



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.

Referente: Inquérito Civil 38.16.01.001, Medida Cautelar n. 201469000548 e Execução de Astreintes n. 201669000355.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE**, por seu Promotor de Justiça infra-assinado, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo artigo 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil e Lei Federal 8.429/92, com fulcro no **Inquérito Civil n. 38.14.01.0011**, desta Promotoria de Justiça da Comarca de Gararu, que segue anexo, vêm, respeitosamente, perante este d. Juízo propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR
ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

contra

- 1) **JOÃO FRANCISCO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA**, ex-Prefeito de Gararu, CPF n. 199.678.965-15, Conjunto Nelson Resende de Albuquerque n. 26, Centro, Gararu, Sergipe, CEP 49.830-000.
- 2) **ANTÔNIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE**, ex-Prefeito de Gararu, CPF



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

- n. 451.037.555-72, residente e domiciliado na Avenida Adélia Franco n. 3662, Edifício Pescara, Apartamento 504, Bairro Luzia, Aracaju, Sergipe, CEP 49.048-010.
- 3) **PAULA ARAÚJO DE MELO BRITTO**, CPF n. 033.585.925-96, OAB/SE n. 5955, residente e domiciliada na Alameda Condomínio Regent Garden Araújo n. 155 Edifício Jasmin, Apartamento 804, Bairro Jardins, Aracaju, Sergipe, CEP 49.025-100.
- 4) **BRAÚLIO AZEVEDO MODESTO ALVES**, CPF n. 021.857.445-26, Avenida Gonçalo Rolemberg Leite n. 1699, Edifício Barcelona, Apartamento 102, Bairro Luzia, Aracaju, Sergipe, CEP 49.054-280.
- 5) **LIÉGE ALMEIDA RIBEIRO**, CPF 032.314.085-80, residente e domiciliada na Rua Itaporanga n. 423, Centro, Aracaju, Sergipe, CEP 49.010-140.
- 6) **ANÍBAL MONTEIRO & ADVOGADOS ASSOCIADOS**, inscrita sob o CNPJ n. 14.038.430/0001-07, situada na Avenida Pedro Paes Azevedo n. 615, Bairro Grageru, Aracaju, Sergipe, CEP 49.020-450, telefone (079) 99819-7676, representada por seu sócio-administrador ANÍBAL JOSÉ LEITE DA SILVA MONTEIRO, CPF 825.237.465-49, residente e domiciliado na Rua F 42, Residencial Chales, Bairro Aeroporto, Aracaju, Sergipe, CEP 49.037-026.
- 7) **CLEVERSON FARO & WALBER MUNIZ ADVOGADOS OU FARO & CARDOSO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, inscrita sob o CNPJ n. 10.305.451/0001-90, situada na Avenida Paulo VI, n. 227, Bairro Inácio Barbosa, Aracaju, Sergipe, CEP 49.040-460, telefone (079) 3224-9160, representada por seus sócios-administradores CLEVERSON CHEVEL DOS SANTOS FARO, CPF 557.692.335-91; WALBER MUNIZ BEZERRA, CPF 002.452.965-65, residente e domiciliado na Rua Antônio dos Santos, casa 43, Bairro Jabotiana, Aracaju, Sergipe, CEP 49.095-783; WESLEY ARAUJO CARDOSO, CPF 022.155.735-03, residente e domiciliado na Avenida Paulo VI, n. 227, Bairro Inácio Barbosa, Aracaju, Sergipe, CEP 49.040-460.
- 8) **DANTAS & NERY ADVOCACIA OU NERY SOCIEDADE**



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

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.

- 9) **DIRETRIZ SOLUÇÕES LTDA OU DIRETRIZ NORDESTE**, inscrita sob o CNPJ n. 06.169.021/0001-11, o qual se encontra com situação CNPJ baixado, telefones (079) 3222-0620 e 3222-0620, endereço eletrônico lucianar@diretriz.net, com endereço na Rua Manoel Inácio Teixeira n. 06, Bairro Suissa, Aracaju, Sergipe, CEP 49.051-060, representada por seu sócio-administrador LUDMAR SANT ANNA DE PAIVA, CPF 399.737.358-20, residente e domiciliado na Carajás n. 673, Bairro Rezende, Varginha, Minas Gerais, CEP 37.0622-40.
- 10) **EDUARDO RIBEIRO ADVOCACIA S/C**, inscrita sob o CNPJ n. 04.967.361/0001-62, situada na Rua Tancredo Neves n. 1004, Bairro Grageru, Aracaju, Sergipe, CEP 49.025-620, telefones (079) 3249-8081, representada por sócio-administrador ANTONIO EDUARDO SILVA RIBEIRO, CPF 077.807.375-00, residente e domiciliado na Avenida Beira Mar n. 2066, Apartamento n. 301, Bairro Jardins, Aracaju, Sergipe, CEP 49.025.
- 11) **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, Bahia, CEP 40.285-001, telefones (71) 3033-3382 e 3033-5145 e endereço eletrônico 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,



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

16-B, Bairro Piata, Salvador, Bahia, CEP 41.650-010; e, THIAGO HENRIQUE CUNHA GUERREIRO, CPF 776.140.975-72, residente e domicilliado na Avenida Orlando Gomes n. 1558 Condomínio Piata Ville, Bairro Piata, Salvador, Bahia, CEP 41-650-010.

