expostos pelo d. representante do Ministério Público Federal na petição inicial, reclamam a análise imediata do pedido de medida liminar, em caráter cautelar, mesmo antes do recebimento da petição inicial.

Sendo assim, passo à análise do pedido de indisponibilidade de bens dos acusados **Armando Tavares Filho e SP Alimentação e Serviços Ltda**. E, ao fazê-lo, reconheço o inteiro cabimento da postulação cautelar formulada pelo Ministério Público Federal, sendo o caso de seu acolhimento.

O art. 37 da Constituição Federal expressamente determina que "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o resarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível" (destacamos).



JUSTIÇA FEDERAL  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

E os arts. 7º e 16 da Lei de Improbidade (Lei 8.429/92) estabelecem que:

"Art. 7º. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a **indisponibilidade dos bens do indiciado**.

Parágrafo único. A **indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo** recairá sobre bens que assegurem o integral resarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito";

"Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a **decretação do seqüestro dos bens** do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público" (destacamos).

O pedido de "indisponibilidade de bens" dos acusados em ação de improbidade administrativa reveste-se, assim, de inegável **natureza cautelar**, destinando-se a assegurar o interesse público consistente no integral e oportuno resarcimento do dano causado ao erário no caso de procedência do pedido veiculado na ação de improbidade.

Assentada esta premissa, impõe-se registrar, por relevante, que a jurisprudência admite, de forma tranquila, o **exame e eventual deferimento da medida cautelar de indisponibilidade de bens mesmo antes do recebimento da petição inicial da ação de improbidade**, inaudita altera parte, isto é, mesmo antes da manifestação prévia dos acusados.



JUSTIÇA FEDERAL  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

E tal se justifica pela própria natureza constitucional da tutela cautelar, que se destina, precípuamente, a proteger do risco de dano irreparável ou de difícil reparação posições jurídicas que se revistam de plausibilidade, revelando aparência de direito.

A título de exemplo, confira-se julgamento do C. Superior Tribunal de Justiça, que restou assim ementado:

"**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR. INDISPONIBILIDADE E SEQÜESTRO DE BENS. REQUERIMENTO NA INICIAL DA AÇÃO PRINCIPAL. DEFERIMENTO DE LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS ANTES DA NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. POSSIBILIDADE.** ARTS. 7º E 16 DA LEI 8429/92. AFASTAMENTO DO CARGO. DANO À INSTRUÇÃO PROCESSUAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 20 DA LEI 8.429/92. EXCEPCIONALIDADE DA MEDIDA.

1. É licita a concessão de liminar inaudita altera pars (art. 804 do CPC) em sede de medida cautelar preparatória ou incidental, antes do recebimento da Ação Civil Pública, para a decretação de indisponibilidade (art. 7º, da Lei 8429/92) e de seqüestro de bens, incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pelo ato de improbidade (art. 16 da Lei 8.429/92), porquanto medidas asseguratórias do resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, reparação do dano ao erário ou de restituição de bens e valores havidos ilicitamente por ato de improbidade. Precedentes do STJ: RESP 821.720/DF, DJ 30.11.2007; RESP 206222/SP, DJ 13.02.2006 e RESP 293797/AC, DJ 11.06.2001. (grifei)  
[...]

7. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade de deferimento de liminar inaudita altera pars (art. 804 do CPC), apenas, para a decretação de indisponibilidade (art. 7º, da Lei 8429/92) e de seqüestro de bens, incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pelo ato de improbidade (art. 16 da Lei 8.429/92).



JUSTIÇA FEDERAL  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

(STJ, RESP 929.483 Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJE 17/12/2008).

Autorizado o exame da postulação, de indisfarçável conteúdo cautelar, é o caso de se verificar se estão presentes os requisitos autorizadores da medida, quais sejam o *fumus boni juris* e o *periculum damnum irreparabile*.

**Em primeiro lugar**, os documentos que acompanham a petição inicial e a petição de fls. 49/56v - sobretudo o Relatório de Auditoria nº 27/2010 (fls. 57/89) - revelam, de forma suficientemente segura, a presença de fundados indícios da prática de atos de improbidade administrativa por parte dos acusados nos anos de 2005 a 2009.

