



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DE GARARU – DISTRITO JUDICIÁRIO DE ITABI/SE.**

La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho.

**Aristóteles**

— É de bom tamanho,  
nem largo nem fundo,  
é a parte que te cabe  
neste latifúndio.  
— Não é cova grande.  
é cova medida,  
é a terra que querias  
ver dividida.  
— É uma cova grande  
para teu pouco defunto,  
mas estarás mais ancho  
que estavas no mundo.  
— É uma cova grande  
para teu defunto parco,  
porém mais que no mundo  
te sentirás largo.  
— É uma cova grande  
para tua carne pouca,  
mas a terra dada  
não se abre a boca.  
— Viverás, e para sempre  
na terra que aqui aforas:  
e terás enfim tua roça.  
**João Cabral de Mello Neto,**  
*in “Morte e Vida Severina”*

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE**, por sua Promotora de Justiça, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo artigo 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil e Lei Federal 8.429/92, com fulcro no **Inquérito Civil n. 38.16.01.0048**, desta Promotoria de Justiça da Comarca de Gararu, vêm, respeitosamente, perante este d. Juízo propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR**  
**ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

contra



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

- 1) **RUBENS FEITOSA MELO**, ex-Prefeito de Itabi/SE, CPF 466.369.517-53, residente e domiciliado na Rua Pedra da Paciência, n. 92, Centro, Itabi, Sergipe, CEP 49.870-000.
  
- 2) **MANOEL OLIVEIRA SILVA**, Prefeito de Itabi/SE, CPF 990.156.175-20, residente e domiciliado no Povoado Mata Grande, Itabi, Sergipe, CEP 49.870-000.
  
- 3) **ARLINDO JOSÉ NERY NETO**, advogado, CPF 025.448.535-90, residente e domiciliado na Rua Flávio Menezes Prado n. 171, Bairro Jardins, Aracaju, Sergipe, CEP 49.025-200.
  
- 4) **DANTAS & NERY ADVOCACIA OU NERY SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, inscrita sob o CNPJ n. 18.326.022/0001-01, situada na Rua Tenisson Ribeiro n. 552, Bairro Salgado Filho, Aracaju, Sergipe, CEP 49.020-370, telefone (079) 99807-8677, representada por seus sócios-administradores **ARLINDO JOSÉ NERY NETO**, CPF 025.448.535-90, residente e domiciliado na Rua Flávio Menezes Prado n. 171, Bairro Jardins, Aracaju, Sergipe, CEP 49.025-200; e por **ISABELLA DANTAS MORAES**, residente e domiciliada na Avenida Beira Mar, n. 1334, Apartamento n. 102, Bairro Treze de Julho, Aracaju, Sergipe, CEP 49.020-100.
  
- 5) **GEORGE LUIZ MATOS SILVA**, advogado, CPF 016.953.335-27, residente e domiciliado na Avenida Paulo VI, n. 239, Bairro Inácio Barbosa, Aracaju, Sergipe, CEP 49.040-460.
  
- 6) **GS SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA E CONSULTORIA LTDA – EPP**, inscrita sob o CNPJ n. 02.133.732/0001-85, situada na Avenida Dom João VI, n. 342, Shopping Brotas Boulevard Sala 17, Bairro Brotas, Salvador,



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Bahia, CEP 40.285-001, telefones (71) 3033-3382 e 3033-5145 e endereço eletrônico [fiscal.fox@terra.com.br](mailto:fiscal.fox@terra.com.br), representada por seus sócios-administradores ALCIDES DE CARVALHO GUERREIRO FILHO, CPF 165.570.505-91, residente e domiciliado na Avenida Orlando Gomes n. 1558, 16-B, Bairro Piata, Salvador, Bahia, CEP 41.650-010; e, THIAGO HENRIQUE CUNHA GUERREIRO, CPF 776.140.975-72, residente e domiciliado na Avenida Orlando Gomes n. 1558 Condomínio Piata Ville, Bairro Piata, Salvador, Bahia, CEP 41-650-010.

- 7) **PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS OU PAULO ERNANI DE MEZESES ADVOGADOS ASSOCIADOS**, inscrita sob o CNPJ n. 09.364.966/0001-82, situada na Rua Lourival Chagas n. 431, Bairro Grageru, Aracaju, Sergipe, CEP 49.025-390, telefone (079) 3232-1657, correio eletrônico [pernani@infonet.com.br](mailto:pernani@infonet.com.br), representada por seu sócio-administrador PAULO ERNANI DE MENEZES, CPF 382.586.765-04, residente e domiciliado na Rua Deputado Sílvio Teixeira n. 200, Apartamento n. 1201, Bairro Jardins, Aracaju, Sergipe, CEP 49.025-100.
- 8) **TCRA ASSESSORIA E CONSULTORIA ASSISTÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA**, inscrita sob o CNPJ n. 12.985.292/0001-48, situada na Rua Doutor Roosevelt Dantas Cardoso de Menezes n. 962, sala 07, Centro, CEP 49.010-410, telefone 99112-8384 e 99112-8333, endereço eletrônico [eder\\_billy@hotmail.com](mailto:eder_billy@hotmail.com), representada por seus sócios-administradores CRISTIANE TAVARES DE ALMEIDA, CPF 002.427.115-29, residente e domiciliada na Rua E n. 215, Loteamento Santa Luci, Bairro Jabotiana, Aracaju, Sergipe, CEP 49.096-000; e, TATIANE DE JESUS ALMEIDA, CPF 785.095.305-30, residente e domiciliada na Rua E, n. 215, Bloco 05, Apartamento 201, Bairro Jabotiana, Aracaju, Sergipe, CEP 49.095-500.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

## I – BREVIÁRIO FÁTICO.

Trata-se de Inquérito Civil instaurado, em **14 de junho de 2016**, pela Promotoria de Justiça de Gararu/SE, em razão de informações colhidas, no Portal da Transparência do E. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, na Rede Mundial de Computadores, as quais indicam que o Município de Itabi/SE despendeu, **de 2008 a 2016**, com **aquisições, contratações e locações de serviços e imóveis**, mediante **dispensa e inexistência de licitações**, o valor de **R\$ 6.028.996,34 (seis milhões, vinte e oito mil, novecentos e noventa e seis reais e trinta e quatro centavos)**, detectaram-se gastos com festividades; concessão de subvenções ou doações de dinheiro, para variados eventos musicais; locação de veículos, máquinas e imóveis; contratação de empresas de consultorias em variados ramos como informática, arquivologia e contabilidade; contratação de profissionais na área de engenharia, médica e educação etc.

Releva pontuar que foram gastos com serviços de **assessoria e consultoria jurídica**, de **2008 a 2016**, o total de **R\$ 899.475,55 (oitocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos)**, conforme planilhas a seguir:

VALORES DOS CONTRATOS FIRMADOS POR ITABI ENTRE 2008 a 2016 COM ESCRITORES, ADVOGADOS E CONSULTORIAS NA ÁREA JURÍDICA							
Espécie Modalidade	Ano	Entidade	Escritório Advogado Consultoria	CNPJ	Objeto	Número Inegibilidade	Valor do Contrato
Inexistência	2012	Fundo Municipal de Assistência Social	George Luiz Matos Silva	016.953.333-27	Serviços Advocaticios	4	R\$ 9.000,00
Inexistência	2013	Fundo Municipal de Assistência Social	George Luiz Matos Silva	016.953.333-27	Serviços Advocaticios	1	R\$ 20.900,00
Inexistência	2014	Fundo Municipal de Assistência Social	Dantas & Nery Advocacia	18.326.022/00-01-01	Serviços Advocaticios	1	R\$ 18.000,00
Inexistência	2015	Fundo Municipal de Assistência Social	Dantas & Nery Advocacia	18.326.022/00-01-01	Serviços Advocaticios	1	R\$ 18.000,00



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

<b>VALORES DOS CONTRATOS FIRMADOS POR ITABI ENTRE 2008 a 2016 COM ESCRITORES, ADVOGADOS E CONSULTORIAS NA ÁREA JURÍDICA</b>							
<b>Espécie Modalidade</b>	<b>Ano</b>	<b>Entidade</b>	<b>Escritório Advogado Consultoria</b>	<b>CNPJ</b>	<b>Objeto</b>	<b>Número Inegibilidade</b>	<b>Valor do Contrato</b>
Inexigibilidade	2011	Fundo Municipal de Saúde	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocáticos	3	R\$ 9.000,00
Inexigibilidade	2011	Fundo Municipal de Saúde	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocáticos	5	R\$ 3.960,00
Inexigibilidade	2013	Fundo Municipal de Saúde	Dantas & Nery Advocacia	18.326.022/00-01-01	Serviços Advocáticos	2	R\$ 18.000,00
Inexigibilidade	2013	Fundo Municipal de Saúde	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocáticos	1	R\$ 15.000,00
Inexigibilidade	2014	Fundo Municipal de Saúde	Dantas & Nery Advocacia	18.326.022/00-01-01	Serviços Advocáticos	1	R\$ 18.000,00
Inexigibilidade	2015	Fundo Municipal de Saúde	Dantas & Nery Advocacia	18.326.022/00-01-01	Serviços Advocáticos	1	R\$ 18.000,00
Inexigibilidade	2009	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.966/00-01-82	Serviços Advocáticos	6	R\$ 48.580,00
Inexigibilidade	2009	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.966/00-01-82	Serviços Advocáticos	14	R\$ 50.400,00
Inexigibilidade	2010	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.966/00-01-82	Serviços Advocáticos	12	R\$ 53.400,00
Inexigibilidade	2011	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.966/00-01-82	Serviços Advocáticos	06	R\$ 33.000,00
Inexigibilidade	2012	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.966/00-01-82	Serviços Advocáticos	9	R\$ 66.000,00
Inexigibilidade	2013	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.966/00-01-82	Serviços Advocáticos	13	R\$ 69.000,00
Inexigibilidade	2013	Prefeitura	TCRA Assessoria e Consultoria Técnica e Assistência em Gestão Pública	12.985.292/00-01-48	Serviços de consultoria e assessoria técnica em licitações e contratos Administrativos	15	R\$ 27.600,00



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

VALORES DOS CONTRATOS FIRMADOS POR ITABI ENTRE 2008 a 2016 COM ESCRITORES, ADVOGADOS E CONSULTORIAS NA ÁREA JURÍDICA							
Espécie Modalidade	Ano	Entidade	Escritório Advogado Consultoria	CNPJ	Objeto	Número Inegibilidade	Valor do Contrato
Inexigibilidade	2014	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.966/00-01-82	Serviços Advocatórios	9	R\$ 72.000,00
Inexigibilidade	2014	Prefeitura	TCRA Assessoria e Consultoria Técnica e Assistência em Gestão Pública	12.985.292/00-01-48	Serviços de consultoria e assessoria técnica em licitações e contratos Administrativos	7	R\$ 27.600,00
Inexigibilidade	2015	Prefeitura	G.S. Serviços de Assessoria Técnica e Consultoria LTDA	02.133.732/00-01-85	Serviços de assessoria e consultoria Tributária especializada para Assessorar a Secretária de Finanças	4	R\$ 30.000,00
Inexigibilidade	2015	Prefeitura	TCRA Assessoria e Consultoria Técnica e Assistência em Gestão Pública	12.985.292/00-01-48	Serviços de consultoria e assessoria técnica em licitações e contratos Administrativos	25	R\$ 27.600,00
Inexigibilidade	2015	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.966/00-01-82	Serviços Advocatórios	22	R\$ 72.000,00
						<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 725.040,00</b>

VALORES DOS EMPENHOS LIQUIDADOS (PAGOS) POR ITABI ENTRE 2008 a 2016 COM ESCRITÓRIOS, ADVOGADOS E CONSULTORIAS NA ÁREA JURÍDICA								
Espécie Modalidade	Ano	Entidade	Escritório Advogado Consultoria	CNPJ	Objeto	Empenho	Data da Emissão	Valor dos Empenhos Pagos
Inexigibilidade	2012	Fundo Municipal de Assistência Social	George Luiz Matos Silva	016.953.33-27	Serviços Advocatórios	132	28/06/12	R\$ 6.000,00
						44	01/02/13	R\$ 20.900,00
						48	04/02/13	R\$ 1.500,00
						72	01/03/13	R\$ 1.500,00
Inexigibilidade	2014	Fundo Municipal de Assistência	Dantas & Nery Advocacia	18.326.022/0001-01	Serviços Advocatórios	1020026	02/01/14	R\$ 17.977,50



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

VALORES DOS EMPENHOS LIQUIDADOS (PAGOS) POR ITABI ENTRE 2008 a 2016 COM ESCRITÓRIOS, ADVOGADOS E CONSULTORIAS NA ÁREA JURÍDICA								
		Social						
Inexigibilidade	2015	Fundo Municipal de Assistência Social	Dantas & Nery Advocacia	18.326.02 2/0001-01	Serviços Advocáticos	1020009	02/01/15	R\$ 18.000,00
Inexigibilidade	2016	Fundo Municipal de Assistência Social	Dantas & Nery Advocacia	18.326.02 2/0001-01	Serviços Advocáticos	1040017	04/01/16	R\$ 12.000,00
Inexigibilidade	2011	Fundo Municipal De Saúde	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocáticos	218	03/10/11	R\$ 3.960,00
Inexigibilidade	2012	Fundo Municipal De Saúde	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocáticos	23	02/01/12	R\$ 9.000,00
						128	02/07/12	R\$ 9.000,00
Inexigibilidade	2013	Fundo Municipal De Saúde	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocáticos	70	01/03/13	R\$ 15.000,00
Inexigibilidade	2014	Fundo Municipal De Saúde	Dantas & Nery Advocacia	18.326.02 2/0001-01	Serviços Advocáticos	1020027	02/01/14	R\$ 17.977,50
Inexigibilidade	2015	Fundo Municipal De Saúde	Dantas & Nery Advocacia	18.326.02 2/0001-01	Serviços Advocáticos	1020014	02/01/15	R\$ 18.000,00
Inexigibilidade	2016	Fundo Municipal De Saúde	Dantas & Nery Advocacia	18.326.02 2/0001-01	Serviços Advocáticos	1040020	04/01/16	R\$ 12.000,00
Inexigibilidade	2009	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.96 6/0001-82	Serviços Advocáticos	92	15/01/09	R\$ 48.300,00
Inexigibilidade	2010	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.96 6/0001-82	Serviços Advocáticos	129	05/01/10	R\$ 50.400,00
Inexigibilidade	2011	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.96 6/0001-82	Serviços Advocáticos	44	03/01/11	R\$ 52.955,00
Inexigibilidade	2012	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.96 6/0001-82	Serviços Advocáticos	61	02/01/12	R\$ 33.000,00
						400	02/07/12	R\$ 32.083,33
Inexigibilidade	2013	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.96 6/0001-82	Serviços Advocáticos	12	02/01/13	R\$ 66.000,00



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

VALORES DOS EMPENHOS LIQUIDADOS (PAGOS) POR ITABI ENTRE 2008 a 2016 COM ESCRITÓRIOS, ADVOGADOS E CONSULTORIAS NA ÁREA JURÍDICA								
Inexigibilidade	2014	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.96 6/0001-82	Serviços Advocatícios	1020087	02/01/14	R\$ 69.600,00
Inexigibilidade	2015	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.96 6/0001-82	Serviços Advocatícios	1020092	02/01/15	R\$ 72.000,00
Inexigibilidade	2016	Prefeitura	Paulo Ernani Advogados Associados	09.364.96 6/0001-82	Serviços Advocatícios	1040095	04/01/16	R\$ 54.000,00
Inexigibilidade	2011	Prefeitura	TCRA Assessoria e Consultoria Técnica e Assistência em Gestão Pública	12.985.29 2/0001-48	Serviços de consultoria e assessoria técnica em licitações e Contratos Administrativos	201	02/02/11	R\$ 13.200,00
Inexigibilidade	2012	Prefeitura	TCRA Assessoria e Consultoria Técnica e Assistência em Gestão Pública	12.985.29 2/0001-48	Serviços de consultoria e assessoria técnica em licitações e Contratos Administrativos	96	04/01/12	R\$ 24.000,00
Inexigibilidade	2013	Prefeitura	TCRA Assessoria e Consultoria Técnica e Assistência em Gestão Pública	12.985.29 2/0001-48	Serviços de consultoria e assessoria técnica em licitações e Contratos Administrativos	11	02/01/13	R\$ 27.600,00
Inexigibilidade	2014	Prefeitura	TCRA Assessoria e Consultoria Técnica e Assistência em Gestão Pública	12.985.29 2/0001-48	Serviços de consultoria e assessoria técnica em licitações e Contratos Administrativos	1020047	02/01/14	R\$ 27.600,00
Inexigibilidade	2015	Prefeitura	TCRA Assessoria e Consultoria Técnica e Assistência em Gestão Pública	12.985.29 2/0001-48	Serviços de consultoria e assessoria técnica em licitações e Contratos Administrativos	1020070	02/01/15	R\$ 27.600,00





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

VALORES DOS EMPENHOS LIQUIDADOS (PAGOS) POR ITABI ENTRE 2008 a 2016 COM ESCRITÓRIOS, ADVOGADOS E CONSULTORIAS NA ÁREA JURÍDICA								
Inexibilidade	2015	Prefeitura	G.S. Serviços de Assessoria Técnica e Consultoria Ltda	02.133.73 2/0001-85	Serviços de assessoria e consultoria Tributária especializada para Assessorar a Secretária De Finanças	6110003	11/06/15	R\$ 0,00
Inexibilidade	2016	Prefeitura	G.S. Serviços de Assessoria Técnica e Consultoria Ltda	02.133.73 2/0001-85	Serviços de assessoria e consultoria Tributária especializada para Assessorar a Secretária De Finanças	3010009	01/03/16	R\$ 18.839,24
Comissionado	2008	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	425	02/06/08	13. 989,16
Comissionado	2008	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	733	01/12/08	R\$ 595,00
Comissionado	2008	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	769	03/12/08	R\$ 0,00
Comissionado	2009	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	59	02/01/09	R\$ 18.263,15
Comissionado	2009	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	981	04/12/09	R\$ 1.407,50
Comissionado	2009	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	1052	28/12/09	R\$ 340,00
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	61	04/01/10	R\$ 15.950,00
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	145	13/01/10	R\$ 160,00
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	239	09/02/10	R\$ 160,00
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	240	09/02/10	R\$ 80,00
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	283	04/03/10	R\$ 80,00
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	669	03/09/10	R\$ 4.130,00
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	771	03/11/10	R\$ 1.756,37
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.1 35-90	Serviços Advocatícios	869	17/12/10	R\$ 1.663,26



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

VALORES DOS EMPENHOS LIQUIDADOS (PAGOS) POR ITABI ENTRE 2008 a 2016 COM ESCRITÓRIOS, ADVOGADOS E CONSULTORIAS NA ÁREA JURÍDICA								
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocatícios	892	28/12/10	R\$ 383,33
Comissionado	2010	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocatícios	78	03/01/11	R\$ 17.460,15
Comissionado	2011	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocatícios	691	28/09/11	R\$ 914,22
Comissionado	2011	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocatícios	600000218	03/10/11	R\$ 2.640,00
Comissionado	2011	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocatícios	600000023	02/01/12	R\$ 9.000,00
Comissionado	2012	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocatícios	600000025	02/01/12	R\$ 0,00
Comissionado	2012	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocatícios	600000128	02/07/13	R\$ 4.500,00
Comissionado	2012	Prefeitura	Arlindo José Nery Neto	010.726.135-90	Serviços Advocatícios	600000070	01/03/13	R\$ 12.000,00
Inexigibilidade e Dispensa	2012	Fundo Municipal de Assistência Social	George Luiz Matos Silva	016.953.333-27	Serviços Advocatícios	100000132	28/06/12	R\$ 6.000,00
						100000044	01/02/13	R\$ 19.000,00
						100000048	04/02/13	R\$ 1.500,00
						100000072	01/03/13	R\$ 1.500,00
<b>TOTAL</b>								<b>R\$ 899.475,55</b>

Ocorre que tais valores são oriundos de contratos firmados mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme informações extraídas do Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, na Rede Mundial de Computadores. Frise-se, que com relação ao advogado, **ARLINDO JOSÉ NERY NETO (CPF 010.726.135-90)**, este, também, foi contratado mediante função comissionada, para exercer o cargo de Procurador-Geral e Assessor Jurídico do Município.

Em razão do quanto já aludido, em **19 de julho de 2016**, o Município de Itabi/SE, foi instado a juntar todos os procedimentos de licitação, bem como de execução de quaisquer contratos firmados com advogados, escritórios ou consultorias jurídicas, pelo Município, conforme documentos de fls. 09/10.

Desse modo, vieram foram juntados documentos de fls. 14/2664, os quais comprovam as contratações dos escritórios e advogados, **GEORGE LUIZ MATOS SILVA (CPF**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**016.953.222-27), DANTAS & NERY ADVOCACIA (CNPJ 18.326.022/0001-01), ARLINDO JOSÉ NERY NETO (CPF 010.726.135-90) e PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ 09.364.9666/0001-82).**

Não foram juntados documentos das empresas de consultorias jurídicas, **TCRA ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA E ASSISTÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA (12.985.292/0001-48)**, contratada para cuidar dos procedimentos licitatórios; e **G. S. SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA E CONSULTORIA LTDA**, para tratar da área jurídica tributária.

Este Órgão Ministerial acresceu os relatórios extraídos do Portal da Transparência e do Sistema de Auditoria do E. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – SISAP

A partir desses Relatórios e da análise dos documentos juntados pela Edilidade foi possível concluir que o advogado **ARLINDO JOSÉ NERY NETO** (CPF 010.726.135-90), sócio majoritário do escritório **DANTAS & NERY ADVOCACIA** (CNPJ 18.326.022/0001-01) atua, no Município de Itabi, há longos anos, assim como, em outros Municípios do Estado de Sergipe, cumulando Cargos Públicos, na função de Advogado, com o exercício da advocacia, conforme informações contidas nos autos da Ação Civil Pública, por Ato de Improbidade Administrativa n. 200969200235, *verbis*:

O Ministério Público do Estado de Sergipe ingressou com a presente Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa em face de Arlindo José Nery Neto, por ter tomado conhecimento, através de atuação de ofício, do acúmulo ilegal de cargos públicos perpetrado pelo acionado, infringindo o disposto nos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal.

Da documentação acostada, o Ministério Público apurou que o requerido acumulou ilegalmente **04 (quatro) cargos** na Administração Pública Estadual e Municipal, em horários incompatíveis, quais sejam: **Procurador Geral do Município de Itabi** (tendo sido admitido em 02/06/2008); **Procurador Municipal do Município de Nossa Senhora de Lourdes** (tendo sido admitido em 02/06/2008); **Assessor Jurídico da Câmara de Vereadores do Município de Nossa Senhora de Lourdes** (tendo sido admitido em 02/06/2008) e **Consultor Técnico Operacional da Governadoria Estadual, lotado na Defensoria Pública Estadual** (tendo sido admitido em 03/07/2008, com efeitos a partir de 30/05/2008). Informa que de junho a dezembro de 2008 o requerido acumulou ilegalmente essas quatro funções, percebendo a remuneração de todos os cargos.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Assevera o *Parquet* que, no mesmo período, além dos cargos comissionados acima elencados, o requerido firmou contrato de prestação de serviços jurídicos com a Câmara de Vereadores do Município de Itabi, além de atuar como Advogado particular em outros processos.

Ressalta que o requerido, em janeiro de 2009, foi exonerado do Município e da Câmara Legislativa de Nossa Senhora de Lourdes, continuando a acumulação ilegal de cargos com relação às funções de Procurador do Município de Itabi e Consultor Técnico Operacional da Governadoria Estadual, até que, em abril de 2009, teve a remuneração referente ao cargo estadual bloqueada.

Ratifica que a conduta do acionado, além de gerar o enriquecimento ilícito do mesmo em prejuízo ao Erário, feriu os princípios insertos na Constituição Federal, quais sejam: moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

[...]

I - Diante de todas as colocações aqui deduzidas, **JULGO PROCEDENTE EM PARTE** a pretensão inicial, **reconhecendo a prática do ato de improbidade administrativa** prevista no art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92 e, em consequência, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, **aplico ao demandado Arlindo José Nery Neto as seguintes sanções:** **a)** ressarcimento integral dos danos aos Municípios de Nossa Senhora de Lourdes e de Itabi, estes consistentes nas remunerações percebidas pelos cargos de Procurador Geral do Município de Itabi, no valor de R\$ 11.815,00 (onze mil, oitocentos e quinze reais), e de Assessor Jurídico da Câmara de Vereadores do Município de Nossa Senhora de Lourdes, no valor de R\$ 6.825,00 (seis mil, oitocentos e vinte e cinco reais), durante o período da acumulação ilegal, com correção monetária pelo INPC, desde a data da percepção indevida, até o efetivo pagamento, a ser revertido aos entes prejudicados; **b)** pagamento de multa civil, no valor de correspondente a **02 (duas) vezes o valor da remuneração mensal percebida pelo agente à época do fato**, nos cargos de **Procurador do Município de Itabi e Assessor Jurídico da Câmara de Vereadores de Nossa Senhora de Lourdes**, com correção pelo INPC, até a data do pagamento, a ser revertido ao fundo a que alude o art. 13 da Lei 7.347/85; por tudo resolvendo-se o mérito do processo, com fulcro no art. 269, I, do CPC;

Máxime tenha sido condenado, nessa Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, o Requerido continua atuando em inúmeros Municípios sergipanos, inclusive, Itabi (Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social) e Nossa Senhora de Lourdes, despejadamente.

Fato é que, além de ocupar aqueles 04 (quatro) cargos públicos supracitados na Ação Civil Pública, por Ato de Improbidade Administrativa n. 200969200235, ou seja, de **Procurador-Geral do Município de Itabi** (tendo sido admitido em 02/06/2008); **Procurador Municipal do Município de Nossa Senhora de Lourdes** (tendo sido admitido em 02/06/2008);



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**Assessor Jurídico da Câmara de Vereadores do Município de Nossa Senhora de Lourdes** (tendo sido admitido em 02/06/2008) e **Consultor Técnico Operacional da Governadoria Estadual, lotado na Defensoria Pública Estadual** (tendo sido admitido em 03/07/2008, com efeitos a partir de 30/05/2008), o Requerido, também, possuía, e **ainda**, possui contrato de Assessoria Jurídica, firmados por dispensa ou inexigibilidade de licitação, observem-se as informações colhidos do Portal da Transparência do E. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe:

QUANTIDADE POR ANO	ÓRGÃOS PÚBLICOS – DANTAS & NERY ADVOCACIA e ARLINDO JOSÉ NERY NETO								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2008	Governadoria Estadual	Prefeitura Itabi	Câmara Municipal de Nossa Senhora de Lourdes	Câmara Municipal Nossa Graccho Cardoso	Prefeitura Nossa Senhora de Lourdes				
2009	Câmara Municipal Itabi	Prefeitura Itabi							
2010	Câmara Municipal Itabi	Prefeitura Itabi	Câmara Municipal de Propriá						
2011	Câmara Municipal Itabi	Prefeitura Itabi	Fundo Municipal de Saúde Itabi						
2012	Câmara Municipal Itabi	Prefeitura Itabi	Prefeitura Nossa Senhora de Lourdes	Fundo Municipal de Saúde Itabi					
2013	Câmara Municipal Itabi	Prefeitura Itabi	Câmara Municipal de Amparo do São Francisco	Fundo Municipal de Saúde Itabi					
2014	Câmara Municipal Itabi	Câmara Municipal de São Francisco	Câmara Municipal de Amparo do São Francisco	Fundo Municipal de Saúde Itabi	Fundo de Assistência Social de Itabi	Prefeitura Gararu			



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

QUANTIDADE POR ANO	ÓRGÃOS PÚBLICOS – DANTAS & NERY ADVOCACIA e ARLINDO JOSÉ NERY NETO								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2015	Câmara Municipal Itabi	Câmara Municipal de São Francisco	Prefeitura Cumbe	Fundo Municipal de Saúde Itabi	Fundo de Assistência Social de Itabi	Fundo Municipal de Assistência Social de Amparo de São Francisco	Fundo Municipal De Saúde Cumbe		
2016	Câmara Municipal Itabi	Câmara Municipal de Telha	Prefeitura Cumbe	Fundo Municipal De Saúde Itabi	Fundo de Assistência Social de Itabi	Fundo Municipal de Assistência Social de Amparo de São Francisco	Fundo Municipal De Saúde Cumbe	Câmara Municipal Cumbe	Câmara Municipal Nossa Senhora de Lourdes

O causídico **ARLINDO JOSÉ NERY NETO** (CPF 010.726.135-90) atuou, **simultaneamente**, no **Município de Itabi**, como Procurador-Geral desse Ente Federativo e Assessor Jurídico, nos seguintes órgãos *lato sensu*, **Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Prefeitura e Câmara Municipal**, ao longo de **2008 a 2016**, proferindo pareceres jurídicos acerca da necessidade de se utilizar a dispensa ou inexibibilidade de licitação, **para a contratação de advogados ou escritórios de advocacia, beneficiando-se do conteúdo de seus próprios pareceres**, eis que vinha sendo contratado deste mesmo modo, no Município. Uma vez que quando fora contratado como Assessor Jurídico dos Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Saúde, quem proferia o parecer era o escritório **PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS** (CNPJ 09.364.966/0001-82), em consonância com fls. 2202/2203, 1880/1881, 1646/1647 e 1591/1592. Atente-se para parecer da lavra do causídico **ARLINDO JOSÉ NERY NETO** (CPF 010.726.135-90), nos autos do Procedimento Administrativo de Inexigibilidade n. 006/2009, de 15 de janeiro de 2009, *verbis*:

PARECER JURÍDICO Nº 031/2009.  
Objeto: Contratação de Serviços Advocatícios.  
Data do Contrato: 15 de janeiro de 2009.  
Empresa: **Paulo Ernani Advogados Associados**.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Versam os autos sobre contratação de Serviços advocatícios, através de processo de inexibilidade de licitação, com supedâneo no art. 25, inciso II, do Estatuto Federal das Licitações.

Prima facie, cabe ressaltar por oportuno, ser procedente a contratação sub exame, dada a singularidade através da vasta documentação ora colecionada. Tais atributos, afastam, sem a menor sombra de dúvidas, qualquer possibilidade de competição, no mercado de atuação do contratado.