- 12) **JAIME CRUZ & ADVOGADOS ASSOCIADOS OU JAIME CRUZ SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, inscrita sob o CNPJ n. 20.827.830/0001-02, situada na Avenida Tancredo Neves n. 227, Condomínio Salvador Prime, Torre Work, sala 1203, Bairro Caminho das Árvores, Salvador, Bahia, CEP 41.820-021, telefone (071) 3450-2700 e endereço eletrônico jaime@jaimecruz.adv.br representada por seu sócio majoritário JAIME DALMEIDA CRUZ, CPF 008.672.785-01, residente e domiciliado na Rua Alameda dos Jasmins n. 268, apartamento 301, Bairro Candéal, Salvador, Bahia, CEP 40.292-200.
- 13) **JOSÉ JANCLEI LIMA SANTOS**, inscrita sob o CPF n. 694.074.285-91, residente e domiciliado na Avenida Lourival Batista n. 501, Bairro Divineia, Nossa Senhora da Glória, Sergipe, CEP 49.680-000.
- 14) **MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C**, inscrita sob o CNPJ n. 35.542.612/0001-90, situada na Rua Engenheiro Oscar Ferreira n. 47, Bairro Casa Forte, Recife, Pernambuco, CEP 52.061-020, representada por seus sócios-administradores BRUNO ROMERO PEDROSA MONTEIRO (OAB-PB 11338-A, OAB-DF 20.013 e OAB-PE 11.338), CPF 377.377.244-00, residente e domiciliado na Rua de Apipucos n. 317, Bairro Apipucos, Recife, Pernambuco, CEP 52.071-000; e, CLAUDIO DE AZEVEDO MONTEIRO, CPF 018.728.264-15, residente e domiciliado na Rua Caio Pereira n. 175, Apartamento n. 1302, Bairro Rosarinho, Recife, Pernambuco, Bairro 52.041-045.
- 15) **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,



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

Aracaju, Sergipe, CEP 49.025-390, telefone (079) 3232-1657, correio eletrônico 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.

- 16) **RD. RUBENS DUART ASSESSORIA OU RD RUBENS DUARTE CONSULTORIA E GESTÃO EM ASSESSORIA PUB**, inscrita sob o CNPJ n. 13.855.045/0001-90, situada na Rua Costa Braga, n. 23, Centro, Guaratingueta, São Paulo, CEP 12.501-420, telefone (012) 3132-6091, correio eletrônico manaem.duarte@hotmail.com, representada por seus sócios-administradores MANAEM SIQUEIRA DUARTE, CPF 286.329.708-28, residente e domiciliado na Alameda Professor Horácio Vieira Santos n. 92, Parque das Alamedas, Guaratingueta, São Paulo, CEP 12.172-230; e RUBENS SIQUEIRA DUARTE, CPF 071.141.788-16, residente e domiciliado na Rua Professor Eulálio dos Santos n. 62, Mirante do Vale, Guaratingueta, São Paulo, CEP 12.516-460.
- 17) **SOMAR APOIO E CAPACITAÇÃO A GESTÃO PÚBLICA LTDA**, inscrita sob o CNPJ n. 13.423.503/0001-11, situada na Rua Tenisson Ribeiro n. 552, Bairro Salgado Filho, Aracaju, Sergipe, CEP 49.020-370, representada por seu sócio-administrador MARCELO VIEIRA SANTOS, CPF 034.048.734-83, residente e domiciliado na Rua Engenheiro Antônio Gonçalves Soares n. 140, Edifício Ecoville Residence, Bairro Luzia, Aracaju, Sergipe, CEP 49.045-250.
- 18) **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, representada por seus sócios-administradores CRISTIANE TAVARES DE ALMEIDA, CPF 002.427.115-29, residente e



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

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.

