



Número: **0801238-76.2018.8.10.0053**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **1ª Vara de Porto Franco**

Última distribuição : **19/07/2018**

Valor da causa: **R\$ 1.494.868,86**

Assuntos: **Dano ao Erário, Enriquecimento ilícito, Improbidade Administrativa, Violação aos Princípios Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público do Estado do Maranhão (AUTOR)	
JOSE DE MORAIS LIMA (RÉU)	 AMADEUS PEREIRA DA SILVA (ADVOGADO)
VALMIR DE MORAIS LIMA (RÉU)	 AMADEUS PEREIRA DA SILVA (ADVOGADO)
EVANDRO ALVES PEREIRA (RÉU)	 AMADEUS PEREIRA DA SILVA (ADVOGADO)
DANIEL MARTINS NETO (RÉU)	 AMADEUS PEREIRA DA SILVA (ADVOGADO)
JOSEMIR GOMES GONCALVES (RÉU)	
DYONATHA MARQUES DA SILVA (RÉU)	 AMADEUS PEREIRA DA SILVA (ADVOGADO)
 AMADEUS PEREIRA DA SILVA (RÉU)	 AMADEUS PEREIRA DA SILVA (ADVOGADO)
CNM - CONSULTORIA E EMPREENDIMENTOS LTDA - ME (RÉU)	
CICERO NECO MORAIS (RÉU)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
12911776	19/07/2018 11:34	Petição Inicial	Petição Inicial

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 1ª VARA DA COMARCA DE PORTO FRANCO/MA.

Procedimento Preparatório nº 052/2013-1ª PJP (SIMP nº 000924-269/2018)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO MARANHÃO** representado pela Promotora de Justiça *in fine* subscrita, e legitimados pelos artigos 127 e 129, III, da Constituição Federal, art. 25, IV, 'a', da Lei nº. 8.625/91 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), e art. 26, V, 'a', da Lei Complementar Estadual nº. 13/91 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Maranhão), vem perante V. Exa. Propor:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

VALMIR DE MORAIS LIMA, brasileiro, casado, Prefeito Municipal de Campestre do Maranhão-MA, inscrito no CPF sob o nº 025.041.681-80, podendo ser facilmente localizado na Prefeitura de Campestre do Maranhão (CEP: 65.968-000);

JOSÉ DE MORAIS LIMA, brasileiro, casado, Secretário Municipal, lotado na Secretaria de Obras e Transportes Urbanos do Município de Campestre do Maranhão/MA, portador da Cédula de Identidade nº 180192320012 SSP-MA, inscrito no CPF sob o nº 942.882.083-00, residente e domiciliado na Avenida Curió, s/nº, Santa Mônica em Campestre do Maranhão-MA (CEP: 65.968-000), podendo ser facilmente encontrado na Secretaria Municipal de Obras e Transportes Urbanos;

EVANDRO ALVES PEREIRA, brasileiro, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Lajeado Novo, inscrito no CPF sob o nº 879.856.241-04, residente e domiciliado na Rua Onildo Gomes, nº 128, Centro em Campestre do Maranhão (CEP: 65.968-000);



DANIEL MARTINS NETO, brasileiro, Ex-membro da Comissão Permanente de Licitação do Município de Campestre do Maranhão, portador do CPF nº 151.719.572-15, residente e domiciliado na Rua Bela Vista, s/nº, Centro em Campestre do Maranhão (CEP: 65.968-000);

JOSEMIR GOMES GONÇALVES, brasileiro, Ex-membro da Comissão Permanente de Licitação do Município de Campestre do Maranhão, portador do CPF nº 877.349.663-49, residente e domiciliado na Rua Minas Gerais, nº 42, Centro em Campestre do Maranhão (CEP: 65.968-000);

DYONATHA MARQUES DA SILVA, brasileiro, Ex-membro da Comissão Permanente de Licitação do Município de Campestre do Maranhão, portador do CPF nº 016.566.983-75, residente e domiciliado Residencial Santo Antônio, localizado na Rua HO, Quadra 02, Lote 20, Centro em Porto Franco-MA (CEP: 65.970-000);

AMADEUS PEREIRA DA SILVA, brasileiro, Advogado inscrito na OAB/MA nº 4.408, Ex-Assessor Jurídico do Município de Campestre do Maranhão, com escritório profissional à Rua Godofredo Viana, nº 2701, Centro em Imperatriz-MA (CEP: 65.901-480);

CNM CONSULTORIA E EMPREENDIMENTOS LTDA-ME, sociedade empresária limitada, portadora do CNPJ nº 08.767.694/0001-07), localizada na Avenida Tancredo Neves, nº 311-A, (pisos 3 – sala 5), Centro em Estreito-MA (CEP: 65.975-000) e

CÍCERO NECO MORAIS, brasileiro, casado, Prefeito Municipal de Estreito-MA, portador da Cédula de Identidade nº 17912652001-8, inscrito no CPF sob o nº 403.047.873-53, residente e domiciliado na Rua Artur Azevedo, nº 37, bairro Planalto II em Estreito-MA, podendo também ser facilmente localizado na Prefeitura de Estreito-MA (CEP: 65.968-000)

I – DOS FATOS

Foi instaurado, na 1ª Promotoria de Justiça de Porto Franco, o Procedimento Preparatório nº 052/2013 – 1ª PJP (SIMP nº 000924-269/2018), cujo objeto é apurar a regularidade do Processo de Licitação Tomada de Preços nº 012/2013 realizada pelo Município de Campestre do Maranhão, que resultou na contratação da empresa **CNM CONSULTORIA E EMPREENDIMENTOS LTDA-ME** (CNPJ nº 08.767.694/0001-07) para executar obra de pavimentação asfáltica no Município de Campestre do Maranhão no ano de 2013.

A instauração deste procedimento preparatório foi deflagrada após recebimento do Ofício nº 072/2013 – GPJ/2ªPF oriundo da 2ª Promotoria de Justiça de Porto Franco, que em resumo, reportou-nos ter sido instaurado Inquérito Civil, perante a 2ª Promotoria de Justiça de Porto Franco, com o objetivo de detectar possíveis danos ambientais em razão do corte indiscriminado de árvores nas áreas públicas do Município de Campestre do Maranhão para execução de obra de pavimentação asfáltica. Informou ainda que em razão de fortes indícios do cometimento de atos de improbidade administrativa na execução da obra de pavimentação asfáltica, remeteu cópia do supramencionado Inquérito Civil a 1ª Promotoria de Justiça de Porto Franco para a tomada das providências cabíveis.

