



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA  
META 04 - CNJ

Processo nº **0800545-80.2016.8.15.0261**  
Autor(a) : Ministério Público Estadual  
Réu : Fernanda Maria Marinho de Medeiros Loureiro

**SENTENÇA**

O **Ministério Público do Estado da Paraíba** ajuizou a presente **Ação Civil Pública por atos de Improbidade Administrativa** em face de **FERNANDA MARIA MARINHO DE MEDEIROS LOUREIRO**, qualificada na exordial, alegando, em síntese, a existência de várias irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, no Processo TC nº **05628/10**, Acórdão APL TC nº **00909/2011**.

Segundo narra a inicial, a promovida, na qualidade de Prefeita Municipal de Emas-PB, teria realizado contratação sem prévio procedimento licitatório no exercício financeiro de 2009, quando esteve à frente da gestão municipal. Aponta que a ré teria despendido **R\$ 62.186,90 (sessenta e dois mil, cento e oitenta e seis reais e noventa centavos)** à margem das disposições legais, contratando as seguintes pessoas, serviços e valores:

1. Cláudia Leitão Martins - prestação de serviços técnicos de acompanhamento do PTTS, de apoio, mobilização e organização comunitário, capacitação para geração de emprego e renda, educação sanitária e ambiental, no valor de R\$ 12.000,00;
2. Paulo Alves de Maria - Mercadinho São Paulo - Aquisição de materiais de construção, no valor de R\$ 9.786,90;
3. Iramilton Satyro da Nóbrega - Assessoria, elaboração e acompanhamento de projetos, no valor de R\$ 8.400,00;
4. Rádio Cidade FM 95,3 - Serviços publicitários radiofônicos, no valor de R\$ 20.000,00;
5. Ana Alice Nazário de Oliveira – sinal de internet via rádio, no valor de R\$ 12.000,00.



Com a prática de tais atos, a promovida teria incorrido nas práticas vedadas do art. 10, VIII e subsidiariamente do art. 11, caput e I da Lei nº 8.429/92 o qual pretende-se sua condenação nas penas do art. 12, da Lei nº 8.429/92, consistindo tal penalidade no pedido principal da demanda.

Juntaram-se à inicial os documentos, notadamente oriundos do Tribunal de Contas da Paraíba, quais sejam: Análise de defesa de Prestação de Contas Anual de Prefeitura Municipal (Num. 5933410 - Pág. 1-6), Relatório de Análise da Prestação de Contas Anual de Prefeito Municipal, (Num. 5933473 - Pág. 1-23), Parecer PPL – TC -00200/2011 (Num. 5933495 - Pág. 1-10), Acórdão APL – TC - 00909 /2011 (Num. 5933752 - Pág. 1-2).

Notificação da Promovida, para apresentação de defesa escrita (Num. 12936485 - Pág. 6).

Manifestação escrita da Promovida, em que se alega, preliminarmente, o litisconsórcio passivo necessário. No mérito, ataca cada contratação discriminada na denúncia informando que agiu sempre no estrito cumprimento das leis, justificando os pagamentos e procedimento de inexigibilidade de licitação. Requereu a improcedência dos pedidos (Num. 13262369 - Pág. 1-9). Juntou a essa defesa os documentos.

Recebimento da inicial (Num. 30629866 - Pág. 1-3).

Citação da promovida com apresentação de contestação (Num. 31571583 – Pág 1-17), bem como notificação do Município de Emas-PB, para manifestar interesse em integrar a lide (Num. 31800986 - Pág. 1).

Audiência com informação sobre o desinteresse na produção de prova. Inserção de documentos pela promovida. Alegações finais de ambas as partes por memoriais (Num. 38895949 - Pág. 1-6 e Num. 40230216 - Pág. 1-16).

Vieram-me os autos conclusos para sentença, por força do Regime de Jurisdição Conjunta instituído para cumprimento à Meta nº 04, do Conselho Nacional de Justiça.

### **É o que importa relatar. Decido.**

*Ab initio*, é importante destacar que a matéria posta nesta lide é unicamente de direito, não comportando a produção de provas em audiência, como também não há a necessidade de produção de outras provas, tais como a documental (que já está robustamente instruindo os autos) ou a pericial.



De fato, embora tenham sido as partes instadas à especificação de provas, é notória a hipótese de julgamento antecipado da lide, sem qualquer necessidade de produção de provas em audiência, vez que se trata de matéria que somente se comprova por meio de documentos.