19) **WANDER & MEDRADO ADVOGADOS**, inscrita sob o CNPJ n. 09.597.245/0001-12, situada na Rua José de Faro Rollemberg, n. 329, Bairro Salgado Filho, Aracaju, Sergipe, CEP 49.020-020, telefones (079) 3246-4282, endereço eletrônico joelsonmotta@sergipenet.com.br, representada por seu sócios-administradores EDSON WANDER DE ALMEIDA COSTA, CPF 601.444.406-87, residente e domiciliado na Avenida Professor Sandoval Arroxelas n. 525, Apartamento 705, Ponta Verde, Maceió, Alagoas, CEP 57.035-230; e, FLAVIO AUGUSTO BARRETO MEDRADO, CPF 991.532.625-49, residente e domiciliado na Rua Francisco Rabelo Leite Neto n. 1301, apartamento 806, Bairro Atalaia, CEP 49.037-240, Aracaju, Sergipe, CEP 49.037-240.

I – DOS FATOS.

Cuida-se os autos de Inquérito Civil lavrado sob o nº **38.14.01.0011**, instaurado em 05 de fevereiro de 2014, com o fito de apurar a notícia de que o Município de Gararu/SE teria firmado contrato irregular de prestação de serviços, com escritórios de advocacia, a **despeito de já possuir Procuradores Jurídicos** em seu quadro de servidores e comissionados, assim por meio de **inexigibilidade de licitação**.

Releva pontuar, de largada, que o Município de Gararu/SE, no período de 2009 a 2016, contratou por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação, o valor **R\$ 4.442.291,92 (quatro milhões, quatrocentos e quarenta e dois reais mil, duzentos e noventa e um reais e noventa e dois centavos)**, os mais diversos serviços, tais como locação de veículos, aquisição de combustíveis, consultorias técnicas diversas, locação de imóveis, eventos musiciais (*shows*),



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

contratação de advogados etc.

Às fls. 06/08, fora acostado aos autos do mencionado procedimento, extratos de consultas realizadas no Portal de Transparência do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, verificando-se que foi celebrado contrato de “prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, para acompanhar as ações judiciais que tramitam perante o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, Tribunais Superiores e propor ações judiciais e promover defesas em demandas”, tendo por contratado o **ESCRITÓRIO EDUARDO RIBEIRO ADVOCACIA S/C**, com período de vigência de **01/08/2013 a 31/12/2013**, cujo valor previsto foi de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)**.

Por conseguinte, **ANTONIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE**, Prefeito do Município de Gararu/SE, por meio do Ofício GP nº 132/2014, de **08 de abril de 2014**, da edilidade, confirmou a mencionada contratação, eis que encaminhou cópia do procedimento licitatório de inexigibilidade nº 09/2013, juntado às fls. 13/63 e 108/179.

Em despacho proferido às fls. 64/66, determinou-se a juntada das cópias das portarias de nomeação dos 02 (dois) Procuradores Jurídicos do Município de Gararu/SE, **MARIA DAS DORES ANTUNES** (ocupante de cargo efetivo) e **BRAÚLIO AZEVEDO MODESTO ALVES** (Procurador-Geral, ocupante de cargo em comissão); Edital do Concurso Público nº 001/2011 realizado pelo Município de Gararu/SE, para o provimento de cargos efetivos, dentre os quais, o de Procurador Jurídico; extrato de consulta dos processos distribuídos, na Comarca de Gararu/SE no período de **01/08/2013 a 31/12/2013**, fls. 67/85.

Da referida documentação juntada, constatou-se que, no período de vigência do referido contrato, quem atuou na defesa do ente público foram os Procuradores Jurídicos do Município de Gararu/SE antes nomeados, evidenciando que os advogados do Escritório **EDUARDO RIBEIRO ADVOCACIA S/C** **não atuaram na propositura de ações judiciais, na defesa ou nos processos em curso do Município de Gararu/SE.**



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

Além disso, chegou ao conhecimento desta Promotoria de Justiça, que a advogada, **PAULA ARAÚJO DE MELO BRITTO-OAB/SE 5955**, teria sido nomeada pelo, Prefeito **ANTONIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE**, para exercer cargo em comissão de Assessora de Comunicação do Município, nesta municipalidade. Contudo, **passou** a patrocinar os **interesses pessoais do Prefeito**, desta urbe, perante o processo sob nº 201369000059, e ainda, fazia parte do mesmo grupo do **Escritório de Advocacia do Procurador-Geral do Município, BRAÚLIO AZEVEDO MODESTO – LIBRAP (Lisboa, Britto, Azevedo & Pimenta-ADVOCACIA)**.