Restou também provado nos autos, que a especialização do contratado é notória, e pode ser aferida através dos seguintes documentos trazidos ao processo:

- desempenho anterior, demonstrado através dos documentos anexados ao processo;
- grade curricular.

Passando à análise do termo contratual, detectamos de igual maneira, ter sido o mesmo elaborado em perfeita observância ao comando legal do art. 55, da Lei nº 8.666/93, e suas posteriores alterações.

Ante o exposto, estando provada a notória especialização da empresa PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS, assim como a singularidade dos serviços, opinamos favoravelmente pela formalização do contrato de forma direta, face a inviabilidade de competição.

É o parecer, s.m.j.

Itabi(SE), 06 de janeiro de 2009.

ARLINDO JOSÉ NERY NETO

PROCURADOR GERAL

OAB/SE Nº 4511

No que concerne aos processos de pagamento de **ARLINDO JOSÉ NERY NETO** e seu escritório **DANTAS & NERY ADVOCACIA**, os documentos foram encaminhados parcialmente, pela Prefeitura de Itabi/SE, além de existirem diversas incongruências, que levam a indícios de que não foram emitidos documentos fiscais corretamente, mormente tenha havido o regular pagamento: **(1)** Há pagamentos sem a correspondente nota fiscal, conforme fls. 1742 e 2415; e **(2)** Existem notas fiscais que não correspondem ao mês de pagamento, ou seja, o cheque não equivale ao mês de emissão da nota fiscal, fls. 2073/2076, 2085/2087, 2263/2265 e 2275/2277.

Outrossim, existem vários pagamentos realizados em um único mês, fls. 2415 e 2404 (dois valores de R\$ 1.500,00 – mil e quinhentos reais), fls. 2620 e 2626 (dois valores de R\$ 1.500,00 – mil e quinhentos reais).

Igualmente, o causídico **PAULO ERNANI DE MENEZES** (CPF 382.586.765-04), o qual é o sócio majoritário do Escritório **PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS** ou **PAULO ERNANI DE MEZESSES ADVOGADOS ASSOCIADOS** (CNPJ n. 09.364.966/0001-





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

82), que, **em 2008**, constituiu seu escritório e, sem detença, **em 2009**, firmou **20 (vinte) contratos**, por **dispensa e inexigibilidade de licitação**, com inúmeros Órgãos Públicos, no interior do Estado de Sergipe, conforme planilha a seguir, consoante as informações extraídas do Portal da Transparência do E. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, que atesta rendimentos no valor de **R\$ 8.733.883,09 (oito milhões, setecentos e trinta e três mil, oitocentos e oitenta e três reais e nove centavos)**, à guisa de qualquer competição, conforme a Lei n. 8.666/93:

QUANTIDADE POR ANO	ÓRGÃOS PÚBLICOS – PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
2009	PM Itabi	PM Nossa Senhora Aparecida	PM Brejo Grande	CM Brejo Grande	PM Barra dos Coqueiros	PM Indiaroba	PM Itaporanga D'Ajuda	PM Gararu	PM Pinhão	PM Maruim	CM Pacatuba	PM Neópolis	PM Nossa Senhora de Lourdes	CM Japaratuba	PM Pedra Mole	PM Poço Verde	PM Porto da Folha		PM Pedra Mole	
2010	PM Itabi	PM Nossa Senhora Aparecida	PM Brejo Grande	CM Brejo Grande	PM Barra dos Coqueiros	PM Indiaroba	PM Itaporanga D'Ajuda	PM Gararu	PM Pinhão	PM Maruim	CM Pacatuba	PM Neópolis	PM Nossa Senhora de Lourdes	CM Japaratuba	PM Pedra Mole		PM Porto da Folha		PM Pedra Mole	
2011	PM Itabi	PM Nossa Senhora Aparecida	PM Brejo Grande	CM Brejo Grande	PM Barra dos Coqueiros	PM Indiaroba	PM Itaporanga D'Ajuda	PM Gararu	PM Pinhão	PM Maruim	CM Pacatuba	FMS Gararu	PM Nossa Senhora de Lourdes	CM Japaratuba	PM Pedra Mole	PM Poço Verde	PM Porto da Folha	FMS Rosário Catete	PM Pedra Mole	PM Salgado
2012	PM Itabi	PM Nossa Senhora Aparecida	PM Brejo Grande	CM Brejo Grande	PM Barra dos Coqueiros	PM Indiaroba	PM Itaporanga D'Ajuda	PM Gararu	PM Pinhão	PM Maruim						PM Poço Verde				PM Salgado
2013	PM Itabi	PM Nossa Senhora Aparecida	PM Brejo Grande	CM Brejo Grande	PM Crisópolis	PM Arauá	PM Rosário do Catete									PM Poço Verde				PM Salgado
2014	PM Itabi	PM Nossa Senhora Aparecida	PM Areia Branca	CM Brejo Grande	PM Crisópolis	PM Arauá	PM Rosário do Catete									PM Poço Verde				
2015	PM Itabi	PM Nossa Senhora Aparecida	PM Areia Branca	PM Japoatã	PM Crisópolis	PM Arauá	PM Rosário do Catete									PM Poço Verde				





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

QUANTIDADE DE POR ANO	ÓRGÃOS PÚBLICOS – PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
2016	PM Itabi	PM Nossa Senhora Aparecida	PM Areia Branca		PM Cristinápolis	PM Arauá	PM Rosário do Catete									PM Poço Verde				
Abreviatura: PM = Prefeitura Municipal / CM = Câmara Municipal / FMS = Fundo Municipal de Saúde																				

Vislumram-se nos procedimentos administrativos alusivos à contratação desse Escritório, ao longo dos anos de **2009 a 2016**, ou seja, **por 07 (sete) anos**, argumentos sempre parecidos, os quais concernem às seguintes temáticas: **(1)** Necessidade de o Município manter um corpo jurídico organizado, para a sua Procuradoria inexistente; **(2)** Inviabilidade de licitação decorrente da impossibilidade jurídica ou técnica de competição; **(3)** Apesar de recém constituída, a empresa possui advogados cuja experiência na seara do direito público é reconhecida em todo o Estado de Sergipe; **(4)** O Município de Itabi não teve a oportunidade de organizar os seus serviços de Assessoria Jurídica, com o seu próprio pessoal, seja pela falta de qualificação profissional, seja pela rápida evolução da legislação que se abate diariamente sobre a Administração Municipal; **(5)** Alega-se que o conceito da empresa, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros justificaria a contratação; **(6)** Os equipamentos utilizados pela citada empresa atenderiam completamente seu corpo técnico; **(7)** Preço contratual encontra-se compatível com o praticado no âmbito da Administração Pública Municipal, conforme pesquisa de preço verbal de preços, realizada pela Comissão de Licitação. Atente-se, *verbis*:

#### **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E JUSTIFICATIVA**

A COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITABI, ESTADO DE SERGIPE, instituída nos termos da Portaria N.º 01/2009, de 02 de janeiro de 2009, vem justificar o caráter de inexigibilidade de licitação para possível contratação de serviços de assessoria jurídica entre o Município de ITABI e a **EMPRESA PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**, em conformidade com o art. 25, Inciso II da Lei Federal N.º 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pela Lei N.º 8.883, de 08 de junho de 1993 e suas alterações, e de acordo com os motivos adiante expostos:

CONSIDERANDO, preliminarmente, a importância da contratação dos aludidos serviços, face à necessidade precípua do Poder Público em manter a organização do setor jurídico



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

municipal, através de um efetivo acompanhamento dos processos civis, administrativos, trabalhistas e eleitorais.

CONSIDERANDO, que a inviabilidade de licitação, ocorre diante da impossibilidade jurídica ou técnica de competição, e na realidade é uma das hipóteses de excepcionalidade à regra que se refere o Art. 3º, da Lei n.º 8.666/93, da qual se obriga a Administração Pública de sempre licitar.

CONSIDERANDO, que a EMPRESA **PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS** apesar de recém constituída, possui em seu quadro associativo advogados cuja experiência na seara do direito público é reconhecida em todo o Estado de Sergipe.

CONSIDERANDO, que pelas dificuldades impostas pelo modelo econômico atual, o Município de Itabi, não teve a oportunidade de organizar os seus serviços de assessoria jurídica com o seu próprio pessoal, seja pela falta de qualificação profissional, seja pela rápida evolução da legislação que se abate diariamente sobre a Administração Municipal, requerendo, destarte, a existência de uma perfeita e saudável consultoria jurídica completa, e que transmita a segurança para a Municipalidade, através da sua confiabilidade operacional. Assim, se vê na premência da contratação de serviços técnicos, onde no universo do Estado de Sergipe, através de seu corpo técnico se configura com conceito de notória especialização pelos relevantes serviços que vêm prestando a diversos Municípios do nosso Estado.

CONSIDERANDO, que os serviços a serem prestados, são daqueles que taxativamente se arrima nos perfilhados no Art. 13, o que com precisão, encontra amparo no inciso III do mesmo artigo, porquanto, os serviços de assessoria ou consultorias técnicas e auditorias financeiras, estão elencadas naquele dispositivo legal. Frise-se ainda, por oportuno, que o inciso III, do Art. 13, da Lei nº 8.666/93 se reporta a assessoria ou consultoria técnicas...” de forma bem abrangente, não fazendo assim quaisquer restrições a consultoria técnico financeira e tributária.

CONSIDERANDO, que, em muito boa hora, o parágrafo primeiro, do Art. 25, da Lei de Licitações, delimitou a questão da notória especialização, ao dispor:

“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.”

CONSIDERANDO, que a Empresa Paulo Ernani Advogados Associados preenche os requisitos exigidos no parágrafo acima transcrito, conforme se depreende da vasta documentação que acompanha e institui a presente justificativa, corroborada pela lição do imortal administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

“...serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinários, são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral – aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou estágios de aperfeiçoamento”.

CONSIDERANDO, que os equipamentos utilizados pela citada empresa, atendem completamente em seu corpo técnico, justamente para prestar a seus clientes um serviço diferenciado e altamente qualificado.

CONSIDERANDO, que a empresa Paulo Ernani Advogados Associados conserva um comportamento ético exemplar e um bom entendimento com os órgãos públicos que se relacionam com este Município.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

CONSIDERANDO, fale os motivos acima elencados, que a empresa Paulo Ernani Advogados Associados, no campo de sua especialidade, preenche os requisitos estabelecidos no Art. 25, § 1º, do Estatuto Federal das Licitações e Contratos Administrativos.

CONSIDERANDO, por derradeiro, que o preço contratual a ser pactuado, encontra-se compatível com o praticado no âmbito da Administração Pública Municipal, em se tratando de profissionais deste naipe, conforme pesquisa de preço verbal de preços, realizada por esta Comissão junto a outros profissionais do ramo pertinente ao objeto a ser contratado, tendo a empresa Paulo Ernani Advogados Associados, sempre obtido preço inferior ao praticado pelas outras empresas e/ou pessoas físicas.

[...]

Itabi, 05 de janeiro de 2009.

Comissão de Licitação.

O **primeiro** considerando é inconciliável com as provas dos autos do Inquérito Civil, pois o Município de Itabi/SE, **sempre possuiu Procurador-Geral ou Assessor Jurídico-Administrativo comissionado**. Incongruente, também, tal argumento, eis que o profissional, ao longo dos anos 2009 a 2010, era exatamente o advogado, **ARLINDO JOSÉ NERY NETO**, contratado **diversas vezes** por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme documentos juntados, sob o argumento de “notória especialização e alta capacitação”.

O **segundo** considerando, alusivo à **inviabilidade de licitação, em razão da impossibilidade jurídica ou técnica de competição**, igualmente, é contrariado pelas provas dos autos, eis que o Município poderia licitar e abrir a concorrência, para que **inúmeros** escritórios de advocacia existentes no **Estado de Sergipe, quiçá fora** dele fossem chamados a concorrer e ampliar a salutar competição, o que beneficiaria os munícipes, com **preços mais vantajosos**.

Releva destacar, neste passo, que a notória empresa, **EMPRESA PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**, já no segundo ano de constituição, e no quinto mês da prestação de serviço no Município de Itabi/SE, em **maio de 2009**, passou a apresentar Certidão Federal Conjunta Positiva com Efeitos de Negativa, vindo a apresentar certidão regular, apenas, em **janeiro de 2015**.

O **terceiro** considerando, a que alude ao fato de a empresar ser recém constituída, mas, ainda assim, possuir advogados cuja experiência na seara do direito público é reconhecida em



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

todo o Estado de Sergipe, **não foi provada nos autos**, pois não foram juntados quaisquer documentos no procedimento de inexistência acerca do aduzido. Pelo contrário, não há documentos capazes de provar que os **sócios e funcionários da empresa** tenham quaisquer titulações especiais, tais como **mestrado, doutorado ou pós-doutorado**, são, apenas, graduados, como todo e qualquer bacharel. Com efeito, os certificados juntados tratam-se de cursos de curtíssima duração, que a maior parte dos alunos fazem, quando ainda nos bancos dos cursos de Direito.

O **quarto** considerando, demonstra a **desorganização administrativa do Município de Itabi/SE**, eis que aduz que não teve a oportunidade de organizar os seus serviços de Assessoria Jurídica, com o seu próprio pessoal, seja pela **falta de qualificação profissional**, seja pela **rápida evolução da legislação**, que se abate diariamente sobre a Administração Municipal. Ocorre que, **sempre, possuiu um Procurador-Geral ou Assistente Jurídico-administrativo comissionado, ARLINDO JOSÉ NERY NETO**, que não tem qualificação profissional (segundo as palavras da Administração)!? Mas, ainda, assim foi contratado por dispensa ou inexistência de licitação????!!!!

Pontue-se, ainda, que a desorganização administrativa **não é motivo** para a contratação por meio de dispensa ou inexistência de licitação, pelo contrário. Isso porque a Lei n. 8.666/03 confere ao administrador público a possibilidade de contratar, excepcionalmente, sem a realização do procedimento licitatório, os bens e serviços necessários, para fazer frente a situações inesperadas, as quais representem risco de dano a vida e ao patrimônio da população, pois, nem sempre, é possível atender ao regramento ordinário da competição por meio da licitação. Tais circunstâncias, todavia, não devem ser confundidas com aquelas oriundas da desorganização administrativa, em que o gestor encontra-se diante de necessidades que deveriam ter sido resolvidas por meio de regular licitação.

O **quinto** considerando alega que o conceito da empresa, **EMPRESA PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**, no campo de sua especialidade, **decorrente de**



**ESTADO DE SERGIPE  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU  
DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros justificaria** a contratação, entretanto nenhum documento foi juntado ao procedimento licitatório, para fazer prova do aduzido. Surpreendente tal argumento, especialmente nos idos do **ano 2009, quando a empresa era, ainda, recém-criada**. Outrossim, mesmo depois disso, os documentos juntados, nos procedimentos de inexigibilidade, foram os contratos firmados com os demais Órgãos Públicos, não havendo, de fato, nada de especial, que justificasse tal considerando.

Do mesmo modo, o **sexto** considerando, acerca de que os **equipamentos utilizados pela citada empresa**, atenderiam completamente, em seu corpo técnico, não passou de alegação, eis que não existem documentos nos autos do procedimento de inexigibilidade capazes de provar o aduzido. Veja-se:



O **último** considerando, sétimo, trata da pesquisa de preço contratual a ser pactuado, alegam que o preço encontra-se compatível com o praticado no âmbito da Administração Pública Municipal, e confessam que a **pesquisa de preços foi realizada verbalmente**, portanto não há provas de que tenha sido realizada pela Comissão de Licitação.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Outrossim, percebe-se limpidamente o equívoco do Presidente da Comissão de Licitação ao justificar os preços, afirmando que a “notoriedade e especialidade” encontra-se “serviços a serem prestados”, pois esta não existe, conforme se verá mais adiante com maior detalhamento, observe-se, fl. 285, *ipsis litteris*:

**JUSTIFICATIVA DE PREÇOS**

Lei Federal nº 8.666/93, art. 26, parágrafo único, III

Certifico para os devidos fins, que antes de ser realizada a contratação da empresa PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS para prestar serviços de Assessoria técnico-jurídico verifiquei que, pelo volume dos serviços que serão executados (estimativa em 2011) e considerando-se os preços atualmente praticados no mercado e contemplados pela tabela da Ordem dos Advogados do Brasil, além da notoriedade do contratado, que o valor proposto está compatível com o preço do mercado, mesmo sabendo que este não se vincula estritamente ao presente caso, em razão da razão da notoriedade e especialidade dos serviços a serem prestados.

Sendo assim o valor total de R\$ 33.000,00 (trinta e três reais), foi o mais vantajoso para o Erário, segundo o resultado de nossa consulta, estando pois, atendida exigência do art. 26, inciso III, da lei das licitações e contratos.

Itabi, 02 de janeiro de 2012.

Ocorre que não foram juntados documentos alusivos à prefalada pesquisa de preço, ademais o valor pago, em **2011**, para o escritório **PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS** foi o de **R\$ 52.955,00 (cinquenta e dois mil, novecentos e cinquenta e cinco reais)**, muito distante do valor citado, na dita pesquisa.

Releva destacar que existe mais de um pagamento por mês, por diversas vezes, ao longo da prestação de serviços do escritório **PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**, especialmente, nos meses de **dezembro e janeiro**. Tal causa espécie, quando se considerada que, em dezembro, inicia-se o recesso forense, no dia 20 de dezembro.

Atente-se para as datas e valores constantes nas: **fls. 263**, 06/12/10, R\$ 4.137,00 (quatro mil, cento e trinta e sete reais); às **fls. 340**, 30/12/10, R\$ 4.137,00 (quatro mil, cento e trinta e sete reais); às **fls. 507**, 03/01/12, R\$ 3.944,92 (três mil, novecentos e quarenta e quatro reais e noventa e dois centavos); às **fls. 519**, 02/01/12, R\$ 5.417,50 (cinco mil, quatrocentos e dezessete reais e cinquenta centavos); às **fls. 632**, 03/12/12, R\$ 5.417,50 (cinco mil, quatrocentos e dezessete





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

reais e cinquenta centavos); às **fls. 810**, 27/12/12, R\$ 4.514,58 (quatro mil, quinhentos e quatorze reais e cinquenta e oito centavos); às **fls. 941**, 02/12/13, R\$ 5.417,50 (cinco mil, quatrocentos e dezessete reais e cinquenta centavos); às **fls. 1180**, 02/12/14, R\$ 5.713,00 (cinco mil, setecentos e treze reais); às **fls. 1083**, 30/12/13, R\$ 5.713,00 (cinco mil, setecentos e treze reais); às **fls. 1528**, 03/12/15, R\$ 6.000,00 (seis mil reais); às **fls. 1539**, 30/12/15, R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

Frise-se que foi constatada, nos diversos procedimentos de pagamento juntados, como o **Volume V**, (fls. 1083/1111), deste Inquérito Civil n. 38.16.01.0048, a ausência dos documentos obrigatórios exigidos, pelo art. 29, da Lei n. 8.666/93, que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista, da empresa **PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**, no momento do pagamento da prestação de serviços.

Com relação ao advogado, **GEORGE LUIZ MATOS SILVA**, este, igualmente, foi contratado por dispensa ou inexigibilidade de licitação, ao longo dos anos de **2012 a 2014**, pelo Município de Itabi, prestando serviços jurídicos na Prefeitura, Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Saúde, conforme documentos juntados.

Os documentos alusivos a este causídico foram encaminhados, da mesma forma, parcialmente, pela Prefeitura de Itabi/SE, além de existirem **diversas incongruências**, que levam a indícios de que não foram emitidos documentos fiscais, sobretudo tenha havido a regular contraprestação financeira pela municipalidade: **(1)** Há pagamentos sem a correspondente nota fiscal ou documento equivalente, pelo prestador de serviços, conforme Volume XII; e **(2)** Dois pagamentos em um único mês, conforme datas e valores a seguir elencados: fl. 2578, 01/03/13, R\$ 1.900,00 (mil e novecentos reais) e fl. 2513, 12/03/13, R\$ 1.900,00 (mil e novecentos reais);

No que concerne a empresa TCRA, esta foi contratada para prestar assessoria e consultoria técnica em licitações e contratos administrativos, recebendo no período de **2011 a 2015** o valor de **R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais)**, em que pese o Município de Itabi/SE possuir, também, **(1) Escritório de Advocacia, PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS;**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**Procurador-Geral do Município ou Assessor Jurídico, a depender da situação, por meio do advogado (2) ARLINDO JOSÉ NERY NETO ou da empresa (3) DANTAS & NERY ADVOCACIA e, ainda, por meio de (4) Cargo Comissionado.**

Como se não bastasse, o Município de Itabi/SE, também, possui **(5) servidora pública concursada, EDINA NUNES DOS SANTOS**, ao longo dos anos de **2008 a 2016**, ocupou a posição de membro da Comissão Permanente de Licitação, por diversas vezes, que, igualmente, trabalha como consultora, em diversos Municípios, como **Pregoeira!**

De acordo com informações extraídas do Portal da Transparência do E. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, **(6) EDINA NUNES DOS SANTOS**, já atuou como Pregoeira nos Municípios de: Gararu, Nossa Senhora de Lourdes e Santana de São Francisco.

Mas, ainda, **parece pouco**, para os Administradores do Município de Itabi, em Sergipe, Ente Federativo com, aproximadamente, 4.972 (quatro mil, novecentos e setenta e dois habitantes), com área de 184,423 (cento e oitenta e quatro mil e quatrocentos e vinte e três metros quadrados) e instalado em 31 de janeiro de 1955, conforme o Instituto Brasileiro de Estatística – IBGE.

Pois, há, também, outra empresa de Consultoria Jurídica atuando no Município, trata-se da **(7) G. S. SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA E CONSULTORIA LTDA.**, contratada, para prestar auxílio tributário a Secretaria de Finanças, de modo que a edilidade despendeu com esta empresa o valor de **R\$ 18.839,24 (dezoito mil, oitocentos e trinta e nove reais e vinte e quatro centavos)**.

Não se pode esquecer, por óbvio, do **(8) outro causídico**, também, contratado pelo Município, **GEORGE LUIZ MATOS SILVA**.

**Para bem entender, a presente Ação Civil Pública, por Ato de Improbidade**





**ESTADO DE SERGIPE  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU  
DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**Administrativa, será preciso esclarecer os fatos a seguir, por possuírem estreita ligação com os que se perseguem na presente demanda.**

**De logo, S A L I E N T O que se tratam de F A T O S que surgiram ao longo das investigações e são perseguidos em Inquéritos Cíveis próprios, não sendo objeto da presente Ação Civil Pública.**

**Contudo, demonstram os gastos públicos do Município de Itabi/SE, bem como, no mínimo, a falta de assessoramento jurídico-administrativo, ou, o dolo ou a culpa, quando da infração das normas jurídicas e princípios administrativos, do ordenamento jurídico constitucional brasileiro.**

O Ministério Público do Estado de Sergipe firmou, em **18 de outubro de 2016**, **Termo de Cooperação Técnica**, com o E. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, visando estabelecer mecanismos de cooperação técnica entre o TCE/SE e o MPSE, que visem aprimorar a atuação conjunta de ambas as instituições na repressão de atos contrários a regular aplicação dos recursos públicos, pela administração pública estadual e municipal, em Sergipe.

Em razão desse Termo de Cooperação Técnica, foi deflagrada a “Operação Antidesmonte”, na **Comarca de Gararu**, e no Município de Itabi/SE, por meio da **Portaria n. 089, de 15 de outubro de 2016**, com a instauração do **Inquérito Civil n. 38.16.01.0199**.

Em **25 de outubro de 2016**, foi realizada **Audiência Pública**, na Sede da Comarca de Gararu/SE, com a presença de todos os atuais Prefeitos, na época, e os Prefeitos eleitos, para que fossem esclarecidos os objetivos da “**Operação Antidesmonte**”, bem como incitá-los a colaborar com as atividades que viriam a ser engendradas, pelo Ministério Público do Estado de Sergipe e o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Com efeito, **Portaria n. 089, de 15 de outubro de 2016**, foi encaminhada, tanto



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

ao Prefeito, na época, **RUBENS FEITOSA MELO**, quanto ao Prefeito eleito, **MANOEL OLIVEIRA SILVA**, de Itabi, para que estes instaurassem, no prazo de 10 (dez) dias, “**Comissão de Transição**”, nos seguintes termos, *verbis*:

III – Oficie-se ao Prefeito de Itabi para que, no **prazo de 10 (dez) dias**, INSTAURE e INFORME a esta Promotoria de Justiça a composição da **COMISSÃO DE TRANSIÇÃO**, com membros da atual gestão e da gestão futura, que deverá atender, em relação à equipe da atual gestão, ao que segue:

1) Servidores designados pelo Prefeito em fim de mandato, incumbidos de repassar informações e documentos à Comissão de Transição, contando, no mínimo, com 01 (um) representante de cada uma das seguintes áreas: Controle Interno, Finanças, Administração e Previdência, nos municípios onde houver Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído;

IV – Oficie-se ao candidato eleito Prefeito para que informe, no prazo de 10 (dez) dias, ao Prefeito em exercício e a esta Promotoria de Justiça a relação dos componentes da Comissão de Transição, com no mínimo 2 (dois) e no máximo 4 (quatro) membros, inclusive com a indicação do seu coordenador, a quem compete requisitar informações aos órgãos e às entidades da Administração Pública.

V – À comissão, formada nos moldes delineados acima, deverão ser entregues os seguintes documentos e informações:

1) Plano Plurianual – PPA;

2) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, para o exercício seguinte, contendo, se for o caso, os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, previstos nos artigos 4º e 5º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000;

3) Lei Orçamentária Anual – LOA, para o exercício seguinte;

4) Demonstrativo dos saldos disponíveis transferidos do exercício findo para o exercício seguinte, da seguinte forma:

a) termo de conferência de saldos em caixa, onde se firmará valor em moeda corrente encontrado nos cofres municipais na data da prestação das informações à comissão de transição, e, ainda, os cheques em poder da Tesouraria;

b) termo de conferência de saldos em bancos, onde serão anotados os saldos de todas as contas mantidas pelo Poder Executivo, acompanhado de extratos que indiquem expressamente o valor existente na data da prestação das informações à comissão de transição;

c) conciliação bancária, contendo data, número do cheque, banco e valor;

d) relação de valores pertencentes a terceiros e regularmente confiados à guarda da Tesouraria;

5) Demonstrativo dos restos a pagar distinguindo-se os empenhos liquidados/processados e os não processados, referentes aos exercícios anteriores àqueles relativos ao exercício findo, com cópias dos respectivos empenhos;

6) Demonstrativos da Dívida Fundada Interna, bem como de operações de créditos por antecipação de receitas;

7) Relações dos documentos financeiros, decorrentes de contratos de execução de obras, consórcios, parcelamentos, convênios e outros não concluídos até o término do mandato atual, contendo as seguintes informações:

a) identificação das partes;



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

- b) data de início e término do ato;
- c) valor pago e saldo a pagar;
- d) posição da meta alcançada;
- e) posição quanto à prestação de contas junto aos órgãos fiscalizadores;
- 8) Termos de ajuste de conduta e de gestão firmados;
- 9) Relação atualizada dos bens móveis e imóveis que compõem o patrimônio do Poder Executivo;
- 10) Relação dos bens de consumo existentes em almoxarifado;
- 11) Relação e situação dos servidores, em face do seu regime jurídico e quadro de pessoal regularmente aprovado por lei, para fins de averiguação das admissões efetuadas, observando-se:
  - a) servidores estáveis, assim considerados por força do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil, se houver;
  - b) servidores pertencentes ao quadro suplementar, por força do não enquadramento no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil, se houver;
  - c) servidores admitidos através de concurso público, indicando seus vencimentos iniciais e data de admissão, bem como o protocolo de sua remessa ao Tribunal de Contas;
  - d) pessoal admitido mediante contratos temporários por prazo determinado;
- 12) Cópia dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal referentes ao exercício findo, devendo apresentar os anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 5º bimestre e os anexos do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º quadrimestre/1º semestre, uma vez que o restante terá como prazo janeiro do exercício seguinte, bem como cópia das atas das audiências públicas realizadas;
- 13) Relação dos precatórios;
- 14) Relação dos programas (*softwares*) utilizados pela administração pública e suas respectivas senhas de acesso exclusivamente para consulta;
- 15) Demonstrativo das obras em andamento, com resumo dos saldos a pagar e percentual que indique o seu estágio de execução;
- 16) Relatório circunstanciado da situação atuarial e patrimonial do(s) órgão (s) previdenciário(s), caso o Estado ou Município possua regime próprio de previdência.

Seguindo tais orientações, o Prefeito Eleito, **MANOEL OLIVEIRA SILVA**, encaminhou o Ofício n. 02/2016, de 03 de novembro de 2016, informando que constituíra a tal “**Equipe de Transição**”, composta dos seguintes membros: “**EDINA NUNES DOS SANTOS, SÉRGIO CARLSON GOMES DE SÁ e FÁBIO DA SILVA VIEIRA**”.

