

SENTENÇA "A"

PROCESSO Nº: 0800055-50.2014.4.05.8503 - AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU: JOAO PEDRO FILHO (e outros)
ADVOGADO: ROSEVALDO NASCIMENTO DOS SANTOS (e outros)

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público FEDERAL em face de JOSÉ VALMIR MONTEIRO, ALBA MARIA LEITE MENESES, JOSEFA ELZA SANTOS BATISTA e JOÃO PEDRO FILHO em razão de supostas irregularidades em contratação de OSCIP e em procedimento de inexigibilidade de licitação. Relata o MPF que instaurou o Inquérito Civil (ICP) nº 1.35.000.001323/2010-20 a fim de apurar irregularidades verificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), por ocasião da 30ª Etapa do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, ocorrida no Município de Lagarto/SE. Aduz que a CGU constatou impropriedades na aplicação de verbas federais repassadas ao Município pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tendo o ICP cingindo-se à apuração de irregularidades na celebração de Termo de Parceria com a OSCIP Instituto Laurear de Inclusão Social e da contratação, fundamentada em inexigibilidade de licitação, da empresa MH Consultoria e Representações Ltda. Afirma que o convênio firmado com o Instituto Laurear de Inclusão Social foi realizado sem prévia fundamentação, no processo de seleção, das razões de escolha da Entidade e prova de sua experiência específica na capacitação pretendida, que constituía o objeto do Termo de Parceria celebrado, além de que, com relação ao custo da avença (R\$ 160.000,00), não houve nenhum esclarecimento de que o montante se ajusta aos valores de mercado, sobretudo porque não constam pesquisas de preço com fornecedores ou em algum banco de dados para comprovar tal adequação. Já em relação à contratação da empresa MH Consultoria e Representações Ltda, no valor de R\$149,900,00, para ministrar cursos de geração de trabalho e renda para famílias atendidas pelo Programa de Atenção Integral às Famílias, afirma que a inexigibilidade de licitação empreendida foi irregular, uma vez que era viável a competição, além de que não ficou constatado a notória especialização da contratada e qualquer comprovação de que os valores contratados se adequaram aos de mercado. Destarte, argumenta que José Valmir Monteiro, na condição de prefeito, foi quem escolheu a OSCIP para realização de ações de capacitação em construção civil sem justificativa válida para legitimar essa preferência, não cumprindo com o dever de resguardar o erário, uma vez que não averiguou a compatibilidade dos custos propostos com os valores de mercado, menosprezando o princípio da economicidade. Ademais, conforme argumenta, autorizou a irregular inexigibilidade de licitação na contratação da empresa MH Consultoria e Representações Ltda, além de ter recebido o orçamento da empresa e, ao final, firmado o contrato, sem qualquer justificativa sustentável ou coleta de preços objetivamente considerados, tomando tal orçamento como certo e realizando o desembolso das verbas disponibilizadas pelo MDS. Por outro lado, sustenta o órgão Ministerial que os demais réus, na condição de membros da Comissão Permanente de Licitação, participaram dos atos supostamente ímprobos, tanto em relação à contratação por inexigibilidade da licitação, uma vez que subscreveram a justificativa e diligenciaram a operacionalização no procedimento de contratação desvirtuado, quanto na formalização do Termo de Parceria com a OSCIP, haja vista não terem observado a completa incompatibilidade das certidões e atestados apresentados pela Entidade com o objeto do convênio. Instrui o feito com ICP e acórdão do TCU que resultou na aplicação de multa aos demandados e requer a condenação dos réus nas penalidades descritas no art. 12, II e III, da Lei nº 8.429/92.

Devidamente notificados, os requeridos, à exceção de Alba Maria Leite Menezes, apresentaram defesa preliminar.

Recebida a inicial (ID nº 4058503.384553), foram rejeitadas as preliminares de ilegitimidade *ad causam* do Ministério Público Federal e de incompetência da Justiça Federal para processar e julgar o feito, determinando-se, em seguida, ordem de citação dos réus.