Mas não somente neste, como também em outros processos, **PAULA ARAÚJO DE MELO BRITTO**, Assessora de Comunicação do Município, e **BRAÚLIO AZEVEDO MODESTO ALVES**, Procurador-Geral do Município, atuaram como advogados particulares do ex-Prefeito, **ANTÔNIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE**, como se pode analisar dos documentos juntados, extratos processuais extraídos do Sistema SCP do E. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

Como se não bastasse, além de ser Assessora de Comunicação do Município de Gararu/SE, PAULA ARAÚJO DE MELO BRITTO, também, atuava como advogada, no Município de Itabi, Gararu e Aracaju, conforme se extrai das Pautas de Audiência extraídas do Sistema SCP, do Egrégio Tribunal de Justiça de Sergipe. Pelo que se conclui, que não realizava o expediente, que deveria cumprir na Prefeitura de Gararu.

A mesma prática era comum, igualmente, por BRAÚLIO AZEVEDO MODESTO ALVES, Procurador-Geral, ocupante de cargo em comissão, o qual permanecia patrocinando as causas particulares do ex-Prefeito, ANTÔNIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE, bem como de outros clientes, nos diversos Municípios de Sergipe, conforme se extrai das consultas processuais do Sistema SCP, do Egrégio Tribunal de Sergipe.

Em razão desses fatos, também, foi juntado ao vertente Inquérito Civil, os extratos



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

da consulta processual, cópia da contestação apresentada pela advogada **PAULA ARAÚJO DE MELO BRITTO**, cópia do Termo de Audiência realizada no dia 30 de abril de 2014, dos autos sob nº 201369000059, e as informações extraídas da página da Rede Mundial de Computadores (*Internet*) mantida, pelo Escritório LIBRAP (www.librap.adv.br), conforme documentos de fls. 86/107.

Para finalizar o escarcio com a coisa pública, **BRAÚLIO AZEVEDO MODESTO ALVES** e **PAULA ARAÚJO DE MELO BRITTO**, membros do Escritório de Advocacia LIBRAP (Lisboa, Britto, Azevedo & Pimenta- ADVOCACIA) e, simultaneamente, servidores públicos – Procurador-Geral e Assessora de Comunicação – do Município de Gararu, não se afastaram daquela instituição, advogando nos autos de, aproximadamente, **1.828 (mil, oitocentos e vinte e oito processos)**, conforme consulta processual extraída do Sistema SCP do E. Tribunal de Justiça.

Outrossim, tais consultas denotam que **BRAÚLIO AZEVEDO MODESTO ALVES** permaneceu advogando, **enquanto servidor público, Procurador-Geral do Município de Gararu, patrocinando suas causas privadas**, quando deveria atuar com zelo e no cumprimento do seu dever, nos termos do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Gararu/SE, especialmente, porque seu Cargo Comissionado, exige dedicação exclusiva, o que não condiz com a advocacia no âmbito do E. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, eis que sua atuação perante a Vara da Comarca de Gararu/SE exige presença constante, em razão do grande número de ações.

Ademais, chegou ao conhecimento desta Promotoria, que após o fim da vigência do anterior contrato de advocacia, no ano de 2014, que foi renovado o contrato do **ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA ANDRADE, DANTAS, FERREIRA & NERY**, do qual faz parte o advogado **ARLINDO JOSÉ NERY NETO- OAB/SE 4511**.

Isso posto, foi **requisitado ao Prefeito do Município de Gararu/SE**, informações sobre: **i)** as ações judiciais ajuizadas e acompanhadas pelos advogados do Escritório



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

Eduardo Ribeiro Advocacia S/C, indicando os números dos respectivos processos e o Juízo em que tramitaram; **ii)** se foi prorrogado a vigência do Concurso Público nº 001/2011 e os motivos que levaram o Município de Gararu a optar pela contratação de escritórios de advocacia em detrimento da utilização dos Procuradores já integrantes dos quadros; **iii)** o encaminhamento de cópia do contrato de prestação de serviços jurídico celebrado no ano de 2014 com o Escritório Eduardo Ribeiro Advocacia S/C, com a cópia do Procedimento Licitatório ou de dispensa de licitação que antecedeu a celebração do contrato em questão. E ao **Secretário Municipal de Finanças de Gararu, foi requisitado:** **i)** o encaminhamento da cópia das notas de empenho, notas fiscais e ordens ou autorizações de pagamento referentes ao contrato nº 69/2013, celebrado entre o Município de Gararu/SE e o Escritório de Advocacia Eduardo Ribeiro Advocacia S/C. Tudo isto, por meio dos Ofícios nº 294/2014 e 295/2014, recebidos pelos destinatários em 02/07/2014 (fls. 182/183), e reiterados por meio dos Ofícios nº 378/2014 e 379/2014 (fls. 189/192).