Ainda no âmbito da “**Operação Antidesmonte**” foram expedidas duas **Recomendações, n. 010 e n. 015**, ambas, de **15 de outubro de 2016**, pela Promotoria de Justiça de Gararu/SE, tanto para o então Prefeito **RUBENS FEITOSA MELO**, quanto para o Prefeito recém-eleito, **MANOEL OLIVEIRA SILVA**, visando à preservação do patrimônio público municipal, e, especificamente, para que a edilidade, *verbis*:



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

6) PROMOVA LICITAÇÃO SEMPRE antes da contratação de empresa para o fornecimento de produto ou de serviço, salvo quando for hipótese de sua dispensa ou inexigibilidade. Advirto que a contratação de empresa sem licitação, dispensando-se ou inexigindo-se indevidamente sua realização, configura o crime do art. 89 da Lei nº 8.666/93 (punido com pena de 3 a 5 anos de detenção e multa), bem como o ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92 (punido com perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, pagamento de multa civil de até 2 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 5 anos, sem prejuízo da ter que ressarcir integralmente o dano que houver);

7) ABSTENHA-SE DE CONVIDAR OU DE HABILITAR NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS empresas inquestionavelmente “de fachada”, a exemplo daquelas cujos sócios são “laranjas”, que não possuam empregados, movimentação financeira compatível com o valor e o objeto do contrato, e que não possuam sede verdadeira de funcionamento. Advirto que a aceitação consciente dessas empresas ou o convite deliberado às mesmas macula a licitude do processo licitatório e pode configurar o crime do art. 90 da Lei nº 8.666/93 (punido com pena de 2 a 4 anos de detenção e multa), bem como o ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92 (punido com perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, pagamento de multa civil de até 2 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 5 anos, sem prejuízo da ter que ressarcir integralmente o dano que houver);

8) ABSTENHA-SE DE SIMULAR A REALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE LICITAÇÃO, isto é, de confeccionar documentos para dar a entender que a contratação de uma determinada empresa foi antecedida de uma licitação, quando na realidade não o foi. Advirto que a confecção de documentos para simular a realização de licitações que, em verdade, não ocorreram pode configurar os crimes de falsificação de documentos previstos nos arts. 297, 298 e 299 do Código Penal (punidos com penas de reclusão, de 2 a 6 anos, o primeiro, e 1 a 5 anos, os dois últimos, além de multa), bem como o ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da Lei 8.429/92 (punido com perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, pagamento de multa civil de até 2 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 5 anos, sem prejuízo da ter que ressarcir integralmente o dano que houver);

9) ABSTENHA-SE DE EMITIR CHEQUES NOMINAIS À PRÓPRIA PREFEITURA, sacando-os, em seguida, na boca do caixa. Nos termos do art. 20, *caput*, da Instrução Normativa nº 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, os saques de recursos depositados em contas de convênios/contratos de repasse só podem ocorrer mediante cheque nominal à empresa ou pessoa física contratada, ou mediante ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil em que fiquem identificados sua destinação e o credor. Advirto que inobservância dessa regra pode configurar o crime previsto no art. 1º, V, do Decreto-lei nº 201/67 (punido com pena de detenção de 3 meses a 3 anos e inabilitação, pelo prazo de 5 anos, para o exercício de qualquer cargo ou função pública), e o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, XI, da Lei 8.429/92 (punido com perda da função pública, suspensão dos direitos



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

políticos de 3 a 5 anos, pagamento de multa civil de até 100 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 3 anos, sem prejuízo da ter que ressarcir integralmente o dano que houver), sem prejuízo da configuração do crime de peculato (art. 1º, I, do Decreto-lei nº 201/67 ou art. 312 do Código Penal), caso verificado que o dinheiro foi desviado em favor de alguém diferente do contratado, para fins estranhos aos do convênio;

No cerne desta Operação foram identificados pagamentos sob o título de **contribuições para eventos** ou, apenas, **contribuições**, ao longo de **2009 a 2016**, no montante de **R\$ 346.490,36 (trezentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e noventa reais e trinta e seis centavos)**.

Este Órgão do Ministério Público, nos autos do **Inquérito Civil n. 34.14.01.0065**, ouviu **72 (setenta e dois) beneficiários das subvenções**, concluindo que: **(1)** Não havia lei específica autorizativa das subvenções; **(2)** Houve doações para moradores de outros Municípios e Estados; **(3)** As subvenções eram concedidas, para festas, formaturas, inaugurações de comércios, realização de bingos etc.; **(4)** Houve doações em período vedado, pela legislação eleitoral; **(5)** A única exigência concernente à prestação de contas dos recursos subvencionados, em relação às festas, era a apresentação de fotografias do evento. **(6)** Os pedidos eram realizados diretamente ao então Prefeito, **RUBENS FEITOSA MELO**. **(7)** Existiram doações feitas em espécie. **(8)** Houve registro de subvenções, para pessoas que alegam não terem recebido os valores.

Ademais, foi identificado que ao longo dos anos de 2008 a 2016, o Município de Itabi/SE despendeu com festividades, por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação o valor de **R\$ 3.790.675,70 (três milhões, setecentos e noventa mil, seiscentos e setenta e cinco reais e setenta centavos)**, ocorre que o ex-Prefeito, **RUBENS FEITOSA MELO**, é **proprietário** do “**PARQUE DA VAQUEJADA RUBENS FEITOSA MELO**”, local em que é realizado a maior parte dos eventos do Município.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**



Portanto, **conscientes** estavam os Gestores Públicos de Itabi/SE da necessidade de atuarem com parcimônia nos gastos públicos e na estrita observância à legislação.

O Ministério Público do Estado de Sergipe, também, promoveu, em parceria com o Ministério Público Federal, a **Fiscalização Preventiva Integrada da Tríplice Divisa, no Baixo São Francisco – FPI**, com a participação de **400 (quatrocentos) profissionais**, e que envolveu os **Estados de Alagoas, Bahia e Sergipe**.

Diversos **Promotores de Justiça, Procuradores da República e Técnicos de 56 (cinquenta e seis) instituições e entidades** dedicaram-se em uma grande força-tarefa, na tentativa de salvar o Rio São Francisco, considerado como elemento fundamental na integração nacional. A FPI, igualmente, teve como missão cuidar da saúde e da segurança do trabalho dos ribeirinhos e dos patrimônios natural e cultural dos Municípios que integram a Bacia Hidrográfica do Rio São





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Francisco.

Na primeira FPI conjunta, os trabalhos foram coordenados pelas unidades do Ministério Público Estadual e Federal de Alagoas, Bahia e Sergipe e pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF). Na metodologia de trabalho, cada Estado estudou quais eram os tipos de degradação ambiental mais comuns na sua Região, apontando os alvos que seriam fiscalizados.

Dessa maneira, na Comarca de Gararu, tanto na Sede, quanto nos Distritos de Canhoba, Itabi e Nossa Senhora de Lourdes, foram identificadas diversas irregularidades ambientais, em especial, o **abate irregular de animais, para consumo humano**.

Enfatize-se, que mesmo irregularidades tangenciais, como aquelas que se relacionam ao **meio ambiente do trabalho** foram identificadas nos Municípios que congregam a Comarca, *verbi gratia*, igualmente, com o auxílio da “Operação Antidesmonte” que, mais de 100 (cem) trabalhadores, no Município de **Itabi/SE**, **ao longo de 30 (trinta) anos, contratou irregularmente, em completo desrespeito à legislação trabalhista e à Lei de Licitações (8.666/93), trabalhadores, para atuarem nos serviços de limpeza.**

**Rios de dinheiro foram gastos<sup>1</sup>**, com tais trabalhadores irregulares, melhor seria usar a expressão “escravos modernos”, os quais jamais tiveram seus direitos trabalhistas considerados, tais irregularidades são **alvo do Inquérito Civil n. 38.16.01.0231, bem como de Inquérito Policial, eis que inúmeras vítimas aduzem que não receberam os valores consignados pelo Município de Itabi/SE nas planilhas de pagamento.**

**Pois bem, este Município de Itabi/SE possui 06 (seis) conjuntos de empresas, consultorias e advogados, os quais prestam assessoramento jurídico-administrativo, ainda**

---

1 “Onde a Caatinga é mais seca, irmão das almas, onde uma terra que não dá nem planta brava.” (João Cabral de Mello Neto)



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**assim agiu na plena ilegalidade. Pergunta-se: onde estavam estes profissionais?**

Outra irregularidade verificada pela FPI, que já era objeto de ações judiciais e **Inquérito Civil n. 38.16.01.0202**, todos, movidos, pelo Ministério Público do Estado de Sergipe é a situação do matadouros da região. Pontuo que, **apenas**, o Município de Itabi/SE possui um **simulacro** de Matadouro Público, pois aqueles que existiam nos demais Municípios foram **interditados** em razão das **gravíssimas irregularidades** encontradas, pela EMDAGRO – Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe, DIVISA – Divisão de Vigilância Sanitária e pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, em razão de a coletividade daquele Município estar exposta a uma séria de doenças.

Como se não bastassem os riscos diretos à saúde humana, o funcionamento dos Matadouros Públicos Municipais, também, agredia o meio ambiente, pois funcionavam desatendendo a legislação ambiental (Lei n. 1.976, regulamentada pelo Decreto n.o 8.468/76), pois não dispunham de rede de esgoto adequada, sendo certo que pela ausência de equipamentos de higienização, os resíduos líquidos e sólidos, que restam do abate, contaminaram o meio ambiente.

Fato é que os 04 (quatro) Municípios tiveram seus Matadouros Públicos interditados, conforme se vislumbra dos autos dos processos **201160100012** – Canhoba; **200069010082** – Gararu; **200969000287** – Gararu; **200069110047** – Itabi; e **200069010083** – Nossa Senhora de Lourdes.

Após mais de **18 (dezoito) anos**, não se pode dizer que houve eficácia de quaisquer das decisões tomadas nos autos dos processos citados, em especial daquela n. **200969000287**, movido pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, eis que após o encerramento das atividades de todos os Matadouros Públicos Municipais, o de Itabi/SE permaneceu em funcionamento, mesmo, operando de forma irregular.

Outrossim, os animais passaram a ser mortos em abatedouros clandestinos, em





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**péssimas condições de salubridade**, sem que os demais federativos tomassem as providências devidas, para solucionar os problemas, de modo que a população de Canhoba, Gararu, Itabi e Nossa Senhora de Lourdes **encontra-se em risco**.

Diligenciando no sentido de que tal situação sofresse alteração, **no curso da realização da FPI**, foram realizadas Audiências Públicas, desvelando-se o Ministério Público do Estado de Sergipe, por meio da Promotoria de Justiça de Gararu/SE a firmar um **Termo de Ajustamento de Conduta com os Municípios de Nossa Senhora de Lourdes, Itabi, Canhoba, Gararu e Porto da Folha**, contudo tais Municípios **recusaram-se** a entabular um acordo, para a construção de um Matadouro Regionalizado, aceitando, apenas, **utilizar o Matadouro Público de Itabi, em conjunto**.

Entretanto, durante a realização da FPI, o Matadouro de Itabi/SE, que, hodiernamente, atende aos 04 (quatro) Municípios, **foi fiscalizado**, encontrando-se em condições precárias de funcionamento, por **“fazer funcionar empreendimento potencialmente poluidor sem nenhum controle ambiental, com o lançamento de efluentes a céu aberto e realizando o abate de animais com ferramentas que provocam dor e sofrimento aos mesmos, o que além de infringir a legislação comete infrações de natureza grave”**, de modo que restou consignado pela autoridade ambiental, *verbis*:

**No dia 25/11/2016, às 16:50h, em vistoria técnica realizada no Matadouro Municipal de Itabi, localizado na Rua Pingo do Ouro, S/N, sob coordenada UTM (24L 070336/8880225), constatou-se que o empreendimento está operando em área residencial e urbana e contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes em desacordo com a Resolução CONAMA 237/97 e Resolução CEMA 02/94 incorrendo no Artigo 66, caput, do Decreto Federal 6514/2008; prática de maus tratos aos animais com a utilização de ferramentas que provocam dor e sofrimento aos mesmos (uso de marreta) em desconformidade com os métodos de insensibilização de abate humanitário em desacordo com o art. 135, do Decreto 2244/97 incorrendo no art. 29 do Decreto Federal 6514/2008 e lançamento de forma irregular de efluentes líquidos gerados pela atividade de abate incorrendo no Art. 62, inciso V, do Decreto Federal 6514/2008.**

Por consequência o Município de Itabi/SE foi **notificado** para cumprir as



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

seguintes determinações, *ipsis litteris*:

1. Paralisação imediata da atividade de abate com ferramentas que provocam dor e sofrimento aos animais.
2. Desativação do empreendimento no prazo de 180 dias.

Em razão dessa **gravíssima situação**, em 12 de dezembro de 2017, foi **designada audiência pública**, em **caráter emergencial**, **DEVIDAMENTE MARCADA COM ANTECIDÊNCIA, DURANTE A REALIZAÇÃO DE OUTRA AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA NO DIA 28 DE NOVEMBRO DE 2016**, em que estiveram presentes o **Prefeito Eleito** e o **Secretário de Saúde**, que acompanhou a fiscalização, no Matadouro Público de Itabi/SE, durante a FPI.

Assim, em 12 de dezembro de 2016, o conteúdo do Termo de Ajustamento de Conduta foi amplamente discutido com os 04 (quatro) entes federativos a possibilidade de pactuação pública, para a construção de um matadouro, porém **não foi possível o acordo entre os Municípios de Nossa Senhora de Lourdes, Itabi, Canhoba, Gararu e Porto da Folha**, de modo que as exigências do **Órgão do Meio Ambiente** ficaram esclarecidas, para todas as edilidades.

Hoje, os 05 (cinco) Municípios, que utilizam o Matadouro Público Municipal de Itabi, **TÊM PLENA CONSCIÊNCIA DE QUE SEU TERMO CHEGARÁ EM 25 DE MAIO DE 2017**, em razão das diversas **irregularidades constatadas**, especialmente, porque tal **Matadouro opera em área urbana e sem licença ambiental**.

**Releve-se, eis que é fundamental, que o Órgão Ambiental notificou o Município de Itabi/SE, em 27 de novembro de 2016, aplicando MULTA DIÁRIA, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em razão das irregularidades encontradas, acaso a situação permanecesse inalterada.**

Em razão dessa situação urgente, foram encetadas diversas Audiências Públicas,



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

reuniões e exortações, do Órgão Ministerial, às edilidades, para que sanassem as irregularidades, contudo, **ABSOLUTAMENTE, NADA** foi feito, até o momento, permanecendo os Municípios, em mora.

Fácil é concluir que, o valor da **multa ambiental** alça, no dia de hoje, o patamar de **R\$ 12.500.000,00 (doze milhões e quinhentos mil reais)**, além do fato de haver **Inquéritos Cíveis e solicitação de instauração de Inquérito Criminal, pela Promotoria de Justiça de Gararu**, em razão de **fatos ocorridos no Matadouro Público de Itabi/SE**, de responsabilidade dos 04 (quatro) Municípios, que congregam a Comarca.

A Promotoria de Justiça da Comarca de Gararu/SE, no dia **25 de março de 2014**, por meio do seu correspondente Órgão de Execução **celebrou** o **Termo de Compromisso Ajustamento de Conduta**, com o Município de Itabi/SE, representado, naquela oportunidade, pelo então Prefeito, **RUBENS FEITOSA MELO**, consoante se infere dos autos anexos, oriundos do **Inquérito Civil nº 38.14.01.0038**.

Pois bem. O **primeiro** Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta fora firmado, **25 de março de 2014**, há exatos **03 (três) anos**, diante da necessidade de realização de Concurso Público, para provimento de **variados cargos efetivos**, no Município de Itabi/SE.

Com efeito, diante da imperativa necessidade de solucionar o problema acima mencionado, que já perdurava **por longos anos**, o Município de Itabi/SE **assumiu, voluntariamente, no aludido Termo de Ajuste**, as obrigações assim delineadas, *verbis*:

Cláusula 1ª – O Município de Itabi COMPROMETE-SE a, até o dia 31 de dezembro de 2014, realizar, concluir e homologar Concurso Público para provimento dos **cargos** efetivos a serem criados através do Projeto de Lei nº 01/2014, de 17/03/2014.

Cláusula 2ª – O Município de Itabi COMPROMETE-SE a prever no Edital do Concurso Público os seguintes números de vagas para os cargos efetivos a serem criados através do Projeto de Lei nº 01/2014:



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

<b>CARGOS EFETIVOS – REGIME ESTATUTÁRIO</b>	<b>VAGAS</b>
Médico Clínico Geral	01 (uma)
Médico Pediatra	01 (uma)
Médico Psiquiatra	01 (uma)
Enfermeiro	02 (duas)
Auxiliar de Enfermagem	02 (duas)
Assistente Administrativo	04 (quatro)
Professor PNS (Nível Superior) – Matemática	01 (uma)
Professor PNS (Nível Superior) – Geografia	01 (uma)
Podador de Arvores	02 (duas)
Motorista	06 (seis)
Operador de Máquinas	03 (três)
Salva-Vidas	02 (duas)
<b>Procurador Jurídico</b>	<b>01 (uma)</b>
Contador	01 (uma)

Cláusula 3ª - O Município de Itabi COMPROMETE-SE a, dentro do prazo de vigência do concurso público, convocar e nomear todos os candidatos aprovados dentro do número de vagas previstas no Edital do certame a ser realizado, respeitando a ordem de classificação.

Cláusula 4ª - O Município de Itabi COMPROMETE-SE a, após a homologação do Concurso Público, rescindir todos os contratos de trabalho dos servidores contratados temporariamente que estejam exercendo as atribuições dos cargos efetivos previstos no referido certame, a fim de substituí-los pelos candidatos aprovados no concurso público.

Parágrafo Único - Os contratos temporários atualmente em vigor poderão ser prorrogados até a nomeação dos candidatos aprovados no Concurso Público, caso haja necessidade dos respectivos serviços.

Cláusula 5ª - O Município de Itabi COMPROMETE-SE a, após a homologação do Concurso Público e durante o prazo de vigência do certame, abster-se de contratar temporariamente servidores para exercerem as atribuições dos cargos efetivos previstos no Edital do concurso público, enquanto houver candidatos aprovados no certame, ressalvadas as hipóteses constitucionalmente previstas de contratação temporária de servidores públicos (art. 37, IX, da CF/88).

Cláusula 6ª - O ajustamento ora firmado será fiscalizado pelo Ministério Público e por qualquer interessado.

E, por estarem de acordo, firmam o presente termo, que valerá como título executivo extrajudicial, na forma do art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985, com vigência a partir desta data.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Ocorre que, até a **presente data**, **10 de abril de 2017**, apesar da edição da Lei nº 223/2014 (fls. 08/09, dos autos **201569100139**), o Município de Itabi/SE, por seu representante legal, **não cumpriu integralmente as obrigações acima mencionadas**, eis que **continua a contratar escritórios, advogados e consultorias jurídicas para atuarem no Município de Itabi/SE.**

Em razão disso, foi proposta a **Ação Civil Pública de Execução de Obrigação de Fazer Fundada em Título executivo Extrajudicial contra o Município de Itabi**, tombada sob o número **201469100049**, em razão da necessidade urgente de cumprimento das obrigações de fazer assumidas pelo Município, por meio do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado em **25 de março de 2014**, com o Ministério Público do Estado de Sergipe.

O então Prefeito de Itabi, **RUBENS FEITOSA MELO**, foi intimado pessoalmente da r. Decisão prolatada nos autos da Ação Civil Pública de Execução de Título Extrajudicial, que **determinou o pagamento da multa**, consoante se infere de certidão, constante nos respectivos autos, porém jamais arcou com a obrigação, em razão disso pugnou o *Parquet*:

Portanto, o débito exequendo, nesta data, assume o valor de **RS 263.000,00 (duzentos e sessenta e três mil reais)**, equivalente a 526 (quinhentos e vinte e seis) dias de descumprimento de decisão judicial.

Ressalte-se que o Município **não recorreu** da decisão exarada em **07 de julho de 2015**, eis que não constam quaisquer informações nos autos, bem como no Portal do E. Tribunal de Justiça, no Sistema SCP, registrado o inconformismo do Município, portanto, **válido e eficaz** são os comandos ali inseridos, permitindo, neste momento, a execução da decisão que antecipou os efeitos da tutela, consoante autorizam a doutrina e jurisprudência pátrias.

Até o presente momento, não se tem notícia, nos autos, de que tenha honrado, com a obrigação judicial imposta.

Em **12 de dezembro de 2016**, como já aludido alhures, o Ministério Público do Estado de Sergipe realizou Audiência Pública, tendo firmado novo Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, **exclusivamente**, com o **Município de Gararu e de Itabi**, eis que os



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Municípios de Canhoba e Nossa Senhora de Lourdes **não** aceitaram tal compromisso, **em que pese o Agravante alegar o contrário.**

Pondere-se que as questões **subjacentes**, ao Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, remontam os **Inquéritos Cíveis** n. 38.14.01.0011 e 38.15.01.0133, 38.15.01.0134, 38.16.01.0048 e 38.16.01.0150, todos, **envolvendo a contratação de Escritórios de Advocacia, pelos municípios citados.**

Ainda aludem as ações judiciais: **I) 201469100049**, que obriga a Câmara Municipal de Itabi/SE a realizar Concurso Público, para a contratação de Procurador Municipal, jamais realizado; **II) 201569100139**, que obriga o Município de Itabi a realizar Concurso Público, para a contratação de Procurador Municipal, jamais realizado; **III) 201769000267**, que trata de Improbidade Administrativa no âmbito do Município de Gararu/SE em razão da contratação de advogados, escritórios advocatícios e empresas de consultorias na área jurídica.

**Em razão desses descumprimentos judiciais reiterados, o Ministério Público do Estado de Sergipe, por meio da Promotoria de Justiça de Gararu,** houve por bem, propor novo Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, com o Prefeito recém-eleito e o Prefeito em fim de mandato, visando **evitar a prática de novos atos de improbidade administrativa,** acordo nos seguintes termos, *verbis*:

**CLÁUSULA PRIMEIRA** – Os Municípios de Canhoba, Itabi, Gararu e Nossa Senhora de Lourdes comprometem-se, também, a criar, se ainda não o fizeram, mediante lei municipal, a Procuradoria-Geral do Município, incluindo em seu quadro de pessoal, o(s) cargo(s) **efetivo(s) de Procurador Municipal** e o **cargo em comissão de Procurador-Geral** do Município.

**CLÁUSULA SEGUNDA** – Os Municípios de Canhoba, Gararu, Itabi e Nossa Senhora de Lourdes/SE comprometem-se a **prever na lei municipal, a ser elaborada ou adequada,** caso já exista, no prazo de 30 (trinta) dias, que venha a criar ou adequar os quadros da Procuradoria-Geral do Município, se ainda não estiver previsto, que a **representação e o assessoramento jurídico do Município** serão desempenhados, exclusivamente, por **Procuradores Municipais** organizados em carreira e aprovados em prévio concurso público, de provas e títulos, ressalvado, apenas, o **cargo de Procurador-Geral do Município, que será provido em comissão,** sendo de livre nomeação e exoneração por ato



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

do Prefeito Municipal.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – Os Projetos de Leis deverão conter, no mínimo, as seguintes especificações:

- a) **Carga horária** semanal de, no máximo, 20 (vinte) horas.
- b) 02 (dois) Cargos de **Assessores** Jurídicos.
- c) 02 (dois) Cargos de **Procuradores Jurídicos Municipais**.
- d) **Gabinete próprio** para o Procurador Jurídico Município.
- e) **Remuneração mensal** equivalente, no mínimo, ao valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).
- f) [...]

**CLÁUSULA TERCEIRA** - Face à essencialidade do serviço de advocacia para o Município de Itabi/SE, e ao princípio da continuidade, para suprir a falta transitória dos cargos de advogado e o seu regular provimento, o prefeito compromete-se a realizar contratação de advogado por meio de **processo licitatório**, em cujo termo devem constar de forma específica a carga horária e o horário de expediente, prazo da contratação, observados a compatibilidade com a jornada de trabalho e o valor de mercado regional, devendo restar consignada a rescisão antes da data aprazada, uma vez criados os cargos e realizado o concurso para provimento.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – Comprometem-se, ainda, os Prefeitos, a **não contratarem advogados por meio de declaração de inexigibilidade de licitação** (art. 25, da Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993).

**CLÁUSULA QUARTA** – Editada a Lei criadora dos cargos de Procurador do Município, o Prefeito que ainda não tenha realizado Concurso Público compromete-se a **deflagrar a realização de Concurso Público** no prazo de 30 (trinta) dias, contado da publicação. Observados os preceitos contidos na Lei n. 8.666/93, a contratação recairá sobre empresa que comprove experiência, aptidão e idoneidade, para a realização do certame.

**CLÁUSULA QUINTA** – A nomeação e a posse dos aprovados **dar-se-á no prazo de 60 (sessenta) dias, contados do término do concurso**, ressalvado o período impeditivo de nomeação previsto na Lei 9.504/97, art. 73, V, se for o caso e, ainda, art. 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/00 (LRF).

**CLÁUSULA SEXTA** – Os Municípios de Canhoba, Gararu, Itabi e Nossa Senhora de Lourdes comprometem-se a, após a nomeação e posse dos candidatos aprovados no Concurso Público previsto na Cláusula Quinta, **exonerar todos os servidores que eventualmente ocupem cargos em comissão** cujas atribuições sejam a de representação e/ou assessoramento jurídico do município, a exemplo dos cargos comissionados de Procurador Municipal, Subprocurador, Assessor Jurídico, Diretor, Chefe ou Secretário Municipal de Departamento Jurídico, devendo, ainda, providenciar a extinção destes cargos, por meio de lei municipal.

**CLÁUSULA SÉTIMA** – O Ministério Público poderá, a qualquer tempo, diante de novas informações ou se assim as circunstâncias o exigirem, retificar ou complementar este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, determinando outras providências que se fizerem necessárias, ficando autorizado, nesse caso, a dar prosseguimento ao Procedimento Preparatório ou Inquérito Civil eventualmente arquivado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em decorrência deste instrumento.

**CLÁUSULA OITAVA** – O fiel cumprimento do presente compromisso será fiscalizado pelo Ministério Público por meio de requisição de informações ao Município, sem prejuízo





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

de possível vistoria in loco, nos termos legais. Poderá o Ministério Público buscar auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios e da Câmara Municipal, para fiscalizar o cumprimento do presente termo, sendo que deste termo será dada divulgação para que qualquer do povo possa e todo servidor público deva, obrigatoriamente, comunicar ao Ministério Público quaisquer desvios ou faltas no seu adimplemento.

**CLÁUSULA NONA**– Em caso de descumprimento das cláusulas acima pactuadas e nos prazos especificados, os Municípios de Canhoba, Gararu, Itabi e Nossa Senhora de Lourdes e o senhores Prefeitos incorrerão, solidariamente, em multa diária, no valor de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, a ser recolhida para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

Em síntese, o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta trata de 04 (quatro) tópicos fundamentais a saber, bastando fazer uma leitura **C R I T E R I O S A** do documento: **I**) Os Municípios pactuantes assumem o compromisso de possuir, nos quadros de suas Procuradorias Municipais, 01 (um) **Procurador concursado** e 01 (um) **Procurador-Geral Comissionado** (Cláusula Primeira). **II**) Deverão elaborar Projeto de Lei criando suas Procuradorias Municipais, prevendo, uma estrutura mínima, com: a) **Carga horária semanal** de, no máximo, 20 (vinte) horas. b) 02 (dois) Cargos de **Assessores Jurídicos**. c) 02 (dois) **Cargos de Procuradores Jurídicos Municipais**. d) **Gabinete próprio** para o Procurador Jurídico Município. e) **Remuneração mensal** equivalente, no mínimo, ao valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais). f) [...] (Cláusula Segunda) **III**) **Cumprir a Lei**, realizando procedimento licitatório, para a contratação de advogados (Cláusula Terceira). **IV**) **Nomear os servidores concursados**, no prazo de 60 (sessenta) dias (Cláusula Quarta). V) Em caso de descumprimento do Termo de Ajustamento de Compromisso de Conduta, pagarão multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Trata-se de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, que foi **exaustivamente discutido** entre os pactuantes, mesmo entre os que não se dispuseram a assiná-lo, Município de Canhoba/SE e Nossa Senhora de Lourdes/SE, havendo, inclusive, duas reuniões posteriores, com o fim de debater o tema, com tais Prefeitos.

Mas, apesar disso, o Município de Itabi/SE propôs Ação Anulatória do Termo de Ajustamento de Conduta, com Pedido de Tutela Antecipada, contra o Ministério Público do Estado de Sergipe, Promotoria de Justiça de Gararu, alegando que: **i**) o TAC fora firmado pelos Municípios





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

de Canhoba, Gararu e Itabi; **ii)** a Promotora agiu com **má-fé**, utilizando meio arditoso; **iii)** o membro do *Parquet* teria **coagido** os pactuantes; **iv)** o **consenso inexistiu** entre os pactuantes; **v)** a audiência pública teria ocorrido **sem qualquer marcação** prévia; **vi)** haveria **ilegitimidade** dos Prefeitos eleitos, para a assinatura do TAC; **vii)** o TAC seria **genérico**, não contemplando a realizada de cada Município; **viii)** os contratos com os Escritórios de Advocacia **atendem ao Princípio da Economicidade**, porque são livres de encargos, não demandando despesas extras, para o Município; **ix)** a quantidade de cargos previstos no TAC demandaria **despesas substanciais**, para os Municípios; **x)** a Promotora de Justiça teria **usurpado a competência** do Poder Judiciário por **julgar** um processo referente à execução do TAC de 2014, firmado pelo Município de Itabi, objeto da ação n. 201569100139; **xi)** a Promotora de Justiça teria cometido **abuso de poder**, por tomar em seu poder a função de legislador, executor e julgador, por firmar TAC, com outro, ainda, vigente e em processo de execução.

Ocorre que, o Município de Itabi/SE possui Procurador-Geral, membro da empresa **PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS** (CNPJ 09.364.966/0001-82), contratada por inexigibilidade de licitação, por ser considerada de notória especialização e altamente qualificada, segundo os considerandos da Comissão Permanente de Licitação, **assim como, ainda, possui outros 06 (seis) contratados e pagos pelos cofres públicos, para assessorá-los juridicamente.**

**Mas, deve-se considerar, ainda, que o então Prefeito, há 16 (dezesseis) anos no poder, advogado de carreira, de fato, não seria forçado a absolutamente nada, menos ainda a firmar o segundo Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta sobre o mesmo tema, que já teria firmado outrora.**

Pois bem, esta Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, nada mais é, que o resultado da desídia do Administradores Públicos, bem como daqueles que insistem em atuar ao largo da Lei, em detrimento do cidadão.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Eis o relato do necessário.

### **III – FUNDAMENTAÇÃO.**

#### **II – DOS DIREITO.**

##### **2.1 - DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.**

O art. 127 da Constituição da República Federativa do Brasil prescreve 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”.

O inciso III, do artigo 129 da Constituição complementa: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”.

Outrossim, o art. 37, § 4º, da Constituição dispõe que “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.”

Nesta perspectiva, em vista de que o Ministério Público é a instituição encarregada, pela Constituição, de defender os interesses sociais indisponíveis, dentre os quais se inclui o interesse de punir o agente ímprobo, o legislador conferiu expressamente legitimidade ativa ao Ministério Público, para propor a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, que não deixa de ser uma espécie de Ação Civil Pública, para a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa (art. 129, III, da CFRB/88). Senão, vejamos os termos expressos do art.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

17 da Lei nº 8.429/92, *in verbis*:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de 30 (trinta) dias da efetivação da medida cautelar. [...]