O Superior Tribunal de Justiça tem admitido fartamente a sua adoção, em casos como o presente, tendo em vista que não havia necessidade de produzir prova em audiência de instrução, porquanto o fato demandava apenas prova documental já colhida, consoante se infere da leitura das seguintes ementas:

*RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CAUTELAR. LEI 8.429/92. AFASTAMENTO DE PREFEITOS E SERVIDORES EM SEDE DE CAUTELAR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.*

- 1. O julgamento antecipado da lide (art. 330, I, CPC), não implica cerceamento de defesa, se desnecessária a instrução probatória, porquanto o instituto conspira a favor do princípio da celeridade.*
- 2. Não constituindo a documentação nova a causa determinante da decisão impugnada, não há falar em nulidade por infringência ao art.398 do Código de Processo Civil.*
- 3. É lícito o Magistrado, à luz do princípio do convencimento racional (art. 131 do CPC), decidir a causa; motivando o porque da sua fundamentação calcada nos fatos, provas, direito e jurisprudência que entendeu pertinentes.*
- 4. Restando os fatos e as provas relevantes in casu amplamente demonstrados na instância ordinária e desinfluentes para o desate da lide os documentos sobre os quais o recorrente aponta violação do contraditório, afasta-se o alegado malferimento da Lei federal invocada (art. 398 do CPC). A influência do documento pelo seu teor probatório não pode ser analisada pelo S.T.J. por força da Súmula 07.*
- 5. Recurso Especial desprovido.*  
*(STJ, REsp nº 436.232/ES, 1ª T., un., Rel. Min. LUIZ FUX, j. 11/02/2003, DJ de 10/03/2003, p. 103).*

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. INEXISTÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. OMISSÃO NO TRIBUNAL A QUO NÃO SANADA POR EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ADUÇÃO DE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS LEGAIS AUSENTES NA DECISÃO RECORRIDA. SÚMULA Nº 211/STJ. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. LIVRE CONVENCIMENTO DO MAGISTRADO. ACERVO DOCUMENTAL SUFICIENTE. INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. PRECEDENTES MÚLTIPLOS. REEXAME DE PROVA. IMPOSSIBILIDADE NA VIA EXCEPCIONAL. SÚMULA Nº 07/STJ.*

- 1. Agravo regimental contra decisão que desproveu o agravo de instrumento dos agravantes.*
- 2. O acórdão a quo julgou parcialmente procedente ação civil pública por ato de improbidade administrativa.*
- 3. Ausência do necessário prequestionamento quanto ao art. 267, VI, do CPC, visto que o mesmo não foi abordado, em nenhum momento, no âmbito do voto condutor do aresto hostilizado. Incidência da Súmula nº 211/STJ.*
- 4. Nos termos da reiterada jurisprudência desta Corte Superior, "a tutela jurisdicional deve ser prestada de modo a conter todos os elementos que possibilitem a compreensão da controvérsia, bem como as razões determinantes de decisão, como limites ao livre convencimento do juiz, que deve formá-lo com base em qualquer dos meios de prova*



admitidos em direito material, hipótese em que não há que se falar cerceamento de defesa pelo julgamento antecipado da lide" e que "o magistrado tem o poder-dever de julgar antecipadamente a lide, desprezando a realização de audiência para a produção de prova testemunhal, ao constatar que o acervo documental acostado aos autos possui suficiente força probante para nortear e instruir seu entendimento (REsp nº 102303/PE, Rel. Min. Vicente Leal, DJ de 17/05/99).

5. Precedentes no mesmo sentido: MS nº 7834/DF, Rel. Min. FÉLIX FISCHER; REsp nº 330209/SP, Rel. Min. ARI PARGENDLER; REsp nº 66632/SP, Rel. Min. VICENTE LEAL, REsp nº 67024/SP, Rel. Min. VICENTE LEAL; REsp nº 132039/PE, Rel. Min. VICENTE LEAL; AgReg no AG nº 111249/GO, Rel. Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA; REsp nº 39361/RS, Rel. Min. JOSÉ ARNALDO DA FONSECA; EDcl nos EDcl no REsp nº 4329/SP, Rel. Min. MILTON LUIZ PEREIRA; AgReg no AG nº 14952/DF, Rel. Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA.

6. Demonstrado que a procedência do pedido, quanto à matéria de fundo, está rigorosamente vinculada ao exame das provas depositadas nos autos. Na via Especial não há campo para se revisar entendimento de segundo Grau assentado em prova. A missão de tal recurso é, apenas, unificar a aplicação do direito federal, conforme está sedimentado na Súmula nº 07/STJ.