Como providência inicial, foram expedidos os Ofícios nºs 156/2013 e 028/2014, ambos expedidos pela 1ª Promotoria de Justiça de Porto Franco, ao Prefeito do Município de Campestre do Maranhão requisitando-lhe informações e documentos referentes *a obra de revitalização realizada nas margens da BR-010, perímetro urbano do Município de Campestre do Maranhão*, devendo acompanhar a resposta informações sobre a natureza das verbas usadas para a realização das obras, bem como xerocópia de TODO(S) o(s) processo(s) convocatório(s) da(s) licitação(ões) realizada(s), com o respectivo embasamento legal, propostas, ato de adjudicação e de homologação referente à(s) licitação(ões) e xerocópia do(s) contratado(s) firmado(s) com a(s) empresa(s) vencedora(s) do(s) processo(s) de licitação(ões) realizado(s).



Em resposta a solicitação ministerial, fls. 61/259, o Prefeito do Município de Campestre do Maranhão e ora Primeiro Demandado apresentou cópia do Processo de Licitação Tomada de Preços nº 012/2013 – CPL, bem como cópia do Contrato firmado com a empresa CNM CONSULTORIA E EMPREEENDIMENTOS LTDA-ME (vencedora do certame e de propriedade de Cícero Neco Morais).

Em seguida, o Procedimento Preparatório nº 052/2013 – 1ªPJP (SIMP: 000924-269/2018) foi encaminhado à Assessoria Técnica da Procuradoria-Geral de Justiça para análise do Processo de Licitação Tomada de Preços nº 012/2013-CPL que, tão logo, apresentou parecer onde constatou que o procedimento licitatório analisado apresentava irregularidades, conforme resta demonstrado às fls. 263/264-v.

Desta feita, não resta outra solução ao Ministério Público do Estado do Maranhão senão o ajuizamento de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, em razão da violação das leis de licitação e ao prejuízo ao erário público municipal, devendo ser aplicadas as punições previstas no art. 12 da Lei de Improbidade administrativa (Lei 8.429/92).

II – DAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO TOMADA DE PREÇOS 012/2013

Inicialmente registra-se que a análise foi realizada com base no Parecer Técnico nº 097/2014-AT da Assessoria Técnica da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão que encontra-se acostado aos autos do Procedimento Preparatório nº 052/2013-1ª PJP (SIMP nº 000924-269/2018), que segue anexa.

Pois bem, a nossa Constituição Federal de 1988 previu normas que regulam a condução dos negócios públicos, dentre eles estão os processos de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública. No art. 37, XXI da CF há previsão expressa sobre os princípios e regras do processo licitatório:

“Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Só em 1993 é que veio à baila Lei que tratasse do tema, que é a de nº 8.666/93. Esta lei, segundo o seu art. 1º, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No caso em tela, verifica-se que o Processo Licitatório – Tomada de Preços nº 012/2013 – encontra-se eivado de vícios, que comentaremos individualmente os problemas detectados.

Cabe frisar o que estabelece o art. 4º da Lei nº 8.429/92:

“Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”.



O Art. 3º da Lei nº 8.666/93, assim dispõe:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Após a leitura do texto legal acima se extrai o patente descumprimento de alguns dos princípios que norteiam as contratações na Administração Pública por parte dos Demandados. Quando não foram seguidos os mandamentos legais e as exigências do bem comum infringiram, os Requeridos, o Princípio da Legalidade.

O procedimento licitatório Tomada de Preços nº 012/2013, tipo menor preço global, teve como objeto a contratação de empresa para executar obras de pavimentação asfáltica na sede do Município de Campestre do Maranhão, com valor global estimado de R\$ 1.494.868,86 (Hum milhão, quatrocentos e noventa e quatro mil, oitocentos e sessenta e oito reais e oitenta e seis centavos). O certame teve como vencedora a empresa CNM CONSULTORIA E EMPREEENDIMENTOS LTDA-ME., com a proposta global de R\$ 1.493.668,28 (Hum milhão, quatrocentos e noventa e três mil, seiscentos e sessenta e oito reais e vinte e oito centavos).

Restou apurado que houve um direcionamento para que a empresa de propriedade do então e atual Prefeito de Estreito-MA, o ora Requerido Cícero Neco Moraes, saísse vencedora, conforme será demonstrado abaixo.

Os agentes públicos que participaram da presente licitação foram:

1 – O então e atual Prefeito Municipal de Campestre do Maranhão **VALMIR DE MORAIS LIMA** que autorizou a realização do procedimento licitatório, assinou o termo de adequação de despesa, homologou a contratação da empresa, assinou o contrato com a empresa vencedora do certame e ordenou o início da obra;

2 – O então e atual Secretário Municipal de Infraestrutura e Planejamento **JOSÉ DE MORAIS LIMA**, que requereu autorização para realizar o procedimento licitatório em tela;

3 – O então e atual Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Campestre do Maranhão **EVANDRO ALVES PEREIRA** que elaborou o edital e submeteu a exame e aprovação, que assinou o edital de licitação, que assinou o aviso de retirada de edital, que presidiu a sessão de abertura e julgamento e que adjudicou o objeto da licitação à empresa vencedora;

4 – O então membro da comissão permanente de licitação **DANIEL MARTINS NETO** que assinou o edital de licitação, que participou da sessão de abertura e julgamento da licitação e não apresentou nenhum questionamento, apesar de existentes inúmeras irregularidades;

5 – O então membro da comissão permanente de licitação **JOSEMIR GOMES GONÇALVES** que assinou o edital de licitação, que participou da sessão de abertura e julgamento da licitação e não apresentou nenhum questionamento, apesar de existentes inúmeras irregularidades;

6 – O então membro da comissão permanente de licitação **DYONATHA MARQUES DA SILVA** que assinou o edital de licitação, que participou da sessão de abertura e julgamento da licitação e não apresentou nenhum questionamento, apesar de existentes inúmeras irregularidades;



7 – O então Assessor Jurídico do Município de Lajeado Novo **AMADEUS PEREIRA DA SILVA** que deu parecer genérico quanto à aprovação da minuta do edital de licitação, mesmo diante de inúmeras irregularidades.

8 – A empresa **CNM CONSULTORIA E EMPREEENDIMENTOS LTDA-ME** (CNPJ nº 08.767.694/0001-07), que foi a beneficiada com o direcionamento do Processo de Licitação Tomada de Preços nº 013/2013 e demais fraudes encontradas no procedimento licitatório.

9 - **CÍCERO NECO MORAIS**, sócio-proprietário e representante legal da CNM CONSULTORIA E EMPREEENDIMENTOS LTDA-ME (CNPJ nº 08.767.694/0001-07), que como Prefeito do Município de Estreito do Maranhão utilizou-se de sua influência política para que sua empresa fosse beneficiada com as fraudes encontradas no Processo de Licitação Tomada de Preços nº 013/2013.