§ 3º No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

Sobre o tema, vale trazer a lume a lição de FRANCISCO OCTÁVIO DE ALMEIDA PRADO (**Improbidade Administrativa**. Malheiros, 2001, p. 191):

Em conclusão, não se nega ao Ministério Público legitimidade para ajuizar ação civil com vistas a punir os responsáveis por atos de improbidade administrativa. Sua legitimidade para tanto deriva, antes de tudo, da previsão explícita do inciso III do art. 129 da Lei Maior, que encontra plena ressonância no art. 17 da Lei 8.429, de 1992. O que se quer salientar é que a via adequada para este fim não é a ação disciplinada pela Lei 7.437, de 1985, mas a ação prevista e regulada pela Lei 8.429, de 1992 (arts. 17 e 18), prevista especificamente para os atos de improbidade administrativa. Não vemos impedimento a que ela seja chamada também de ‘civil pública’. O que, a nosso ver, não faz sentido é admitir a existência de dois procedimentos especiais, substancialmente distintos, destinados a abrigar a mesma lide.

Destarte, tem-se que é inequívoca a legitimidade ativa do Ministério Público para ajuizar a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, a qual segue o rito da Lei nº 8.429/92.

O E. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA dirimiu quaisquer controvérsias existentes a respeito do tema com a edição da Súmula 329, assim redigida: “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”. Colacionamos, ainda, o seguinte julgado do citado Tribunal:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. LESÃO À MORALIDADE PÚBLICA. 1. O Ministério público, por força do art. 129, III, da CF/88, é legitimado a promover qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social, não se limitando à ação de reparação de danos. Destarte, nas hipóteses em que não atua na condição de autor, deve intervir como *custos legis* (LACP, art. 5º, § 1º; CDC, art. 92; ECA, art. 202 e LAP, art. 9º). 2. A carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

art. 37 da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas. 3. Em consequência, legitima-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade). 4. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos. 5. A lógica jurídica sugere que legitimar-se o Ministério Público como o mais perfeito órgão intermediário entre o Estado e a sociedade para todas as demandas transindividuais e interditar-lhe a iniciativa da Ação Popular, revela *contraditio in terminis*. 6. Interpretação histórica justifica a posição do MP como legitimado subsidiário do autor na Ação Popular quando desistente o cidadão, porquanto à época de sua edição, valorizava-se o *parquet* como guardião da lei, entrevendo-se conflitante a posição de parte e de custos legis. 7. Hodiernamente, após a constatação da importância e dos inconvenientes da legitimação isolada do cidadão, não há mais lugar para o veto da *legitimatio ad causam* do MP para a Ação Popular, a Ação Civil Pública ou o Mandado de Segurança coletivo. 8. Os interesses mencionados na LACP acaso se encontrem sob iminência de lesão por ato abusivo da autoridade podem ser tutelados pelo *mandamus* coletivo. 9. No mesmo sentido, se a lesividade ou a ilegalidade do ato administrativo atingem o interesse difuso, passível é a propositura da Ação Civil Pública fazendo as vezes de uma Ação Popular multilegitimária. 10. As modernas leis de tutela dos interesses difusos completam a definição dos interesses que protegem. Assim é que a LAP define o patrimônio e a LACP dilargou-o, abarcando áreas antes deixadas ao desabrigo, como o patrimônio histórico, estético, moral, etc. 11. A moralidade administrativa e seus desvios, com consequências patrimoniais para o erário público enquadram-se na categoria dos interesses difusos, habilitando o Ministério Público a demandar em juízo acerca dos mesmos. 12. Recurso especial desprovido. (STJ, REsp 427140/RO, relator Ministro Luiz Fux).

## **2.2. DA NULIDADE DOS CONTRATOS FIRMADOS COM OS ESCRITÓRIOS DE ADVOCATÍCIOS.**

Primeiramente, traz-se à colação a regra geral insculpida no art. 37, XXI, da Lei Fundamental, que estabelece a **obrigatoriedade de licitar**, para assegurar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, fixados no caput deste artigo:

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:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

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.

Seguindo a linha traçada pela Constituição da República, a Lei de Licitações (Lei 8.666/93) estabelece logo no seu início, após fixar no art. 1º o âmbito do seu alcance (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a delimitação da normal geral:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão **necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei.

E no art. 3º da Lei n. 8.666/93 foram previstos os princípios básicos regedores do procedimento licitatório, qual seja, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, nos seguintes termos:

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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

**MARÇAL JUSTEN FILHO (Comentários à Lei De Licitações e Contratos**

**Administrativos**. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 41/43) pondera que este dispositivo tem excepcional relevância, sendo necessário relevá-lo, observe-se:

Esse artigo apresenta excepcional relevância, devendo-se reconhecer a ele um destaque superior aos demais dispositivos da Lei. O art. 3º consagra os princípios norteadores da licitação.

O conceito de princípio foi exaustivamente examinado por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, quando afirmou que é 'o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

a tônica e lhe dá sentido harmônico'. Deve lembrar-se que a relevância do princípio não reside na sua natureza estrutural, mas nas suas aptidões funcionais. Vale dizer, o princípio é relevante porque impregna todo o sistema, impondo ao conjunto de normas certas diretrizes axiológicas. O princípio é importante não exatamente por ser a 'origem' das demais normas, mas porque todas elas serão interpretadas e aplicadas à luz dele. Quando se identifica o princípio fundamental do ordenamento jurídico, isola-se o *sentido* que possuem todas as normas dele integrantes.

Por conseguinte, tanto os princípios constitucionais, quanto os princípios da Lei de Licitações deverão iluminar a interpretação da presente causa, pois as diretrizes contidas no art. 3º, da Lei n. 8.666/93 decorrerem diretamente da *Lex Maxima*, veja-se lição de MARÇAL JUSTEN FILHO (**Comentários à Lei De Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 41/43):

A enumeração do art. 3º vincula-se diretamente ao art. 37 da CF (que estabelece princípios gerais regulares de todas as modalidades da atividade administrativa do Estado) e indiretamente a inúmeros outros dispositivos constitucionais (que estabelecem direitos e garantias individuais etc.). A enumeração não possui cunho exaustivo e cada princípio está diretamente referido aos demais. Tais princípios não podem ser examinados isoladamente, aplicando-se a regra hermenêutica da implicabilidade dos princípios. Indica o interrelacionamento entre princípios, de molde que não se interpreta e aplica um único princípio, isoladamente. Devem considerar-se os princípios conjugadamente e evitar que a aplicação de um produza a ineficácia de outros, tal como abaixo se verificará.

Não se pode perder de vista que a licitação procura realizar dois fins, consoante disposto no art. 3º da Lei n. 8.666/93, que é garantir a observância do **princípio constitucional da isonomia** e, ao **mesmo tempo**, **selecionar a proposta mais vantajosa**, para a administração pública, contudo não a vantajosidade não deverá prevalecer sobre a isonomia, na exata lição de MARÇAL JUSTEN FILHO (**Comentários à Lei De Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 41/43), **sob pena de a Administração optar por soluções arbitrárias ou abusivas, ipsis litteris**:

A licitação busca realizar dois fins, igualmente relevantes: o princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Se prevalecesse exclusivamente a ideia da 'vantajosidade', a busca da 'vantagem' poderia conduzir a Administração a opções arbitrárias ou abusivas. Enfim, poderia verificar-se confusão entre interesses primários e secundários da Administração.

É certo que a Administração Pública **deverá obter a proposta mais vantajosa. Mas selecionar a proposta mais vantajosa não é suficiente para validar a licitação. A**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

obtenção da vantagem não autoriza violar direitos e garantias individuais. Portanto, deverá ser selecionada a proposta mais vantajosa mas, além disso, têm de respeitar-se os princípios norteadores do sistema jurídico, em especial o da isonomia. Por mais vantajosa que fosse a proposta selecionada, não seria válida licitação que violasse direitos e garantias individuais.

Pode observa-se, a partir da vigência da Lei n. 8.666, uma certa distorção do problema. A tutela à isonomia transformou-se em fim em si mesmo, olvidando-se que a maior vantagem para a Administração também se traduz em benefícios para todos os integrantes da comunidade. Deve-se entender, portanto, que a licitação não pode ser conceituada como um concurso realizado no interesse dos partícipes. Dito de outro modo, o interesse privado e egoístico de cada licitante não pode merecer relevo idêntico ao interesse coletivo de obter um contrato vantajoso. Mas uma afirmativa dessa ordem pode ser extremamente perigosa, especialmente se isolada do contexto e das ressalvas que se seguem.

Não se pretende negar que a isonomia é valor essencial, norteador da licitação. Mas é necessário, assegurando tratamento idêntico e equivalente a todos os licitantes, possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa. Não é cabível excluir propostas vantajosas ou potencialmente satisfatórias apenas por apresentarem defeitos irrelevantes ou porque o princípio da isonomia imporia tratamento de extremo rigor. A isonomia não obriga adoção de formalismo irracional. Atende-se ao princípio da isonomia quando se assegura que todos os licitantes poderão ser beneficiados por idêntico tratamento menos severo. Aplicando o princípio da proporcionalidade, poderia cogitar-se até mesmo de correção de defeitos secundários nas propostas dos licitantes.

É de se ter em mente que a licitação busca selecionar o contratante que apresente as melhores condições para atender aos reclamos da sociedade, ou seja, do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis: preço, capacitação técnica, qualidade, etc., pois o que se está em jogo, em última análise é o interesse público, que representa o Princípio da República, “básico e fundamental, que orienta a atividade administrativa do Estado”, na exata lição de MARÇAL JUSTEN FILHO (Comentários à Lei De Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 41/43), *ipsis litteris verbis*:

A licitação envolve a prática de uma série ordenada de atos jurídicos (procedimentos) que permita aos particulares interessados apresentarem-se perante a Administração, competindo entre si, em condições de igualdade. O ideal vislumbrado pelo legislador é, por via da licitação, conduzir a Administração a realizar o melhor contrato possível: obter a maior qualidade, pagando o menor preço. Rigorosamente, trata-se de desdobramento do princípio básico e fundamental que orienta a atividade administrativa do Estado: o Princípio da República. Toda atuação administrativa orienta-se à satisfação dos interesses supraindividuais. O administrador não possui disponibilidade do interesse que persegue. Em alguns casos, a Lei faculta ao administrador liberdade de escolher o modo de realizar esse interesse. Surgirá a discricionariedade, que significa, contudo, liberação do administrador quanto ao fim a se perseguir.





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Pois é a Lei que define os passos do Administrador, não a sua vontade ou o seu interesse privado ou o de terceiros, por isso sobre a questão em testilha, prescreve a Lei 8.666/93 que se consideram serviços profissionais especializados aqueles alusivos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, *verbis*: “Art. 13. Para os fins desta lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: [...]”

Por conseguinte, vê-se que a Lei optou por enumerar os serviços que enquadrar-se-iam como “técnicos profissionais especializados”, veja-se a lição de MARÇAL JUSTEN FILHO (**Comentários à Lei De Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 129-130) acerca do tema, *verbis*:

2.1) *Serviço “técnico”*

A conceituação de um certo serviço como *técnico* importa em uma investigação extranormativa. A Lei não pode (nem o quis, no caso) definir o que seria 'técnico', pois somente as ciências poderiam fazê-lo. Seria improfícuca e inconveniente a opção legislativa de substituir-se ao conhecimento científico, pretendendo definir exaustivamente a natureza dos serviços técnicos. Não se atribuiu ao administrador livre escolha sobre o que seria um serviço 'técnico'. Ao contrário, impõe-se examinar a natureza do serviço e comprovar se a hipótese se configura como tal perante as ciências.

A finalidade normativa é precisamente evitar contradição entre o Direito e as ciências. Se o Direito se arrogasse a definir o que seria e o que não seria técnico, incorreria no risco de investir contra o conhecimento científico. Se a própria lei afasta de si esse possível defeito, não comporta que qualquer equívoco seja cometido pelo seu aplicar. **O administrador tem o dever de recorrer ao conhecimento técnico-científico, sem liberdade de contrapor-se a ele.**

Serviço técnico é aquele assim qualificável segundo o conhecimento técnico-científico. Ou seja, se as ciências afirmam que um certo serviço não é técnico, está interdita conclusão distinta para o administrador. E a recíproca é verdadeira.

De todo o modo, cabe considerar que um serviço pode ser dito “técnico” quando importar a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para promover uma alteração no universo físico ou social. A noção de ‘técnica’ vincula-se, então, a dois aspectos inter-relacionados.

**O primeiro é a transposição para a vida prática de um conhecimento teórico, de modo a gerar uma utilidade efetiva e concreta.** Os serviços ditos 'técnicos' caracterizam-se por envolverem a aplicação de rigorosa metodologia ou formal procedimento para atingir determinado fim. A técnica pressupõe a operacionalização do conhecimento científico, permitindo aplicações práticas para uma teoria. Através de serviço técnico, obtém-se alteração no universo circundante e se atinge um resultado preordenado que se colimava.

Bem por isso, o desenvolvimento de uma pesquisa científica não se enquadra usualmente na categoria de serviço técnico. Tal deriva da ausência de estabilidade de uma pesquisa a gerar alterações concretas no mundo. Mas diversa seria a situação se houvesse a contratação para fabricação de uma vacina destinava a prevenir doenças. A produção da



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

vacina resulta da aplicação do conhecimento teórico, científico, traduzindo-se numa utilidade prática, concreta e definida.

**A segunda característica do serviço técnico reside na exigência de uma habilidade individual, numa capacitação peculiar, relacionada com potenciais personalíssimos.**

Promove-se uma espécie de ‘transformação’ do conhecimento teórico em prático, o que envolve um processo intermediado pela capacidade humana. Daí se segue que toda atividade técnica reflete a personalidade e a habilidades humanas.

Mas a Lei não se satisfaz em qualificar os serviços como técnicos. Se o fizesse, seu universo de aplicação seria extremamente amplo. A Lei refere-se a serviços técnicos ‘profissionais especializados’.

*2.2) Serviço técnico ‘profissional’*

O serviço é profissional quando constituir objeto de uma profissão. Isso se caracteriza quando uma **atividade apresentar um objeto próprio e se desenvolver segundo regras inconfundíveis**. Há profissionalidade quando o serviço adquire uma identidade própria que o torna distinto perante outras espécies de atuação humana, exigindo uma habilitação específica para sua prestação. Tanto pode tratar-se de profissões regulamentadas como não. **A profissionalidade identifica-se como um conjunto ordenado de habilidades, indispensáveis ao exercício da habilidade**. Ou seja, nem todos os serviços técnicos são também profissionais.

*2.3) Serviço técnico profissional ‘especializado’*

Ademais, os serviços devem ser especializados. **A especialização significa a capacitação para o exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional**. A especialização identifica uma **capacidade maior do que a usual e comum**, envolvendo uma parcela definida e delimitada do conhecimento humano. **A especialização é produzida pelo domínio de uma área restrita, com aprofundamento que ultrapassa o conhecimento normal**. **O especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que, ademais, dispõe de uma capacitação diferenciadora, que a ele permite o atendimento de modo mais perfeito e satisfatório às necessidades relevantes**.

Dos ensinamentos vertidos, percebe-se que o conceito de serviços “técnicos profissionais especializados” é complexo, não podendo ser analisado individualmente, mas no contexto de suas palavras, eis que não basta que os serviços sejam técnicos, tampouco que sejam profissionais ou especializados, mas deverão ser técnicos e profissionais e especializados, de modo que **a soma** dessas características compõem o conceito, atente-se para o ensinamento de MARÇAL JUSTEN FILHO (**Comentários à Lei De Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 129-130), *verbis*:

*2.4) Complexidade do conceito*

O conceito legal é composto pela soma de todas essas características. Trata-se de um serviço técnico. Mas, além de técnico, é profissional. E, além de profissional, é especializado. **Não basta uma habilitação genérica para o desempenho dessa qualidade**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**de serviços.** Mesmo quando se trate de uma profissão regulamentada, **a lei não se refere a seu desempenho normal e comum.** Por exemplo, a inscrição no órgão de classe habilita ao desempenho da profissão regulamentada. Porém, **a atividade do inscrito no órgão de classe, por si só, não se caracteriza como serviço técnico profissional especializado.**

Dúvidas não restam de que a **Lei 8.666/93 exige**, para a contratação por meio de inexigibilidade, que os “serviços técnicos profissionais especializados” sejam exercidos por profissionais especializados com **desempenho além do incomum**, ou seja, de “**caráter absolutamente extraordinário e incontestável que fala por si**”, nas precisas palavras do Ministro Mauro Campbell Marques, do E. Superior Tribunal de Justiça (STJ - REsp: 1210756 MG 2010/0165460-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/12/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/12/2010), não bastando a mera inscrição em conselhos de classe.

O rol constante do art. 13, que define os serviços técnicos profissionais especializados, é meramente exemplificativo, e dele consta o inciso V, no qual há o patrocínio ou a defesa de causas judiciais ou administrativas, nos seguintes termos, *verbis*:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:  
[...]  
V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;  
[...]  
§ 1º. Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

Mais adiante, a legislação especial estatui:

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;

Verifica-se, pois, que, para a inexigibilidade da licitação, mister se faz presente, alguns requisitos: **i)** a “inviabilidade de competição”; **ii)** na contratação de serviços técnicos de



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

natureza singular; **iii**) com profissionais de notória especialização; **ou seja**, há a necessidade de se atender a estes **três requisitos ao mesmo tempo** (inviabilidade de competição, natureza singular do serviço e notória especialização), os quais **não foram observados nas contratações vergastadas**. Senão vejamos.

Como dito alhures, basta uma olhadela nas primeiras cláusulas dos contratos fustigados, para perceber que os objetos contratados não podiam ter sido contratados, pelo Prefeito do Município de Itabi/SE, por inexigibilidade de licitação.

De forma alguma se pode considerar como “serviços de natureza singular” a defesa rotineira de um Município em Juízo, haja vista que o exercício ordinário dessas funções compete ao Procurador do Município, especialmente, porque de acordo com o inciso III, art. 75, do Código de Processo Civil, este Ente Federativo será representado pelo Procurador Municipal ou pelo Prefeito, *verbis*:

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:  
I - a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado;  
II - o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores;  
III - o Município, por seu prefeito ou procurador;  
[...]

Outrossim, analisando as peças processuais subscritas pelos causídicos contratados, consultadas no sítio eletrônico do E. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, ora juntadas, extrai-se que se trata de defesas corriqueiras, as quais poderiam ser elaboradas por quaisquer profissionais, **não havendo o menor rastro das marcas da especialidade e singularidade, capazes de inviabilizar um procedimento licitatório entre advogados**.

Mais grave ainda é a situação, quando se analisa que o Município de Itabi/SE possui profissional, Procurador-Geral, **VICTOR EMANUEL DE MENEZES MACÊDO MAIA**, na área jurídica, comissionado, **INCLUSIVE DO PRÓPRIO QUADRO DE FUNCIONÁRIOS DE UMA DAS EMPRESAS CONTRATAS: PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**(5) CNPJ n. 09.364.966/0001-82), conforme documentos juntados.**

Vale ressaltar, no ponto, que pela vastidão da seara jurídica e pelo grande número de profissionais gabaritados (especialmente na área do direito público), é bastante difícil encontrar um tema que seja inédito ou mesmo com poucos advogados especializados. A título de exemplo, talvez áreas muito novas como o biodireito ou mesmo os chamados crimes cibernéticos seriam suscetíveis de contratação de profissional por inexigibilidade de licitação. E mesmo assim não se pode afirmar categoricamente essa possibilidade. Todavia, a prestação ordinária e rotineira dos serviços de assessoria e consultoria jurídica não se enquadra no estreito rol das hipóteses sui generis que abonariam uma contratação direta (sem prévia licitação).

Consultando o portal, na rede mundial de computadores, do E. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, constata-se que as causas patrocinadas pelos causídicos contratados provam que os casos patrocinados pelos Requeridos são os comezinhos do cotidiano municipal, o que era de se esperar, pois não houve a comprovação de que existiu fenômeno jurídico excepcional, extraordinário ou excêntrico debatido, nos Tribunais, pelo Município de Itabi/SE, quer em âmbito municipal, estadual ou federal.

Isso porque, v.g., não foi juntada qualquer peça jurídica alusiva a Direito Internacional (público ou privado), Direito Espacial, Direito da Guerra, Direito Romano, Direito Canônico, Direito da União Europeia, Direito do Mercosul, ou seja, áreas pouco usuais e, altamente especializadas.

Com efeito, para a regularidade do procedimento de inexigibilidade da licitação, necessário se faz que o serviço contratado possua “natureza singular”, ou seja, deve o administrador público, por imposição legal (art. 26, da Lei de Licitações), **demonstrar de modo inequívoco a singularidade objetiva do serviço contratado, *ipsis litteris***:



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

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 Pdos, 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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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 ou calamitosa** 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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

A respeito do tema, discorre o Professor JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES, ex-Procurador-Geral do Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em sua excelente monografia intitulada **Contratação Direta Sem Licitação** (3ª ed. Brasília Jurídica, 1997, p. 331), que:

A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. [...]

A singularidade do objeto pretendido pela Administração é o ponto fundamental da questão, mas boa parte da doutrina pátria, *data venia*, não tem dado enlevo ao termo, ou quando o faz acaba por associá-lo ao profissional, deixando de identificar o serviço. [...]

A esse respeito, no julgamento do Processo TC-013.263/93-5, mesmo a contratação de profissionais de grande renome, **INCLUSIVE MINISTRO APOSENTADO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, foi considerada irregular porque os serviços contratados não eram, a rigor, de natureza singular a ponto de justificar a inviabilidade da competição. (grifo nosso)

O mesmo autor, em tópico específico sobre a contratação de serviços advocatícios, cita um excerto da decisão 137/94-TCU, da qual consta:

Com relação ao Contrato nº 028/SR-DEJUR-5, com o escritório de advocacia França e Ribas S/C, a analista refutou as alegações da entidade, que sustentava a inexigência de licitação, com base na singularidade dos serviços (singularidade objetiva), como também na notória especialização dos sócios da firma contratada (singularidade subjetiva). **Demonstrou a instrução tratar-se, na realidade, de serviços rotineiros de advocacia e, portanto, passíveis de competição no mercado próprio.** E, circundando essa manifestação, asseriu o Ministro Relator que como bem salientou a instrução, o **cerne da questão, na espécie, não é a competência ou mesmo a notoriedade da contratada e de seus profissionais, mas a possibilidade de competição no mercado para a prestação dos**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

serviços desejados, que vão desde a defesa de direitos e interesses da RFFSA, em processos judiciais, nas esferas civil, trabalhista, criminal e fiscal, até a confecção de pareceres jurídicos sobre quaisquer assuntos relacionados à sua esfera de atuação. (grifo nosso)

Ainda a respeito da temática em exame, ANTÔNIO ROQUE CITADINI (Comentários e Jurisprudência sobre Lei de Licitações Públicas. 3ª ed. Max Limonand, 1999, p. 230) comunga do entendimento de que a **natureza singular do serviço está no objeto a ser contratado, e não no executor do serviço (também inexistente no caso ora em apreço)**:

Além da comprovação de que a empresa ou profissional sejam notoriamente especializados, aptos, portanto, a desempenhar os serviços listados no artigo 13 desta lei, será necessário que o objeto a ser contratado seja de natureza singular. Assim, para a contratação direta, além das qualificações especiais do contratado, exige a lei que o objeto seja de natureza pouco comum, com razoável dose de complexidade, de tal forma individualizada que justifique a dispensa de todo o procedimento licitatório.

A singularidade do serviço a ser contratado é requisito indispensável para se poder justificar a contratação direta com empresa ou profissional notoriamente especializado. Se o serviço objeto da contratação for rotineiro, comum, sem exigência de qualquer conhecimento ou técnica de maior complexidade, não há razão para sua contratação sem licitação.

Não basta portanto, que a empresa seja de especialização notória no mercado; é preciso, também, que o objeto do contrato venha a requerer conhecimento ou técnica especiais e individualizadores para que se possa contratar diretamente.

No mesmo sentido, lecionam MARINO PAZZAGLINI FILHO, MÁRCIO FERNANDES ELIAS ROSA e WLADO FAZZIO JÚNIOR (**Improbidade Administrativa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 115):

Não será todo e qualquer serviço técnico especializado que autorizará a contratação direta, assim como não estará todo e qualquer notório especializado apto a ganhar a preferência na formalização do ajuste. Múltiplos exemplos poderiam aqui ser colacionados, de casos em que **a licitação é obrigatória, salientando-se as contratações de: advogados para ajuizamento de execuções de débitos fiscais, escritório ou empresa de contabilidade para a realização de serviços que a média comum dos profissionais conhece e desempenha com facilidade, engenheiro civil para feitura de projeto de edifício público básico etc.** (grifo nosso)

Desse panorama, conclui-se que a singularidade objetiva do serviço decorre de sua **natureza pouco comum (quase inédita)**, com **razoável dose de complexidade**, ou seja, decorre do fato de o **serviço contratado** apresentar uma **especificidade tal que requeira**, para a sua execução, **uma habilidade diferenciada por parte do profissional**.





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

No entanto, o município de Itabi/SE, por meio da vontade despótica de seu representante legal, contratou os serviços dos advogados retrocitados, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, ou seja, para atuarem como **Procuradores do Município, executando tarefas comuns e rotineiras**, que poderiam ser cumpridas não somente por inúmeros profissionais, como também por seu próprio Procurador Municipal – comissionado – **não se tratando, pois, de serviços singulares aptos a justificar a inexigibilidade da licitação.**

Assim, pela ausência de singularidade dos serviços profissionais contratados pelos Demandados, em **total** afronta à Lei de Licitações e Contratos – Lei n. 8.666/93, os ajustes devem ser tidos por **nulos** e os Atos Ímprobos, nos termos da Lei n. 8.429/92, hão de ser **devidamente sancionados.**

Outro aspecto a ser considerado é o requisito da “notória especialização” em seu campo de serviço, o qual vem assim definido pelo art. 25, § 1º, da Lei 8.666/93:

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

Tendo em mente a definição legal acima delineada, e voltando os olhos para os profissionais “escolhidos” pelo Requerido, há de se reconhecer que **em nenhum dos casos** estava presente o aventado pré-requisito da “notória especialização”, **à míngua** de comprovação de **estudos, títulos de mestrado, doutorado, teses, artigos e livros publicados, pelos advogados contratados.** Mesmo porque, tal contratação deu-se em detrimento da existência de Procuradoria Municipal dotada de dois servidores públicos. Também, **em nenhum dos casos contratados, podiam os ex-Prefeitos Demandados inferirem que o trabalho dos seus “escolhidos” fosse “essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”, nas estritas determinações da Lei.** Portanto, por mais essa razão, os contratos formulados pelo



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Requerido **devem ser tidos por nulos de pleno direito**, pois ferem de morte a legislação.

De outra banda, sublinhe-se que seria até desnecessário tecer maiores comentários sobre a alegada “notória especialização” dos contratados (art. 25, III, § 1º da Lei 8.666/93), pois, ainda que os advogados pudessem, hipoteticamente, ser considerados notoriamente especializados, **o que demandaria comprovação objetiva, e não simples afirmação**, em virtude da natureza dos objetos pactuados, **serviços comuns, rotineiros, passíveis de execução por um sem número de advogados, os contratos fustigados, do mesmo modo, haveriam de ser considerados nulos**.

Aliás, em conformidade com os brilhantes comentários do afamado professor DIOGENES GASPARINI (**Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 492-493), mestre e doutor pela PUC/SP, para a execução dos serviços contratados pelo Requerido, **ainda que o contrato fosse firmado com o incomparável advogado Dr. Celso Antônio Bandeira de Mello**, a nulidade do pacto seria clarividente, a teor do que abaixo se lê:

A contratação de serviços técnicos profissionais especializados **somente será legítima se se tratar de um dos listados no art. 13**, e, ainda, se de **natureza singular**, conforme exigido pelo inciso examinado, e se o profissional ou empresa que se deseja para a sua execução for de notória especialização.

Por natureza singular do serviço há de se entender que é **portador de tal complexidade executória que o individualiza**, tornando-o diferente dos da mesma espécie, e que exige, para a sua execução, **um profissional ou empresa de especial qualificação**. Desse modo, **uma defesa junto ao Supremo Tribunal Federal pode ter essa natureza singular**, que o ingresso em juízo com um pedido de execução fiscal certamente não tem. [...] Assim, **não basta que seja serviço constante da lista; deve constar da lista e ter natureza singular. Fora disso, a licitação é necessária, ainda que o profissional seja de notória especialização.**

Profissional de notória especialização, tema antes difícil de ser conceituado, hoje está definido no § 1º do art. 25 do Estatuto federal Licitatório [...]. O profissional ou a empresa deve, assim, ser conhecido por aqueles que militam na mesma área e pelos seus clientes. É, na lição de Hely Lopes Meirelles, a **fama consagrada do profissional ou empresa no campo de sua especialidade, o reconhecimento público de sua alta capacidade profissional**. Fora disso a licitação é indispensável, ainda que o serviço seja um dos arrolados no art. 13 e qualificado como de natureza singular.