Devidamente citados, os demandados apresentaram defesa: José Valmir Monteiro (ID nº 4058503.457860); Josefa Elza Santos e João Pedro Filho (ID nº 4058503.457908); Alba Maria Leite Menezes (ID nº 4058503.457931), sobre as quais o MPF apresentou réplica (ID 4058503.487022).

Realizada audiência de instrução, foram colhidos os depoimentos dos réus José Valmir Monteiro e Alba Maria Leite Menezes e, em nova data aprazada, os depoimentos de Josefa Elza Santos e de João Pedro Filho, além da oitiva das testemunhas.

As partes apresentaram razões finais: o Ministério Público Federal (fls. 172/174) requereu a condenação dos réus José Valmir Monteiro e Alba Maria Leite Menezes e a absolvição de Josefa Elza Santos e de João Pedro Filho; o réu José Valmir Monteiro aduziu, em síntese, ausência de irregularidade na contratação da OSCIP, sob o argumento de que inexistiu imposição legal para justificar a celebração de convênios com entidades filantrópicas qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público. Em relação à inexigibilidade da licitação, defendeu que a contratação foi regular porque a contratada é dotada de notória especialização, aplicando-se, por consequência, o permissivo legal previsto no art. 25 da Lei nº 8.666/93 para contratação direta. Por fim, sustentou inexistência de dano ao erário, necessária à configuração do ato de improbidade; por fim, os réus Alba Maria Leite Menezes, Josefa Elza Santos e João Pedro Filho, por sua vez, requereram a improcedência dos pedidos, sob os argumentos de que não restou configurada má-fé ou desonestidade dos demandados, bem como que a atuação da comissão de licitação seguiu parecer da Procuradoria do Município, que opinou pela possibilidade de inexigibilidade da licitação.

Passo a decidir.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Das preliminares

As preliminares de ilegitimidade ativa e de incompetência da Justiça Federal, aventadas pelo réu José Valmir Monteiro, foram devidamente enfrentadas na decisão de ID nº 4058503.384553, restando definitivamente afastadas, uma vez que o TRF 5ª Região confirmou a decisão integralmente, após instado a se manifestar em razão do agravo de instrumento manejado (processo nº 0805378-97.2015.4.05.0000) e já transitada em julgado^[1].

Na fase de contestação, a demandada Alba Maria Leite Menezes suscita as preliminares de inépcia da petição inicial e ausência de interesse de agir.

No que concerne à inépcia da inicial, não deve prosperar a alegação da ré, uma vez que as condutas dos demandados foram devidamente individualizadas na peça de ingresso, inclusive em relação aos membros da comissão de licitação, que, nos termos aduzidos pelo MPF, além de subscreverem a justificativa para contratação por inexigibilidade de licitação, não observaram a incompatibilidade das certidões e atestados da OSCIP em relação ao objeto do Termo de Parceria firmado, providência que os incumbiam.

Por outro lado, sustenta a contestante que o MPF carece de interesse processual, uma vez que não há, nos autos, qualquer prova de ato ímprobo emanado pela ré. Tal alegação não merece apreciação, em sede de preliminar, uma vez que a existência ou não de provas constitui matéria nitidamente de mérito, e como tal será analisada.

2.2 Dos atos imputados aos réus

Rejeitadas as preliminares, passo, inicialmente, a aferir cada ato que foi imputado aos demandados.

2.2.1. FATO 1 - Da celebração do Termo de Parceria com a OSCIP

Sustenta o MPF que a celebração do Termo de Parceria entre o Município de Lagarto e o Instituto Laurear de Inclusão Social (ELIS) para realização de capacitação na área de construção civil violou princípios administrativos, configurando ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92, uma vez que não houve prévia justificativa para escolha da OSCIP, nem comprovação de sua experiência na área objeto do Termo de Parceria (construção civil), além de que não foi realizado qualquer procedimento para se averiguar se o custo da avença (R\$ 160.000,00) correspondia ao valor de mercado.

Os réus José Valmir Monteiro e Alba Maria Leite Menezes, em suas defesas, defendem que houve justificativa prévia à celebração do Termo de Parceria e, mesmo se não houvesse, a Lei não impõe essa obrigatoriedade. Quanto à sua experiência, sustenta que a OSCIP atuava na área educativa, estando, em consequência, apta a ministrar cursos.