Irregularidades:

Segundo o parecer técnico da Assessoria Técnica da PGJ foram encontradas diversas irregularidades e inconsistências no Processo Licitatório Tomada de Preços nº 012/2013-CPL, dentre elas:

a) Não consta do processo licitatório a comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas no exercício financeiro, conforme determina o art. 7º, § 2º, inciso III, art. 14, caput e art. 38, caput, todos da Lei nº 8.666/93.

A comprovação pode ser feita por documentos extraídos do sistema contábil orçamentário dos quais constem os saldos orçamentários suficientes a cobertura das despesas à época da licitação ou pela apresentação da Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro, Lei nº 4.320/64, arts. 75, 85, 90 e 91.

b) Não constam no processo os pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, conforme determina o art. 38, VI da Lei nº 8.666/93.

Compulsando os autos do procedimento Preparatório nº 052/2013 – 1ª PJPF, fls. 149/150, verifica-se que houve a emissão de um parecer jurídico genérico sobre a minuta do Edital e seus anexos. Não havendo um parecer jurídico (nem mesmo genérico) quando da homologação da licitação, havendo assim uma omissão em parecer jurídico, o que está em desacordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei nº. 8.666/93.

Em razão do disposto no art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei 8.666/1993, as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, necessitam ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, de modo que, havendo o órgão jurídico restituído o processo com exame preliminar, torna-se necessário o retorno desse, após o saneamento das pendências apontadas, para emissão de parecer jurídico conclusivo, sobre sua aprovação ou rejeição.

Conforme apurado os Demandados teriam conduzido o processo licitatório sem analisar previamente os elementos documentais da fase interna, não identificando falhas nas minutas dos editais, isto é, atos contrários às normas legais, em desacordo aos arts. 31, inciso I, e 40, inciso II, da Lei 8.666/1993, conforme mencionado no item acima.

Em que pese constar parecer jurídico sobre a minuta do edital, verifica-se que este foi genérico, não apontando qualquer adequação às normas e, tampouco, apontando as inúmeras irregularidades existentes.



O Supremo Tribunal Federal, ao tratar da responsabilização pelo parecer vinculado, permite a responsabilidade solidária do parecerista em conjunto com o gestor, conforme voto proferido em julgamento no âmbito do MS 24631/DF, de 9/8/2007 (Relator Ministro Joaquim Barbosa):

“Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter de responder conjuntamente com o administrador, pois ele é também administrador nesse caso.”

O entendimento de que os procuradores/assessores jurídicos da Administração não poderiam ser responsabilizados pelos seus pareceres levaria, no limite, a esdrúxula situação em que, fosse qual fosse a irregularidade praticada, ninguém poderia ser responsabilizado, desde que houvesse parecer do órgão jurídico como respaldar da decisão. O dirigente alegaria que agiu com base em parecer do órgão jurídico e procuraria esquivar-se da responsabilidade.

A procuradoria/assessoria jurídica, por sua vez, não seria responsabilizada, porque, por petição de princípio, gozaria de plena liberdade para opinar da forma que quisesse, por mais antijurídica que fosse, situação que daria margem a todo tipo de ilícito, por parte dos gestores menos ciosos da gestão dos recursos públicos e poderia levar a um caos generalizado na Administração.

No caso, os pareceres, flagrantemente contrários a literal disposição de lei, deturparam o teor de dispositivos da Lei no 8.666/1993, com o intuito de levar a Administração a prática de ato desconforme com a lei e com o interesse público.

O que se espera dos servidores de uma unidade de consultoria jurídica é que orientem corretamente os dirigentes do órgão, quanto a aspectos jurídicos de sua gestão, e não que satisfaçam ou justifiquem a ação visivelmente preordenada da direção da administração pública.

Quando suas manifestações se revestem de evidente ilegalidade, por exemplo, pronunciando-se favoravelmente quanto a procedimento claramente antijurídico, como no caso presente, é certo que agem em desacordo com suas funções, e, por isso, devem ser responsabilizados, proporcionalmente ao nível de responsabilidade que desempenharam no caso.

Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gereencie, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros ou valores públicos, o parecerista jurídico pode ser arrolado como responsável, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio “ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Assim, existindo parecer que por dolo ou culpa induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, poderá ensejar a responsabilização pelas irregularidades e prejuízos aos quais tenha dado causa, justamente o caso verificado nos presentes autos, em que o parecerista jurídico emitiu parecer desarrazoado e genérico, eis que contrário à norma legal expressa.

c) a Administração descumpriu as normas e condições do edital, ao qual se acha vinculada, conforme determina o art. 41 da Lei nº 8.666/93. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, pelas seguintes condutas:



c.1) Ao fixar condições de pagamento, o Edital não prevê que o prazo de pagamento não será superior a trinta dias, contado a partir da data final do adimplemento de cada parcela, conforme determina o art. 40, inciso XIV, letra “a” da Lei nº 8.666/93;

c.2) Ao fixar condições de pagamento, o Edital não prevê compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos e descontos por eventuais antecipações, conforme determina o art. 40, inciso XIV, letra “c” da Lei nº 8.666/93;

c.3) O Edital não fixa condições de recebimento do objeto da licitação, conforme determina o art. 40, inciso XVI da Lei nº 8.666/93;

d) Indícios de que não houve efetiva consulta de preços, pois apesar da existência de uma Planilha Orçamentária no processo de licitação, verifica-se que não consta no procedimento nenhum orçamento de preço que pudesse comprovar uma pesquisa de mercado ampla. Com isso, questiona-se como foi possível elaborar uma Planilha Orçamentaria sem que houvesse a devida coleta de preços praticados no mercado.

Dentre os procedimentos que devem ser observados em um processo de licitação está o dever da Administração Pública em pesquisar os preços correntes do mercado, conforme determina o art. 43, inciso IV da Lei nº 8.666/93. E para que essa pesquisa de mercado seja comprovada a orientação dos Órgãos de Controle, como o Tribunal de Contas da União - TCU, é que sejam obtidos pelo menos 03 (três) orçamentos de fornecedores distintos.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos 65/2010-TCU-Plenário, 428/2010-TCU-2a Câmara, 89/2009-TCU-1a Câmara, 198/2009-TCU-Plenário, 369/2009-TCU-1a Câmara, 5.074/2009-TCU-2a Câmara, 1.378/2008-TCU-1a Câmara e 1.740/2008-TCU-2a Câmara, é no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. É necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações.

Vejamos ainda o teor do Acórdão nº 1.547/2007 do Tribunal de Contas da União – TCU:

Proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registros de preços, em cumprimento ao disposto no art. 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, tres orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (Licitações e contratos: orientações e jurisprudencia do TCU. Tribunal de Contas da União – 4. ed. rev.atual e ampl. - Brasília: TCU, 2010, pg.94).