Sem adentrar no exame do mérito da demanda, o fato é que a Auditoria nº 27/2010 realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, ora assistente, claramente revela a ocorrência de irregularidades na contratação de empresa, pela Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, para o fornecimento de merenda escolar com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Se tais irregularidades (i) configuram ou não ato de improbidade administrativa, e se (ii) são imputáveis aos acusados e em que medida, é o que o eventual curso da presente ação - no caso de oportuno recebimento da petição inicial - deverá demonstrar.

Por ora, a auditoria oficial realizada por Autarquia Federal - encarregada do repasse de valores e fiscalização de sua utilização em programas de assistência financeira na área da Educação - mais do que basta para demonstrar a **intensa plausibilidade jurídica da tese veiculada na petição inicial**.



**JUSTIÇA FEDERAL**  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

**2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS**  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

Com efeito, o Relatório de Auditoria nº 27/2010 do FNDE aponta as seguintes irregularidades no período de 2005 a 2009:

- relativamente ao ano de 2005, (1) ausência de ampla pesquisa de preços dos certames licitatórios realizados; (2) ausência de comprovação da publicação dos certames realizados; (3) ausência de identificação do Programa na documentação comprobatória; (4) especificação e quantificação inadequada dos alimentos nas notas fiscais relativas aos cardápios; (5) ausência do procedimento de controle nos pagamentos dos gêneros alimentícios da alimentação escolar; (6) inconsistência dos controles de fornecimento das refeições oferecidas às escolas municipais; (7) pagamento de despesas incompatíveis com o objeto da PNAE; e (8) constituição de conselho de alimentação escolar em desacordo com a legislação específica do PNAE (cfr. item 3 do relatório, fls. 60v/66);

- relativamente ao ano de 2006, (1) ausência de identificação do Programa na documentação comprobatória; (2) especificação e quantificação inadequada dos alimentos nas notas fiscais relativas aos cardápios; (3) ausência de procedimento de controle nos pagamentos dos gêneros alimentícios da alimentação escolar; (4) inconsistência dos controles de fornecimento das refeições oferecidas às escolas municipais; (5) pagamento de despesas incompatíveis com o objeto do PNAE; (6) constituição de conselho de alimentação escolar em desacordo com a legislação específica do PNAE; e (7) prorrogação indevida de contrato de prestação de serviços de fornecimento de alimentação escolar (cfr. item 4 do relatório, fls. 66v/71v);

- relativamente ao ano de 2007, (1) ausência de procedimento de controle nos pagamentos dos gêneros alimentícios da alimentação escolar; (2) ausência de identificação do Programa na documentação comprobatória; (3) inconsistência dos controles de



JUSTIÇA FEDERAL  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

fornecimento as refeições às escolas municipais; (4) especificação e quantificação inadequada dos alimentos nas notas fiscais relativas aos cardápios; (5) pagamento de despesas incompatíveis com o objeto do PNAE; e (6) constituição de conselho de alimentação escolar em desacordo com a legislação específica do PNAE (cfr. item 5 do relatório, fls. 71v/76v);

- relativamente ao ano de 2008, (1) ausência de procedimento de controle nos pagamentos dos gêneros alimentícios da alimentação escolar; (2) ausência de identificação do Programa na documentação comprobatória; (3) inconsistência dos controles de fornecimento das refeições às escolas municipais; (4) especificação e quantificação inadequada dos alimentos nas notas fiscais relativas aos cardápios; (5) pagamento de despesas incompatíveis com o objeto do PNAE; e (6) constituição de conselho de alimentação escolar em desacordo com a legislação específica do PNAE (cfr. item 6 do relatório, fls. 76v/81);

- relativamente ao ano de 2009, (1) ausência da documentação comprobatória das despesas efetuadas; (2) pagamento de despesas incompatíveis com o objeto do PNAE; e (3) escolas com infra-estrutura inadequadas para armazenagem de gêneros alimentícios (cfr. item 7 do relatório, fls. 81/83v).