Dos documentos que instruem a petição inicial, verifica-se que apesar de constar como justificativa para escolha do Instituto Laurear para celebração do termo de parceria, por se tratar de *"Entidade comprovadamente qualificada, capacitada e gabaritada para a execução do que se pretende"*, sendo *"a que melhor preenche requisitos para a execução do objeto proposto"*, não restou comprovado nos autos quaisquer elementos que comprovem a capacidade técnica da Entidade ou a qualificação dos profissionais responsáveis pela ministração do curso.

Com efeito, no projeto de parceria apresentado, a relação dos "programas e projetos executados" pela Entidade não contempla nenhuma experiência na capacitação na área de construção civil. Por outro lado, ainda no projeto apresentado, consta que a ELIS conta com *"equipe técnica especializada"* e possui um *"cadastro de profissionais liberais especialistas em diversas áreas e quantitativo adequado"*, sem, contudo, especificar os profissionais responsáveis pela capacitação avençada e sua respectiva qualificação, de modo que resta evidente que a justificativa apresentada para escolha do Instituto Laurear não foi condizente com a capacitação e qualificação da Entidade, que nunca houvera atuado ministrando curso na área de construção civil.

Registre-se, por oportuno, que não merece prosperar a alegação de que não se fazia necessária prévia justificativa para celebração do termo de parceria, já que a Lei nº 9.790/99 não a exige, uma vez que o respeito ao princípio da motivação deve pautar a atuação da Administração Pública, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.784/99, que exige indicação, nos processos administrativos, dos pressupostos de fato e de direito que determinam a decisão (art. 2º, parágrafo único, VII).

Ademais, em relação ao custo da avença (R\$160.000,00), fato incontroverso nos autos é a não celebração prévia de pesquisa de preço a fim de se aferir se o custo proposto era compatível com os preços de mercado, providência necessária para salvaguardar o erário público, respeitando os princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

Ainda no que concerne ao custo da avença, restou configurado dano ao erário. Com efeito, nos termos do depoimento da testemunha Naedja Alves, presidente do Instituto Laurear, a primeira parcela liberada para a prestação dos cursos, no importe de R\$ 80.000,00, foi entregue a Adriano do NAT, a quem foi por ela delegado a coordenação dos cursos, que além de não cumprir com os termos acordados, "sumiu", de modo que teve que assumir a responsabilidade pelo cumprimento do termo de parceria, tendo conseguido, com os R\$ 80.000,00 restantes, realizar os cursos do início.

Ora, se com R\$ 80.000,00 Naedja Alves conseguiu dar efetivo cumprimento ao Termo de

Parceria, o valor da avença, estipulado em R\$ 160.000,00, mostrou-se claramente supervalorizado, o que evidencia dano ao erário, capitulado no art. 10, *caput*, da Lei nº 8.429/1992:

"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, [...]"

2.2.1. FATO 2 - Da inexigibilidade de licitação

Defende o MPF que a contratação da empresa MH Consultoria e Representações Ltda., por inexigibilidade de licitação, para ministrar cursos de geração de trabalho e renda para famílias atendidas pelo Programa de Atenção Integral às Famílias, no valor total de R\$149.900,00, foi irregular, uma vez que não restaram comprovadas a inviabilidade de competição, a notória especialização da contratada, nem que esta tivesse qualquer experiência nos treinamentos contratados, além de que não consta do processo de inexigibilidade qualquer comprovação de que os valores contratados se adequaram aos de mercado, consubstanciando ato de improbidade, previsto no art. 10, *caput* e incisos II e VIII, e art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/1992.

Os réus José Valmir Monteiro e Alba Maria Leite Menezes, por sua vez, sustentam que, em razão da singularidade do objeto e a impossibilidade da prestação dos serviços por outras empresas, tornou-se inviável a competição, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/93, de modo que a inexigibilidade da licitação foi regular. Quanto ao custo da avença, defendem que não haveria como realizar pesquisa de preços, tendo em vista a inexistência de outras empresas com mesma capacidade para prestar o serviço.

Pois bem.