7. Agravo regimental não provido.2(grifado)

(STJ, AgRg no Ag nº 565.695/MG, 1ª T., un., Rel. Min. JOSÉ DELGADO, j. 13/04/2004, DJ 31/05/2004, p. 208).

**PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/92. ART. 12, III. SANÇÃO DE NATUREZA PECUNIÁRIA. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. INOBSERVÂNCIA. PROCESSUAL CIVIL. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA.**

1. Se todas as questões de fato que sustentam a causa estão devidamente comprovadas por documentos, não há cerceamento de defesa na hipótese de julgamento antecipado da lide.

2. Ato administrativo praticado por prefeito municipal, consubstanciado na cassação de alvará de licença para realização de festa de carnaval em clube privado, e motivado tão-somente pelos brios feridos de quem foi barrado na entrada de tal festividade fere as disposições do art. 11, caput e inciso I, da Lei n. 8.429/92, porquanto levado a efeito sem observância do dever de imparcialidade com que deve se portar o administrador público.

3. Todavia, na hipótese do caso concreto, em que o ato tido por improbo não causou prejuízo de ordem moral nem feriu interesse popular, a pena de multa civil deve ser fixada razoavelmente. Se exacerbada, frente à pouca importância das conseqüências de tal ato, o STJ fica autorizado a revê-la a fim de determinar outra, considerando parâmetros mais justos.

4. Recurso especial provido parcialmente.

(STJ, REsp 897.499/SP, 2ª T., un., Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, j. 27/03/2007, DJ 20/04/2007, p. 343).

**AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. PARTICIPAÇÃO DESONESTA DO RECORRENTE. COMPROVAÇÃO. LESÃO AO ERÁRIO. SÚMULA 7/STJ.**

I - A despeito de cuidar-se de ação de improbidade administrativa, visando a apuração de responsabilidade decorrente de dispensa de licitação injustificada, entendendo o magistrado que a documentação dos autos se mostra suficiente, em se tratando de matéria



de direito, é possível julgar antecipadamente a lide. Precedentes: REsp nº 436.232/ES, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 10.03.2003, AgRg no Ag nº 565.695/MG, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 31.05.2004.

II - Incide o óbice sumular 7/STJ ao inconformismo, no tocante à alegação de que não houve participação desonesta do recorrente no caso em tela, uma vez que o aresto recorrido constatou o dolo dos requeridos.

III - O recorrente alega que o dano ao erário não pode ser presumido, mas tal alegação não é pertinente aos autos, na medida em que o Tribunal a quo, mantendo o entendimento de primeira instância, entendeu devidamente configurado e até mesmo determinado o dano.

Qualquer discussão a respeito também esbarra na vedação contida na Súmula 7/STJ.

IV - Recurso não conhecido.4(grifado)

(STJ - REsp 977.252/PR, 1ª T., un., Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, j. 02/10/2007, DJ 12/11/2007, p. 198).

Com efeito, tendo em conta a desnecessidade de produção de prova em audiência, e com espeque no princípio da duração razoável do processo, cabível o julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 330, I, do CPC.

Passo à análise das preliminares suscitadas pela promovida:

#### **- Das preliminares de litisconsórcio passivo necessário**

A parte promovida alega ser imperiosa a integração à lide na condição de litisconsorte passivo necessário de Claudia Leitão Martins, Paulo Alves de Maria – Mercadinho São Paulo, Iramilton Satyro da Nobrega, Rádio Cidade FM 95,3 e Ana Alice Nazario de Oliveira – ME por serem os beneficiados pela contratação direta realizada pela promovida enquanto gestora do município de Emas-PB.

Não merece acolhida tal preliminar. O entendimento jurisprudencial dominante no STJ é no sentido de que em ação civil de improbidade administrativa, não se exige a formação de litisconsórcio necessário entre o agente público e os eventuais terceiros beneficiados ou participantes, por falta de previsão legal e de relação jurídica entre as partes que se obrigue a decidir de modo uniforme a demanda. (REsp nº 1.782.128/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda turma, julgado em 11/06/2019, Dje 01/07/2019. REsp nº 1.696.737/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda turma, julgado em 16/11/2017, Dje 19/12/2017)

Rejeitadas a preliminar e não havendo questões processuais pendentes, passo ao exame do *meritum causae*.