De acordo com o disposto no art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, é obrigatória, nos processos de licitação, a consulta dos preços correntes no mercado, daqueles fixados por órgão oficial competente ou, ainda, daqueles constantes do sistema de registro de preços.

Cumprе ressaltar que, independentemente do modelo de gestão adotado pelo Município de Campestre do Maranhão/MA, centralizado ou descentralizado, é necessária a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, e a presença de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, bem como ampla publicidade do aviso de licitação e do edital de licitação, contendo todas as informações necessárias aos interessados em contratar com o Poder Público, em observância à Lei 8.666/1993 e demais normas licitatórias.



Não consta no processo licitatório, documentos que confirmem como as empresas foram previamente consultadas, anteriormente ao procedimento licitatório, que permita afirmar qual o parâmetro utilizado pelo Município de Campestre do Maranhão e pela Comissão Permanente de Licitação para definir os preços, em desacordo com o inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/1993.

Pela quantidade de empresas que se interessaram em licitar, apesar dos elevados valores nesses tempos de crise, é fácil concluir que, na verdade, não houve licitação, mas apenas reuniões de documentos no intuito de montar e fraudar o processo licitatório Tomada de Preços nº 012/2013. Em resumo e sem qualquer margem de dúvida, houve clara **quebra do princípio concorrencial**.

Além de que, sem a apresentação de documentos probatórios da necessária e ampla pesquisa de mercado, da efetiva publicação do ato convocatório e do edital de licitação, não é possível afirmar que os preços praticados estão de acordo com os valores de mercado.

Dessa forma, a ausência de efetiva pesquisa de preços e de devida publicidade dos atos configura descumprimento de exigência legal, indo de encontro às normas vigentes.

e) Apesar de constar a indicação dos recursos pelos quais ocorrerão as despesas objeto do processo licitatório, não existem documentos emitidos pelo setor competente confirmando a existência de tais recursos;

f) Indícios de restrição a publicidade do Edital, vez que somente duas empresas participaram da licitação, apesar do grande porte desta. Restou ainda constatado que devido a apresentação fragmentada do jornal, onde consta comprovante de publicação do edital, não foi possível determinar a data e o jornal de sua publicação.

O objetivo da publicação em jornal comercial, além daquela realizada em diário oficial, é maximizar o alcance da notícia, de maneira que seja garantida a competitividade entre os licitantes, a isonomia e a proposta mais vantajosa à administração.

Essa ausência de uma maior divulgação na realização do processo licitatório Tomada de Preços nº 012/2013 – CPL gerou lesão ao interesse público, vez que somente 02 (duas) empresas participaram do certame, restando assim demonstrado o interesse dos Requeridos na não participação de outras empresas interessadas.

A divulgação da licitação pelos meios definidos em lei é de fundamental importância para competição, para que, desta forma haja a maior sorte de competidores. Nesse contexto, o procedimento licitatório assumiu um duplo objetivo, sabiamente abordado pelo Dr. Eros Grau, Ministro aposentado do STF, relator da ADI 2.716, que dispôs:

“A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso - o melhor negócio - e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração (...)”



Segundo o art. 21, III, da Lei nº 8.666/93, o aviso contendo o resumo do edital de tomada de preços deveria ter sido publicado em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra ou prestação de serviço, tratando-se de “licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal”.

Em decorrência dessas falhas na publicação do edital, observou-se que a licitação Tomada de Preços nº 012/2013 não teve competitividade, pois que somente compareceu para a sessão de abertura apenas duas empresas. Assim, no processo licitatório analisado observou-se o descumprimento do artigo 21 da Lei nº 8.666/1993, no seu inciso III, irregularidade que redundou em ofensa ao Princípio da Publicidade e Competitividade, previsto no art. 37 da Constituição Federal e art. 3º da Lei de licitações.

g) O Edital da Tomada de Preços nº 012/2013 (fl. 129) foi assinado pelo então Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Campestre do Maranhão, Sr. Evandro Alves Pereira, porém, ele não possui competência para realizar tal ato.

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 40, §1º, afirma que a autoridade competente deverá assinar o edital, ato, que por si só, implica responsabilização deste pelas cláusulas nele incluídas, ainda que não o tenha redigido.

Já a Lei nº 10.520/2002, art. 3º, inc. I prescreve que a autoridade competente (...) definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento. Tais aspectos constituem, em verdade, as cláusulas do edital. Se o edital é a lei interna da licitação, essa lei deve ser feita pela autoridade máxima ou alguém equivalente. Deve-se ter em mente que o edital influencia não somente a licitação, mas gera efeitos até o fim do contrato, quando a comissão de licitação já não possui mais autoridade.

Convém lembrar ainda que, de acordo com o art. 13, inc. I, da Lei nº 9.784/1999 (Processo Administrativo Federal), a edição de atos de caráter normativo não pode ser objeto de delegação.

h) Indícios de MONTAGEM DO PROCESSO DE LICITAÇÃO, vez que as Plantas do Projeto Urbanístico (fls. 112 a 117) estão datadas de 27/07/2013, mas estão inseridas no processo antes da ocorrência da licitação no dia 11/04/2013, inclusive o processo licitatório encontra-se numerado corretamente, conforme a disposição das páginas.

i) O objeto da Tomada de Preços nº 012/2013 é a contratação de empresa para executar obras de pavimentação asfáltica no Município de Campestre do Maranhão, portanto somente é permitido acréscimos e supressões até o limite de 25 % (vinte e cinco por cento) do valor global da proposta, conforme preconiza o art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93. Mas, o Edital em seu item 13.2 contraria a legislação ao dispor que “A licitante vencedora se obriga a aceitar acréscimos ou supressões de serviço até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor global da proposta”.



j) Ausência de cópia do documento de identificação do Sr. Leonicio Pereira de Oliveira, representante da empresa CNM Consultoria e Empreendimentos Ltda. (empresa vencedora da Licitação), conforme Carta de Credenciamento.

l) Ausência do reconhecimento de firma da assinatura da Carta de Credenciamento, conforme determina os itens 8.2 e 8.3 do Edital. Portanto, mesmo contrariando o Edital, a empresa CNM Consultoria e Empreendimentos Ltda. (empresa de propriedade do então e atual Prefeito de Estreito-MA e aliado político do então e atual Prefeito de Campestre do Maranhão-MA) saiu vencedora do processo de licitação Tomada de Preços nº 012/2013.

Portanto, restou demonstrado acima inúmeras ilegalidades, em especial as descritas nas letras “h”, “i”, “j” e “l”, que demonstram claramente o direcionamento da Licitação Tomada de Preços nº 012/2013 para que a empresa CNM Consultoria e Empreendimentos Ltda., de propriedade do então e atual Prefeito do Município de Estreito, saísse vencedora.