Como é consabido, o procedimento licitatório constitui imposição constitucional que visa resguardar o erário público, uma vez que seleciona a proposta mais favorável para a Administração Pública, garantindo-se o respeito ao princípio da isonomia, de modo que somente poderá não ser realizada, mediante dispensa ou inexigibilidade, nas hipóteses previstas em Lei (art. 37, XXI, CRFB).

Os demandados justificam a inexigibilidade de licitação para a contratação da MH Consultoria e Representações Ltda no permissivo legal previsto no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, de transcrição oportuna:

"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".

§ 1o Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Diante de tais premissas, resta aferir se a empresa contratada preenche os requisitos legais que

autorizam a inexigibilidade, de modo a se tornar inviável a competição, quais sejam: a) serviços técnicos; b) serviço singular; c) notória especialização.

No caso vertente, da análise dos documentos colacionados aos autos tenho que não restou configurada a natureza singular do serviço nem a notória especialização da contratada.

Com efeito, por serviço singular entende-se como aquele que não pode ser prestado por um profissional especializado padrão. Ocorre que os serviços contratados não se caracterizam por sua singularidade, são serviços comuns, tais como ministração de cursos de: técnicas de venda, vendedor, excelência em atendimento, doces finos - bombons e trufas, costureiro, confecção de peças íntimas, pintura em tela, culinária, entre outros, que são oferecidos por inúmeras instituições.

Como bem retratado pelo TCU, não há como vislumbrar a necessidade de contratação de um profissional com característica ímpar para ministrar singelos cursos voltados para gerar emprego e renda. Não se revela, pois, necessário contratar um designer notório para capacitar uma costureira que irá trabalhar, em regra, de forma autônoma na confecção de peças íntimas.

Por outro lado, não restou comprovada a notória especialização da contratada. Os diversos certificados apresentados referem-se a cursos nas áreas educacional, jurídica e administrativa efetuados pelo sócio-administrador da empresa, que sequer ministrou qualquer curso contratado.

Os atestados de capacidade técnica fornecidos por nove prefeituras, uma câmara de vereadores e pelo Rotary Clube de Neópolis/SE se referem a serviços prestados em áreas diversas do objeto contratado, a exemplo de cursos de elaboração de plano de cargos e salários (3 prefeituras) e educação pedagógica, abrangendo projetos, pareceres, consultoria e assessoria (6 prefeituras).

Digno de nota também é a ausência dos nomes dos instrutores na proposta apresentada pela empresa, o que se leva a concluir que não havia sequer informações aptas a aferir à notória especialização dos instrutores que ministrariam o curso.

Por fim, houve violação do comando previsto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93, que exige justificativa de preço na contratação mediante inexigibilidade de licitação. Com efeito, é fato incontroverso nos autos a não celebração prévia de pesquisa de preço a fim de se aferir se o custo proposto era compatível com os preços de mercado, tendo inclusive sido formalizado o contrato pelo mesmo preço da proposta apresentada pela contratada.

Quanto ao tema, não há que prosperar a alegação de que não houve pesquisa de preços porque inexistiam outras empresas com mesma capacidade para prestar os serviços, já que, conforme já explanado, não restou configurado a notória especialização da contratada e a singularidade do objeto. Ademais, conforme referenciado pelo TCU, há, no estado de Sergipe, diversas instituições que seriam capazes de realizar o objeto pretendido, a exemplo do SESC, SEBRAE e SENAC, esta com sede inclusive no município de Lagarto.

Desta forma, configura-se ilegítima a inexigibilidade de licitação perpetrada para a contratação da empresa MH Consultoria e Representações Ltda. Porém, não restado comprovado que houve dano ao erário, deixo de capitular o fato como aquele previsto no art. 10, VIII, da Lei de Improbidade Administrativa, e tenho como configurado o ilícito previsto no art. 11, caput, da Lei nº 8.429/92, por violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência:

"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 [...]"