#### **DO MÉRITO**

Acusa-se a promovida de não ter realizado procedimentos licitatórios no valor de **R\$ 62.186,90 (sessenta e dois mil, cento e oitenta e seis reais e noventa centavos)**, contratando diretamente as seguintes pessoas físicas/jurídicas e respectivos serviços:



- Cláudia Leitão Martins - prestação de serviços técnicos de acompanhamento do PTTS, de apoio, mobilização e organização comunitário, capacitação para geração de emprego e renda, educação sanitária e ambiental, no valor de R\$ 12.000,00;
- Paulo Alves de Maria - Mercadinho São Paulo - Aquisição de materiais de construção, no valor de R\$ 9.786,90;
- Iramilton Satyro da Nóbrega - Assessoria, elaboração e acompanhamento de projetos, no valor de R\$ 8.400,00;
- Rádio Cidade FM 95,3 - Serviços publicitários radiofônicos, no valor de R\$ 20.000,00;
- Ana Alice Nazário de Oliveira – sinal de internet via rádio, no valor de R\$ 12.000,00.

A fundamentação da petição inicial se baseia na Análise de defesa de Prestação de Contas Anual de Prefeitura Municipal (Num. 5933410 - Pág. 1-6), Relatório de Análise da Prestação de Contas Anual de Prefeito Municipal, (Num. 5933473 - Pág. 1-23), Parecer PPL – TC -00200/2011 (Num. 5933495 - Pág. 1-10), Acórdão APL – TC - 00909 /2011 (Num. 5933752 - Pág. 1-2)

Defende-se a promovida, sobre cada contratação da seguinte forma:

- **Com relação à Cláudia Leitão Martins**, aduz que os valores pagos parceladamente inclusive a menor, foram devidos considerando que a contratada exercia serviços especializados e que os valores dispendidos estão em consonância com os valores de mercado, comparando com o valor pago pelo município de Patos-PB o qual realizou licitação para tanto.

- **No que tange a Paulo Alves de Maria - Mercadinho São Paulo**, afirmou que os empenhos questionados foram liquidados todos em janeiro de 2009, primeiro mês de gestão, o qual devido a situação de emergência autorizaria a dispensa de licitação nos termos do art. 24, IV da Lei nº 8.666/93 e ainda os preços fixados eram os de mercado à época.

- **Quanto a Iramilton Satyro da Nóbrega**, assevera que houve o procedimento de inexigibilidade de licitação embora tenha se começado a pagar ao contratado antes mesmo da deflagração do expediente.

- **No que concerne à contratação da Rádio Cidade FM 95,3**, alega que as legitimou por procedimento de inexigibilidade, quando a rádio, por ser a única emissora no raio de 30 km e por questões de logística,



seria mais viável a contratação da referida emissora. Sustentou que por ocasião da formalização de consórcio público de saúde com cidades vizinhas, já se utilizava dos serviços da emissora, o que facilitaria o serviço e justificaria a dispensa legal de licitação.

- **No que diz respeito à Ana Alice Nazário de Oliveira**, afirmou que era a única empresa que fornecia sinal de internet via rádio na cidade, não havendo competição viável, o que teria se confirmado por ser a única licitante nas licitações dos mesmos serviços para Administração Direta Municipal em 2011/2012.

Passo, a analisar cada uma das imputações.

### **Da contratação de Cláudia Leitão Martins**

Para prestação de serviços técnicos de acompanhamento do PTTS, de apoio, mobilização e organização comunitário, capacitação para geração de emprego e renda, educação sanitária e ambiental, não houve qualquer tipo de procedimento de dispensa e/ou inexigibilidade de licitação, não se prestando a sanar tal mácula a mera indicação de que um município pólo próximo da região realizou uma licitação para os mesmos serviços na modalidade Convite o qual a contratada tenha logrado êxito.

Neste cenário, impende destacar que, mesmo nas hipóteses de contratação direta pelo Poder Público, é imprescindível atender à formalização de um procedimento especial e simplificado para a celebração do contrato. A dispensa de licitação, autorizada em lei, não desobriga a administração de observar certas formalidades prévias, as quais devem ser respeitadas, sob pena de afronta ao princípio da legalidade.

É o que se extrai da lição do professor Marçal Justem Filho:

“Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um “procedimento licitatório”. Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. Ausência de licitação não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação” (In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Ed. Pág. 366, São Paulo: Dialética, 2008) – (grifo nosso).



Assim, em atendimento ao interesse público, o artigo 26 da Lei nº 8.666/1993 exige que o administrador, ao optar pela dispensa de licitação ou inexigibilidade, instrua o procedimento com a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; razão da escolha do fornecedor ou executante; justificativa do preço e documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. Desse modo, inexistente a demonstração da observância das formalidades acima referidas, a tornar ainda mais grave a conduta ímproba descrita na inicial.