Cumprе mencionar que é público e notório que os ora Requeridos VALMIR DE MORAIS LIMA (Prefeito do Município de Campestre do Maranhão) e CÍCERO NECO MORAIS (Prefeito do Município de Estreito) são aliados políticos.

Assim, realizada e concluída a investigação por este Órgão de Execução no bojo do Procedimento Preparatório nº 052/2013 (SIMP nº 000924-269/2018), encontrando-se instruído com declarações, parecer técnico e documentos relacionados ao caso em apuração, chegou-se à convicção de que efetivamente o processo licitatório realizado pelo Município de Campestre do Maranhão para contratação de empresa para realização de obra de pavimentação asfáltica, através da modalidade Tomada de Preços nº 012/2013 - CPL foi FRAUDADA, em que se sagrou vencedora a empresa CNM CONSULTORIA E EMPREENDIMENTOS LTDA.

Pois bem, a nossa Constituição Federal de 1988 previu normas que regulam a condução dos negócios públicos, dentre eles estão os processos de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública. No art. 37, XXI da CF há previsão expressa sobre os princípios e regras do processo licitatório:

“Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Só em 1993 é que veio à baila Lei que tratasse do tema, que é a de nº 8.666/93. Esta lei, segundo o seu art. 1º, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Art. 3º da Lei nº 8.666/93, assim dispõe:

“Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e



será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Com base em tais fatos, observou-se claramente que não foram respeitadas as regras e princípios que norteiam os procedimentos licitatórios, havendo fraude escancarada no Processo de Licitação Tomada de Preços nº 012/2013 - CPL e conseqüentemente na execução do contrato firmado em razão da supramencionada licitação.

Desta feita, não resta outra solução ao Ministério Público do Estado do Maranhão senão o ajuizamento de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, em razão da violação das leis de licitação e ao prejuízo ao erário público municipal, devendo ser aplicadas as punições previstas no art. 12 da Lei de Improbidade administrativa (Lei 8.429/92).

IV - OS RÉUS COMO AGENTES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A norma primeira que prevê a inclusão dos atos atentatórios aos princípios constitucionais entre os atos de improbidade, encontra insculpida no artigo 37 da Constituição Federal, *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:

omissis

§ 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.”

Regulamentando tais dispositivos constitucionais, temos a Lei Federal nº 8.429/92, que, dentre outras matérias, estabelece as infrações contra a probidade administrativa e relaciona as respectivas sanções a serem aplicadas quando de sua prática por qualquer agente público que delas se beneficie. Inclusive em seu artigo 4º acha-se renovada a ordem constitucional retro:

“Art. 4º - Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.”

Os artigos 1º e 3º, ambos da Lei nº 8.429/92, definem quais as pessoas consideradas como passíveis de sanção pela prática de atos de improbidade.

Para os fins desta lei, considera-se Agente Público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente, com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação ou qualquer outro vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em qualquer entidade pública ou mesmo privada (artigo 2º).

Nesse conceito encontram-se inseridos os Requeridos **VALMIR DE MORAIS LIMA, JOSÉ DE MORAIS LIMA, EVANDRO ALVES PEREIRA, DANIEL MARTINS NETO, JOSEMIR GOMES**



GONÇALVES, DYONATHA MARQUES DA SILVA e AMADEUS PEREIRA DA SILVA, os quais, por serem os agentes públicos (*latu sensu*) responsáveis pelo ato de improbidade em comento, figuram no polo passivo da presente ação em razão da disposição contida no caput do artigo 1º, *in verbis*:

“Art. 1º - Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.”

Conforme acima mencionado, as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º da Lei 8429/92), razão pela qual encontram-se inseridos os Requeridos **CNM CONSULTORIA e EMPREEENDIMENTOS LTDA-ME e CÍCERO NECO MORAIS**.

Finalmente, é de atentar-se para a circunstância relevante de que a obrigação de ressarcir o dano, integralmente, dar-se-á sempre, seja este causado por ação ou omissão, dolosa ou culposa, pouco importa.

III – DA CONFIGURAÇÃO DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No presente caso, são indiscutíveis as irregularidades e fraudes na contratação da empresa vencedora da Tomada de Preços nº 012/2013 CNM CONSULTORIA e EMPREEENDIMENTOS LTDA-ME pelo Município de Campestre do Maranhão.

O administrador público não pode simplesmente ignorar os princípios que norteiam os procedimentos licitatórios ou de dispensa ou inexigibilidade de licitação, uma vez que o fim precípuo da licitação é a obtenção de negócios mais vantajosos para a Administração e assegurar obediência aos Princípios da Isonomia e da Indisponibilidade do Interesse Público.

A Constituição Federal estabelece que a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos Princípios da Legalidade (o qual estabelece que na lei está o fundamento e o limite das ações da administração), Impessoalidade (segundo o qual devem ser evitados quaisquer favoritismos ou discriminações impertinentes), Moralidade (que exige do administrador comportamento escorreito e honesto), Publicidade (impondo que os atos e termos emanados do Poder Público sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados) e Eficiência (o qual obriga a Administração Pública a realizar todos os seus atos com o objetivo de promover o bem comum, de maneira eficaz e qualitativa, evitando esbanjamento e prejuízos ao erário e garantindo maior e melhor rentabilidade social).

Infere-se, pois, que o procedimento licitatório é preceito constitucional de caráter indeclinável para o gestor público, admitindo-se apenas as ressalvas disciplinadas pelo ordenamento jurídico. A regra mãe nos contratos da Administração Pública é a realização da competição, sendo que os casos de dispensa e inexigibilidade devem ser interpretados de forma restritiva.

A Administração Pública não pode se afastar dos Princípios Constitucionais (principalmente os da Legalidade, Isonomia, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) e infraconstitucionais (em especial aqueles elencados na Lei n.º 8.666/93) que devem, obrigatoriamente, reger sua atuação, sob pena de emergirem nulos os atos e contratos dela decorrentes.

Deve-se concluir, portanto, que não havendo obediência ao procedimento previsto em lei para contratação de prestação de serviços, a contratação direta é nula, conforme assenta a jurisprudência:



ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 458 E 535 DO CPC. CONTRATO ADMINISTRATIVO NULO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. OBRIGAÇÃO DE O ENTE PÚBLICO EFETUAR O PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. VEDAÇÃO O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. (...)

2. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, "ainda que o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade" (AgRg no Ag 1056922/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJ de 11 de março de 2009).

(...) Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1383177/MA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2013, DJe 26/08/2013)

E como consequência da nulidade da contratação realizada, tem-se a necessidade de ressarcimento de danos, uma vez que, consoante posição do Superior Tribunal de Justiça acima apontada, "*não poderá o ente público deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados (...) ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade*".