2.3. Individualização das condutas e elemento subjetivo

2.3.1. João Pedro Filho e Josefa Elza Santos Batista

Conforme restou evidenciado nos autos, eles não tinham qualquer formação ou preparo para o setor de licitações, estando na comissão apenas para "fazer número", chancelando as decisões precedentemente tomadas por terceiros. Ora:

(a) nenhum entende nada de licitações. João Pedro era servidor do município há 34 anos, com apenas o primeiro grau completo, onde realizava atividades de baixo grau de complexidade no setor de finanças. Já Josefa Elza atuava como professora;

(b) por não possuírem conhecimento acerca dos processos/procedimentos, apenas ratificavam o que a Presidente da comissão determinava, a quem competia elaborar as minutas dos procedimentos a cargo da CPL;

(c) na realidade, os réus apenas assinavam os documentos que lhe eram passados, não tendo poder de fato algum, sendo, pois, "laranjas".

Por estas razões, apesar de o art. 51, § 3º da Lei 8666/93 prescrever que "*[o]s membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão*", os dois réus em questão foram apenas instrumentos dos verdadeiros autores intelectuais dos ilícitos.

Ademais, a própria falta de conhecimento acerca dos procedimentos o tornavam subalternos à Presidente da comissão, o que gerava receio de represálias. Afinal, falamos do interior de Sergipe e infelizmente, sabe-se que a Administração por vezes dobra-se e é instrumento de práticas persecutórias das mais lamentáveis e sem repressão.

O receio - fundado, diga-se - de retaliações retira dos mesmos a exigibilidade de conduta diversa, daí a improcedência do pedido quanto a eles.

2.3.2. José Valmir Monteiro

Inicialmente, revela-se pertinente desmembrar suas condutas em relação a cada fato.

[Fato 1] Da celebração do termo de parceria com o Instituto Laurear.

Denota-se das provas produzidas nos autos que o ex-Prefeito agiu de forma dolosa, contrariando os princípios que regem a Administração, notadamente os da impessoalidade, isonomia, motivação e economicidade, cometendo o ato ímprobo capitulado no art. 11, *caput*, da LIA. Ademais, restou demonstrado que o custo da avença foi supervalorizado, o que causou dano ao erário, mediante conduta dolosa, incorrendo, por consequência, também no tipo previsto no *caput* do art. 10, *caput*, da Lei nº 8.429/1992.

Com efeito, não obstante solicitação da Secretaria de Ação Social para realização de procedimento licitatório para contratação de empresa especializada em qualificação profissional na área de construção civil (ID nº 4058503.155670), o ex-Prefeito subscreveu justificativa para a celebração de termo de parceria com o Instituto Laurear (ID nº 4058503.155671), firmou o ajuste e autorizou o empenho (ID nº 4058503.155690).

Mas não é só. O então gestor atuou pessoalmente na escolha da OSCIP. De fato, conforme restou esclarecido no depoimento da testemunha Naedja Alves, presidente do Instituto Laurear, a contratação se deu mediante combinação direta de José Valmir e seu amigo, "Adriano do NAT", tendo o termo de parceria sido apenas assinado por Naedja Alves, em ocasião que compareceu à Prefeitura e evidenciou total integração entre ambos.

Registrou ainda a referida testemunha que, por "dever favor a Adriano", que estava

desempregado, delegou-lhe a utilização do Instituto para realização do curso, que ficaria sob sua responsabilidade e coordenação, inclusive na contratação de professores, já que Adriano havia lhe procurado por necessitar de uma OSCIP para firmar um termo de parceria com "um amigo que era Prefeito".

Resta evidente, portanto, a conduta dolosa do então Prefeito ao celebrar o termo de parceria com o Instituto, sem qualificação na área objeto dos cursos ministrados, infringindo os princípios que devem reger a Administração Pública.

Como se não bastasse, não houve prévia pesquisa para se aferir se os preços eram compatíveis com os de mercado. Contudo, é evidente o sobrepreço. Com efeito, nos termos do depoimento de Naedja Alves, Adriano recebeu R\$ 80.000,00, não cumpriu com os termos acordados e "sumiu", de modo que a depoente assumiu a responsabilidade pelo cumprimento do termo de parceria, tendo conseguido, com os R\$ 80.000,00 restantes, realizar os cursos do início.

Desta forma, evidenciado dano ao erário mediante conduta dolosa do então gestor, dando ensejo à qualificação como ato ímprobo (art. 10, *caput*, da Lei nº 8.429/1992).