### **Da contratação de Paulo Alves de Maria - Mercadinho São Paulo**

Situação semelhante é a contratação de Paulo Alves de Maria - Mercadinho São Paulo, o qual a despeito de se alegar situação de calamidade e urgência o que autorizaria a dispensa de licitação para reforma das escolas municipais considerando o início do ano letivo de 2009, não há, embora mencionado nos autos, qualquer comprovação do procedimento formal de dispensa de licitação. Neste contexto trago os dispositivos pertinentes da Lei nº 8.666/93:

Art.24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

(...)

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:





- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados

Assim, tendo havido a contratação sem licitação, desprovida dos requisitos legais que justificassem a sua dispensa e/ou inexigibilidade, revela-se, nitidamente, a ofensa ao princípio da legalidade que deve reger toda a Administração Pública.

Ora, se indevida declaração de inexigibilidade de licitação, configura prática de improbidade administrativa, com muito mais razão a ausência ainda que indevida de procedimento próprio previsto no art. 26 da Lei nº 8666/93 apresenta violação expressa aos princípios da administração pública, na forma do art. 11 da mesma lei.

### **Da Contratação de Iramilton Satyro da Nóbrega**

Por sua vez, é incontroverso que a contratação de Iramilton Satyro da Nóbrega precedeu a formalização do procedimento de inexigibilidade de licitação nº 06/2009, sendo confessado pela parte autora, não motivando o fato da inversão da ordem cronológica e nem se presta justificar que o preço pago pelo serviço continuou sendo o mesmo antes e após o procedimento. Assim, mais uma vez, destaca-se que o artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece o procedimento a ser observado nos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, fixando alguns dos aspectos formais necessários antes de se ultimar a contratação direta.

As situações em que é cabível dispensa de licitação ou licitação inexigível tornam imperiosa expressa previsão legal em dispositivo federal de âmbito nacional, não sendo lícito ignorar as exigências procedimentais veiculadas nas normas gerais, exatamente por se tratar de situação excepcional e que se relaciona com o aspecto básico da contratação, exigindo tratamento uniforme na Administração direta e indireta da União, dos Estados, do DF e dos Municípios.

Cumprе sublinhar que o fato de se falar em “contratação direta” como nas hipóteses previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666 ou em “inexigibilidade” com base no artigo 25 do mesmo diploma não significa que as partes podem diretamente firmar um acordo veiculador de obrigações recíprocas. Há um procedimento preliminar a ser observado, de modo que sejam asseguradas cautelas mínimas protetivas do interesse público.



A doutrina tem assentado que mesmo não sendo caso de observância das especificidades procedimentais inerentes às modalidades licitatórias, “a contratação direta deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, exigindo, por exemplo, a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos” . Com efeito, é preciso cumprir uma fase instrutória comum na etapa preliminar do procedimento de contratação direta. Tem-se manifesta, por conseguinte, a necessidade de um rito procedimental em que os pressupostos enumerados para que a dispensa ou para a inexigibilidade ocorra sejam evidenciados, ao que se acresce a justificativa de escolha das condições de contratação e daquele que será o contratado, com evidência de que o preço se mostra adequado, porquanto indispensável a vantajosidade do negócio.

## **Da contratação de serviços de publicidade e internet**

Por fim, no que tange a contratação de serviços de publicidade e internet colacionamos as seguintes considerações contidas no Relatório de Análise da Prestação de Contas Anual de Prefeito Municipal, (Num. 5933473 - Pág. 1-23):

A Auditoria constatou que, em 06 de maio de 2009, a Prefeitura Municipal de Emas firmou contrato com a Rádio Cidade de Piancó objetivando a contratação de serviços publicitários radiofônicos, com prazo de duração de oito meses, pelo valor mensal de R\$ 2.000,00 (Doc. TC nº 11201/11 – pags. 60/62). Este Órgão de Instrução verificou também que a contratação dos supracitados serviços foi realizada com fulcro no Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 003/2009 (Doc. TC nº 11201/11). A utilização do processo de Inexigibilidade de Licitação foi fundamentada pela administração municipal com base na justificativa de que os mencionados serviços apresentam um grau de responsabilidade e confiabilidade que exigem do contratado uma notória especialização na área de divulgação. Este Órgão de Instrução informa que, conforme verificado “in loco”, o município de Emas é alcançado pelo sinal de diversas outras estações de rádio, tais como: Itatiunga FM (Patos - frequência 102,9), Capital do Sol FM (Patos – frequência 93,9), Panorama FM (Catolé do Rocha – frequência 96,7), Maringá FM (Pombal – frequência 98,7), dentre outras. Portanto, entende esta Auditoria que havia efetivamente viabilidade de competição entre várias estações de rádio com atuação regional, não cabendo, desta forma, a realização de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços publicitários radiofônicos.