Dessa forma, o parágrafo único do artigo 59 da Lei nº. 8.666/932, apesar de proteger a boa-fé do contratado, expressamente, determina a promoção da responsabilidade de quem deu causa à nulidade.

Assim, os atos imputados aos Demandados caracterizam Atos de Improbidade Administrativa e dão ensejo à aplicação das sanções previstas na Lei n.º 8.429/92, bem como indenização pelos prejuízos causados ao erário.

Os atos de improbidade administrativa estão previstos no caput dos artigos 9º, 10 e 11 da sobredita lei. Dispõem, respectivamente, sobre os atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito, sobre os atos que causem prejuízo ao erário público e sobre os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Os incisos de cada artigo trazem enumeração exemplificativa do que seja ato de improbidade administrativa, ou seja, o ato de improbidade administrativa consiste na prática da conduta descrita no caput de cada artigo. Os incisos apenas reforçam a ideia contida na cabeça, exemplificando quais são as condutas que podem caracterizar a ocorrência de ato de improbidade, sem, no entanto, excluir outro tipo de ação que se amolde à previsão do caput.

Assim dispõe o art. 10 da Lei nº 8.429/92:

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

"I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; (...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

(...)

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;



(...) - “

Nesse conceito do art. 10 e incisos da Lei nº 8.429/92, acima descrito, se encontram insertos todos os Requeridos, eis que frustraram a licitude de processo licitatório e com isso facilitaram com que terceiros recebessem ilicitamente verba pública municipal, prejudicando assim o município de Campestre do Maranhão. Nesse sentido julgado do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Número do processo: 1.0000.00.345639-9/000(1)

Relator: CARREIRA MACHADO

Data do acordão: 15/12/2005

Data da publicação: 24/01/2006

Ementa:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LICITAÇÃO - EMPRESA DO CHEFE DO EXECUTIVO - ILEGALIDADE DO ATO IMPUGNADO - LESIVIDADE PRESUMIDA - NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL. Ao desenvolver o procedimento licitatório em desacordo com as regras disciplinadas na lei geral de licitação, prejudicou a Administração Pública a realização de procedimento sadio e vantajoso para a sociedade, de maneira a propiciar proposta mais interessante e consoante com o interesse público. A lesão não necessita ser efetiva, podendo dar-se de forma presumida.

Súmula: REJEITARAM PRELIMINARES E NEGARAM PROVIMENTO.

Sobre o tema, o Professor Waldo Fazzio Júnior, com a maestria que lhe é peculiar, comenta que “a fraude licitatória é espécie de improbidade administrativa que causa lesão ao erário (art. 10 da Lei n.º 8.429/92). Agride-se o princípio licitatório, principalmente, pela inobservância da impessoalidade e da publicidade. Qualquer conduta suscetível de macular os ditames da impessoalidade, tendente a marginalizar competidor, em qualquer etapa do procedimento, pode culminar em defraudação licitatória”¹.

A respeito do assunto, discorre Marcelo Figueiredo:



“Trata-se de hipótese cujo resultado fere da mesma forma os princípios constitucionais e normas jurídicas aplicáveis à espécie, notadamente o procedimento licitatório. A norma revela que a administração e seus agentes devem zelar e manter o patrimônio público de acordo com o interesse público delineado pelo sistema jurídico. Não tolera o Estado Democrático de Direito procedimentos e ações que proporcionem ao Estado-administrador ou suas manifestações o enriquecimento ilícito, já que ele próprio deverá ressarcir e indenizar a terceiros por atos dessa natureza. É óbvio que, se o Estado, por intermédio de seus agentes ou terceiros, permite ou facilita a aquisição, permuta ou locação de bens ou serviços por preços superiores aos de mercado, estará, em última análise, lesando o erário público.” (Probidade Administrativa. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 54).

Segundo Waldo Fazzio Júnior: *“Frustrar a licitude de processo licitatório é fraudá-lo. Fraudar licitação é distrair procedimento licitatório. Consiste em subtrair ao domínio da lei o que lhe deveria estar sujeito”.*

O procedimento licitatório foi frustrado, vez que eivado de inúmeros vícios formais e materiais, conforme já explicitado acima, incidindo, pois, a hipótese do inciso VIII em destaque. Verifica-se ainda que os Requeridos agentes públicos liberaram verba sem a estrita observância das normas pertinentes, quais sejam, aquelas referentes à licitação (Lei nº 8.666/93), o que facilitou a incorporação de verbas municipais ao patrimônio dos sócios da empresa CNM CONSULTORIA e EMPREEENDIMENTOS LTDA-ME, fato que também se subsume à hipótese dos incisos I e XI do art. 10 da Lei nº 8.429/92.

A terceira classe dos atos de improbidade administrativa contempla os atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública, violando os deveres de Honestidade, Imparcialidade, Legalidade e Moralidade.

Por oportuno, lembra-se que referidos princípios são reproduzidos na Constituição Estadual do Maranhão. Vejamos:

Art. 19 - A Administração Pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

Portanto, analisando os fatos, além de lesão ao erário, verifica-se que os atos perpetrados pelos Requeridos também atentaram contra os Princípios da Administração Pública, especialmente da Legalidade, Moralidade, Impessoalidade e Honestidade, encontrando tipicidade no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa. Vejamos:

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

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Acerca dos princípios administrativos importante a lição doutrinária acerca de dois que constituem a base lógica dos demais, e em cujas violações estão inseridas as condutas dos Requeridos, nos termos apontados acima:



“Os dois princípios que decorrem da assinalada bipolaridade do direito administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração – são os princípios da **legalidade** e da **supremacia do interesse público sobre o particular**, que não são específicos do direito administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, “Direito Administrativo”, p. 60, ed. Atlas, 1999)

Segundo o **Princípio da Legalidade**, alicerçado na idéia contida no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, diferentemente das atividades particulares, nas quais prevalece a autonomia das vontades (“pode-se fazer tudo o que a lei não proíbe”).

Assim, toda a conduta da Administração deve estar prevista em lei. No caso em tela, não existe autorização legal para que se efetive procedimento licitatório visando fim ilegal e imoral, mas ao contrário, existem exatos 126 artigos disciplinando o oposto (Lei 8.666/93). Analisando as consequências de seu desrespeito tem-se:

“A *legalidade*, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.” (MEIRELLES, Hely Lopes, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 82, 22ª ed., ed. Malheiros, 1997)

“O amplo espectro do conceito de improbidade administrativa adotado pela legislação (Lei Federal n.º 8.429/92), como materialização do art. 37, § 4º (CF), coloca o problema da aferição da legalidade do ato administrativo em primeiro plano, porque a ilegalidade traduz a improbidade por excelência. (PAZZAGLINI FILHO, Marino, “Improbidade Administrativa”, p. 53, 4ª edição, ed. Atlas, 1999)

Outro princípio frontalmente violado pelos Requeridos é o da finalidade pública, ou da **Supremacia do Interesse Público**, que estabelece que os interesses públicos têm prevalência sobre os individuais. Ou seja, as pessoas administrativas não têm disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização. A inversão de tal supremacia, ou ao menos a sua equiparação ao interesse particular não autorizada por lei, implica em ilegalidade, por desvio de poder ou desvio de finalidade.