A legitimidade da contratação de serviços técnicos profissionais especializados sem licitação depende da coexistência desses requisitos. A **presença de apenas um não valida o negócio**. Desse modo, **não será legal a contratação de Celso Antônio Bandeira de Mello, advogado de notória especialização, para promover as ações de execução fiscal de certo Município, visto que esse tipo de serviço, embora consignado no inciso V do art. 13 do Estatuto federal Licitatório (patrocínio de causas judiciais), não é de**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

natureza singular, isto é, não é de tal complexidade que o individualiza, e, por essa razão, não exige um profissional desse gabarito. O mesmo se poderia assegurar em relação a Burle Marx, se, em vida, tivesse sido contratado para executar os serviços de paisagismo de um campo de futebol de várzea. Do mesmo modo, não seriam legais as contratações de profissionais sem notória especialização para a execução de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular. Nesse caso, os profissionais não atenderiam à exigência legal: não seriam de notório saber. (grifos nossos)

Com idêntico pensamento, não podem ser olvidadas as lapidares lições do exímio doutrinador EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES (**Improbidade Administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 349), que assim verbera:

A inexigibilidade será **ilegal**, dentre outras hipóteses, quando o administrador realizar a contratação direta de serviços que não sejam técnicos e especializados ou, mesmo que o sejam, que **não tenham natureza singular**, estando ausentes a inviabilidade da licitação e a necessidade técnica da Administração em contratá-los, afrontando o art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993 (v.g.: contratação de renomado advogado para ajuizamento de execuções fiscais; de consagrado engenheiro para construção de prédio básico da estrutura administrativa etc.). (grifos nossos)

Desse modo, em nenhum dos contratos agora açoitados a inviabilidade de competição poderia ter sido invocada, eis que o número de profissionais habilitados no país para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica é simplesmente imensurável. Sendo, pois, “notória” a existência de milhares de advogados (talvez todos) aptos a levar a efeito o objeto (não singular) dos contratos guerreados, não há falar em inviabilidade de competição de maneira alguma (ausente, assim, mais um requisito estabelecido pela lei<sup>2</sup> para a inexigibilidade do procedimento licitatório). Observem-se os acórdãos a seguir transcritos do Egrégio SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA e do PRETÓRIO EXCELSO, a respeito da singularidade do objeto e da possibilidade de concorrência, *verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. RESPONSABILIZAÇÃO ASSENTADA NA AUSÊNCIA DE PROVA DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E DA SINGULARIDADE DO SERVIÇO PRESTADO. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. PARTICULARIDADES DO CASO CONCRETO QUE AFASTAM A SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA. HISTÓRICO PROCESSUAL 1. Na origem, os ora recorrentes foram demandados em Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa por terem, na condição de representantes do

<sup>2</sup> Art. 25 da Lei 8.666/93: É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Município de Santa Terezinha de Itaipu - e sob o fundamento de inexigibilidade por especialidade da causa e do profissional escolhido -, **contratado advogado diretamente e sem licitação para promover medida judicial visando a liberação de ativos retidos pela União referentes aos royalties devidos ao Município em razão da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu**. QUEBRA DA UNICIDADE RECURSAL 2. Interpuseram-se Agravos Regimentais em três momentos distintos, a saber: Petição AgRg 00096854/2014, em 28/3/2014, às 16h57min; Petição AgRg 00103437/2014, em 1º/4/2014, às 20h20min e Petição AgRg 00103440/2014, em 1º/4/2014, às 20h27min. Considerando que a protocolização do primeiro Agravo esgota o exercício do direito recursal e ocasiona a correspondente preclusão consumativa, não se conhece das Petições de fls 1.192/1.207 e 1.208/1.224. PRELIMINAR DE NULIDADE 3. Quanto à preliminar de nulidade, motivação sucinta não se confunde com ausência de fundamentação. Precedentes do STJ e do STF. Nulidade afastada. AUSÊNCIA DE PROVA DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO 4. No julgamento da Apelação Cível, o Tribunal de origem - lastreado em brilhante, profundo e detalhado voto proferido pelo eminente Relator, Des. Paulo Hapner -, reconheceu textualmente que "o réu Mozart Gouveia Belo da Silva, apesar de pessoalmente notificado, deixou transcorrer in albis o prazo para manifestação previsto no art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92 para manifestar-se (fl. 587). Mais tarde, apresentou contestação, às fls. 702/715, mas não ofertou qualquer documento a fim de amparar a tese de que preenche o requisito da notória especialização e, conseqüentemente, do alegado desfrute de prestígio e reconhecimento correlatos no campo de sua atividade. Compulsando os autos, pode-se também inferir que nenhum dos apelados de fato logrou comprovar que o advogado contratado, Sr. Mozart Gouveia Belo da Silva, possuía a indispensável e notória especialização exigida para a prestação dos serviços descritos". AUSÊNCIA DE PROVA DA SINGULARIDADE DO SERVIÇO 5. Na mesma assentada, o ilustre Desembargador acrescentou que "por 'singular' tem-se algo que é insuscetível de paradigma de confronto, ou seja, não tem escala de comparação porque inviável seu cotejo com outros da mesma espécie. Ora, ainda que não se trate de matéria amplamente debatida, também não pode a Administração classificá-la, de forma arbitrária, como" incontestável "" (...) "O fato destas retenções terem comprometido consideravelmente a receita dos municípios deveria ter justamente aumentado as cautelas a serem tomadas pelos Chefes do Poder Executivo. Ora, precisamente por se tratar de trabalho técnico e intelectual que exigia conhecimentos específicos, haveria que se considerar a existência de outros escritórios de advocacia com notória especialização em direito tributário, até porque não foi comprovada a impossibilidade de comparação entre diversos possíveis executantes do serviço pretendido". INEXISTÊNCIA DE PROVA DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO 6. Precisamente nesse ponto, o acórdão de origem também refere que "inexiste qualquer indício de que há completa ausência de outros profissionais aptos a prestar os serviços. Aliás, também não restou corroborada a assertiva de que o corpo da Procuradoria Geral do Município seria inábil para tanto". AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DAS RAZÕES QUE DETERMINARAM A INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO 7. Do julgamento proferido pela instância ordinária, destaca-se o reconhecimento de que "na imprensa oficial não há registro das razões que levaram os então Chefes do Poder Executivo à dispensa do certame" e que "não foi comprovada a impossibilidade de comparação entre diversos possíveis executantes do serviço pretendido". "Não há nenhum documento que faça pressupor a sua efetiva divulgação, pois não há registro de encaminhamento ou inserção em qualquer periódico. Ademais, ainda que tivesse sido veiculado, não proveria a coletividade do conhecimento a respeito das razões da inexigibilidade." "Ao deixar de dar cumprimento ao Princípio da Publicidade, demonstraram os apelados grave desprezo com a coisa pública, de modo a prejudicar a possibilidade de fiscalização dos gastos públicos". DEMAIS PARTICULARIDADES DO CASO CONCRETO 8. Ainda examinando a prova dos autos,



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

o acórdão registra ser um arrematado despropósito ter o Município de Santa Terezinha de Itaipu pago honorários que, atualizados para a data presente segundo os critérios da Tabela Prática do TJ/SP, alcançam o montante de R\$ 252, 805,65 (duzentos e cinquenta e dois mil, oitocentos e cinco reais e sessenta e cinco centavos) numa única causa, uma simples ação ordinária de cobrança. 9. A propósito, o Tribunal consignou que "em que pese o relevante argumento de que deve haver contraprestação para o serviço contratado e efetivamente prestado, também há que se sopesar que estranhamente houve um acordo nos autos patrocinados pelo causídico. Veja-se que, compulsando as cópias daqueles autos, se verifica que, em que pese a vitória obtida em primeiro grau, foi requerida pelo Município de Santa Terezinha de Itaipu, através do Sr. Mozart Gouveia Belo da Silva, a desistência do feito, inclusive relativamente aos honorários de sucumbência, pela" perda do objeto em razão do acordo celebrado "e que" causa estranheza o fato do nobre causídico realizar um acordo onde estão envolvidos interesses públicos, através de um pedido de desistência de uma ação onde já havia obtido ganho de causa em primeiro grau ". 10. Como se observa, o acórdão de origem direciona à ausência de lisura e de legalidade em relação à contratação direta do advogado, bem assim aos acordos por ele celebrados em juízo, não obstante fosse mandatário de pessoa jurídica de direito público que, em regra, é regida pelo princípio da indisponibilidade do interesse (e dos recursos) público, o que reduz sensivelmente sua capacidade de transacionar direitos convertidos em juízo sem a correspondente autorização legislativa para tanto. IMPOSSIBILIDADE DE REVOLVIMENTO DOS FATOS E PROVAS - SÚMULA 7/STJ 11. À vista da farta e exaustiva referência feita pelo julgamento de origem aos fatos e provas dos autos, inviável infirmar suas judiciosas conclusões sem frontal vulneração ao enunciado da Súmula 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL 12. A alegação de divergência jurisprudencial sucumbe à ausência de similitude fático-jurídica entre o caso concreto e os paradigmas trazidos a cotejo, pois a caracterização da improbidade, diversamente do que sustentam os agravantes, não se deu de modo automático, senão pela constatação da efetiva existência de elementos de prova que apontam para o desvalor ético-moral que qualifica a conduta, tornando-a subsumível às sanções legais. O afastamento das premissas fático-probatórias adotadas pela instância ordinária encontra-se vedado pelo enunciado da Súmula 7/STJ. 13. Com efeito, as inúmeras particularidades que, no caso concreto, levaram à responsabilização do demandado não permitem estabelecer juízo e similitude fático-jurídica com os precedentes trazidos à colação, tendo em vista muitos deles assentarem-se sobre contornos fáticos que em nada se assemelham à hipótese dos autos. 14. Ainda que se pudessem ultrapassar esses obstáculos formais, o **entendimento perfilhado pela instância recorrida não destoa da orientação fixada pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à caracterização de improbidade pela contratação direta que não demonstra a singularidade do objeto e a notória especialização do serviço.** Nesse sentido: REsp 1.377.703/GO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Rel. p/ Acórdão Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/3/2014, AgRg no REsp 1.168.551/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28/10/2011, REsp 488.842/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Rel. p/ Acórdão Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 5/12/2008. 15. Agravo Regimental não provido. (STJ - AgRg no AREsp: 350519 PR 2013/0163074-5, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 13/05/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/06/2014). Grifos nossos.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO.** LEGITIMIDADE ATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL. COISA JULGADA. FUNDAMENTO INATACADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**CONFIGURADO. INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DA NATUREZA DO SERVIÇO PRESTADO. SÚM. 7/STJ. LEI 8.429/1992. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO.** 1. O recorrente não infirmou o fundamento utilizado pelo Tribunal de origem, no sentido de haver decisão transitada em julgado sobre a legitimidade ativa da Prefeitura Municipal. Incidência da Súmula 283/STF. 2. Inexiste nulidade na representação do Município, se a inicial está assinada pelo Procurador Chefe Municipal. Irrelevante, para fins processuais, se a identificação da parte consta como Município, Municipalidade ou Prefeitura Municipal. 3. Não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide, quando o julgador ordinário considera suficiente a instrução do processo. Precedentes do STJ. 4. Hipótese em que o Tribunal *a quo* concluiu, com base nas provas dos autos, que **o serviço não possui natureza singular, nem houve o necessário procedimento administrativo para comprovar eventual hipótese de inexigibilidade da licitação.** Rever esse entendimento esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 5. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos nos termos do art. 11 da Lei 8.249/1992, o que, a priori, independe da ocorrência de dano ou lesão material ao Erário. 6. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. (STJ - REsp: 915881 SP 2007/0002491-5, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 23/06/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/08/2009). Grifos nossos.

Trata-se de agravo de instrumento contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário que impugna acórdão assim do (fl. 1213): Apelação Cível. Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa. Ação Popular. **Contratação direta de empresa para realização de concurso público.** Inobservância das formalidades exigidas. Inexigibilidade e dispensa de licitação. **Incomprovada a notória especialização da empresa contratada e a singularidade do objeto.** Nulidade do contrato. **Inobservância do procedimento administrativo previsto no art. 26, da Lei n. 8.666/1992.** Dispensa indevida. Ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, inciso VII, da Lei 8.429/1992. Sanção aplicada em conformidade com o art. 12, inciso II, da Lei n. 8.429/1992. Observância dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade. Honorários advocatícios corretamente fixados. Art. 20, § 4º, do CPC. Recursos a que se nega provimento. Os embargos declaratórios opostos foram rejeitados, ao fundamento de ausência de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão (fl. 1.242). No apelo extremo, o recorrente alega que o acórdão impugnado viola o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, na medida em não reconheceu a legalidade da contratação da empresa Magnus Auditores e Construtores Ltda., por meio do procedimento de inexigibilidade de licitação. Afirma estar caracterizada tanto a notória especialização da empresa quanto a singularidade do objeto, e que a situação dos autos se enquadra perfeitamente na exceção prevista no artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/93, que, por sua vez, encontra amparo no texto constitucional. Ressalta que eventual irregularidade no procedimento licitatório não é suficiente para justificar a aplicação de sanção ao ex-prefeito, que não agiu com dolo ou má-fé. Segundo os fundamentos da decisão agravada, o apelo extremo não pode ser admitido, em razão de a matéria demandar a análise do conteúdo fático dos autos (fl. 1381). No presente agravo de instrumento, refutam-se os fundamentos do *decisum* recorrido e repisam-se as teses já expostas no recurso extraordinário. É o relatório. O Tribunal *a quo*, com base no conjunto fático-probatório, entendeu que não se pode atribuir à empresa contratada atributos especialíssimos que inviabilizassem o certame e que o objeto do contrato não possui singularidade apta a justificar a necessidade de contratação direta de pessoa jurídica especializada sem potenciais concorrentes. É o



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

que se extrai do seguinte trecho do acórdão recorrido (fl. 1.218). O art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 prevê a **inexigibilidade da licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13, da mesma lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**. Observa-se, no presente caso, ao contrário do aduzido pelos réus, que os serviços contratados pela Prefeitura Municipal de Sabinópolis, através de seu Prefeito Paulo Jorge Pimenta, não podem ser considerados de natureza singular, porquanto a realização de concurso público não é incomum, incapaz de ser realizado por outra empresa profissional. (...) Tal como asseverado pelo **magistrado de primeiro grau, por mais notória que seja a especialização da empresa contratada, a competição era absolutamente inviável, visto que outras empresas competentes, tais como FUNDEP, FUMARC, CESP, FCC etc., atuam no ramo, com a mesma ou maior competência do que a contratada, o que leva a concluir pela não singularidade do serviço**. Como se vê – apesar de a instância ordinária **ter reconhecido a viabilidade de concorrência e, conseqüentemente, a necessidade de realização do certame** pretende-se, nesta via extraordinária, comprovar notória especialização da empresa contratada sem licitação. Nesse contexto, verifica-se que, para análise da tese do recorrente notória especialização da contratada, faz-se imprescindível a revisão dos fatos e provas analisados, o que não é possível, nos termos da jurisprudência desta Corte. Nesse sentido, entre outras, as seguintes decisões: RE 165.460, Rel. Min. Sydney Sanches, Primeira Turma, DJ de 19.9.1997; RE 102.542, Rel. Min. Djaci Falcão, Segunda Turma, DJ de 27.9.1985; RE-AgR 593.550, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe de 27.2.2009; e AI-AgR 767.152, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 5.2.2010. Sobre o tema confirmam-se, ainda, o teor do RE 466705, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 28.4.2006 e do AI-AgR 549737, Rel. Min. Carlos Britto, Primeira Turma, DJ 9.12.2005, cujas ementas transcrevo respectivamente: I. Administração Pública: inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de advocacia com sociedade profissional de notória especialização (L. 8.666/93, art. 25, II e § 1º): o acórdão recorrido se cingiu ao exame da singularidade dos serviços contratados, que, à luz de normas infraconstitucionais e da avaliação das provas, entendeu provada: alegada violação do art. 37, I, da Constituição Federal que, se ocorresse, seria reflexa ou indireta, que não enseja reexame no recurso extraordinário: incidência da Súmula 279 e, mutatis mutandis, do princípio da Súmula 636. II. Recurso extraordinário: descabimento: falta de prequestionamento do tema do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, de resto, impertinente à decisão da causa, fundada em lei federal”. “CASO EM QUE O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA DECIDIU A CONTROVÉRSIA EXCLUSIVAMENTE À LUZ DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL PERTINENTE. A alegada ofensa à Carta da República, se existente, dar-se-ia de forma reflexa ou indireta, não ensejando a abertura da via extraordinária. Incidência, ainda, da Súmula 279 desta colenda Corte. Agravo desprovido. Incide, portanto, a Súmula 279/STF, segundo a qual não cabe recurso extraordinário para simples reexame de prova. Ademais, a controvérsia sobre o preenchimento dos requisitos caracterizadores de inexigibilidade de licitação demanda a análise da legislação infraconstitucional. Em suma, o núcleo da insurgência diz respeito à correta interpretação do artigo 25, § 1º, da Lei 8.666/93, razão pela qual a questão não pode ser tratada em recurso extraordinário, tendo em vista a ocorrência de violação meramente reflexa à Constituição Federal. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (arts. 21, § 1º, do RISTF e 557, caput, do CPC). Publique-se. Brasília, 10 de agosto de 2011. Ministro GILMAR MENDES Relator Documento assinado digitalmente. (STF - AI: 850026 MG, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 10/08/2011, Data de Publicação: DJe-159





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

DIVULG 18/08/2011 PUBLIC 19/08/2011). Grifos nossos.  
ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA, SEM LICITAÇÃO.** TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, **DESCREVENDO OS SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS, CONCLUI PELA AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE.** PRETENSÃO RECURSAL QUE ENCONTRA ÓBICE NA SÚMULA N. 7 DO STJ. 1. Recursos especiais nos quais se discutem a qualificação de singulares dos serviços a serem prestados por escritório de advocacia, que foi contratado, sem a realização de procedimento licitatório, para assessorar a Câmara de Vereadores do Município de Jaú/SP. 2. Eventual entendimento em contrário ao que foi decidido pelo Tribunal de origem, que considerou não serem singulares os serviços a serem desempenhados pelo escritório de advocacia, é dependente da investigação da situação em que se encontra a Câmara de Vereadores, passando pela análise da composição de seu quadro funcional, pela abrangência dos serviços elencados e até mesmo pela interpretação do seu regimento interno e da lei orgânica do Município, o que não é adequado em sede de recurso especial, conforme entendimentos contidos nas Súmulas n. 7 do STJ e n. 280 do STF. 3. Recursos especiais conhecidos e não providos. (STJ - REsp: 1215177 SP 2010/0175942-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 03/12/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/05/2014). Grifos nossos.

Discorrendo sob este foco, e sintetizando tudo o que já foi aqui abordado, WALDO FAZZIO JÚNIOR (**Atos de Improbidade Administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 154-155) dispara:

Anote-se que, no caso da contratação de serviços advocatícios, a **inexigibilidade licitatória não pode alcançar qualquer advogado**.

Se todos os advogados estivessem aptos a prestar serviços especializado à Administração Pública, não teria razão de ser a inexigibilidade, porque **haverá a viabilidade de competição** e, pois, a necessidade de se escolher o melhor, para as necessidades do Poder Público.

1. Prestação de serviços advocatícios. Licitação. A prestação de serviços de advocacia não está desonerada da necessidade de licitação sob pena de frustrar-se o princípio da moralidade administrativa e legitimar-se um odioso privilégio afrontoso ao princípio de igualdade de todos perante a lei. (...) 3. Administração. Licitação. Dispensa ou Inexigibilidade. A dispensa ou inexigibilidade de licitação exige justificação escrita com (a) descrição do serviço com demonstração de sua singularidade; (b) indicação do profissional ou empresa com notória especialização; e (c) demonstração objetiva (indicação de fatos devidamente comprovados) de que o profissional ou empresa tenham reconhecida experiência por trabalhos iguais ou semelhantes, com o serviço de natureza peculiar. (TJSP – AC 156.748-5/5 – Rel. Des. Laerte Sampaio – J. 24-4-2001)

Mais. **Só a existência de profissional de notória especialização não é suficiente para dispensar-se o processo licitatório**. Há que se demonstrar, ainda, a **necessidade técnica da Administração contratar os serviços**, tendo em vista a natureza do objeto pretendido. [...]

Depois, a estimação da especialização do profissional não tem sede no juízo subjetivo do



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

administrador público, senão que é aferido por critério “de ausência de comparação com os demais. O grau de especialização há de ser incomparável com os demais profissionais da área.”, lecionam FIGUEIREDO e FERRAZ (1980, p. 74), pois se “admitir pudesse a Administração apodar de notório, eventual contratante seu, como tal não considerado no universo de que destacado, implicaria grave ofensa aos fundamentos constitucionais da licitação, porque transferiria a caracterização da hipótese de dispensa do plano objetivo, em que a lei a abraçou, para o plano imperscrutável da subjetividade do administrador que, contudo, só pode atuar na pauta da legalidade”.

Reforçando a tese expendida, calha sublinhar que o Colendo Tribunal de Contas da União decidiu (Processo TC-012.351.93.8-Representação) pela irregularidade do contrato celebrado sem licitação, entre a ECT e o escritório de advocacia AWARD & AWARD ADVOCACIA E CONSULTORIA S/C. Veja-se, no caso supra, trecho do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União:

No tocante à contratação do escritório AWARD & AWARD Advocacia e Consultoria s/c, para atuação na área trabalhista, mediante inexigibilidade de licitação, com fulcro na notória especialização do contratado, entendemos, também, não deva prosperar a argumentação da ECT, visto que para o caso em apreço, por sua natureza, faz-se necessária a licitação, como procuraremos demonstrar a seguir.

Adicionalmente, trazemos a lume a v. Decisão nº 342/93 do Plenário (cf TC 022.038.92.2, ata 33/93, sessão de 04-8-93, relator Min. BENTO BUGARIM), em reforço à convicção desta Corte, quanto à indispensabilidade de certame licitatório para a contratação de serviços advocatícios.

De igual maneira, o Tribunal de Contas da União, em um caso em que o SEBRAE/SC contratara, sem licitação, os serviços advocatícios do escritório KURTZ, PIRAJÁ MARTINS, REIS E STEIL, ADVOCACIA ASSOCIADA (Processo TC-650.148/96-7, sessão de 23-4-98, DOU 08-5-98), decidiu pela irregularidade da contratação, face a ausência do processo licitatório.

No corpo desse acórdão, o Ministro ADHEMAR PALADINI, relator, **dissertou a respeito do “fator confiança”**, que alguns agentes públicos amiúde usam como argumento para contratar diretamente, sem licitação:

Quanto aos argumentos utilizados pelo recorrente no sentido de que “a contratação de escritórios de advocacia ou de advogados decorre do fator **'confiança' existente entre o**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

contratante e o contratado”, há que se registrar, preliminarmente, que a lei não previu tal hipótese (necessidade da confiança) como suficiente para a inexigibilidade do certame.

Ainda sobre a **sempre invocada confiança**, o mestre EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES (**Improbidade Administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 349), objetivamente, assevera que **“somente com a demonstração da singularidade do serviço e da notória especialização do profissional é que se passará ao requisito da confiança”**, e conclui ser **“de todo injurídica a inversão dessa ordem lógica, de modo a legitimar contratações diretas pela só confiança existente entre Administrador e contratado”**.

De mais a mais, insta lembrar que se encontra em plena vigência o Enunciado da Súmula nº 264 do TCU, que assim giza:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de **notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular**, capaz de exigir, na **seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação**, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Fundamento Legal: - Constituição Federal, art. 37, inciso XXI; - Lei nº 8.666, de 21/6/1993, art. 25, inciso II.

Extrai-se do enunciado supra a característica de que a **regra é licitar e que a contratação direta, por notória especialização, só é permitida quando o serviço for inédito ou incomum**, capaz de exigir **um grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos**, o que evidentemente não ocorreu no caso ora trazido à apreciação do Poder Judiciário. Sobre o tema, já decidiu o egrégio SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, MAS NÃO SINGULARES. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. DISPENSA. 1. Os serviços descritos no art. 13 da Lei n. 8.666/93, **para que** sejam contratados sem licitação, devem ter **natureza singular e ser prestados por profissional notoriamente especializado**, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa. 2. Estando comprovado que os serviços jurídicos de que necessita o ente público **são importantes, mas não apresentam singularidade**, porque afetos **à ramo do direito bastante disseminado entre os profissionais da área, e não demonstrada a notoriedade dos advogados** – em relação



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

aos diversos outros, também notórios, e com a mesma especialidade – que compõem o escritório de advocacia contratado, decorre ilegal contratação que tenha prescindido da respectiva licitação. 3. Recurso especial não-provido. (REsp 436.869/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, 2ª Turma do STJ. DJ 01/02/2006, p. 477).

Portanto, **deve ficar bem claro**, friso novamente, que o decreto de inexigibilidade do procedimento licitatório **só será válido** se for observada a **conjugação dos três requisitos exigidos pela lei**, a saber: **i)** natureza singular do objeto; **ii)** notória especialização do profissional; e, **iii)** total inviabilidade da competição. A inexistência de **qualquer destes elementos** configura **razão suficiente** para a declaração da **nulidade da contratação** e o consequente **reconhecimento do ato de improbidade administrativa**.

Calha, ainda, frisar que este é o entendimento sumulado pelo Tribunal de Contas da União, no Enunciado da Súmula n. 252, posterior à Decisão nº 427/1999, de 13 de abril de 2010, que tem o seguinte teor, *verbis*:

Súmula 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Por todo o exposto, a contratação direta e irregular dos aludidos advogados, pelos ex-Prefeitos demandados, para a **prestação ordinária e rotineira de serviços de assessoria e consultoria jurídica**, mostra-se **indecorosamente ilegal e desarrazoada**, não havendo razão alguma para a decretação da inexigibilidade dos procedimentos licitatórios, ou da dispensa de licitação, **uma vez que se encontram ausentes**, em **todos os casos** aqui denunciados, a **inviabilidade de competição**, a **singularidade dos serviços prestados** e a **“notória especialização” dos contratados**.

## **2.3 - DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

### **2.2.1. GENERALIDADES.**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

*Ab initio*, importa registrar que a Constituição da República Federativa de 1988, em seu art. 37, § 4º, dispõe que:

Art. 37. 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, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Com o escopo de conferir densidade normativa ao indigitado preceito constitucional, o legislador infraconstitucional editou a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), que dispôs sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de improbidade no exercício de **mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional**.

O referido diploma normativo contempla, basicamente, **03 (três) categorias de atos de improbidade administrativa**, a saber: em seu **artigo 9º**, os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito do agente ou de terceiros; em seu **artigo 10**, os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; e no **artigo 11**, os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

No caso concreto, denota-se a ocorrência da improbidade da administrativa elencada nos **artigo 10 (prejuízo ao erário) e artigo 11 (ofensa aos princípios) da Lei n.º 8.429/92**, na medida em que o Município de Itabi/SE, por meio da vontade despótica de seu representante legal, contratou os serviços dos advogados retrocitados, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, ou seja, para atuarem como **Procuradores do Município, executando tarefas comuns e rotineiras**, que poderiam ser cumpridas não somente por inúmeros profissionais, como também por seus próprios Procuradores Municipais – um concursado e outro comissionado – **não se tratando, pois, de serviços singulares aptos a justificar a inexigibilidade da licitação**.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Tais contratações importaram o dispêndio de **R\$ R\$ 899.475,55 (oitocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos)**, considerando-se o valor efetivamente empenhado e pago, para os cofres públicos municipais, em detrimento da regular existência de servidores públicos – Procuradores Municipais comissionados – que poderiam exercer a assessoria e a representação jurídica do Município em Juízo, implicando, pois, **prejuízo para o erário municipal** (art. 10º, da Lei n. 8.429/92) e **afronta os Princípios Administrativos** insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil (art. 37, *caput*) e art. 3º, da Lei n. 8.66/93, senão vejamos:

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:

[...]

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

[...]

XII - **permitir, facilitar ou concorrer** para que **terceiro se enriqueça ilicitamente**;<sup>3</sup>

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;

Ademais, *de per se*, as contratações são **irregulares, ilegais e desproporcionais**, eis que realizadas a guisa das normativas constitucionais e legais, como já exposto alhures.

Portanto, a conclusão inarredável é a de que **os atos minuciosamente descritos nesta vestibular são mais um triste capítulo da nefasta praga da improbidade administrativa que corrói o Estado brasileiro**, merecendo do Poder Judiciário uma imediata resposta, no sentido de que seja **restabelecida a ordem jurídica**, em obséquio à força normativa da Constituição da República Federativa do Brasil, o que **homenageará o Estado Democrático de Direito e a**

---

<sup>3</sup> [...] prevê o inciso em comento qualquer tipo de favorecimento ao enriquecimento ilícito auferido por terceiro (particular ou outro agente público) em razão de conduta ativa ou omissiva funcional indevida, dolosa ou culposa, de agente público, lesiva ao erário que, de qualquer forma, permite, facilita ou concorre para que ocorra tal locupletação indébita. (FILHO, Marino Pazzagliani. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 107-108).



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**República.**

Em arremate, por tudo o que se colheu, ao longo da investigação materializada no **Inquérito Civil n. 38.16.01.0048**, desta Promotoria de Justiça, tem-se caracterizada, estreme de dúvidas, a prática de atos de improbidade administrativa, por parte dos Requeridos.

Desta feita, as punições destes **são absolutamente necessárias e devem ser exemplares**, ainda mais num momento em que o **País encontra-se mergulhado num lamaçal de corrupção**, onde se busca o **resgate da seriedade com o trato da coisa pública**, objetivando a probidade dos agentes públicos e a responsabilização dos entes descumpridores de seus deveres legais e morais.

**2.3.2. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS PELOS AGENTES.**

**2.3.2.2. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO.**

Frise-se, desde logo, que as condutas do Requerido – **causaram prejuízos aos cofres municipais** na ordem de **R\$ R\$ 899.475,55 (oitocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos)**, considerando-se o valor efetivamente **empenhado e pago** –, consistentes em contratar diretamente os advogados Requeridos, por ele “escolhidos” para o **desempenho rotineiro de serviços de assessoria e consultoria jurídica ao município** de Itabi/SE, **ausentes os requisitos para a decretação da inexigibilidade da licitação e da dispensa de licitação**, subsumem-se ao art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, conforme a tese bem esposada pelo distinto EMERSON GARCIA EMERSON GARCIA (**Improbidade Administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 346-347), *in verbis*:





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

A segunda figura prevista no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992, consiste na indevida dispensa do procedimento licitatório. Regra geral, todo contrato administrativo deve ser precedido de licitação. (...)

**Não havendo perfeito enquadramento da situação fática aos permissivos legais** [arts. 24 e 25 da Lei 8.666/93] ou sendo provada a simulação, **ter-se-á a indevida dispensa da licitação e a consequente configuração da improbidade**. Sendo nebulosa a presença das exceções, a regra geral haverá de prevalecer. É relevante observar que ao se referir unicamente à dispensa no art. 10, VIII, a Lei nº 8.429/1992 *minus dixit quam voluit* (disse menos do que deveria), não devendo ser albergada uma interpretação restritiva do preceito. A idéia fundamental do texto é coibir o indevido alargamento das hipóteses em que não é exigida a licitação, logo, sob este prisma, dispensa e inexigibilidade se equivalem, sendo importante observar que a conduta do administrador que declara ser inexigível o procedimento licitatório é tão nociva quanto a daquele que o dispensa, pois é sustentada a absoluta impossibilidade fática de sua realização. O vocábulo utilizado é inadequado, mas a *ratio* da norma é clara, cabendo ao intérprete romper as fronteiras da incoerência para abrigar-se sob o manto da justiça que emana da teleologia da norma e da própria dicção do *caput* do art. 10.

De igual forma, não pode ser olvidado o perfeito enquadramento típico da conduta da conduta ímproba dos Requeridos ao art. 10, XII, da Lei de Improbidade Administrativa, a teor do que leciona EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES (**Improbidade Administrativa**, 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 346-347):

Avançando no *iter* de individualizações do ato de improbidade, ao contratar sem prévia realização de concurso público, **estará o agente público concorrendo para o enriquecimento ilícito do contratado, já que ilícita a causa que motivou o recebimento dos subsídios, o que configura o ato de improbidade previsto no art. 10, XII, da Lei nº 8.429/1992** (“permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente”).