A Auditoria informa também que as despesas realizadas em 2009 em favor da Rádio Cidade FM 95,5 totalizaram R\$ 20.000,00, sendo R\$ 2.000,00 mensais (Doc. TC. nº 11791/11). Ressalte-se que não foram constatados fatos que permitam a este Órgão de Instrução concluir que os serviços de divulgação não tenham sido efetivamente realizados.

A Auditoria constatou que, em 06 de maio de 2009, a Prefeitura Municipal de Emas firmou contrato com a empresa Ana Alice Nazário de Oliveira (CNPJ nº 08.993.185/0001-94), situada no município de Piancó, objetivando a contratação de serviços de fornecimento de sinal de internet via rádio em diversos pontos públicos municipais, com velocidade mínima de 128 Kbps, com prazo de duração de oito



meses, pelo valor mensal de R\$ 2.000,00 (Doc. TC nº 11203/11 – pags. 40/42). Este Órgão de Instrução verificou também que a contratação dos supracitados serviços foi realizada com fulcro no Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 004/2009 (Doc. TC nº 11203/11). A utilização do processo de Inexigibilidade de Licitação foi fundamentada pela administração municipal com base na justificativa de que os mencionados serviços apresentam um grau de responsabilidade e confiabilidade que exigem do contratado uma notória especialização na área de serviços de acesso a internet via rádio.

Este Órgão de Instrução informa que, conforme informações obtidas no SAGRES (Doc. TC. Nº 11223/11), a empresa Ana Alice Nazário de Oliveira participou de licitações nas modalidades de convite, tomada de preço, pregão e pregão presencial nos municípios de Igaracy, Nova Olinda, Santana dos Garrotes, Diamante, Ibiara, Santana de Mangueira, Pedra Branca e no próprio município de Emas (Pregão 5004/2011). Portanto, entende esta Auditoria que havia efetivamente viabilidade de competição entre várias empresas provedoras de acesso à internet com atuação regional, não cabendo, desta forma, a realização de inexigibilidade de licitação para contratação dos supracitados serviços.

Analisando o conteúdo informando no relatório do Tribunal de Contas, temo que houve expressa violação do art. 25, III, in fine, da Lei nº 8.666/93 ao dispor que:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:  
(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, **vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (negrito nosso)**

Ainda, apenas hipoteticamente, mesma sendo possível a inexigibilidade de licitação para serviços de publicidade, vê-se que não houve justificativa plausível, pois embora a emissora escolhida seja a mais próxima da cidade de Emas-PB e que seja parceira no consórcio intermunicipal de saúde da qual a edilidade participa, não restou devidamente e cabalmente comprovado a hipótese de inviabilidade de competição, notadamente porque o Município é alcançado por outras emissoras de rádios

Refuta-se, ainda, a alegação de “alto grau de responsabilidade e confiabilidade”, como pontuado pela promovida, eis que não se demonstrou específico o objeto da prestação de serviços a viabilizar a contratação de uma emissora da região por motivos de confiança. Assim, na esteira da conclusão do Tribunal de Contas revelou-se indevido o procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços de publicidade.



Em derradeiro, a contratação dos serviços de internet e rádio com a Ana Alice Nazário de Oliveira como consequência de procedimento de inexigibilidade de licitação não se justifica novamente pois não se enquadra em nenhuma hipótese do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Convém registrar que o fato de ser a única licitante nos certames de 2011 e 2012 do Município de Emas-PB não exime a observância do processo licitatório devido eis que é evidente que não se trata de serviços técnicos de natureza singular.

Com efeito, embora seja uma pessoa jurídica sediada naquela cidade, a empresa teria participado de licitações em municípios próximos, tais como Igaracy, Nova Olinda, Santana dos Garrotes, Diamante, Ibiara, Santana de Mangueira e Pedra Branca. Logo, se a referida empresa possui capacidade de participar de licitações em outras cidades, não há motivos para crer que empresas semelhantes, localizadas nas urbes vizinhas, também pudessem viabilizar participação em licitação na cidade de Emas-PB.