Neste sentido:

“Se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir², é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, **conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros**, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista em lei. Daí o vício do **desvio de poder** ou **desvio de finalidade**, que torna o ato ilegal.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, “Direito Administrativo”, p. 60, ed. Atlas, 1999)

Outros princípios oriundos destes foram desrespeitados, tais como o **Princípio da Impessoalidade**³, vez que o interesse público não foi o ponto de referência para os atos praticados, mas sim os interesses particulares.

Embora com seu campo reduzido pela explícita ilegalidade dos atos, a **Moralidade Administrativa** também foi inobservada pelos Requeridos. Entendida como “conjunto de regras de conduta tiradas da



*disciplina interior da Administração, implicando saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto*⁴, a moralidade administrativa não foi preservada quando se canalizou a um único particular, de forma fraudulentamente engendrada, recursos públicos disponibilizados a um número não limitado de interessados.

Não se pode conceber como moralmente correto, que agentes públicos usem de artifícios para fraudar uma licitação pública. Agindo desta maneira, promulgam a imoralidade como princípio norteador de suas condutas, em total desobediência às leis, em detrimento da impessoalidade e da igualdade de oportunidades entre os administrados.

É de se salientar que não se confunde moralidade com probidade, visto que a moralidade tem acepção genérica face a boa-fé, lealdade e honestidade que todos os poderes e funções do Estado devem impor às suas atuações. Por outro tanto, a probidade está vinculada ao comportamento do administrador, referindo-se a uma moralidade qualificada, sob o aspecto pessoal-funcional.

Nesta ordem de ideias, a improbidade administrativa é uma improbidade qualificada, no momento em que o funcionário, no exercício de suas funções, aproveita dos poderes e facilidades decorrentes de seu cargo, em proveito próprio ou alheio.

Assim, o funcionário deve exercer suas funções com lisura, exação, retidão, sempre visando o interesse público, geral, nunca o individual (próprio ou alheio), o qual acarretará como no caso em pauta desvio de poder, quer dizer, do fim a que se destina o exercício da função pública, qual seja, o bem comum.

Por fim, não devemos esquecer, mais uma vez, o ensinamento da Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro que faz considerações que guardam estreita relação com as ilicitudes aqui impugnadas.

"Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos".

Novamente recorremos à lição do eminente mestre HELY LOPES MEIRELLES, in Direito Administrativo Brasileiro, que assim ensina:

"A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF. art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “non omne quod licet honestum est”. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum”.



Todavia, a maior violação que se apresenta com a conduta corrupta dos Requeridos é, sem dúvida, ao princípio basilar da Constituição Federal, também erigido à Administração Pública e a sustentação finalística de todo o processo licitatório: o **Princípio da Igualdade**.

É primário o conhecimento de que todo trato da Administração Pública com particulares é orientado pelo sentido de paridade em relação àqueles, considerados entre si, sob pena de personificar-se a atuação do Estado. É justamente na exigência da licitação pública para as relações que ensejem obras, serviços, compras e alienações que se manifesta com veemência este princípio. A Lei de Licitações estabeleceu uma gama infundável de amarras ao administrador visando justamente a garantia da preservação permanente da isonomia entre os particulares interessados em contratar com o ente público. Seguindo orientação constitucional, expressamente estabelece:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

II – (Vetado)

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

§ 4º (Vetado)

Acerca deste princípio, e sua caracterização nas licitações públicas tem-se:

“O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais”. (**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, “Direito Administrativo”, p. 258, ed. Atlas, 1999**)

Todo o exposto só vem a comprovar que há na verdade, vícios insanáveis na licitação Tomada de Preços nº 012/2013, restando constatado que o procedimento licitatório foi realizado em total desacordo com a



Lei de Licitações, não passando de uma fraude. O que notamos é que o procedimento administrativo de licitação Tomada de Preços nº 012/2013 serviu apenas para ludibriar a lei e os órgãos fiscalizadores, com o intuito de satisfazer interesses escusos dos Requeridos.

Tais fatos demonstram que a imoralidade e a falta de ética foram os princípios norteadores dos membros da comissão de licitação, em substituição ao respeito às leis e aos Princípios da Administração.

Ante tais expedientes, os Requeridos frustraram a competitividade inerente ao processo licitatório, vez que na verdade, este nem mesmo existiu, e em frontal desrespeito aos Princípios da Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, da Igualdade, da Competitividade e da Probidade Administrativa.

Assim, os Demandados, devem ser condenados às sanções previstas no art. 12, incisos II e II, da Lei nº 8.429/92, por terem agido em concurso e de forma dolosa, contrariando toda lisura que deve anteceder, permear e suceder a qualquer contrato público, levaram o Município de Campestre do Maranhão a contratar, mediante fraude na Tomada de Preços nº 012/2013, atentando contra os princípios da Administração Pública e por terem fraudado e frustrado a licitude de procedimento licitatório, em razão da violação aos Princípios da Administração Pública e contra o erário público.

No caso em questão, houve causa de danos ao erário municipal e violação ao princípio da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência pois não foram obedecidas as formalidades previstas na lei, decorrente da contratação de empresa por meio de processo licitatório fraudulento e execução de contratos fraudados.

Portanto, em razão da ilicitude da contratação, que não atendeu aos requisitos das leis de licitação tem-se como presente a nulidade da contratação, o dano ao patrimônio público e a prática de atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10, caput, e incisos I, VIII e XI e artigo 11, inciso I, todos da Lei nº. 8.429/92.

IV. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PEDIR A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição da República dispõe em seu art. 127 que: "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis", e no art.129, III, dispõe que compete ao Ministério Público: "promover o inquérito civil público e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

No mesmo sentido do texto constitucional temos o art.25, IV, 'a', da Lei nº. 8.625/93 e o art. 26, V da Lei Complementar Estadual nº. 13/91.

Em face dos fundamentos legais apresentados, o Ministério Público tem total legitimidade para figurar no polo ativo da presente ação.

V- DO PEDIDO DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS

Diz o artigo 5º da Lei de Improbidade que "*ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiros, dar-se-á integral ressarcimento do dano*". Essa norma é complementada pelo art. 7º, que estabelece a possibilidade de se decretar a indisponibilidade de bens do autor do ato ímprobo, com o fito de assegurar o integral ressarcimento pela prática do ato de improbidade administrativa.