E que não venham os Requeridos dizerem que “houve contraprestação por parte dos contratados”; que “os advogados indevidamente contratados por declaração de inexigibilidade de procedimento licitatório efetivamente trabalharam etc.” **No atual estágio de evolução da sociedade, estas escusas não têm mais o condão de eximir o administrador ímprobo de suas responsabilidades.**

É certo que, consoante lição de EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES (**Improbidade Administrativa**, 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 355): “apesar de nulo, o ato de contratação de servidores sem a prévia realização de concurso público [ou a devida



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

realização de certame licitatório] nem sempre acarretará danos de natureza patrimonial ao erário, havendo, normalmente, efetiva prestação de serviço por parte do contratado.” Todavia,

**Ainda aqui, deverá o agente público responsável pela contratação irregular ressarcir os cofres públicos no montante gasto com a contratação irregular, pois 'quod nullum est, nullum producit effectum'.**

**Além de ser presumida a lesividade**, a responsabilidade do agente, por força do art. 21, I, da Lei nº 8.429/1992, não está associada à ocorrência de dano patrimonial, mas, sim, à violação aos princípios regentes da atividade estatal, sendo oportuno frisar que a má-fé deste será normalmente incontestável, pois é inconcebível que alguém se habilite a desempenhar relevante atividade na hierarquia administrativa sem ter pleno conhecimento das normas que legitimam e disciplinam sua função. (...)

**Identificada a contratação ilegal, o ressarcimento evitará a consagração do enriquecimento ilícito e não permitirá que o ímprobo fique impune ao contratar determinada pessoa com inobservância aos princípios da legalidade, moralidade e igualdade, vícios que caracterizam a ilicitude da causa que ensejou o vínculo com o ente contratante.**

Dito de modo diverso:

**Quanto à tese de que o ressarcimento acarretará o enriquecimento ilícito do Poder Público com o serviço prestado, deve-se observar que o seu acolhimento tornará legítimo o constante descumprimento dos princípios regentes da atividade estatal**, transformando em letra morta o estatuído no art. 37, inciso II e parágrafo 2º, da Constituição e fazendo com que sejam sistematicamente suscitados os possíveis benefícios auferidos, afastando qualquer possibilidade de punição ao ímprobo. [...]

**A jurisprudência dominante têm encampado** o entendimento de que o contratado, não obstante a ilicitude da causa que os originou, não deve restituir os vencimentos recebidos, isto porque efetivamente despendeu a energia que motivou o seu percebimento. Nesta linha, **o ressarcimento do numerário despendido em desacordo com a ordem jurídica será de responsabilidade do agente responsável pela contratação irregular.**

Nesse exato sentido, em lição que não pode ser olvidada e que se adequa perfeitamente ao caso em exame, o afamado professor HUGO NIGRO MAZZILLI (**A defesa dos interesses difusos em juízo**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 205-208), com sua conhecida habilidade jurídica, vocifera:

**Não raro o administrador comete ilegalidades e, ao ser cobrado, diz que está pronta a obra que mandou fazer sem licitação, ou que os funcionários que contratou sem concurso trabalharam regularmente, e não teria, pois, havido qualquer dano ao patrimônio público. Assim, argumenta ele, não poderia o Estado locupletar-se**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**ilicitamente com as obras realizadas ou com os serviços prestados, de forma que não haveria dano ao patrimônio público nem, pois, o que indenizar.** [...].

**Tal entendimento é inaceitável porque:** a) o ordenamento jurídico admite vários casos de presunção de lesividade ao patrimônio público; b) ainda quando não haja dano patrimonial, a lesividade ao erário pode decorrer da própria ilegalidade do ato praticado; c) a Lei de Improbidade Administrativa não sanciona apenas os atos que causem dano ao erário ou enriquecimento ilícito do agente, mas também os atos que importem violação a princípios da Administração; d) as sanções da Lei de Improbidade Administrativa independem, pois, da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público; e) **é ato de improbidade administrativa, que presumivelmente causa prejuízo ao erário, frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente,** ou ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; f) não só os danos patrimoniais, como os danos morais devem expressamente ser objeto da ação de responsabilidade.

Quanto ao prejuízo patrimonial em contratações ilegais, não se trata apenas de presumir sua ocorrência. Não raro existe de forma efetiva: a uma, porque as contratações podem recair em favor de apadrinhados políticos e por valores sem correspondência no mercado de trabalho [...]. **Além disso, tais ilicitudes eliminam ou restringem o direito de todos de concorrerem em igualdade de condições, dentro de critérios impessoais, e, ademais, permitem que, não raro, se degrade a qualidade das obras ou serviços contratados.**

**A finalidade do concurso ou da concorrência é assegurar igualdade de condições para todos os concorrentes, evitando-se favorecimentos ou discriminações, e permitindo-se à Administração selecione os melhores. Fere, pois, os princípios da impessoalidade, igualdade, publicidade, probidade, legalidade e moralidade que a Administração escolha com quem quer contratar independentemente de licitação ou concurso, e discrimine aqueles com quem não quer contratar. Trata-se de princípios consagrados no art. 37, caput, da Constituição.**

**A moralidade administrativa e o interesse coletivo integram a legalidade do ato administrativo; o ato administrativo nulo, que de forma contrária à lei efetua a contratação de uma obra ou um serviço, sempre gera efeitos econômicos.** [...]

**Como corretamente anotou o MIN. MILTON PEREIRA, “a escusar-se a responsabilidade do administrador público, pela salvaguarda de que o empregado, em contraprestação, prestou serviços, será construir um estranho indene de impunidade em favor do agente político que praticou ato manifestamente contra a lei – nexa causal das obrigações da relação de trabalho nascida de ato ilegal – criando-se inusitada convalidação dos efeitos de ato nulo. Será estimular o ímprobo a agir porque, a final, aquela contraprestação o resguardará contra ação de responsabilidade civil”.**

**Nem se poderia invocar falta de dolo do administrador. O dolo que se exige é o comum, a vontade genérica de fazer o que a lei veda, o a de não fazer o que a lei manda. Não seria preciso que o administrador violasse um concurso ou uma licitação por motivos especiais (como para contratar parentes, beneficiar amigos ou prejudicar adversários). O mero ato culposos é apto, na esfera cível, a determinar o dever de indenizar; quanto mais o comportamento voluntário, que consiste em fazer conscientemente algo em contrariedade com a lei.**

**É preciso deixar claro que está em questão um princípio: pode o administrador contratar impunemente, sem concurso, fazendo tabula rasa da lei?**

Se o administrador puder fazê-lo, poderá, então, contratar impunemente seus parentes ou apadrinhados para ocuparem sinecuras ou fazerem obras que terceiros poderiam fazer melhor e mais barato para a Fazenda Pública.

Em outras palavras, em matéria de dinheiros públicos, ‘quem gastar, tem que gastar de acordo com a lei’ – é o que corretamente anotou **BATISTA RAMOS.**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Assim, aduzem **SÉRGIO FERRAZ e LÚCIA VALLE FIGUEIREDO**: ‘quem gastar em desacordo com a lei, há de fazê-lo por sua conta, risco e perigos. Pois, impugnada a despesa, a quantia gasta irregularmente terá de retornar ao Erário Público. Não caberá a invocação, assaz de vezes realizada, de enriquecimento ilícito da Administração. [...]’.

O dano à moralidade administrativa está sempre presente quando a Administração dispensa indevidamente licitação ou concurso: estará contratando pessoal sem a seleção necessária, desconsiderando critérios de probidade e impessoalidade, deixando de selecionar os melhores; estará, em suma, abrindo mão do dever de buscar os melhores preços e a melhor qualidade de materiais ou concorrentes; estará, enfim, ferindo a moralidade administrativa. Além disso, é extremamente provável que, de acréscimo, ainda haja danos materiais concretos à qualidade da obra ou dos serviços contratados (...). Por fim, é raro terem sido os serviços ou a obra executados de boa-fé, quando contratados ilicitamente sob dispensa de concurso ou licitação, quando exigíveis.

Corretamente arrematam SÉRGIO FERRAZ e LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, cuidando de caso análogo: ‘A presunção de lesividade desses atos ilegais é fácil de intuir. Se o ordenamento jurídico obriga o procedimento licitatório, para o cumprimento da isonomia e da moralidade da Administração, o esquivar-se a esse procedimento constitui inequívoca lesão à coletividade. Será esta ressarcida pela devolução do dispêndio à revelia do procedimento legal. Aquele que praticou os atos terá agido por sua conta, riscos e perigos. Ainda que pronta a obra, entregue o fornecimento ou prestado o serviço, se impassível de convalidação o ato praticado, impõe-se a devolução. Não estaremos diante do chamado enriquecimento sem causa. [...]’.

Não só não pode a Administração locupletar-se ilicitamente, como ainda não pode realizar despesas não autorizadas pela lei.

Ainda que devam receber pela obra ou serviços os que acaso os tenham realizado de boa-fé, pela sua retribuição, quando devida, deve arcar o administrador ímprobo que contratou indevidamente, e não a coletividade, que não pode ser condenada a custear as contratações ilegais que o administrador faça de seus favorecidos.

Enfim, em se tratando de dano ao patrimônio público, em diversos casos a própria lei expressamente presume a lesividade.

Exatamente na linha destas asserções, o Egrégio SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA já decidiu que o **agente público responsável pela contratação irregular deve ressarcir o valor dispensado com a remuneração dos servidores (em sentido amplo) irregularmente contratados, independentemente de terem efetivamente trabalhado. Verbis:**

ACÇÃO POPULAR. ATOS LESIVOS. ANULAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIDORES MUNICIPAIS. RESSARCIMENTO. [...]. 2. A palma da demonstração de lesividade e, anulado o ato malsinado, o ressarcimento é consequência inafastável, obviando-se a restituição dos valores indevidamente recebidos, com os acréscimos estabelecidos e consectários legais. 3. Recurso improvido. (REsp 10338/SC. 1ª Turma do STJ, Rel. **Min. Milton Luiz Pereira**, votação unânime, DJ 14/10/1996).

ACÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOABILIDADE. CONTRATAÇÃO MEDIANTE CARTA-CONVITE PELO MUNICÍPIO DE EMPRESAS AS QUAIS



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**FAZIAM PARTE O VICE-PREFEITO E O IRMÃO DO PREFEITO, PESSOAS IMPEDIDAS DE LICITAR. LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA QUE PRESCINDE DA EFETIVA LESÃO AO ERÁRIO. SANÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS COMPATÍVEIS COM A INFRAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.** 1. A Ação de Improbidade Administrativa. Explicitação do cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal. A Ação de Improbidade tem como escopo impor sanções aos agentes públicos que pratiquem atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa. 2. Preliminar de julgamento extra-petita. Os recorrentes foram demandados em Ação de Improbidade, sede em que vários fatos foram invocados como incidentes na citada Lei 8.429/92. Assim os réus defenderam-se dos fatos, competindo ao juízo a qualificação jurídica dos mesmos. Aliás, é cediço que a qualificação jurídica dos fatos é dever de ofício do Juízo, por isso iura novit curia. Consectariamente, essa qualificação não integra a causa petendi e o seu ajuste na decisão à luz da demanda inicial não significa violação da regra da congruência, consubstanciada nos artigos 128 e 460 do CPC. Nesse sentido é lição de Barbosa Moreira, in O Novo Processo Civil Brasileiro, 1995, p. 20-21. Deveras, as multifárias ações administrativas que se enquadram no novel diploma, transmudam o pedido de adequação das mesmas, aos fatos vistos, como nítida ação fungível, podendo o juízo, ao decidir, impor sanção aliud porém *minus*. 3. A ausência de dano ao erário público não obsta a aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92. Inteligência do art. 21. **O enriquecimento ilícito a que se refere a Lei é a obtenção de vantagem econômica através da atividade administrativa antijurídica. O enriquecimento previsto na Lei 8.429/92 não pressupõe lucro ou vantagem senão apropriação de qualquer coisa, ainda que proporcional ao trabalho desenvolvido, mas viciado na sua origem.** O fruto do trabalho, como de sabinça, nem sempre é lícito, gerando o enriquecimento ilícito à luz da mens legis. **Deveras, a transgressão à moralidade administrativa in casu restou patente porquanto, tanto quanto se pode avaliar na estreita esteira de cognição do E. S.T.J, a participação na licitação de pessoas impedidas de fazê-lo é o quanto basta para incidir a regra do art. 11 da Lei.** Outrossim, a adequação da conduta ao cânone legal, impede o arbítrio judicial que exsurgiria acaso a imputação derivasse do conceito subjetivo de moralidade plasmado pelo Poder Judiciário. **In casu, uma conduta objetiva e incontroversa dos réus frustrou a licitude da concorrência com a participação das pessoas impedidas encerrando ato ímprobo in re ipsa.** 4. A participação de empresas em licitação pública, que tem como sócio majoritário o Vice-Prefeito do Município, Secretário de Obras. Lesão aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa (art. 11, da Lei 8.429/92). 5. **Condutas que recomendam o afastamento no trato da coisa pública, objetivo aferível pela manutenção das sanções político-administrativas consistentes na inabilitação para contratar com a Administração Pública.** 6. **Recurso parcialmente provido, para aplicar a regra prevista no art. 12, III da Lei 8.429/92, imputando-se a multa civil em 10 vezes o valor da remuneração, excluindo-se o ressarcimento do dano ao erário e seus consectários e mantendo a suspensão dos direitos políticos, assim como a inabilitação para contratar com o Poder Público, pelo prazo de 03 (três) anos, como forma de obter a sanção.** (STJ - REsp: 439280 RS 2002/0063492-4, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 01/04/2003, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 16/06/2003 p. 265). Grifos nossos.

Vale citar, ainda na esteira do entendimento ora defendido, interessante julgado proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ:



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM PRESTAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CF, ART. 129, INC. III - LEI Nº 7.347/85, ART. 1º, INC. IV - LEI Nº 8.429/92, ART. 17 - CONTRATAÇÃO NULA - VIOLAÇÃO DO ART. 37, CAPUT, E INC. II, DA CF - PUNIÇÃO DA AUTORIDADE RESPONSÁVEL - ART. 37, § 2º, DA CF - **PRESUNÇÃO DE LESIVIDADE DO ATO ILEGAL - NECESSIDADE DE RESSARCIMENTO DOS DANOS DECORRENTES DO PAGAMENTO DAS VERBAS SALARIAIS** - LEI Nº 8.429/92, INC. III - IMPROVIMENTO DO APELO DO RÉU - PROVIMENTO DA APELAÇÃO DO AUTOR. 1) (...). 2) A contratação de servidor pelo Município, sem concurso público, viola o art. 37, caput, e inc. II, da Lei Fundamental, implicando a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei, conforme estabelece o seu § 2º. 3) Embora se admita que este servidor, quando de boa-fé, deva receber pelos serviços realizados, **cabe ao administrador que o contratou ilegalmente arcar com os custos que a Fazenda teve com essa contratação, sendo certo “que as sanções previstas na Lei 8.429/92 independem da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público”, conforme lição de HUGO NIGRO MAZZILLI. Livrar o administrador público de tal responsabilidade, sob o pretexto de que o empregado, em contraprestação, prestou serviços, “será construir um estranho indene de impunidade em favor do agente político que praticou ato manifestamente contra a lei - nexa causal das obrigações da relação de trabalho nascida de ato ilegal - criando-se inusitada convalidação dos efeitos do ato nulo. Será estimular o ímprobo a agir porque, a final, aquela contraprestação o resguardará contra ação de responsabilidade civil”, consoante advertência do ilustre Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, do colendo STJ, lembrada por MAZZILLI** [in “A Defesa dos Direitos Difusos em Juízo”, Saraiva, 7ª ed., p. 156]. (Apelação Cível 6181. 6ª Câmara Cível do TJPR, Rel. Des. Leonardo Lustosa, Julgamento 07/02/2001).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA NATUREZA SINGULAR DO SERVIÇO. Serviço que não exigia notória especialização. Ausência de justificativa de inexigibilidade ou dispensa do procedimento. Desnecessidade de terceirização do serviço. Objeto do contrato pertinente à atividade própria e prosaica dos serviços jurídicos internos do Executivo. Ilegalidade do ato praticado pelo ex-Prefeito. Dever de ressarcir o erário e necessidade de reprimir o ilícito. Desvio de finalidade lesivo ao patrimônio. Imposição de ressarcimento e multa confirmada. Recurso conhecido e não provido. (Apelação nº 0572592-2 (36583), 4ª Câmara Cível do TJPR, Rel. Regina Afonso Portes, Rel. Convocado Fábio André Santos Muniz, unânime, DJe 11.02.2010).

### **2.3.2.3. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Ver-se-á que os Demandados afrontaram e deixaram de observar, pasme, os mais basilares e relevantes princípios que dão sustentáculo a um Estado Democrático de Direito.





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Sobre o dispositivo legal, previsto no art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa, ensina MARINO PAZZAGLINI FILHO (**Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Atlas, 2002, p. 54):

Trata-se da modalidade mais grave e ignóbil de improbidade administrativa, pois contempla o comportamento torpe do agente público que desempenha funções públicas de sua atribuição de forma desonesta e imoral.

Especialmente no que se refere aos atos que atentam contra os princípios que norteiam a Administração Pública, o artigo 11 da Lei n.º 8.429/92, enuncia:

[...] 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; [...];

Sem dúvida os princípios da legalidade, eficiência, moralidade, honestidade, impessoalidade e lealdade às instituições foram violados, merecendo, pois a reprimenda da lei. No dizer de PAULO BONAVIDES (*Apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros, 5ª ed., 1994, p. 260):

[...] as regras vigem, os princípios valem; o valor que neles se insere se exprime em graus distintos. Os princípios, enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o *regímen*, a ordem jurídica. **Não são apenas a lei, mas o Direito em toda a sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência.**

Entrementes, convém frisar que a improbidade administrativa consistente em atos que atentam contra os princípios que regem a Administração Pública não pressupõe dano ao erário e tampouco o enriquecimento ilícito do agente ímprobo. Basta, para caracterizar a conduta ilegal, a sua subsunção à norma do artigo 11 da Lei n. 8.429/92, isto é, que se demonstre a ocorrência de lesão aos princípios da Administração Pública.

É exato rememorar-se, ainda, que o disposto no artigo 11 da Lei n. 8.429/92 distinguindo-se, em essência, da lesão ao erário, consoante deixa claro o artigo 21, inciso II, da Lei





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

n. 8.429/92, que afirma: “**a aplicação das sanções previstas nesta lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público**”.

Desta forma a ocorrência da improbidade **não prescinde de dano material concreto ao erário**, porque vulnerar um princípio é a mais grave agressão dentro do sistema, a inobservância da eficiência, da legalidade e da moralidade administrativa atentam contra os valores imateriais da Administração Pública.

Ademais, para a configuração do ato de improbidade administrativa nos moldes do artigo 11 da Lei n.º 8.429/92, não há necessidade de indicar o dolo enquanto finalidade específica.

**De qualquer forma, no caso concreto, há farta argumentação e provas de que os Réus agiram com patente má-fé, inclusive, causando prejuízo ao erário, bem como infringindo diversos Princípios Administrativos.**

Nesse diapasão, mesmo estando cabalmente comprovado o dolo genérico, eis que os **Réus, de livre e espontânea vontade, causaram prejuízo aos cofres públicos, é totalmente prescindível a demonstração de dolo ou culpa**, muito menos a ocorrência de lesão patrimonial ao erário, conforme se extrai da remansosa jurisprudência do egrégio Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. 1. Mostra-se ausente o prequestionamento no tocante à suposta contrariedade aos arts. 84 da Lei nº 10.628/02; 2º, 81, 128, 131 e 230 todos do CPC e 1º da Lei nº 9.637/98. Incidência das Súmulas 282 e 356 do STF. 2. **A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário público.** Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Caso reste demonstrada a lesão, e somente neste caso, o inciso III, do art. 12 da Lei n.º 8.429/92 autoriza seja o agente público condenado a ressarcir o erário. (...). (REsp 717375/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 25.04.2006, DJ 08.05.2006)



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

p. 182).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO. COMPROVAÇÃO. DESNECESSIDADE. 1. **A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário público.** Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. 2. Recurso especial improvido. (REsp 826.678/GO, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 05.10.2006, DJ 23.10.2006 p. 290).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EMPROPAGANDA DO GOVERNO. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO OU CULPA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES COMINADAS ÀS HIPÓTESES DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DO VALOR GASTO COM A PUBLICIDADE. DOSIMETRIA DA PENA. 1. Hipótese em que o Tribunal de origem reconheceu ter havido promoção pessoal dos recorridos em propaganda governamental, mas considerou a conduta mera irregularidade por ausência de dolo. 2. A conduta dos recorridos amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que restringe a publicidade governamental a fins educacionais, informativos e de orientação social, vedando, de maneira absoluta, a promoção pessoal. 3. De acordo com o entendimento majoritário da Segunda Turma, a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) prescinde da comprovação de dolo. Precedentes: REsp. 915.322/MG (Rel. Min. Humberto Martins, j. 23/9/2008); REsp. 737.279/PR (Rel. Min. Castro Meira, j. 13/5/2008, DJe 21/5/2008). 4. Embora entenda ser tecnicamente válida e mais correta a tese acima exposta, no terreno pragmático a exigência de dolo genérico, direto ou eventual, para o reconhecimento da infração ao art. 11, não trará maiores prejuízos à repressão à imoralidade administrativa. Filio-me, portanto, aos precedentes da Primeira Turma que afirmam a necessidade de caracterização do dolo para configurar ofensa ao art. 11. 5. **Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: "vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora".** Nessa linha, **é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade.** 6. No caso em tela, a promoção pessoal foi realizada por ato voluntário, desvirtuando a finalidade estrita da propaganda pública, a saber, a educação, a informação e a orientação social, o que é suficiente a evidenciar a imoralidade. Não constitui erro escusável ou irregularidade tolerável olvidar princípio constitucional da magnitude da impessoalidade e a vedação contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República. 7. **O dano ao Erário não é elementar à configuração de ato de improbidade pela modalidade do art. 11.** De toda sorte, houve prejuízo com o dispêndio de verba pública em propaganda irregular, impondo-se o ressarcimento da municipalidade. 8. As penas do art. 12 da Lei 8.429/1992 não são necessariamente cumulativas. Desse fato decorre a imprescindibilidade de fundamentação da escolha das sanções aplicadas, levando-se em conta fatores como: **a reprovabilidade da conduta**, o ressarcimento anteriormente à propositura da Ação Civil Pública dos danos causados, a



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

posição hierárquica do agente, o objetivo público da exemplaridade da resposta judicial e a natureza dos bens jurídicos secundários lesados (saúde, educação, habitação, etc.). Precedentes do STJ. 9. Apesar de estar configurado ato ímprobo, o acórdão recorrido deixou de analisar, de maneira suficiente, os fatos relevantes à dosimetria da sanção a ser aplicada. Assim, caberá ao egrégio Tribunal de origem fixar as penas incidentes concretamente, sem prejuízo da já determinada obrigação de ressarcimento ao Erário.10. Recurso Especial parcialmente provido. (STJ - REsp: 765212 AC 2005/0108650-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 02/03/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/06/2010)

Vale trazer a baila recente julgado do mesmo Superior Tribunal de Justiça, *ipsis*

*litteris*:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. USO DE INFORMAÇÃO PRIVILEGIADA EM RAZÃO DO CARGO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. DESNECESSIDADE DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. INAPLICABILIDADE. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. **2. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).** 3. **A jurisprudência do STJ, quanto ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em princípio, independe da ocorrência de dano ou lesão ao erário público.** 4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 5. Inaplicável o art. 18 da Lei 7.347/1985 à hipótese, uma vez que a condenação em honorários advocatícios recaiu sobre os réus, em razão de sua sucumbência. 6. Recurso especial não provido. (STJ - REsp: 1320315 DF 2011/0248804-6, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 12/11/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/11/2013)

O egrégio TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE comunga do mesmo entendimento, senão vejamos:

Constitucional e Administrativo - Ação Civil Pública - Preliminar afastada - Aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 - Agentes políticos - Possibilidade - Improbidade administrativa - Contratação de servidores - Ausência de concurso público - Urgência e excepcionalidade - Ilegalidade - Violação aos princípios constitucionais - **Dolo e dano ao erário - Desnecessidade de comprovação** - Cominação de multa civil - Princípios da razoabilidade



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

e proporcionalidade - Redução da penalidade imposta. I - Afasta-se a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam suscitada pelo apelante, ex-prefeito municipal, uma vez que a lei nº 8.429/1992 é aplicável aos agentes políticos, em virtude de expressa previsão legal e em consonância com o mais recente entendimento do Supremo Tribunal Federal; II - A contratação temporária de servidores exige a ocorrência de excepcional interesse público, devendo estar devidamente demonstrada a urgência e excepcionalidade na contratação, sob pena de se configurar burla à realização de concurso público, sendo evidente a irregularidade praticada pelo administrador no caso em tela; III - Verifica-se a nítida lesividade ao interesse público, extraíndo-se das provas produzidas pelo autor que a contratação tratada nos autos não se deu com o fito de atender excepcional interesse público; IV - **A lesão a princípios administrativos e constitucionais contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92, não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário público, ou seja, basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Precedentes do STJ;** V - Não é obrigatória a aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, cabendo ao julgador ponderar as circunstâncias do caso concreto, observando-se a razoabilidade e proporcionalidade entre a gravidade do ato de improbidade e a cominação das penalidades, hipótese em que restou caracterizada a excessividade na penalidade imposta pelo julgador a quo, ensejando a reforma parcial da sentença para reduzir a sanção aplicada; VI - Recurso conhecido e parcialmente provido. (TJ-SE - AC: 2010208115 SE, Relator: DESA. MARILZA MAYNARD SALGADO DE CARVALHO, Data de Julgamento: 15/03/2011, 2ª.CÂMARA CÍVEL)

Outrossim, é preciso ter em mente que para o caso dos arts. 9º e 11, exige-se ao menos a culpa, observe-se julgado do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. ARTS. 10 E 11 DA LEI 8.429/1992. **CONFIGURAÇÃO DE CULPA E DOLO GENÉRICO.** ELEMENTO SUBJETIVO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESCABIMENTO. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. **O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário).** 3. Cada inciso do art. 12 da Lei 8.429/1992 traz uma pluralidade de sanções, que podem ser aplicadas cumulativamente ou não, ainda que o ato de improbidade tenha sido praticado em concurso de agentes. Precedentes do STJ. 4. Modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 5. É firme a jurisprudência da Primeira Seção no sentido de que, por critério de simetria, não cabe a condenação da parte vencida em ação civil pública ao pagamento de honorários advocatícios. 6. Recurso especial parcialmente provido.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**2.3.2.3.1. DO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO.**

À vista da dicção do artigo 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), o concurso público é a regra, tal dispositivo assim determina, *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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público **depende de aprovação prévia** em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas** as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Grifos nossos.

Percebe-se, pela leitura do comando constitucional, que há duas ressalvas, para as nomeações aos cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, bem como a hipótese prevista neste mesmo artigo, porém no inciso IX, que tem a seguinte redação, *verbis*: “[...] a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;”.

Calha gizar a lição de HELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005) que conceitua o concurso público como, *verbis*:

É o meio técnico posto à disposição da administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso, afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados, que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando empregos públicos.

A partir dessa digressão é possível extrair que o concurso público constitui-se em uma **regra moralizadora e assecuratória da isonomia e da impessoalidade** na seleção dos candidatos aos cargos da Administração Pública.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Em razão disso, fácil é afirmar que o concurso público é um **princípio constitucional** que se configura em um dos **pilares mais importantes de um Estado Democrático de Direito**, pois é o que permite a **participação plena de todos**, que almejam um cargo público, em igualdade de condições.

Ademais, a ideia do concurso público exsurge da possibilidade de garantir que **ingressará nos quadros da Administração Pública o candidato** que, em tese, **estiver mais bem preparado** consoante a lição de José Carvalho dos Santos Filho (*Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006): "O concurso público é o instrumento que melhor representa o sistema de mérito, porque traduz um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos os melhores candidatos".

Assim, conclui-se que a **exceção são contratações diversas do concurso público**, devendo ser levada a efeito tão somente, para atender situações excepcionais, incomuns, imprevisíveis, que exigem satisfação imediata e temporária de pessoal, *verbis*: "Art. 37, [...] IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Em uma **leitura teleológica**, devemos trazer à baila, o novo Código de Processo Civil, que instituiu a **regra** de que a representação dos Entes Públicos deve ser feita por **Procuradores Públicos**, em todos os âmbitos – Federal, Estadual e Municipal, *verbis*:

**Código de Processo Civil**

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I - a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado;

II - o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores;

III - o Município, por seu prefeito ou procurador;

[...]

Disso decorre, que as contratações vergastadas **afrentaram**, igualmente, o Princípio Constitucional do Concurso Público, pois como já demonstrado alhures foram levadas a cabo **sem que os advogados contratados irregularmente e ilegalmente houvessem sido**





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**aprovados em certame público, em igualdade de condições, em ampla concorrência, com candidatos em igualdade de circunstâncias.**

Assim, forçoso concluir que o caso trazido em vértice afronta o Princípio do Concurso Público, enquadrando-se seu comportamento, inclusive, no **conceito de Ato de Improbidade**, nos termos do art. 11, V, da Lei n. 8.429/92. Observe-se o que afirma o Procurador do Trabalho ALPINIADO PRADO LOPES (**Ausência de concurso público e o dano moral coletivo** in Revista do Ministério Público do Trabalho - Nº 33, Ano XVII, março de 2007), *ipsis litteris verbis*:

No Estado de Direito é possível que cada um responda por seus atos, notadamente quando se pratica um **ilícito e causa dano à sociedade e à classe trabalhadora**, como é o caso de **admissão sem concurso público**, onde tenha ficado demonstrado que o **administrador público, se desviando de suas atribuições, tendo sido eleito para o bem comum, deixa de cumprir a Constituição Federal para, em benefício próprio e/ou de terceiro, admitir pessoal sem o necessário concurso público**, causando ainda, com tal atitude, um irreparável **dano social**.