Diante de tais constatações, comprovada as condutas ilegais da promovida que atentou contra os princípios que regem a Administração Pública, amoldando-se ao conceito de conduta ímproba, prevista no artigo 10, inciso VIII, da Lei 8.429/92. Nos casos de realização de despesas sem o devido processo licitatório, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que o prejuízo é presumido, tratando-se de dano in re ipsa, vejamos:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO IRREGULAR. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. DANO IN RE IPSA. ELEMENTO ANÍMICO. DOLO GENÉRICO. SÚMULA 7/STJ. 1. Não ocorreu ofensa ao art. 535 do CPC/73, na medida em que o Tribunal de origem, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, consignou expressamente a presença dos requisitos necessários à configuração do ato de improbidade administrativa. 2. A existência de licitação pública em descompasso com as disposições constitucionais e legais aplicáveis à espécie é ato que se reveste de finalidade contrária ao interesse público, na medida em que impede que o Poder Público faça uso de todos os mecanismos legais necessários à obtenção da melhor proposta para a prestação dos serviços ou obras a serem contratados. 3. A condenação pela prática de ato administrativo que causa lesão ao erário depende, além da comprovação de prejuízo efetivo ao patrimônio público, da existência ação ou omissão do agente público capaz de causar, ainda que involuntariamente, resultado danoso ao patrimônio público, o qual poderia ter sido evitado caso tivesse empregado a diligência devida pelo seu dever de ofício. **4. Nas hipóteses em que se discute a regularidade de procedimento licitatório, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a contratação direta de empresa prestadora de serviço, quando não caracterizada situação de inexigibilidade de licitação, gera lesão ao erário, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, dando ensejo ao chamado dano in re ipsa, decorrente da própria ilegalidade do ato praticado, descabendo exigir do autor da ação civil pública prova a respeito do tema. Trata-se de dano jurídico derivado de previsão legal expressa, não dependente, portanto, da comprovação de que houve superfaturamento ou má-prestação do serviço ora contrato.** 5. No que tange especificamente aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, a Primeira Seção deste



**Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 951.389/SC, firmou jurisprudência no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade, faz-se necessária a análise do elemento volitivo, consubstanciado pelo dolo, ao menos genérico, de agir no intuito de infringir os princípios regentes da Administração Pública. Não se faz necessária a demonstração de que houve falha na prestação dos serviços, uma vez que o entendimento consolidado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça assevera que os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/92 dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. 6. In casu, restou configurada a prática de ato de improbidade administrativa, porquanto o recorrente "conhecia as regras para a dispensa e ainda assim autorizou o pagamento dos valores relativos à compra feita ao arrepio do que determina a lei" (fl. 1323). 7. Tendo o acórdão recorrido demonstrado a atuação desonesta do ex-Prefeito Municipal, a alteração das conclusões adotadas, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ. 8. Agravo interno a que se nega provimento." (AgInt no REsp 1604421/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 02/08/2018) - (grifo nosso).**

Ainda, a aprovação de contas da gestão da promovida no âmbito do Tribunal de Contas não serve para elidir as condutas ímprobas constatadas nestes autos, considerando tratarem de searas distintas.

Portanto, da análise da documentação que instrui o presente caderno processual, restou comprovada a prática de atos de improbidade administrativa pela promovida, consistentes em violações ao art. 10, incs. VIII e art. 11, *caput*, todos da Lei nº 8.429/92, impondo-se, assim, a aplicação das sanções previstas no art. 12, do mesmo diploma legal.

Registre-se que a configuração de atos previstos na LIA, é necessário demonstrar o elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo (genérico) para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. Neste sentido é a jurisprudência uníssona do Eg. Superior Tribunal de Justiça, como é possível observar no aresto a seguir colacionado:

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESNECESSIDADE DE REEXAMINAR OS FATOS E AS PROVAS PRODUZIDAS. POSSIBILIDADE DE REVALORAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.**

1. As questões postas a deslinde tiveram os seus contornos fáticos muito bem delineados pelo Tribunal de a quo. Assim sendo, não é preciso reexaminar os fatos e as provas produzidos nos autos para a solução do feito, mas sim apenas revalorar juridicamente a premissa fática contida no acórdão. Portanto, o Recurso Especial não ofendeu o enunciado da Súmula 7 do STJ.

2. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa com escopo de apurar supostos ilícitos administrativos cometidos, em "razão da dispensa indevida do procedimento licitatório, a fim de contratar da empresa Kaufe Editora e



Eventos Ltda. para ministrar cursos ao pessoal da Câmara de Vereadores do Município de Guarapuava, com o pagamento dos serviços sem que estes fossem efetivamente prestados", bem como terem fraudado carta-convite, para a contratação da empresa recorrida.