[Fato 2] Da inexigibilidade de licitação.

A indevida inexigibilidade de licitação para a contratação da empresa MH Consultoria e Representações Ltda revestiu-se de conduta dolosa do ex-Prefeito, ocasionando a qualificação do ato ilícito como ímprobo, nos termos do art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa.

De fato, embora tenha havido solicitação, pela Secretaria de Desenvolvimento Social e do Trabalho, de realização de licitação na modalidade pregão presencial para contratação de empresa na área de qualificação profissional (ID nº 4058503.155690), o ex-Prefeito subscreveu justificativa de inexigibilidade (ID nº 4058503.155692), firmou o contrato e autorizou o empenho (ID nº 4058503.155706). Ademais, digno de nota:

- (a) que o réu é uma pessoa instruída, com curso superior e experiente;
- (b) que no mesmo dia em que autorizou a contratação de empresa para capacitação profissional (12/08/2009), foi encaminhado ofício pelo diretor da MH Consultoria e Representações Ltda com proposta para prestação dos serviços (ID nº 4058503.155692);
- (c) que o valor proposto pela empresa contratada (R\$ 149.900,00) é semelhante ao saldo existente na unidade orçamentária (R\$ 149.901,06) para realização da despesa;
- (d) que é incontroverso nos autos que não houve prévia pesquisa de preços de mercado;
- (e) que o parecer da justificativa pela inexigibilidade, sua ratificação pelo ex-Prefeito, o extrato da justificativa para publicação, o parecer jurídico, o contrato, a minuta do extrato do contrato para publicação, a autorização do empenho e o empenho foram atos praticados no mesmo dia (27/08/2009)!;
- (f) que as testemunhas Dorinalda e Jorge Wellington afirmaram em Juízo que a escolha da empresa era realizada na secretaria respectiva, já autorizada pelo Prefeito, não tendo a comissão de licitação ingerência nesta seara.

Ora, os fatos narrados demonstram que a escolha da empresa MH Consultoria e Representações Ltda foi efetivada pelo próprio gestor, ignorando solicitação da Secretaria para realização da licitação. Além disso, todos os atos, desde a justificativa até a contratação e empenho, realizados no mesmo dia, passando por tantas etapas e servidores diferentes só podem ser explicados mediante um vínculo superior, isto é, o comando do hierarca, então prefeito, ordenando a forma

de proceder.

Em suma, é evidente a conduta dolosa do então gestor no ilícito praticado, o que demonstra seu arдил em ignorar as regras e princípios da Administração Pública, notadamente os princípios da ilegalidade, moralidade, isonomia, impessoalidade, razoabilidade e economicidade.

2.3.3. Alba Maria Leite Menezes

Diferentemente dos demais membros da CPL, Alba Maria possui formação em gestão pública, com ampla experiência no ramo de licitações. Conforme afirmado em seu depoimento, atuava no ramo de licitações há mais de 15 (quinze) anos, tendo prestado serviços em diversos municípios do Estado, a exemplo de Itabaianinha, Areia Branca, Itaporanga D'ajuda e até mesmo Aracaju.

Ademais, era a presidente da CPL à época dos fatos, além de ser pessoa bastante próxima do então Prefeito, que chegou a afirmar em seu depoimento que com ela estudou na universidade e que nela tinha muita confiança.

Ora, conforme restou demonstrado nos autos, Alba Maria era quem diligenciava internamente visando garantir o êxito na empreitada ilícita, cumprindo as ordens emanadas pelo alcaide e induzindo os demais membros da CPL, pessoas sem conhecimento acerca de licitação, a assinarem os documentos necessários para a concretização dos ilícitos. Tais condutas emanadas por Alba ficaram evidenciadas no depoimento prestado por João Pedro, membro da comissão e corréu, que afirmou que "*a presidente descia com o processo, dizia que estava tudo certo e eu assinava*".

No que se refere à contratação da OSCIP, subscreveu a justificativa para a celebração de termo de parceria com o Instituto Laurear (ID nº 4058503.155671), deixando de observar a completa incompatibilidade das certidões e atestados da OSCIP com a área objeto da contratação, incumbência que lhe cabia, conforme afirmado pela própria ré em seu depoimento. O dolo de sua atuação omissiva restou evidenciado quando afirmou que embora fizesse a checagem do cumprimento dos requisitos legais, inclusive se a empresa era capacitada, "*não tinha autonomia na escolha da empresa*".