Pondere-se que o ato de contratar servidores públicos **sem aprovação prévia em concurso público** constitui-se em ato de improbidade administrativa, não somente de acordo com o art. 11, V, da Lei n. 8.429/82, mas também consoante doutrina pacífica do STJ, *verbis*:

Ementa: ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ART. 11 DA LEI N. 8.429/92 – VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR – NÃO REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – CONDUTA ILÍCITA, A DESPEITO DA EFICÁCIA DO ATO – PUNIÇÃO DO AGENTE – MÁ-FÉ EVIDENTE. 1. *In casu*, o recorrido, durante o período de 2001 a 2004, enquanto prefeito, realizou contratações de servidores públicos sem concurso público para diversos cargos.

2. O Tribunal *a quo* reconheceu que o recorrido contratou servidores públicos sem a realização de concurso público. Todavia, no entender da segunda instância, para a aplicação de penalidades em sede de ação de improbidade administrativa é necessária ocorrência de dano ao erário, ou de proveito patrimonial do agente ou de quem o interesse, ou ainda a presença de má-fé ou dolo do administrador público. 3. Os atos de improbidade administrativa tipificados no art. 11 da Lei n. 8.429/92 que **importem em violação dos princípios da administração INDEPENDEM de dano ao erário ou do enriquecimento ilícito do agente público**. Ademais, **a má-fé, neste caso, é palmar**. Não há como se alegar desconhecimento da vedação constitucional para a contratação de servidores sem concurso público, mormente quando já passados quase 13 (treze) anos de vigência da Carta Política.





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

4. O Tribunal de origem não apreciou as questões relativas às sanções constantes na Lei n. 8.429/92, em razão de ter entendido que não estava configurada a improbidade. Dessa forma, não poderia esta Corte Superior aplicar, diretamente, as sanções em decorrência da improbidade, sob pena de suprimir instância, adentrando em matéria que não foi apreciada pela Corte a quo. Recurso especial provido, reconhecendo a prática da improbidade administrativa e determinando o retorno dos autos para que o Tribunal de origem aplique as sanções contidas na Lei 8.429/92. (Processo: REsp 1130000/MG. RECURSO ESPECIAL 2009/0054351-7. Relator(a): Ministro HUMBERTO MARTINS (1130). Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 22/06/2010. Data da Publicação/Fonte: DJe 30/08/2010)

O Egrégio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL afirma que respeitar a regra do ingresso no serviço público mediante prévia aprovação em concurso é uma **exigência constitucional** da mais alta relevância, que possui como razão subjacente a “**necessidade essencial** de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que **todos são iguais perante a lei**”, observe-se o julgado do Pretório Excelso, *ipsis litteris*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO - INCONSTITUCIONALIDADE - CONTEÚDO MATERIAL DO DIPLOMA LEGISLATIVO IMPUGNADO (LEI Nº 6.161/2000, ART. 70) QUE TORNA SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO - IMPOSSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, COM EFICÁCIA EXTUNC. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS. - O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte. Precedentes. Doutrina. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE. - **O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros.** Precedentes. Doutrina. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF. ADI 2364 MC/AL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 01/08/2001. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 14-12-2001)

#### **2.3.2.3.2. DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.**

O artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, prescreve que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes constituídos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**, estabelecendo-os, então, como *vetores* da atuação do administrador público.

Desde logo, chama a atenção o constituinte ter inserido entre os marcos da atuação administrativa o princípio da eficiência, voltado para a **persecução do bem comum**, ou seja, na prestação de serviços sociais essenciais à população – a defesa do Município em Juízo e a assessoria jurídica deste em Juízo, o que **não se vê no caso em comento**, em que **foram prestados serviços em desconformidade com os melhores critérios de escolha, especificados pela Lei de Licitação ou pela Regra Constitucional do Concurso Público.**

ALEXANDRE DE MORAIS (**Direito Constitucional**. Editora Atlas, 17ª edição, 2005) a respeito do Princípio da Eficiência, este é voltado para o todo:

O administrador público precisa ser *eficiente*, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Assim, o *princípio da eficiência* é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a **persecução do bem comum**, por meio do exercício de suas **competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz**, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de **critérios legais e morais** necessários para a melhor utilização possível de recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnologia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação de **serviços sociais essenciais à população**, visando a **adoção de todos os meios legais e morais possíveis à satisfação do bem comum**.

Discorrendo sobre o tema, sumaria HELY LOPES MEIRELLES (**Direito Administrativo brasileiro**. 21 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, 1996. p. 90.), ressalta que os agentes públicos, no seu mister, devem agir com **presteza, perfeição e rendimento funcional**, o que não ocorreu no presente caso, pois o agente público, **Prefeito do Município de Itabi**, ignorou as prescrições da Lei n. 8666/93 e as regras da Constituição da República, que o obrigavam a realizar Concurso Público, se houvesse necessidade de contratar Procurador Municipal. Analise-se a lição de HELY LOPES MEIRELLES, *verbis*.

Dever de eficiência é o que se **impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional**. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já **não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade**, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

**Assim, questiona-se: qual o resultado positivo, para a Administração Pública, em razão da ação dos Demandados? Só vislumbro o escárnio com a coisa pública!**

Leciona FÁBIO MEDINA OSÓRIO (**Teoria da Improbidade Administrativa** (Má gestão pública – Corrupção – Ineficiência). Editora Revista dos Tribunais, 2008), *ipsis litteris*:

A eficiência, antes posicionada implicitamente na Constituição Federal, agora recebeu, desde a Emenda 19/98, tratamento explícito no artigo 37, *caput*, da Magna Carta. **Já era um princípio imanente ao sistema constitucional e ao conceito de moralidade administrativa**, no dizer de autores como Adilson Dallari e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, mas **agora ganha renovado status de dispositivo constitucional ostensivo e**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**eloquente.**

A eficiência, aqui, ao englobar a eficácia, traduz exigências funcionais concretas aos agentes públicos, relacionando-os não apenas com a legitimidade de seus gastos, mas com a economicidade dos resultados, **a qualidade do agir administrativo, o comprometimento com metas e solução de problemas**. No sentido constitucional, eficiência pressupõe a economicidade dos resultados, a qualidade do agir administrativo, o comprometimento com metas e solução de problemas. No sentido constitucional, eficiência pressupõe eficácia, qualidade, compromissos com resultados, abarcando os paradigmas da chamada Nova Gestão Pública, nos tempos da pós-modernidade.

Sem dúvida o princípio da eficiência administrativa foi violado, merecendo pois a reprimenda da lei. No dizer de PAULO BONAVIDES (*Apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros, 5ª ed., 1994, p. 260):

[...] as regras vigem, os princípios valem; o valor que neles se insere se exprime em graus distintos. Os princípios, enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o *regimen*, a ordem jurídica. **Não são apenas a lei, mas o Direito em toda a sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência.**

Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO MELO (**Curso de Direito Administrativo**. Malheiros, 5ª ed. 1994, p. 451):

**Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer.** A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. **É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade**, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isso porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

Na concepção da professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (**Direito Administrativo**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2003, p. 83):

O princípio da eficiência deve apresentar dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Por oportuno, vale trazer à baila as judiciosas lições do Ministro CARLOS BRITTO, relator da ADC n.º 12, vazadas no seu voto que conduziu o julgamento no Plenário do



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Supremo Tribunal Federal, que ressalta as qualidades do **servidor público**, que exerce as suas funções para servir o que é público, mas não a interesses privados, qualquer desvio neste sentido, maculará a sua função, *in verbis*:

[...] o princípio da eficiência, a postular o recrutamento de mão-de-obra qualificada para as atividades públicas, sobretudo em termos de **capacitação técnica, vocação para as atividades estatais, disposição para fazer do trabalho um fiel compromisso com a assiduidade e uma constante oportunidade de manifestação de espírito gregário, real compreensão de que servidor público é, em verdade, servidor do público.**

Vejamos alguns julgados sobre o princípio da eficiência:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO OMISSIVO. AUTORIZAÇÃO. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. 1. **O exercício da atividade administrativa está submetido ao princípio da eficiência**, nos termos do art. 37, caput, CF/88. 2. **Configura-se ofensiva ao princípio da eficiência a conduta omissiva da autoridade competente, que deixa transcorrer longo lapso temporal sem processar pedido de autorização de funcionamento de rádio comunitária.** 3. Ordem parcialmente concedida (STJ - Mandado de Segurança MS 7765 DF 2001/0088160-9)

Ao administrador **impõe-se o dever de, no desempenho de suas atribuições, observar o princípio da eficiência**, constitucionalmente previsto no artigo 37 da Constituição Federal, **não bastando simplesmente a prestação do serviço, ele precisa ser eficiente**. Deve-se prestigiar, pelo exame das peculiaridades do caso, o princípio da eficiência na prestação do serviço público. - As razões para que a Administração Pública inviabilize a cumulação de cargos pretendida estão ligadas a princípios de interesse público, quais sejam, a eficiência, a segurança e a regularidade dos serviços prestados, assim como a dignidade humana e a garantia constitucional do direito à saúde (TRF4, Apelação em Mandado de Segurança AMS 24242 RS 2005.71.00.024242-3)

Nesta senda, os Demandados, ex-Prefeitos de Itabi e atual Prefeito, e os profissionais contratados, nem de longe podem ser chamados de eficientes, pelo contrário sua ineficiência está mais do que patenteada nos autos do presente procedimento, por violarem regras basilares do nosso ordenamento jurídico-constitucional.

Mesmo porque, em virtude de os Demandados haverem impedido, com as suas ilegais decretações de inexigibilidade dos procedimentos licitatórios, **que as propostas mais vantajosas – em sentido amplo** – fossem escolhidas pela Administração Pública, tendo despendido



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

irregularmente a quantia de **R\$ R\$ 899.475,55 (oitocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos)**, considerando-se o valor efetivamente **empenhado e pago**, afrontou o Princípio da Eficiência.

Esmiuçando os contornos desse Princípio, no **âmbito das licitações**, não pode ser olvidada a lição de WALDO FAZZIO JÚNIOR FILHO, MARINO PAZZAGLINI e MÁRCIO FERNANDES ELIAS ROSA (**Improbidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 215, segundo a qual:

Os contratos firmados pelo Poder Público, necessários para o exercício da ação administrativa, **devem ser precedidos de procedimento que leve à consecução de melhores condições**, convivendo com a **preservação da impessoalidade** entre os que se dispõem a contratar, a moralidade na condução procedimental e a publicidade de todos os atos do certame. A **eficiência perpassa todo o processo** e é sua própria razão de existir, de modo que, ao final, se materialize pela **escolha do licitante mais idôneo e que ofereça mais vantagens para o ente contratante**.

Em outros termos, nas palavras de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (**Manual de Direito Administrativo**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 222), *verbis*:

Exige o princípio que o administrador atue com **honestidade para com os licitantes, e sobretudo para com a própria Administração**, e, evidentemente, concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o **interesse administrativo**, que é o de promover a **seleção mais acertada possível**. Se, ao contrário, a **improbidade frustra o objetivo da licitação**, o responsável pela distorção deve sofrer a **aplicação das sanções civis, penais e administrativas cabíveis**.

Destarte, vê-se de maneira cristalina que os atos dolosamente praticados pelos Demandados distanciaram-se **e muito** do que enuncia o Princípio da Eficiência (intimamente ligado à ideia de economicidade), motivo pelo qual o reconhecimento da improbidade administrativa (arts. 4º e 11 da LIA) é medida de rigor.

No que importa ao elemento subjetivo, há de se reconhecer como patente o dolo nas condutas ímprobas dos Demandados, tendo ficado comprovado que, no curso dos anos de **2008 a 2016**, dispensaram deliberadamente procedimentos licitatórios, fora das hipóteses previstas em



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

lei, em direta violação ao disposto no Estatuto das Licitações, ao firmarem contratos ilegais, para a contratação dos serviços de assessoria jurídica municipal com os demais Demandados.

Todavia, ainda que assim não fosse, seria o caso de se responsabilizar os Demandados, ex-Prefeito de Itabi/SE, pela prática dos atos de improbidade administrativa a eles imputados, por duas ordens de razões, a saber: **I)** o art. 10, VIII, da LIA se contenta com a conduta culposa para o reconhecimento do ato ímprobo; **II)** para o novel entendimento firmado pelo E. Superior Tribunal de Justiça (especialmente como se infere da ementa subscrita pela notável Ministra ELIANA CALMON, relatora do REsp nº 708170/MG) sobre os atos de improbidade administrativa que importam violações aos princípios administrativos, após tantos anos de vigência das Leis de Improbidade Administrativa e de Responsabilidade Fiscal, **não é crível supor que escancaradas agressões (que devem ser aferidas no aspecto objetivo) aos princípios da Administração Pública sejam vistas como “meras irregularidades”**. Pela importância ímpar deste entendimento, reproduzem-se abaixo algumas ementas:

ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE - EX-PREFEITO - CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES MUNICIPAIS SOB O REGIME EXCEPCIONAL TEMPORÁRIO - INEXISTÊNCIA DE ATOS TENDENTES À REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DURANTE TODO O MANDATO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA MORALIDADE. 1. Por óbice da Súmula 282/STF, não pode ser conhecido recurso especial sobre ponto que não foi objeto de prequestionamento pelo Tribunal *a quo*. 2. **Para a configuração do ato de improbidade não se exige que tenha havido dano ou prejuízo material, restando alcançados os danos imateriais.** 3. O ato de improbidade é constatado de **forma objetiva, independentemente de dolo ou de culpa e é punido em outra esfera, diferentemente da via penal, da via civil ou da via administrativa.** 4. **Diante das Leis de Improbidade e de Responsabilidade Fiscal, inexistente espaço para o administrador “desorganizado” e “despreparado”, não se podendo conceber que um Prefeito assumira a administração de um Município sem a observância das mais comezinhas regras de direito público.** Ainda que se cogite não tenha o réu agido com má-fé, os fatos abstraídos configuram-se atos de improbidade e não meras irregularidades, por inobservância do princípio da legalidade. 5. Recurso especial conhecido em parte e, no mérito, improvido. (Recurso Especial nº 708170/MG (2004/0171187-2), 2ª Turma do STJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, unânime, DJ 19.12.2005).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO. COMPROVAÇÃO. DESNECESSIDADE. 1. A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 **não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao Erário Público.** Basta a **simples ilicitude ou imoralidade administrativa**





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**para restar configurado o ato de improbidade**. 2. Recurso especial improvido. (Recurso Especial nº 826678/GO (2006/0031998-7), 2ª Turma do STJ, Rel. Min. Castro Meira, unânime, DJ 23.10.2006).

À evidência, as condutas dos Demandados constituíram ato atentatório ao princípio constitucional da eficiência administrativa, pois suas posturas comissivas demonstraram plenamente injustificadas e indicaram falhas graves na gestão da coisa pública e por isso os atos praticados constituem-se em improbidade administrativa.

Nessa linha arrematamos este tópico com o escólio de FÁBIO MEDINA OSÓRIO, (**Os 20 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. Editora Atlas, 2008) *verbis*:

O conceito de improbidade administrativa, tal como desenhado na Carta Magna, art. 37, § 4º, portanto, decorrente das reflexões alinhavadas neste trabalho, resulta estruturado de forma analítica, a partir do somatório das seguintes assertivas, todas fundamentadas no decorrer do trabalho:

1. Categoria ético-normativa ligada à idéia de honra institucional, no marco de uma moralidade institucional republicana, que abarca patologias e **transgressões normativas consubstanciadas em graves desonestidades e ineficiências funcionais dos agentes públicos**, nas flutuações pertinentes à proporcionalidade enquanto postulado normativo.

2. Espécie de **Má Gestão Pública, onde podem existir múltiplas categorias, revestindo-se das notas de desonestidade ou ineficiência graves, passível de cometimento por ações e omissões, dolosas ou culposas, de parte de agentes públicos no exercício de suas funções**, ou em razão delas, com ou sem a participação de particulares.

### **2.3.2.3.3. DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.**

Referido como um dos **sustentáculos** da concepção de Estado de Direito e do próprio regime jurídico-administrativo, o princípio da legalidade vem definido no inciso II do art. 5.º da Constituição Federal quando nele se faz declarar que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Igualmente o artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, prescreve que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes constituídos da



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecendo tais regras, então, como *vetores* da atuação do administrador público.

Pondere-se, que no campo da administração Pública, como unanimemente reconhecem os constitucionalistas e os administrativistas, afirma-se de modo radicalmente diferente a incidência do princípio da legalidade. Aqui, na dimensão dada pela própria indisponibilidade dos interesses públicos, diz-se que o administrador, em cumprimento ao princípio da legalidade, “*só pode e deve atuar nos termos estabelecidos pela lei*”.

Sobre o tema, vale trazer a baila a seguinte preleção de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (**Curso de Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Ed. p. 57):

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral.

O doutrinador MARCELO FIGUEIREDO (**Probidade Administrativa**. Editora Malheiros, 2ª edição, 1997, p. 61/62) comenta o conteúdo jurídico do princípio da legalidade na administração pública, com as seguintes colocações.

O princípio da legalidade é, sem dúvida, um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Ao lado dele convive o princípio da supremacia do interesse público ou princípio da finalidade pública. De fato, a administração pública, ao cumprir seus deveres constitucionais e legais, busca incessantemente o interesse público, verdadeira síntese dos poderes a ela atribuídos pelo sistema jurídico positivo, desequilibrando forçosamente a relação administração-administrado... A administração atua, age, como instrumento de realização ao ideário constitucional, norma jurídica superior do sistema jurídico brasileiro. Assim, o agente público deve atender aos interesses públicos, ao bem-estar da comunidade. Sob o rótulo “desvio de poder”, “desvio de finalidade”, “ausência de motivos”, revelam-se todas as formas de condutas contrárias ao Direito, prejudiciais ao administrado e violadoras, às vezes, da própria Constituição. Há, em síntese, comportamento ilegal ou



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

ilegítimo. Aliás, o STJ deixou assentado que “o desvio de poder pode ser aferido pela ilegalidade explícita (frontal ofensa ao texto da lei) ou por censurável comportamento do agente, valendo-se de competência própria para atingir finalidade alheia àquela abonada pelo interesse público, em seu maior grau de compreensão e amplitude. Análise da motivação do ato administrativo, revelando um mau uso da competência e finalidade despojada de superior interesse público, defluindo o vício constitutivo, o ato aflige a moralidade administrativa, merecendo inafastável desfazimento”. (Resp 21.156-0-SP, reg. 92.0009144-0, rel. Min. Milton Luiz Pereira, j. 19.9.94). A norma em foco autoriza a pesquisa do ato administrativo a fim de revelar se o mesmo está íntegro ou, ao contrário, apenas aparentemente atende à lei, se os motivos e seu objeto têm relação com o interesse público, se houve algum uso ou abuso do administrador, se a finalidade foi atendida de acordo com o sistema jurídico; e assim por diante”.

Nessa esteira, é certo que os comportamentos dos Requeridos violaram o princípio constitucional da legalidade, pois seus comportamentos deixaram de se submeter a estrita observância às leis, como já demonstrado, pois conforme leciona o mestre CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (**Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores, 5ª edição, 1994, p. 48):

[...] o princípio da legalidade é o da **completa submissão da Administração às leis**. Esta deve tão somente **obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática**. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito brasileiro.

Nesse átimo, com o ímpeto de comprovar cabalmente a violação pelos Demandados ao Princípio da Legalidade, socorre-se da imortal doutrina de HELY LOPES MEIRELLES (**DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 86), para quem:

A legalidade, como princípio da 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. [...] **Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Na mesma trilha de raciocínio, delineando os contornos doutrinários sobre o princípio em análise, EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES (**Improbidade Administrativa**, 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 64-66) escreve de maneira singular que:

Atualmente, **o princípio da legalidade é concebido em uma perspectiva distinta da de outrora**, época em que a atividade estatal não tinha como pressuposto a previsão normativa, mas unicamente a ausência de limitação por ela imposta.

Nada dispondo a lei, ou sendo ela obscura, reconhecia-se ao agente público uma larga margem de liberdade para a apreciação dos fatos e conseqüente definição de sua esfera de atuação. **De acordo com essa concepção, majoritária até o século XIX, a administração pública podia fazer tudo o que não lhe fosse proibido por lei**. A liberdade era a regra, sendo a vinculação a exceção, o que tornava exigível que existisse unicamente uma relação de compatibilidade entre o ato e a lei, vale dizer, o ato era válido sempre que não a contrariasse, ainda que na lei não encontrasse amparo imediato.

**Com o evoluir da doutrina publicista e a contínua reflexão sobre o papel desempenhado pelo Estado, a lei deixou de ser unicamente o elemento limitador da atividade estatal, passando a assumir posição de substrato legitimador desta, o que interdita a prática de atos contra legem ou praeter legem e torna cogente a obrigação de agir secundum legem**, conforme a conhecida fórmula de Stassinopoulos.

[...]

A subordinação da atividade administrativa à lei é concebida em um sentido negativo, sendo o princípio da legalidade o limite a que estará sujeita a administração, contendo a atuação desta, e em um sentido positivo, **somente podendo a administração fazer o que por lei seja consentido**. Neste último sentido, constata-se a relação de conformidade que deve existir entre o ato e a lei.

[...]

Com isto, **conferiu-se tratamento distinto ao Estado e ao particular**, permanecendo este com a possibilidade de fazer tudo o que não lhe seja vedado (art. 5º, II, da CR/1988).

Portanto, tendo Demandados, ex-Prefeito de Itabi/SE, com seus atos despóticos e ilegais, afastado-se do primado da legalidade administrativa (*na medida em que na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza*), não há como deixar de se reconhecer a subsunção dos fatos por ele praticados à tipificação dos arts. 4º e 11 da LIA, em conformidade com a já anunciada jurisprudência do egrégio SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO E CONTADOR POR NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. ART. 25 DA LEI N.º 8.666/93. ESPECIALIDADE E SINGULARIDADE. REQUISITOS NÃO CONFIGURADOS. CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO. OBRIGATORIEDADE DA LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. 1. Verifica-se que o acórdão recorrido analisou todas as questões necessárias ao desate da controvérsia. Logo, não padece de vícios de omissão, contradição ou obscuridade, a justificar sua anulação por



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

esta Corte. 2. **Frise-se que ao julgador cabe apreciar a questão de acordo com o que entender atinente à lide.** Não está obrigado a julgar a matéria posta a seu exame de acordo com o pleiteado pelas partes, mas sim com o seu livre convencimento (art. 131 do CPC). Dessarte, merece ser repelida a tese de violação do art. 535 do CPC. 3. A questão cinge-se na contratação de advogado e contador por CM sem licitação com fundamento no art. 25 da Lei n. 8.666/93, que refere-se a inexigibilidade de licitação. 4. Conforme depreende-se do artigo citado acima, a contratação sem licitação, por inexigibilidade, deve estar vinculada à notória especialização do prestador de serviço, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado e, sendo assim, inviável a competição entre outros profissionais. 5. **A notória especialização, para legitimar a inexigibilidade de procedimento licitatório, é aquela de caráter absolutamente extraordinário e incontestável que fala por si.** No entanto, o acórdão ao proferir seu entendimento, posicionou-se no sentido de avaliar as condições de mercado do município para a contratação sem licitação. **Nesse raciocínio, concluiu que apesar de inexistir notória especialização dos contratados (conclusão obtida pelo Tribunal de Contas), o município não possuía condições "mercado-lógicas" para contratar com licitação naquele momento.** 6. Ora, o artigo mencionado traz como requisitos para a inexigibilidade da licitação, a especialidade do técnico associada à singularidade do serviço contratado. Em conclusão, **envolve serviço específico que reclame conhecimento extraordinário do seu executor e ausência de outros profissionais capacitados no mercado, daí decorrendo a inviabilidade da competição.** No caso em espécie, caso a CM não contasse, na época da contratação, com profissionais hábeis ao patrocínio de tais ações, é certo que poderia lançar-se no mercado em busca de outros. Contudo, **isso jamais pode ser corroborado com o entendimento de que apenas os recorrentes sejam hábeis para tanto, pois existem no mercado vários advogados e contadores.** 7. Sendo assim, merece reforma o acórdão recorrido em razão de **não estarem presentes, no caso em análise, os requisitos necessários para configurar a inexigibilidade da licitação. VIOLANDO-SE, PORTANTO, OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE EXIGEM A LICITAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO - ART. 11, DA LEI N. 8.429/92 .** 8. Recurso parcialmente conhecido e nessa parte provido devolvendo os autos para a instância de origem para a **APRECIÇÃO DAS PENALIDADES CABÍVEIS.** (STJ - REsp: 1210756 MG 2010/0165460-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/12/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJE 14/12/2010). Grifos nossos.

Outro não é o entendimento perfilhado por outros Tribunais brasileiros, como evidencia os julgados a seguir transcritos:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. CONDUTA ÍMPROBA. DOLO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. RECURSO DESPROVIDO E RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. **A inexigibilidade da licitação com fulcro no inc. II, do art. 25, da Lei nº 8.666/1993 somente é cabível nos casos em que justificada a singularidade do serviço e a notória especialização do profissional, fatos que impossibilitam a competição.** 2. A contratação de advogado antes de encerrado o procedimento licitatório que o declarou vencedor não constitui mera irregularidade procedimental, mas, sim, conduta comprovadamente ilícita, que contraria, sobremaneira, a exigência de um processo seletivo idôneo, apto a selecionar, de forma isonômica, a proposta mais vantajosa para a Administração. 3. **Comprovada a intenção do agente em**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

praticar a conduta em desacordo com a norma legal ciente de que produziria o resultado ou, ao menos, assumiu o risco de produzi-lo, resta caracterizado o dolo ou a má-fé, aptos a configurar o ato de improbidade administrativa. 4. A medida de indisponibilidade de bens deve limitar-se aos valores fixados na condenação, que representam a participação de cada um dos requeridos na causação do dano. A implementação da medida deverá recair, todavia, em bens livres e desembaraçados de quaisquer ônus, que assegurem o integral ressarcimento do dano, ainda que adquiridos anteriormente ao ato de improbidade. 5. Recurso do primeiro Apelante desprovido e Recurso do segundo Apelante provido em parte. (Apelação nº 51050010126, 2ª Câmara Cível do TJES, Rel. Samuel Meira Brasil Júnior. DJ 29.06.2009).

Pondere-se que o artigo 11 da da Lei n.º 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, assim prescreve:

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;

Sem sombra de dúvidas os Requeridos violaram o princípio da legalidade, bem como praticaram ato visando fim visivelmente proibido em lei, os ilícitos praticados estão mais do que escancarados nos presentes autos.

#### **2.3.2.3.4. DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE.**

Hoje, por força da expressa inclusão do princípio da moralidade no *caput* do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil, a ninguém será dado sustentar, **em boa razão**, sua não incidência vinculante **sobre todos os atos da Administração Pública**. Ao agente público, por conseguinte, **não bastará** cumprir os estritos termos da lei. Tem-se por necessário que seus atos estejam verdadeiramente adequados à moralidade administrativa, ou seja, a padrões éticos de conduta que orientem e balizem sua realização. Se assim não for, inexoravelmente, haverão de ser considerados, não apenas como **imorais**, mas também como **inválidos**, para todos os fins de direito.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Conquanto os Demandados tenham desprezado o elemento ético dos seus atos, valendo rememorar a lição de MARCELO ALEXANDRINO E VICENTE PAULO (**Direito Administrativo**. 7ª ed. Niterói: Impetus, 2004, p. 127), “segundo uma formulação já consagrada [...] o servidor deve decidir não somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto”.

Igualmente, na feliz expressão de ALEXANDRE DE MORAES (**DIREITO CONSTITUCIONAL**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 299), “pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração Pública”.

No mesmo sentido, JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOSO (**Princípios Constitucionais da Administração Pública** (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). *IN* MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 158) fornece uma definição desse princípio, hoje agasalhado na órbita jurídico-constitucional: “Entende-se por princípio da moralidade, a nosso ver, **aquele que determina que os atos da Administração Pública devam estar inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos.**”

Na lição do eminente mestre HELY LOPES MEIRELLES (**Direito Administrativo brasileiro**. 21 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, 1996), *verbis*:

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.





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

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.

Na mesma linha de inteligência, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (**Direito Administrativo**. 4a. ed., 1994, Atlas, p. 70) com sua invulgar sabedoria, enfatiza:

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo uma ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Arrematando JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO (**Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98)**). In MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999) fornece a seguinte definição do princípio constitucional da moralidade:

Entende-se por princípio da moralidade, a nosso ver, aquele que determina que **os atos da Administração Pública devam estar inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade** para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de invalidade jurídica.

A probidade administrativa é uma **forma** de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que **por sua vez pune severamente o agente o ímprobo (art. 37, § 4.º, CFRB)**. Dessa forma, não se limita apenas a exigir a invalidação – por via administrativa ou judicial – do ato administrativo violador, mas também a imposição de outras consequências sancionatórias rigorosas ao agente público responsável por sua prática.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**2.3.2.3.5. DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.**

Haja vista que a finalidade pública deve nortear toda a atividade administrativa, o que significa dizer, nas pontuais lições de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (Direito Administrativo. 4a. ed., 1994, Atlas, p. 71): “que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.

No entanto, relegando esta orientação, o Prefeito de Itabi/SE declarou (ao arrepio da lei) a inexigibilidade dos vergastados procedimentos licitatórios e “elegeu”, *spont sua*, quem seriam os assessores jurídicos do Município, “escolhendo” de forma subjetiva os profissionais que “quis”, atuando não como gestor da *res publica*, mas como se fosse proprietário da Prefeitura ou do Município, fazendo deste a sua casa.

Ante esse estado de coisas, fica plenamente constatada a agressão ao princípio administrativo da impessoalidade. Nessas pegadas, para robustecer ainda mais tal conclusão, importa reproduzir a intangível doutrina de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (Direito Administrativo. 4a. ed., 1994, Atlas, p. 71) sobre o ponto:

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. **Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas**, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.

Com idêntico pensar, MARCELO ALEXANDRINO e VICENTE PAULO (DIREITO ADMINISTRATIVO. Ed. Niterói: Impetus, 2004, p. 128) lecionam de maneira assaz objetiva que:

Conforme sua formulação tradicional, **a impessoalidade se confunde com o princípio da finalidade da atuação administrativa**. De acordo com este, há somente um fim a ser perseguido pela Administração, fim este expresso ou implícito na lei que determina ou



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

autoriza determinado ato. Sabemos que a finalidade de qualquer atuação da Administração é a defesa do interesse público.

**A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato por essência. Impede, o princípio, perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados.** Qualquer ato praticado em razão de objetivo diverso da tutela do interesse da coletividade será inválido por desvio de finalidade.