3. O Tribunal de origem consignou que o "Poder Legislativo do Município de Guarapuava, quando chefiado - entre os anos de 2005 e 2006 - pelo então vereador VALTAIR, pagou à empresa KAUFÉ a quantia de R\$ 13.300,00 (treze mil e trezentos reais) a título de remuneração pelos serviços que esta teria, supostamente, prestado, consubstanciados na ministração de 2 (dois) cursos para os servidores da Câmara Municipal". Além disso, o Ministério Público estadual acusa os interessados de terem fraudado carta-convite, na qual a empresa ré saiu vencedora, para que esta produzisse boletins informativos mensais acerca das atividades legislativas municipais.

4. Quanto ao cometimento do primeiro fato ilícito imputado aos interessados, a ministração de dois cursos, a Corte estadual salientou que a contratação da empresa Kaufe foi realizada de forma verbal, sem licitação. Apesar disso, a Câmara de Vereadores do Município de Guarapuava/PR pagou pela ministração de dois cursos realizados para os servidores da casa. Dessarte, houve desrespeito à legislação sobre a matéria - Lei 8.666/1993.

**5. O entendimento do STJ é de que, para que se reconheça a tipificação da conduta como incursa nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessário demonstrar o elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.**

**Portanto, o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige comprovação de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, bastando o dolo genérico.**

**6. A conduta praticada afrontou os princípios que regem a probidade administrativa, violando, notadamente, os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992. Está caracterizado, portanto, o dolo genérico para enquadramento da conduta no art. 11 da Lei 8.429/1992.**

7. Com relação ao artigo 11 da Lei 8.429/1992, a jurisprudência do STJ, firmou-se no sentido de que configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário.

8. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp 1826450/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/02/2021, DJe 17/02/2021) **grifos acrescidos**

No caso presente, não há razão para se determinar o ressarcimento integral dos danos eis que a condenação de ressarcir o erário somente deve ter lugar quando existir prejuízo efetivo e deve ter as precisas dimensões deste.

No caso dos autos, em que pese a promovida ter frustrado a realização de procedimentos licitatórios, não restou comprovado a ocorrência do dano uma vez que se demonstrou que os serviços foram efetivamente prestados.

Deste modo, impõe-se a condenação da promovida, por ato de improbidade administrativa, julgando-se parcialmente procedentes os pedidos iniciais.\_\_\_\_



Ante o exposto, rejeito as preliminares aduzidas e, no mérito, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido inicial** para o fim de reconhecer a ocorrência de atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios constitucionais da Administração Pública, e, em consequência, **CONDENO a promovida, FERNANDA MARIA MARINHO DE MEDEIROS LOUREIRO, nos termos do art. 10, VIII c/c o art. 11, caput, aplicando as seguintes penalidades, com base no art. 12, II e III, da Lei nº 8.429/92**, considerando a extensão do dano causado e que não houve proveito patrimonial do agente (art. 12, parágrafo único da Lei nº 8.429/92) :

**a) perda da função pública que eventualmente esteja ocupando no presente momento;**

**b) suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos;**

**c) multa civil, no montante correspondente a 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida pela mesma, à época do encerramento de seu mandato constitucional.**

**d) 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.**

Condeno a promovida, ainda, nas custas processuais (art. 20, CPC).

Sem honorários advocatícios, haja vista figurar no polo ativo o Ministério Público.

Após a certificação do trânsito em julgado: a) oficie-se ao Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, acerca da suspensão dos direitos políticos do réu, b) oficie-se à Câmara Municipal de Vereadores de Emas-PB, quanto à perda de eventual função pública em qualquer mandato eletivo pela promovida; c) oficie-se à Administração Federal, ao Tribunal de Contas da União - TCU; ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba; ao Banco Central do Brasil - BCB; ao Banco do Brasil S/A; à Caixa Econômica Federal - CEF; e ao Banco do Nordeste do Brasil - BNB, dando notícia desta sentença, para que eles observem a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou de creditícios, pelo prazo de três anos, a contar do trânsito em julgado desta; d) providencie-se o cadastramento deste processo na página do Conselho Nacional de Justiça - CNJ na internet, no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.



Piancó/PB, data conforme certificado digital.

**PEDRO DAVI ALVES DE VASCONCELOS**

**Juiz de Direito**

**PORTARIA Nº 354/2021, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2021**

**META 04 – CNJ**