Já no que concerne à contratação da empresa MH Consultoria e Representações Ltda, subscreveu a justificativa para contratação da empresa por inexigibilidade de licitação mesmo ciente da viabilidade de competição, uma vez que afirmou que "*é notório*" que o SESC oferece esses cursos, o que demonstra a sua conduta dolosa em viabilizar a prática ilícita, mesmo ciente da ilegalidade que iugitava o ato.

Como se não bastasse, mesmo ciente da prática ilícita, não registrou posição divergente, conforme impõe o art. 51, § 3º, da Lei nº 8.666/93: "*O[s] membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão*".

Em sendo assim, indene de dúvidas sua participação dolosa nos atos ímprobos cometidos.

2.4. Individualização das sanções

As sanções para o caso, em razão da celebração irregular do termo de parceria (fato 1), são as seguintes [art. 12, II da LIA]: [a] ressarcimento integral do dano, se houver; [b] perda da função pública; [c] suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; [d] 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.

Já as sanções pela inexigibilidade ilegal da licitação (fato 2) são [art. 12, II da LIA]: [a] ressarcimento integral do dano; [b] perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância; [c] perda da função pública; [d] suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; [e] pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; [f] 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.

Como visto precedentemente, os réus José Valmir Monteiro e Alba Maria Leite Menezes deverão ser penalizados duas vezes, pois dois foram os fatos narrados nestes autos.

2.4.1. José Valmir Monteiro

Considerando o elevado cargo ocupado (prefeito), o que representa maior reprovabilidade de suas condutas, a destinação social das verbas federais repassadas e a natureza da fraude realizada, envolvendo vários setores e órgãos da Administração, desde a CPL até a Procuradoria do Município, a pena deve ser dosada acima do mínimo legal.

Assim, fixo as seguintes sanções:

a) ressarcimento do dano, no valor de R\$ 80.000,00 (valor referente à parcela recebida por Adriano do NAT que "sumiu" sem prestar os cursos);

b) perda da função pública, pois exerce o cargo de deputado estadual;

c) suspensão dos direitos políticos por dez anos (quatro em razão do "fato 1" e seis em razão do "fato 2"), dado que o réu não tem a menor condição de voltar a exercer a função de gestor público - ao menos, não num futuro imediato - o que afirmo com base na gravidade de suas condutas;

d) multa civil, de vinte vezes o valor da remuneração percebida pelo agente quando do exercício do cargo de prefeito; deixo de aplicar multa civil em relação ao "fato 2" por não ter sido comprovado dano ao erário;

Deixo de aplicar a sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, por não haver conexão entre sua conduta e tal sanção. Também não aplicável a sanção de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, uma vez que não comprovado nos autos tal circunstância.

2.4.2. Alba Maria Leite Menezes

Esta ré, na qualidade de Presidente da comissão permanente de licitação, atuou sob ordem do ex-Prefeito e exercia cargo em comissão, o que atenua a reprovabilidade de suas condutas, de modo que fixo as seguintes sanções:

a) multa civil de dez vezes o valor da remuneração percebida pela agente quando do exercício do cargo; deixo de aplicar multa civil em relação ao "fato 2" por não ter sido comprovado dano ao erário.

b) suspensão dos direitos políticos por oito anos (três em razão do "fato 1" e cinco em razão do "fato 2").