Segundo **Celso Antônio Bandeira de Mello**, a impessoalidade é corolário da isonomia ou igualdade [...].

Logo, ao conferir tratamento especial (**e ilegal, repita-se!**) aos supramencionados advogados, os Demandados atropelaram o comando normativo emanado do Princípio da Impessoalidade (tendo em conta que a Administração não pode atuar com vistas a beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público quem deve nortear o seu comportamento), devendo ser responsabilizados pelos atos ímprobos por ele cometidos.

Há de ser pontuado, também, que qualquer agente público, seja ele eleito, concursado, indicado, etc., **ocupa seu posto para servir aos interesses da população.** Assim, seus atos obrigatoriamente deverão ter como **FINALIDADE O INTERESSE PÚBLICO, E NÃO PRÓPRIO OU DE UM CONJUNTO PEQUENO DE AMIGOS.** Ou seja, deve ser **impessoal**. Deve o servidor público, em **todos** seus atos, sempre observar o princípio da impessoalidade. Por vezes o princípio da impessoalidade é tido por sinônimo do princípio da finalidade, que, também, é tratado como uma espécie de impessoalidade. Vejamos o sentido dado por HELY LOPES MEIRELLES (**Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed., São Paulo:Revista dos Tribunais, 1990, p. 81) ao princípio da impessoalidade:

O princípio da *impessoalidade*, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da *finalidade*, o qual **impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato,** de forma *impessoal*.

(...)

Desde que **o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública,** o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.

Já **CELSON ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO** (**Curso de Direito**



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**Administrativo**. 8 ed., São Paulo:Malheiros Editora, 1996, p. 68) estipula o caráter autônomo do princípio da Impessoalidade, nos seguintes termos: “*nele se traduz a idéia de que Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimementosas*”. Também comunga desse entendimento JUAREZ FREITAS, (**O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 64-65), *ipsis litteris*:

No tocante ao princípio da impessoalidade, derivado do princípio geral da igualdade, mister traduzi-lo como **vedação constitucional de qualquer discriminação ilícita e atentatória à dignidade da pessoa humana**. Ainda segundo este princípio, a Administração Pública precisa dispensar um objetivo isonômico a todos os administrados, sem discriminá-los com privilégios espúrios, tampouco malferindo-os persecutoriamente, uma vez que iguais perante o sistema. (...).

A dizer de outro modo, o princípio da impessoalidade determina que **o agente público proceda com desprendimento, atuando desinteressada e desapegadamente, com isenção, sem perseguir nem favorecer, jamais movido por interesses subalternos**.

O princípio constitucional da impessoalidade aplicado à administração pública deve ser observado sob **dois aspectos** distintos CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (**Curso de Direito Administrativo**. 8 ed., São Paulo:Malheiros Editora, 1996, p. 68), *ipsis litteris*:

O primeiro sentido a ser dado à aplicação do princípio é o que ressalta a obrigatoriedade de que a administração proceda de modo que não cause privilégios ou restrições descabidas a ninguém, vez que o seu norte sempre haverá de ser o interesse público; o segundo sentido a ser extraído da vinculação do princípio à administração pública é o da abstração da pessoalidade dos atos administrativos, pois que a ação administrativa, em que pese ser exercida por intermédio de seus servidores, é resultado tão somente da vontade estatal.

**Patente que os Requeridos agiram com agiram, apenas para atender ao interesse pessoal, isto é, no intuito de realizarem contratações personalíssimas, com advogados escolhidos por razões diversas, que não as estampadas na Lei n. 8.666/93.**

Ressalta-se, ainda, que a Lei 8.429/92 aumentou o rol dos princípios administrativos sensíveis, assim como já fizera outras leis, enunciando em especial os princípios da **honestidade** e da **lealdade às instituições**, conforme se demonstrará a seguir. As condutas dos Requeridos claramente afrontaram esses dois princípios.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

#### **2.3.2.3.6. DO PRINCÍPIO DA HONESTIDADE.**

O princípio da honestidade diz respeito ao universo de moralidade que deve reger a conduta do agente público. Todos devemos seguir princípios morais para se viver em sociedade, e a honestidade é um destes princípios. MARCELO CAETANO (**Manual de direito administrativo**. 1. ed. brasileira, t. II/684. Rio de Janeiro: Forense, 1970) tece as seguintes considerações quanto ao tema:

A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com **honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem** a quem queira favorecer.

MEDINA OSÓRIO (**Teoria da Improbidade Administrativa**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2007, p. 144) destaca, ainda, com maestria singular, que a deslealdade advém justamente do descumprimento de certos deveres e esclarece que:

O **desonesto é um desleal**, mas também o é o **ineficiente**, caso haja medidas específicas de reprovação sobre suas condutas. (...) Veja-se que o legislador não quis estabelecer somente os **deveres de imparcialidade ou honestidade**. Esses deveres se encontram **entrelaçados**, mas é certo que a lealdade institucional, além de abranger tais **deveres públicos**, também traduz a **perspectiva de punição à intolerável ineficiência funcional, no marco do qual o improbo se revela desleal em face do setor público**.

#### **2.3.2.3.7. DO PRINCÍPIO DA LEALDADE ÀS INSTITUIÇÕES.**

O Princípio ou Teoria da Moralidade Administrativa envolve três dimensões: a legal (legalidade estrita), a moral (honestidade, ética, lealdade) e a finalidade (conveniente ao interesse público).

Conseqüentemente, para que o administrador público atenda aos ditames legais, não basta que cumpra a letra fria da lei, deve, além disso, atuar conforme os padrões éticos de



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

lealdade, em relação à instituição, ao administrado e motivado a realizar o interesse público, pois nem tudo que é legal, é, igualmente, honesto, conforme lição dos romanos: *nom omne quod licet honestum est.*

Com fulcro nesta tríplice dimensão do Princípio da Legalidade que HELY LOPES MEIRELES (**Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed., São Paulo:Revista dos Tribunais, 1990, p. 85) conclui que: “o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo; mas por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo.”

Outrossim, não se pode perder de vista que a Teoria dos Círculos Secantes, ao defender que nem tudo que é imoral é ilegal, pois há condutas imorais que não estão positivadas, havendo atos imorais que são legais, somente há de ser aplicada à moral comum. Tal não se aplica à moral administrativa, pois **tudo que é imoral é ilegal**, pois tais violações **estão todas positivadas na lei 8.429/92, as quais, conforme o seu art. 21**, ofendendo o Princípio de Lealdade às Instituições, pelo que **não precisa sequer acarretar prejuízos aos cofres públicos**: “Art. 21 – A aplicação das sanções previstas nesta Lei independe: I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público.”

Logo, escusas de que o ato sequer acarretou dano aos cofres públicos ou de que o administrador que cometeu a violação ressarciu o prejuízo ao erário não convalidam o ato imoral, bem como não impedem a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa – LIA. Desse modo, o Princípio da Moralidade Administrativa na Tríplice Dimensão da Legalidade, busca alterar esse injustificável senso comum e busca garantir a real efetividade que o ordenamento jurídico lhe confere.

Frise-se a Teoria da Moralidade Administrativa nas suas três dimensões: a legal (legalidade estrita), a moral (honestidade, ética, lealdade) e a finalidade (conveniente ao interesse público) demanda que não basta cumprimento da lei, eis que o interesse público deve ser buscado, bem como as ações do administrador público devem ser pautadas pela ética. Por essa razão, de



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

acordo com o Direito Administrativo Moderno, para se atingir a legalidade (*lato sensu*) tem-se que atingir essas três dimensões. Logo, tanto a Moralidade Administrativa, quanto a Legalidade (*lato sensu*) possuem tal natureza tridimensional, que, notadamente, demanda sua observação em todos os seus planos.

A própria Lei n. 8.429/92 (Lei da Moralidade Administrativa), em seu art. 11 demonstra as três dimensões desse princípio, ao afirmar que constitui ato de improbidade administrativa qualquer **ação ou omissão que viole a legalidade** (dimensão da legalidade estrita) a **honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições** (dimensão da moral) ou que pratique **ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência (dimensão da finalidade)**, senão 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;

Portanto, vale frisar, que a mais inadmissível forma de se tentar, nos dias atuais, burlar o Princípio da Legalidade é alegando que se cumpriu a lei, quando na verdade, não se alcançou a finalidade pública, nem tampouco se agiu com honestidade.

O gestor público que só cumpre a letra fria da lei (legalidade *strictu sensu*), sem garantir o interesse público, nem agir com **lealdade frente à instituição** que administra viola, não somente o Princípio da Moralidade, mas também a própria Legalidade (*lato sensu*), pois apenas observa o plano da legalidade estrita, violando o plano da moral e do conveniente ao interesse público.

#### **2.3.2.3.8. DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.**

O Princípio da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Interesse Público são os pilares do regime jurídico-administrativo, isso porque os demais princípios da Administração Pública são desdobramentos desses dois princípios, cuja relevância é tanta que são conhecidos como supraprincípios da Administração Pública.

MARCELO ALEXANDRINO e VICENTE PAULO (**Direito Administrativo Descomplicado**. 19ª ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 183) anunciam que “Os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa”.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público fundamentam todas as prerrogativas de que dispõe a Administração como instrumentos para executar as finalidades a que é destinada, desse modo se houver conflito entre o interesse público e o privado, prevalecerá o primeiro, eis que o fim primordial do Estado é o bem comum.

Esses Princípios têm estreita relação com o Princípio da Legalidade, sendo por vezes confundidos, pois a toda atuação da Administração deve atender ao estabelecido em Lei, único instrumento capaz de determinar o que é de interesse público, tendo em vista que a Lei é a manifestação legítima do povo, proprietário da coisa pública. Dessa maneira, se o administrador atua desviando-se da Lei, pretendendo impor o seu conceito pessoal de interesse público, é passível da acusação de desvio de finalidade. Assim, como sabiamente afirmam MARCELO ALEXANDRINO e VICENTE PAULO (**Direito Administrativo Descomplicado**. 19ª ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 187), a Administração Pública “deve, simplesmente, dar fiel cumprimento à lei, gerindo a coisa pública conforme o que na lei estiver determinado, ciente de que desempenha o papel de mero gestor de coisa que não é sua, mas do povo”.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**2.3.3. DA PERDA DO CARGO.**

**Os Demandados, conforme se extrai do Inquérito Civil n. 38.16.01.0048, fizeram uso da máquina pública, em benefício próprio, afrontando o dever da ética, de legalidade e da moral, fazendo letra morta inúmeras disposições legais e constitucionais.**

Claro está que as contratações vergastadas foram levadas a cabo, em benefício dos Gestores aqui acionados, eis que os contratados atuavam como seus causídicos privados, conforme se extrai das consultas do Sistema Processual do Egrégio Tribunal de Justiça.

Desse modo, vê-se que os contratos foram firmados visando proveito pessoal dos Gestores e Contratados, em detrimento do Interesse Público, afrontando as normas mais caras do ordenamento jurídico brasileiro.

Vejamos algumas das disposições do **Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Itabi** (Lei n.º 158, de 03 de março de 1972), que foram frontalmente aviltadas, pelas condutas dos Demandados, então servidores públicos à época dos fatos,

De forma ímproba e contrária ao estatuído no inciso XVI, art. 250, Lei Estadual n.º 2.148, de 21 de dezembro de 1977, o qual prescreve que deveriam “proceder, em sua vida pública e privada, de modo a dignificar a função pública”, assim não zelaram pelo bom nome da Administração Pública Estadual, **fugindo à “Ética”**, aos sentimentos tanto de servir à comunidade, quanto de integral devotamento à manutenção da ordem pública, os Demandados **descumpriram leis e atos normativos**, fizeram uso do cargo, para obterem vantagem pessoal.

Pois bem. À vista dessas considerações, a consequência óbvia é a perda do cargo, do Requerido, **MANOEL OLIVEIRA SILVA**, em razão de sua odiosa conduta. A jurisprudência é no mesmo sentido:



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA. PERDA DO CARGO. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INEXISTÊNCIA.** 1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrente pela prática de ato ímprobo. 2. **O Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento no sentido de que o foro por prerrogativa de função não se estende ao processamento das Ações de Improbidade Administrativa.** 3. **Agravo Regimental não provido.** (STJ - AgRg no AgRg no REsp: 1389490 RJ 2013/0185360-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 16/06/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/08/2015)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. **POLICIAIS CIVIS. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** VANTAGEM PATRIMONIAL INDEVIDA AUFERIDA EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DO CARGO. CONFIGURAÇÃO. RECURSOS DESPROVIDOS. UNÂNIME. **As sanções constitucionalmente admitidas para o ato de improbidade administrativa independem das sanções penais, civis e administrativas previstas para a mesma conduta,** afastando a aplicação do Princípio da Presunção da Inocência. **Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, atente contra os Princípios da Administração Pública.** (TJDF, 3ª Turma Cível, APC 2005 01 5 004938-0, Publicado em 05/09/2005).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONCESSÃO FRAUDULENTE DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. ART. 12 DA LEI 8.429/92. **PERDA DE FUNÇÃO PÚBLICA. SANÇÃO QUE TAMBÉM ABRANGE O AGENTE DETENTOR DE CARGO PÚBLICO, EMPREGO PÚBLICO OU MANDATO ELETIVO. APLICAÇÃO CUMULATIVA DAS PENAS.** PRESCINDIBILIDADE. 1. É vedado o reexame de matéria fático-probatória em sede de recurso especial, a teor do que prescreve a Súmula 07 desta Corte. 2. É entendimento sedimentado o de não haver omissão no acórdão que, com fundamentação suficiente, ainda que não exatamente a invocada pelas partes, decide de modo integral a controvérsia posta. 3. **A sanção relativa à perda de função pública prevista no art. 12 da Lei 8.429/92 tem sentido lato, que abrange também a perda de cargo público, se for o caso, já que é aplicável a "qualquer agente público, servidor ou não" (art. 1º), reputando-se como tal "(...) todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior" (art. 2º).** 4. Reconhecida a ocorrência de fato que tipifica improbidade administrativa, cumpre ao juiz aplicar a correspondente sanção. Para tal efeito, não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as conseqüências da infração, individualizando-as, se for o caso, de acordo com os princípios do direito penal. Precedentes. 5. Recursos Especiais parcialmente conhecidos e, nessa parte, providos em parte (STJ - REsp: 926772 MA 2007/0021742-2, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 28/04/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 20090511 --> DJe 11/05/2009).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. ATO ÍMPROBO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS DA



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DECORRENTE DE RETIRADA DE NUMERÁRIO DOS COFRES PÚBLICOS POR AGENTE PÚBLICO PARA UTILIZÁ-LO EM BENEFÍCIO PARTICULAR. ARTIGO 11, INCISO I, DA LEI 8.429/1992. ARTIGO 12, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8.429/1992. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS SANÇÕES IMPOSTAS. 1. Recurso especial no qual se discute a proporcionalidade das sanções impostas ao recorrente que, valendo-se do cargo de Secretário da Fazenda do Município de Cândido Mota/SP, retirou R\$ 800,00 (oitocentos reais) do caixa da prefeitura municipal, deixando um cheque em seu lugar. **2. É pacífico o entendimento do STJ no sentido de submissão dos agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa. Precedentes: Rcl 2.790/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 4.3.2010; AgRg nos EREsp 1.119.657/MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 25.9.2012.** 3. No caso dos autos, o Tribunal de origem **decidiu pela aplicação das penas de perda de eventual função pública, de suspensão dos direitos políticos por três anos e de pagamento de multa civil no valor da remuneração recebida no último mês, devidamente atualizada.** 4. No entanto, considerando que o réu pretendia-se utilizar do dinheiro como forma de ter acesso a um empréstimo pessoal sem os ônus financeiros decorrentes do contrato de mútuo e que o dinheiro foi devolvido, a aplicação da pena de multa, no valor atualizado do montante retirado dos cofres públicos, mostra-se mais adequada à punição, porquanto anula qualquer efeito financeiro que o agente ímprobo tenha alcançado, além de onerá-lo exatamente no campo em que tentou se beneficiar. 5. Recurso especial parcialmente provido. (STJ - REsp: 1154150 SP 2009/0195530-8, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 03/10/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/05/2014)

O ato de improbidade administrativa praticado pelos Requeridos são evidentes.

Por fim, não devemos esquecer, mais uma vez, o ensinamento da Professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (**Direito Administrativo**. 4a. ed., 1994, Atlas, p. ) 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.

Diante de todo o exposto, impossível conciliar os atos de improbidade, ora em tela, com a manutenção dos Requeridos em seus cargos.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**2.4. DO PEDIDO LIMINAR DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS.**

Este Órgão Ministerial instou o Município de Itabi/SE a apresentar a **integralidade** dos **procedimentos de licitação e execução** alusivos às eventuais contratações de empresas jurídicas. Fez tais requisições, nos termos do § 1º, do art. 8º, da Lei de Ação Civil Pública, o que nem seria necessário, haja vista que o Município além de ser provindo de Procuradoria Jurídica, também, dispõe de um Prefeito, que é Graduado em Direito, de qualquer modo vislumbre-se o § 1º, do art. 8º, da Lei n. 7.347/85, *verbis*:

Art. 8º, Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Pois bem. Faz-se necessária a medida de urgência, para que o Município de Itabi/SE, representado pelo Prefeito, aqui demandado, apresente **todo e qualquer procedimento de licitação e execução, quer seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação, em que tenha contratado com empresas ou advogados, para a prestação de serviços jurídicos, quer seja escritórios de advocacia, quer seja empresa de consultoria, como as demandadas, e inclusive, estas, GS Serviços de Assessoria Técnica e Consultoria Ltda – EPP, inscrita sob o CNPJ n. 02.133.732/0001 – e TCRA Assessoria e Consultoria Assistência em Gestão Pública, inscrita sob o CNPJ n. 12.985.292/0001-48.**

Demonstrado, no presente caso, o *fumus boni iuris* na exposição de direito acima, a premência da tutela cautelar ora requestada, também, resta patente diante do perigo do dano irreparável, tendo em vista os graves graves indícios da prática de improbidade administrativa, pelos Demandados, conforme demonstrado na presente peça processual.

O perigo de demora, assim, consubstancia-se na necessidade imediata de se



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

interromper a atual flagrante ofensa aos princípios constitucionais já delineados, eis que a omissão do Prefeito de Itabi/SE é desmedida e irresponsável.

E neste momento da presente ação, prepondera o princípio *in dubio pro societate*, veja-se o que entende o E. Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECEBIMENTO DA AÇÃO. TIPIFICAÇÃO DOS ATOS. INDÍCIOS DE PRÁTICAS DE ATOS ÍMPROBOS. IN DUBIO PRO SOCIETATE. SÚMULA 7/STJ. 1. Em ação civil pública por ato de improbidade, basta que o autor faça uma descrição genérica dos fatos e imputações dos réus, sem necessidade de descrever em minúcias os comportamentos e as sanções devidas a cada agente. 2. Para fins do juízo preliminar de admissibilidade, previsto no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/1992, é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria, para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público. Precedentes. 3. Inviável a reforma do acórdão que, em análise das provas carreadas aos autos, concluiu pela existência de indícios mínimos de cometimento de atos ímprobos, relativos a direcionamento de licitação, em razão do óbice da Súmula 7/STJ. 4. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no AREsp: 318511 DF 2013/0084190-2, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 05/09/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/09/2013).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA AÇÃO. CAUSA DE PEDIR COMPLEXA QUE DENOTA A EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE ATOS ÍMPROBOS. SOCIEDADE DE ADVOGADOS QUE, EM TESE, PODE TER-SE BENEFICIADO DE ATO DE IMPROBIDADE. ARTIGOS 5º E 6º DA LEI N. 8.429/1992. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. Recurso especial no qual se discute o recebimento de ação civil pública de improbidade administrativa, quanto a escritório de advocacia que fora contratado pelo Município de Santana do Aracajú/CE. 2. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992, a ação de improbidade administrativa só deve ser rejeitada de plano se o órgão julgador se convencer da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, de tal sorte que a presença de indícios da prática de atos ímprobos é suficiente ao recebimento e processamento da ação, uma vez que, nessa fase, impera o princípio do *in dubio pro societate*. Nesse sentido: AgRg no REsp 1382920/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16/12/2013; AgRg no AREsp 318.511/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 17/09/2013. 3. Extrai-se da petição inicial que o Ministério Público apura a prática de diversos atos de improbidade pelas autoridades locais, que, inclusive, teriam feito uso de verbas federais para realizar pagamentos a diversas pessoas jurídicas. A situação fática descrita é complexa. 4. É necessária a inclusão do escritório de advocacia no polo passivo da ação de improbidade, à luz do que dispõe os artigos 5º e 6º da Lei n. 8.429/1992, porquanto, em tese, caso tenha sido remunerado pelo erário para a defesa pessoal do prefeito, estaria a se beneficiar de ato de improbidade, o que resultaria em sua responsabilidade quanto ao ressarcimento do dano provocado à municipalidade. A questão da legitimidade, pois, deve ser resolvida na sentença de mérito. 5. Recurso especial





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

provido para cassar o acórdão recorrido e restabelecer a decisão de recebimento da petição inicial da ação civil pública com relação à VASCONCELOS E JUCÁ - ADVOCACIA E CONSULTORIA S/C. (STJ - REsp: 1385745 CE 2013/0168778-6, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 12/08/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/08/2014).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 8º, DA LEI Nº 8.429/92. INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATOS DE IMPROBIDADE CAPITULADOS NO ART. 9º DA LIA. ALEGAÇÃO DE DUVIDOSA ORIGEM DO NUMERÁRIO EMPREGADO EM DISPENDIOSA REFORMA E DECORAÇÃO DE RESIDÊNCIA PARTICULAR CEDIDA A GOVERNADOR NO EXERCÍCIO DE SEU MANDATO. DESCABIMENTO, NA ESPÉCIE, DA REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. 1. A jurisprudência desta Corte tem asseverado que "é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria, para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público" (REsp 1.197.406/MS, Relª. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013). 2. Como deflui da expressa dicção do § 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, somente será possível a pronta rejeição da ação, pelo magistrado, caso resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da impropriedade da ação ou da inadequação da via eleita. 3. Na espécie, o que mais se enalteceu na instância recursal de origem foi a tão só insuficiência de provas acerca das condutas ímprobadas descritas na petição inicial, sem que, em contrário, se tivesse apontado a presença de provas robustas a evidenciar, de plano, a inexistência do assacado ato de improbidade. 4. Nesse contexto, somente após a competente instrução probatória é que se poderá concluir pela existência, ou não, do questionado comportamento ímprobo do réu. 5. Agravo regimental do Ministério Público Federal provido. (STJ - AgRg no REsp: 1428945 MA 2014/0004100-7, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 23/10/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/12/2014).

Não é demais lembrar a manifestação de LUIZ GUILHERME MARINONI e de SERGIO CRUZ ARENHART (**Manual do Processo de Conhecimento**. Ed. Revista dos Tribunais, 2005, p. 192), a respeito do tema - tutela antecipada:

A tutela antecipatória visa apenas a distribuir o ônus do tempo do processo. É preciso que os operadores do direito compreendam a importância do novo instituto e o usem de forma adequada. Não há motivos para timidez no seu uso, pois o remédio surgiu para eliminar um mal que já está instalado, uma vez que o tempo do processo sempre prejudicou o autor que tem razão. É necessário que o juiz compreenda que não pode haver efetividade sem riscos. A tutela antecipatória permite perceber que não só a ação que pode causar prejuízo, mas também a omissão. O juiz que se omite é tão nocivo quanto o juiz que julga mal. Prudência e equilíbrio não se confundem com medo, e a lentidão da justiça exige que o juiz deixe de lado o comodismo do antigo procedimento ordinário – no qual alguns imaginam que ele não erra – para assumir as responsabilidades de um novo juiz, de um juiz que trata dos “novos direitos” e que também tem que entender – para cumprir sua função sem deixar de lado sua responsabilidade social – que as novas situações carentes de tutela não podem, em





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

casos não raros, suportar o mesmo tempo que era gasto para a realização dos direitos de sessenta anos atrás, época em que foi publicada a célebre obra de CALAMANDREI, sistematizando as providências cautelares.

Na mesma linha são as palavras de CÂNDIDO RANGEL DINARMARCO (Dinamarco, Cândido Rangel. A Instrumentalidade do Processo, São Paulo, 2005, p. 241): “O juiz aparece como autêntico canal de comunicação entre a sociedade e o mundo jurídico, cabendo-lhe a positivação do poder mediante decisões endereçadas a casos concretos”.

Em resumo, no presente caso, o *fumus boni iuris* resulta manifesto na exposição de direito demonstrada, o *periculum in mora*, por sua vez, caracterizado resta, máxime necessidade imediata de acessar as informações contidas nos documentos, que geraram despesas ao erário, impondo-se, portanto, provimento liminar coibir prática de novos danos ao erário, uma vez que a eventual demora na prestação jurisdicional pleiteada acarretará graves e irreparáveis prejuízos ao patrimônio público.

Desse modo, ante a presença dos pressupostos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, requer a CONCESSÃO DE LIMINAR, determinando Vossa Excelência que **todo e qualquer procedimento de licitação e procedimentos de execução, quer seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação, em que tenha contratado com empresas, para a prestação de serviços jurídicos, quer seja escritórios de advocacia, quer seja empresa de consultoria, como as demandadas, e, inclusive, estas, GS Serviços de Assessoria Técnica e Consultoria Ltda – EPP, inscrita sob o CNPJ n. 02.133.732/0001 – e TCRA Assessoria e Consultoria Assistência em Gestão Pública, inscrita sob o CNPJ n. 12.985.292/0001-48.**

Com fundamento no art. 11, da Lei n. 7.347/85, a cominação de multa pessoal em desfavor do Prefeito Municipal, **MANOEL OLIVEIRA SILVA**, em valor suficiente e compatível a garantir o cumprimento da ordem, não inferior, porém, a **R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)**, para o caso de descumprimento da liminar, sem prejuízo da responsabilização na seara cível, administrativa e criminal.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

**III – DOS PEDIDOS.**

Tecidas estas considerações, conclui-se claramente que os Requeridos **afrontaram tanto os princípios administrativos** do concurso público, eficiência, moralidade, legalidade, impessoalidade, honestidade, lealdade às instituições e supremacia do interesse público, quanto causaram **prejuízo ao erário**. A estas condutas **deliberadas, livres e conscientes**, impõem a sujeição às sanções previstas na Lei n.º 8.429/92, razão pela qual o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE apresenta os seguintes **pedidos e requerimentos**:

(A) Seja esta **petição inicial autuada** juntamente com os documentos que a acompanham, notificando-se os Requeridos, para a apresentação de suas manifestações previstas no artigo 17, § 7º, da Lei n.º 8.429/92, no prazo de quinze dias.

(B) *In limine*, ante a presença dos pressupostos do *fumus boni juris e periculum in mora*, requer a CONCESSÃO DE LIMINAR, determinando Vossa Excelência que **todo e qualquer procedimento de licitação e contratos firmados, quer seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação, em que tenha contratado com empresas, para a prestação de serviços jurídicos, quer seja escritórios de advocacia, quer seja empresa de consultoria, como as demandadas, e inclusive, estas, GS Serviços de Assessoria Técnica e Consultoria Ltda – EPP, inscrita sob o CNPJ n. 02.133.732/0001 – e TCRA Assessoria e Consultoria Assistência em Gestão Pública, inscrita sob o CNPJ n. 12.985.292/0001-48.** Com fundamento no art. 11, da Lei n. 7.347/85, a cominação de multa pessoal em desfavor do Prefeito Municipal, **MANOEL OLIVEIRA SILVA**, em valor suficiente e compatível a garantir o cumprimento da ordem, não inferior, porém, a **RS 50.000,00 (cinquenta mil reais)**, para o caso de descumprimento da liminar, sem prejuízo da responsabilização na seara cível, administrativa e criminal.

(C) A **comunicação pessoal** dos atos processuais, do artigo 41, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93.

(D) A **intervenção** da Associação dos Procuradores Municipais do Estado de



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU**  
**DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Sergipe, como *amicus curiae*, nos termos do art. 138, do Código de Processo Civil, notificando-a na Avenida Franklin de Campos Sobral n. 2185, Bairro Grageru, Aracaju, Sergipe, CEP 49.027-000, endereço eletrônico [secretaria@apmse.com.br](mailto:secretaria@apmse.com.br) e [www.apmse.com.br](http://www.apmse.com.br).

(E) Após o oferecimento das manifestações, ou transcorrido o prazo legal sem sua apresentação, seja **recebida esta petição inicial** por este d. Juízo de Direito, **citando-se os Réus**, para oferecimento de contestação sob pena de revelia, no prazo ordinário de quinze dias, conforme disposto no artigo 17, § 9º, da Lei n.º 8.429/92.

(F) Seja decretada a **nulidade** de todos os contratos firmados, pelo Município de Itabi/SE, com os Demandados.

(G) Conforme o grau de irregularidade que reste reconhecido por esse d. Juízo após a instrução do feito, sejam impostas aos Réus as sanções previstas no artigo 12 da Lei n.º 8.429/92, quais sejam: a **perda da função pública** que esteja exercendo à época do proferimento da r. Sentença ou cassação do benefício da aposentadoria, a **suspensão de seus direitos políticos**, a **proibição de receber benefícios** ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, e **pagamento de multa civil de até até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente**, nos termos do artigo 12, inciso I, da Lei n.º 8.429/92.

(H) A **condenação dos Réus** ao pagamento de custas processuais e demais verbas de sucumbência.

(I) No caso de serem julgados procedentes os pedidos aqui formulados, sejam oficiados o Tribunal Superior Eleitoral no caso de **suspensão dos direitos políticos**, o Banco Central do Brasil – para que este comunique às instituições financeiras oficiais a **proibição de contratar com o poder público** e receber **incentivos e benefícios fiscais ou creditícios** – e, para o mesmo fim, seja determinada a inclusão do nome dos Réus no Cadastro de Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais – **CADIN**.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE GARARU  
DISTRITOS JUDICIAIS DE CANHOBA, ITABI E NOSSA SENHORA DE LOURDES**

Este Órgão Ministerial protesta pela produção de outras provas juridicamente admitidas – em especial o depoimento pessoal dos Réus, a oitiva de testemunhas, a realização de perícia e a posterior juntada de novos documentos.

Dá-se à causa o valor de **R\$ R\$ 899.475,55 (oitocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos).**

Gararu/SE, 10 de abril de 2017.

**ROSANE GONÇALVES DOS SANTOS**  
Promotora de Justiça