Diante de todas as irregularidades apontadas, a Auditoria do FNDE apurou prejuízo ao erário que totaliza **R\$9.963.118,97** (nove milhões, novecentos e sessenta e três mil e cento e dezoito reais e noventa e sete centavos - cfr. item conclusivo 9.3 do Relatório, fl. 86 dos autos).

À vista desse cenário fático, revela-se com nitidez, no caso concreto, a presença do **fumus boni juris**.

Em segundo lugar, o *periculum damnum irreparabile* materializa-se pela vultosa quantia do afirmado prejuízo ao patrimônio da União e pela possibilidade de que os acusados,



JUSTIÇA FEDERAL  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

cientes da presente ação civil pública, passem a dilapidar seu patrimônio pessoal, a fim de furtar-se a eventual futura condenação ao ressarcimento do erário.

Deveras, a medida cautelar de indisponibilidade de bens justifica-se - sob o viés do risco de dano irreparável - justamente pela circunstância de que o aguardo do curso natural da demanda (com o aperfeiçoamento da notificação para defesa prévia) poderá prejudicar a eficácia da medida constitutiva requerida como garantia de ressarcimento ao patrimônio público.

Manifesta, assim, a **presença também do periculum damnum irreparabile** na espécie.

No que toca à responsabilidade pelo eventual ressarcimento do afirmado dano ao erário (no caso de decreto de procedência da ação de improbidade), impõe-se considerar, por absolutamente necessário, a incidência de dois dispositivos legais de destacada relevância na espécie: (a) o art. 942 do Código Civil (que estabelece que "os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação"); e (b) o par. ún. do art. 12 da Lei 8.429/92 (que determina que "na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente").

À vista destas disposições normativas, é indisputável que, no caso de concurso de agentes em improbidade administrativa, **os responsáveis pelo dano ao erário respondem solidariamente pelo ressarcimento**, e,



**JUSTIÇA FEDERAL**  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

**2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS**  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

enquanto não apurada a responsabilidade individual de cada acusado, respondem todos pela totalidade do dano.

Sendo assim, ao cuidar-se da medida cautelar de indisponibilidade de bens, é de rigor permitir que a medida atinja o patrimônio dos acusados em caráter solidário, isto é, pela totalidade do afirmado prejuízo ao erário, como forma de se emprestar máxima proteção à futura recomposição do patrimônio público.

Presentes estas considerações, **DEFIRO O PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR e:**

a) **DECRETO A INDISPONIBILIDADE DOS BENS DOS RÉUS ARMANDO TAVARES FILHO e SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, até o limite de R\$9.963.118,97 (nove milhões, novecentos e sessenta e três mil e cento e dezoito reais e noventa e sete centavos) para cada qual;**

b) **DECRETO A QUEBRA DO SIGILO FISCAL DOS RÉUS ARMANDO TAVARES FILHO e SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, determinando a expedição de ofício à Receita Federal requisitando cópias das respectivas declarações de imposto de renda pertinentes aos exercícios de 2005 a 2012.**

O bloqueio de eventuais ativos financeiros deverá ser realizado via BACENJUD.

A indisponibilidade de eventuais bens imóveis deverá ser feita via ARISP e, em não sendo possível, mediante a expedição de ofícios aos cartórios de registros de imóveis das cidades de São Paulo, Guarulhos, Itaquaquecetuba e demais integrantes desta Subseção Judiciária. Deverá ser comunicada a decretação da indisponibilidade de bens dos réus, para as anotações e providências necessárias quanto aos imóveis de sua propriedade que porventura se localizem nessas cidades.



**JUSTIÇA FEDERAL**  
19ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO – GUARULHOS/SP

**2ª VARA FEDERAL DE GUARULHOS**  
Autos nº 0009937-68.2012.403.6119

---

A indisponibilidade de eventuais bens automotores, por sua vez, deverá ser feita via RENAJUD.

Cumpre-se, providenciando-se o necessário.

Publique-se.

Com a juntada das eventuais defesas prévias dos réus, ou certificado o decurso de prazo, venham os autos conclusos para juízo de recebimento da petição inicial.

Int.

Guarulhos, 21 de novembro de 2012.

**PAULO MARCOS RODRIGUES DE ALMEIDA**  
JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO, no exercício da Titularidade