A decretação de indisponibilidade dos bens dos Requeridos é medida salutar que visa assegurar o resultado prático do processo. Fazem-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, quais sejam, o *fumus boni jures* e o *periculum in mora*. Vejamos o que diz a jurisprudência:

“O primeiro situa-se na circunstância de que há indícios da prática dos atos de improbidade administrativa’;...; **O segundo repousa no dano em potencial que decorre da demora no trâmite das ações principais, de modo que, se não seqüestrados os bens, o apelante poderia deles fazer-se, tornando-se ineficazes os pedidos nas ações civis públicas**” (TJSC – 2ª C. Cível Esp. – Ap. 88.077511-0 (47,2416), j. 6.8.1998, rel. Des. Nelson Schaefer Martins). (Grifos nossos).

“DESNECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA PARA FIM DE PEDIDO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO MICROSISTEMA PROCESSUAL DE TUTELA COLETIVA. **O microsistema de tutela processual coletiva (art. 7º da Lei n. 8.429/92 cumulado com o art. 12 da Lei n. 7.347/85), por força da relevância do direito tutelado conjugado com risco de grave lesão, admite e legitima, na hipótese de lesão ao patrimônio público, por quebra do dever de probidade administrativa, que o juiz, a requerimento do Ministério Público, adote, com intuito acautelatório, medida de indisponibilidade dos bens dos agentes públicos na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, para assegurar, de modo adequado e eficaz, o integral e completo ressarcimento do dano em favor do erário, independentemente de justificação prévia. A garantia constitucional à liberdade dos bens cede à necessidade de garantia da efetividade das decisões jurisdicionais, principalmente em se tratando de hipóteses de improbidade administrativa, uma vez que o risco de prejuízo ao erário atinge não só a administração, como toda a coletividade, em face da sua natureza...**” (TJMG, Processo 1.0140.04.910578-0/001(1), Relatora MARIA ELZA, julgado em 10/02/2005, publicado em 11/03/2005). (Grifos nossos).

Posto isso, torna-se necessário que seja *liminarmente* decretada a **indisponibilidade dos bens dos Requeridos**, visando futuro pagamento das multas civis a serem fixadas na sentença condenatória, bem como o ressarcimento ao erário, tudo conforme autorizado pelo art. 7º da Lei 8.429/92.

E, para o cumprimento dessa providência, este Órgão Ministerial requer:

- que a indisponibilidade dos bens dos Requeridos seja oficiada aos Cartórios de Registro de Imóveis do Municípios de Porto Franco, Campestre do Maranhão, Imperatriz, Estreito e São Luis;
- que a indisponibilidade dos bens dos Requeridos seja oficiada ao DETRAN/MA;
- que a indisponibilidade dos bens dos Requeridos alcance suas contas bancárias, devendo-se oficial aos Bancos do Brasil, Bradesco e Caixa Econômica Federal, informando-se-lhes o CPF dos Requeridos.

VI. DAS PROVAS

Protesta por provar o alegado por todos os meios admissíveis em direito, incluindo juntada de documentos constantes do Procedimento Preparatório nº 052/2013-1ª PJP (SIMP nº 000924-269/2018).



VII. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, o **Ministério Público do Estado do Maranhão**, através da 1ª Promotoria de Justiça de Porto Franco requer:

- a) a adoção do **rito ordinário**, conforme as disposições do art. 17 da Lei nº 8.429/92;
- b) a **notificação dos Requeridos**, para, querendo, oferecerem defesa, conforme art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92;
- c) o **recebimento da inicial**, nos termos do art.17, § 9º, do mesmo diploma legal;
- d) a **citação** dos Requeridos para que, no prazo de lei, querendo, apresentem contestação à presente ação, sob pena de revelia;
- e) a **citação** do Município de Campestre do Maranhão-MA, para, querendo, integrar a lide, nos termos do art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92;
- f) ao final, seja julgado procedente o pedido, para

f.1) **RECONHECER** a prática de atos de improbidade administrativa pelos Requeridos **VALMIR DE MORAIS LIMA** (então e atual Prefeito do Município de Campestre do Maranhão), **JOSÉ DE MORAIS LIMA** (então e atual Secretário Municipal de Obras e Transportes Urbanos do Município de Campestre do Maranhão), **EVANDRO ALVES PEREIRA** (então e atual Presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL), **DANIEL MARTINS NETO** (então membro da Comissão Permanente de Licitação - CPL), **JOSEMIR GOMES GONÇALVES** (então membro da Comissão Permanente de Licitação - CPL), **DYONATHA MARQUES DA SILVA** (então membro da Comissão Permanente de Licitação - CPL), **AMADEUS PEREIRA DA SILVA** (então Assessor Jurídico do Município de Campestre do Maranhão), **CNM CONSULTORIA e EMPREEENDIMENTOS LTDA-ME** (empresa vencedora da licitação Tomada de Preços nº 012/2013) e **CÍCERO NECO MORAIS** (sócio-proprietário e representante da CNM CONSULTORIA e EMPREEENDIMENTOS LTDA-ME), nos termos dos arts. 3º c/c 10, e incisos, e 11, e incisos, aplicando-lhes as cominações descritas no art. 12, II e III, da Lei 8.429/92, impondo-lhes, para os atos de improbidade nas hipóteses do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos e para os atos de improbidade nas hipóteses do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

f.2) **CONDENAR** os requeridos por dano moral coletivo a ser arbitrado por Vossa Excelência.

g) a condenação dos Requeridos ao pagamento das custas processuais.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.494.868,86 (Hum milhão, quatrocentos e noventa e quatro mil, oitocentos e sessenta e oito reais e oitenta e seis centavos).



Requer seja dispensada eventual audiência de conciliação ante a impossibilidade de conciliação sobre a matéria.

Nestes Termos, pede e espera deferimento.

Porto Franco/MA, 19 de julho de 2018.

Ana Cláudia Cruz dos Anjos

Promotora de Justiça

¹ extraído de artigo publicado no site www.valdo.pro.br, improbidade administrativa

² E obviamente também de contratar.

³ “A atividade administrativa obedece, cogentemente, a uma finalidade, à qual o agente é obrigado a adscrever-se, quaisquer que sejam as suas inclinações pessoais; e essa finalidade domina e governa a atividade administrativa, imediatamente, a ponto de assinalar-se, em vulgar, a boa administração pela impessoalidade, ou seja, pela ausência de subjetividade” (LIMA, Rui Cirne, “Sistema de direito administrativo brasileiro”, vol. I, Porto Alegre, 1953, p. 26)

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, “Direito Administrativo”, p. 69, ed. Atlas, 1999.