2.5. Honorários sucumbenciais

O MPF, conquanto tenha-se sagrado vencedor, não faz jus aos honorários advocatícios, pois: i)

estes se destinam a remunerar o advogado, dispondo o art. 23 da Lei 8.906/94 [Estatuto da OAB] que "os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado [...]"; ii) o art. 128, § 5º, II, da Carta Magna, veda expressamente a percepção de honorários pelos membros do Ministério Público, sendo a interposição de ação civil pública função institucional do "Parquet"; iii) por simetria de tratamento, na hipótese de quando o autor da ação civil pública é vencido, não se fala em honorários:

PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - MINISTÉRIO PÚBLICO AUTOR E VENCEDOR. 1. Na ação civil pública, a questão da verba honorária foge inteiramente das regras do CPC, sendo disciplinada pelas normas próprias da Lei 7.347/85, com a redação dada ao art. 17 pela Lei 8.078/90. 2. Somente há condenação em honorários, na ação civil pública, quando o autor for considerado litigante de má-fé, posicionando-se o STJ no sentido de não impor ao Ministério Público condenação em honorários. 3. Dentro de absoluta simetria de tratamento, não pode o parquet beneficiar-se de honorários, quando for vencedor na ação civil pública. 4. Recurso especial improvido. [SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Classe: RESP - RECURSO ESPECIAL - 493823. Processo: 200201669580 UF: DF Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA. Data da decisão: 09/12/2003].

2.6. Indisponibilidade de bens

O MPF não a requereu, não podendo ser decretada de ofício.

3. DISPOSITIVO

3.1 Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE** o pedido, para **CONDENAR** os seguintes réus:

3.1.1. José Valmir Monteiro [fatos 1 e 2], ao(à):

- a) ressarcimento do dano, no valor de R\$ 80.000,00;
- b) perda da função pública;
- c) suspensão dos direitos políticos por dez anos;
- d) multa civil, de vinte vezes o valor da remuneração percebida pelo agente quando do exercício do cargo de prefeito.

3.1.2. Alba Maria Leite Menezes [fatos 1 e 2], ao(à):

- a) multa civil de dez vezes o valor da remuneração percebida pela agente quando do exercício do cargo;
- b) suspensão dos direitos políticos por oito anos.

3.2. JULGO IMPROCEDENTE o pedido quanto aos réus **João Pedro Filho e Josefa Elza Santos Batista**.

3.3. Sobre as sanções pecuniárias:

- (a) o ressarcimento do dano é em benefício da União;
- (b) as multas serão destinadas ao Fundo de Direitos Difusos e Coletivos - FDD;
- (c) todos os valores deverão ser corrigidos conforme Manual de Cálculos da Justiça Federal.

Após o trânsito em julgado: (a) comunique-se o TRE [art. 15, V da CRFB]; (b) preencha-se o

cadastro do CNJ [art. 3º da Resolução nº. 44/07 do CNJ].

Publicação e registro automáticos. Intimem-se as partes, conforme supra.

Lagarto, data infra.

RAFAEL SOARES SOUZA

Juiz Federal

[1] PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. FASE PRELIMINAR. PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE*. RECEBIMENTO DA INICIAL. 1. Agravo de instrumento interposto em face do *decisum* que, reconhecendo a justa causa para o manejo da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, recebeu a inicial e determinou o prosseguimento do feito. 2. A Constituição da República estatui que a competência cível da Justiça Comum Federal é arrolada taxativamente (em seu art. 109, I) pelo critério absoluto da *ratione personae*, o que equivale a dizer que é determinada em razão das pessoas que figuram no processo como autoras, rés, assistentes ou oponentes. 3. Conquanto não haja elementos nos autos suficientes para a conclusão de que a hipótese dos autos se trata da utilização de verba já incorporada ao patrimônio municipal, conforme orientação sufragada pelo eg. STJ: "*a mera transferência e incorporação ao patrimônio municipal de verba desviada, no âmbito civil, não pode impor de maneira absoluta a competência da Justiça Estadual*", quando "*houver manifestação de interesse jurídico por ente federal que justifique a presença no processo, (v.g. União ou Ministério Público Federal) regularmente reconhecido pelo Juízo Federal nos termos da Súmula 150/STJ, a competência para processar e julgar a ação civil de improbidade administrativa será da Justiça Federal.*" (CC 142.354/BA, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, j. em 23/09/2015, DJe 30/09/2015). [...] 6. Agravo de instrumento desprovido.



Processo: **0800055-50.2014.4.05.8503**

Assinado eletronicamente por:

RAFAEL SOARES SOUZA - Magistrado

Data e hora da assinatura: 20/10/2016 17:20:33

Identificador: 4058503.853931



16102000462489100000007742828

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.trf5.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>