Com efeito, vislumbra-se resposta ao Ofício 295/2014, pelo Secretário de Finanças às (fls. 193/231), encaminhando a cópia dos documentos solicitados, a saber: **i)** Nota de Empenho nº 766 no valor global de R\$ 35.000,00; **ii)** Nota Fiscal nº 00000460 e Nota de Pagamento nº 2759 ambas no valor de R\$ 7.000,00; **iii)** Comprovante de transferência bancária e Certidões Negativas; **iv)** Nota Fiscal nº 00000461 e Nota de Pagamento nº 2770, ambas, no valor de R\$ 7.000,00; **v)** Comprovante de transferência bancária e Certidões Negativas; **vi)** Nota Fiscal nº 00000470 e Nota de Pagamento Extra nº 01020001 (Restos a Pagar 2013); **vii)** Comprovante de transferência bancária e Certidões Negativas; **viii)** Nota de Alteração de Empenho nº 272 no valor de R\$ 14.000,00

As fls. 242, o Prefeito do Município de Gararu/SE, respondeu ao Ofício 035/2015, informando que existe um cargo de Procurador efetivo e um cargo em comissão de Procurador do Município de Gararu/SE, e que não há profissionais na área jurídica contratados, para exercer a função de Procurador Municipal, e não há escritórios contratados, para defender judicial e administrativamente, o Município ou realizar consultoria.



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

No despacho à fl. 244, foi determinada a expedição de Ofício a Prefeitura, a fim de que fosse encaminhada cópia das Leis que amparam a criação de cargos informados os itens 1 e 2 do Ofício de fl. 242.

Em resposta ao Ofício, o Prefeito desta urbe, encaminhou cópia da Lei Municipal 500/2005, Lei Municipal 524/2008 e do Projeto de Lei que cria o Cargo de Procurador Efetivo e Processo Seletivo em que houve a disponibilidade do Cargo de Procurador Municipal Efetivo, conforme fls. 252/376. Todavia, esclareceu que quanto ao Cargo de Procurador Efetivo vem buscando informações junto à Câmara de Vereadores, para saber se existe ou não referida norma. Em que pese a dúvida, possui uma cópia de um Projeto de Lei datado de 29/11/2011, sem, no entanto, saber, se foi aprovado ou não, e se foi sacionado. Informou ainda, que quando da publicação do resultado final do concurso público 001/2011, a lei se limitou a encaminhar cópia de documentos referentes ao pagamento de valores no ano de 2013 ao primeiro escritório contratado.

Em 22 de junho de 2015, o Presidente da Câmara Municipal de Gararu/SE, informou que **não existe nenhuma Lei que tenha criado o cargo de Procurador Efetivo do Município.**

No curso do Inquérito Civil, em **24 de outubro de 2014**, o Ministério Público do Estado de Sergipe, propôs Ação Cautelar Inominada, requerendo: **A)** A imediata suspensão dos efeitos de todos os contratos com escritórios de advocacia celebrados pela Prefeitura Municipal de Gararu, inclusive o sobrestamento de qualquer pagamento em curso em decorrência da prestação dos mencionados serviços; **B)** A requisição das cópias de todos os contratados de prestação de serviço de natureza jurídica e respectivos procedimentos licitatórios realizados pelo Município de Gararu nos anos de 2013 e 2014; **C)** A requisição da documentação comprobatória de todos os serviços prestados pelos escritórios contratados, com o encaminhamento da relação de feitos judiciais patrocinados e procedimentos administrativos em que foi prestada assessoria jurídica, com a cópia das respectivas manifestações ofertadas; **D)** A requisição da documentação comprobatória do vínculo funcional que o Município de Gararu mantém ou manteve com a advogada Paula Araújo



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

de Melo Brito, OAB/SE n 5955; **E)** Com fundamento nos artigos 11 da Lei n. 7.347/85, a cominação de multa pessoal em desfavor do Prefeito Municipal, Antônio Andrade de Albuquerque, 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.

Em razão da **mora municipal e dos graves indícios de lesão ao patrimônio público**, o Ministério Público do Estado de Sergipe, ingressou com Ação Cautelar Inominada, com Pedido Liminar, de n. **201469000548**, **obtendo a tutela liminar**, nos seguintes termos, em **14 de novembro de 2014**, *verbis*:

Diante do exposto, defiro o pleito de concessão de liminar formulado pelo Ministério Público, ao passo que DETERMINO:

- a) a imediata suspensão dos efeitos de todos os contratos com escritórios de advocacia celebrados pela Prefeitura Municipal de Gararu, inclusive sobrestamento de qualquer pagamento em curso, em decorrência da prestação dos mencionados serviços;
- b) a requisição, no prazo de cinco dias, de cópias de todos os contratados de prestação de serviços de natureza jurídica e respectivos procedimentos licitatórios realizados pelo Município de Gararu, nos anos de 2013 e 2014;
- c) a requisição, no prazo de cinco dias, da documentação comprobatória de todos os serviços prestados pelos escritórios contratados, com o encaminhamento da relação de feitos judiciais patrocinados e procedimentos administrativos em que foi prestada assessoria jurídica, com a cópia das respectivas manifestações ofertadas;
- d) a requisição, no prazo de cinco dias, da documentação comprobatória do vínculo funcional que o Município de Gararu mantém ou manteve com a advogada Paula Araújo de Melo Brito, OAB/SE 5955;
- e) embasada no artigo 11 da Lei nº. 7.347/85, a cominação de multa diária pessoal em desfavor do Prefeito Municipal Antônio Andrade de Albuquerque, no valor de, R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para cada uma das determinações que eventualmente vierem a ser descumpridas.

Ocorre que, o ex-Prefeito de Gararu foi intimado, pessoalmente, da decisão liminar prolatada nos autos do processo 201469000548, em **10 de dezembro de 2014**, consoante se infere da certidão de fls. 391-v, dos respectivos autos, porém, até de **15 de junho de 2016**, **não havia cumprido** as determinações constantes na liminar de fls. 384/387, especificamente o item “c”, em sua integralidade, conforme atesta certidão de fl. 628, bem como não cumprira parte do item “b”, ambos constantes à fl. 387, afrontando o comando judicial, acima citado.



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

Ademais, compulsando os autos do processo 201469000548, observa-se que o Município, na pessoa do Prefeito, juntou os contratos firmados por meio de inexigibilidade com: **EDUARDO RIBEIRO ADVOCACIA SC**, em 01/08/2013 e em 03/01/2014; **DANTAS & NERY**, em 30/04/2014; **ANÍBAL MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, em 01/03/2013.

Todavia, **deixou de** juntar a íntegra do procedimento de inexigibilidade que culminou no contrato nº 30/2013, firmado com as empresas **SOMAR APOIO E CAPACITAÇÃO GESTÃO PÚBLICA LTDA** e **TRCA ASSESSORIA E CONSULTORIA E ASSISTÊNCIA A GESTÃO PÚBLICA**, conforme documentos extraídos do sítio do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, infringindo a r. Decisão de fls. 384/387, em seu item “b”, de maneira parcial.

Dos autos da Ação Cautelar Inominada, conforme decisão liminar, a multa diária no valor de R\$ 10.000,00, para cada item descumprido, e considerando que foi descumprido, integralmente, o item “c”, em sua integralidade, deflui o valor de **R\$ 5.550.000,00 (cinco milhões, quinhentos e cinquenta mil reais)**, no que pertine as *astreintes*.

E, considerando, que parte dos itens “a” e “b”, também, restou descumprida, pois, apenas, 40% de cada um dos itens foi atendida, já que dos 05 (cinco) contratos firmados, o Gestor Municipal deixou de juntar os procedimentos citados referentes às empresas **SOMAR APOIO E CAPACITAÇÃO GESTÃO PÚBLICA LTDA** e **TRCA ASSESSORIA E CONSULTORIA E ASSISTÊNCIA A GESTÃO PÚBLICA**, conforme mencionado no parágrafo anterior, podemos concluir que o valor diário da multa, alusivo aos itens “a” e “b” é de **R\$ 4.440.000,00 (quatro milhões e quatrocentos e quarenta mil reais)**.

Portanto, o débito exequendo, nesta data, assume o valor de **R\$ 9.990.000,00 (nove milhões, novecentos e noventa mil reais)**, equivalente a **555** (quinhentos e cinquenta e cinco) dias de descumprimento da r. Decisão judicial, de fls. 384/387.

Assim, em razão do descumprimento da decisão do Poder Judiciário, o Ministério



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

Público do Estado de Sergipe ingressou com a execução das *astreintes*, por meio dos autos do processo n. **201669000355**, o qual jamais foi objeto de apreciação, pelo douto Magistrado.

Em que pese haver, tanto decisão do Poder Judiciário **PROIBINDO** o Poder Executivo Municipal de contratar com escritórios advocatícios, quanto processo de execução de *astreintes* contra o ex-Prefeito deste ente federativo, o Município de Gararu/SE realizou contratações com empresas prestadoras de serviços jurídicos, conforme relatórios extraídos do Sistema de Auditorias (SISAP) do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Conforme se vislumbra dos documentos anexos, bem como da análise da planilha a seguir, eis que a r. Decisão data de **10 de dezembro de 2014**:

Item	Ano	Prefeito	Escritório Advogado	Objeto	Fundamento Legal	Vigência Inicial	Valor Contratado	Valor Empenhado
	2014	Antônio Andrade de Albuquerque	TCRA Assessoria e Consultoria e Assistência a Gestão Pública (12.985.292 /0001-48)	Prestação de serviços de consultoria técnica na área específica de licitações e contratos.	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	03/01/2014 a 31/12/2014	46.000,00	46.000,00
	2015	Antônio Andrade de Albuquerque	TCRA Assessoria e Consultoria e Assistência a Gestão Pública (12.985.292 /0001-48)	Prestação de serviços de consultoria técnica na área específica de licitações e contratos.	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	2/01/2015 a 31/12/2015	42.000,00	42.000,00
	2016	Antônio Andrade de Albuquerque	TCRA Assessoria e Consultoria e Assistência a Gestão Pública (12.985.292 /0001-48)	Prestação de serviços de consultoria técnica na área específica de licitações e contratos	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	04/01/2016 a 31/12/2016	42.000,00	24.500,00
						Totais	130.000,00	112.500,00

Em 13 de julho de 2016, foi realizada Audiência Pública, com a Associação dos Procuradores Municipais, cujos membros esclareceram que os Procuradores dos Municípios de



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

Canhoba, Gararu e Nossa Senhora de Lourdes **auferem, em média, o valor de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) de subsídio.** Outrossim, aduziram que o Município de Itabi/SE não possui Procurador Municipal, eis que **jamais** realizou Concurso Público e que a prestação de servidos jurídicos, para a edilidade, é prestada por intermédio de contratos com escritórios de advocacia, fl. 407.

Às fls. 409/414, em **27 de julho de 2016**, vislumbra-se que o Município de Gararu/SE foi instado, pelo *Parquet*, a juntar aos autos, novamente, todos os documentos que comprovem as manifestações e/ou pareceres proferidos, pelos advogados e/ou escritórios advocatícios, eventualmente, elaborados pelos profissionais contratados, que existam nos Órgãos Públicos de Gararu/SE, que tenham sido produzidos por EDUARDO RIBEIRO ADVOCACIA SC; DANTAS & NERY; ANÍBAL MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS; SOMAR APOIO E CAPACITAÇÃO GESTÃO PÚBLICA LTDA; e, TRCA ASSESSORIA E CONSULTORIA E ASSISTÊNCIA A GESTÃO PÚBLICA; no período **de janeiro de 2013 a julho de 2016**.

Em **10 de agosto de 2016**, o Município de Gararu/SE requereu dilação do prazo, para apresentação dos documentos.

Em **22 de setembro de 2016**, a edilidade apresentou meramente documentos produzidos pelos escritórios DANTAS & NERY ADVOCACIA e MONTEIRO & MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C.

Percebe-se que se trata de: **i)** alguns **pareceres sobre licitação**, subscritos pelo advogado JOSÉ LUIZ MELO JÚNIOR (OAB-SE 5805), sendo que em alguns são apostos o carimbo do advogado ARLINDO JOSÉ NERY NETO (OAB-SE 4511); **ii)** uma **ação declaratória** com pedido de liminar sobre recursos do **FUNDEB**, subscrita pelo advogado BRUNO ROMERO PEDROSA MONTEIRO (OAB-PB 11338-A, OAB-DF 20.013 e OAB-PE 11.338); e, **iii)** uma **ação declaratória** sobre a repartição das cotas do **FPM**, subscrita pelo advogado BRUNO ROMERO PEDROSA MONTEIRO (OAB-PB 11338-A, OAB-DF 20.013 e OAB-PE 11.338).



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

Todavia, ao longo das investigações, constatou-se que os ex-Prefeitos de Gararu/SE, **eram useiros e vezeiros em contratar Advogados e Escritórios Advocatórios**, por meio de dispensa de licitação, em franco desrespeito à Lei n. 8.666/93, bem como em detrimento às normas alusivas a Concurso Público, previstas no inciso II, art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil. **Isso, porque desde o ano de 2009**, consta no Sistema de Auditoria – SISAP – do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, as seguintes contratações, por meio de inexigibilidade e dispensa de licitações:

Item	Ano	Prefeito	Escritório Advogado	Objeto	Fundamento Legal	Contrato ou Inelegibilidade de ou Empenho	Valor Contratado	Valor Empenhado
1	2009	João Francisco de Albuquerque de Oliveira	Paulo Ernani Advogados Associados (09.364.966/00 01-82)	Contratação de consultoria e assessoria jurídica ao Município de Gararu	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	003	59.800,00	59.681,00
2	2009	João Francisco de Albuquerque de Oliveira	Wander & Medrado Advogados (09.597.245/00 01-12)	Consultoria na área tributária e previdenciária	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	008	50.000,00	0,00
3	2009	João Francisco de Albuquerque de Oliveira	Cleverson Faro & Walber Muniz Advogados (10.305.451/00 01-90)	Prestação de prestação de serviço profissional de assessoria e consultoria	Dispensável I, Art. 24, Inciso III, Lei 8.666/93	474	7.000,00	7.000,00
4	2010	João Francisco de Albuquerque de Oliveira	Paulo Ernani Advogados Associados (09.364.966/00 01-82)	Contratação de consultoria e assessoria jurídica ao Município de Gararu	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	001	66.000,00	72.000,00
5	2011	João Francisco de Albuquerque de Oliveira	Paulo Ernani Advogados Associados (09.364.966/00 01-82)	Contratação de consultoria e assessoria jurídica ao Município de Gararu	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	001	90.000,00	88.912,50
6	2012	João Francisco de Albuquerque de Oliveira	Paulo Ernani Advogados Associados (09.364.966/00 01-82)	Contratação de serviços advocatícios	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	005	45.000,00	45.000,00
7	2012	João Francisco de Albuquerque	Diretriz Soluções Ltda (06.169.021/00)	Consultoria e assessoria jurídica	Inexigível, Art. 25, Inciso II,	005	40.200,00	40.200,00



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

Item	Ano	Prefeito	Escritório Advogado	Objeto	Fundamento Legal	Contrato ou Inelegibilidade de ou Empenho	Valor Contratado	Valor Empenhado
		de Oliveira	01-11)		Lei 8.666/93			
8	2012	João Francisco de Albuquerque de Oliveira	Wander & Medrado Advogados (09.597.245/00 01-12)	Consultoria na área tributária e previdenciária	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	035	20.000,00	20.000,00
9	2012	João Francisco de Albuquerque de Oliveira	RD. Rubens Duart Assessoria (13.855.045/00 01-90)	Prestação de serviços de assessoria jurídica tributária	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	047	130.095,00	0,0
10	2013	Antônio Andrade de Albuquerque	Somar Apoio e Capacitação a Gestão Pública Ltda (13.423.503/00 01-11)	Assessoria técnica na área específica de convênios (SINCOV), CAUC e prestação de contas em geral	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	020	56.955,00	20.955,00
11	2013	Antônio Andrade de Albuquerque	Aníbal Monteiro & Advogados Associados (14.038.430/00 01-07)	Serviços profissionais de consultoria jurídica em gestão de recursos humanos no Município de Gararu-SE, a serem prestados pela contratada, para assessorar, auditar e avaliar todas as ações implementadas nas estruturas das Secretarias Municipais	INEXIGIV EL, ART. 25, INCISO II, LEI 8.666/93	030	35.600,00	17.800,00
12	2013	Antônio Andrade de Albuquerque	Eduardo Ribeiro Advocacia S/C (04.967.361/00 01-62)	Prestação de serviços de assessoria jurídica para acompanhar as ações judiciais que tramitam perante o Tribunal de Justiça de Sergipe, Tribunais Superiores e propor ações judiciais e	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	069	35.000,00	21.000,00



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

Item	Ano	Prefeito	Escritório Advogado	Objeto	Fundamento Legal	Contrato ou Inelegibilidade de ou Empenho	Valor Contratado	Valor Empenhado
				promover defesas em demandas				
13	2014	Antônio Andrade de Albuquerque	Somar Apoio e Capacitação a Gestão Pública Ltda (13.423.503/00-01-11)	Assessoria técnica na área específica de convênios (SINCOV), CAUC e prestação de contas em geral	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	020	36.000,00	0,00
14	2014	Antônio Andrade de Albuquerque	Eduardo Ribeiro Advocacia S/C (04.967.361/00-01-62)	Prestação de serviços de consultoria e assessoria ao Município de Gararu/SE	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	011	112.000,00	28.000,00
15	2014	Antônio Andrade de Albuquerque	TCRA Assessoria e Consultoria Assistência em Gestão Pública (12.985.292/00-01-48)	Prestação de serviços de consultoria técnica na área de específica de licitações e contratos.	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	010	42.000,00	42.000,00
16	2014	Antônio Andrade de Albuquerque	Dantas & Nery Advocacia (18.326.022/00-01-01)	Prestação de serviços de assessoria jurídica na área administrativa e previdenciária no Município de Gararu/SE	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	074	56.000,00	7.000,00
17	2015	Antônio Andrade de Albuquerque	Monteiro E Monteiro Advogados Associados S/C (35.542.612/00-01-90)	Serviços jurídicos em defesa do direito do contratante e no âmbito administrativo e/ou judicial propondo e acompanhando os procedimentos	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	042	1.000,00	0,0
18		Antônio Andrade de Albuquerque	Monteiro E Monteiro Advogados Associados S/C (35.542.612/00-01-90)	Prestação de serviços em defesa do direito do contratante, no âmbito administrativo e/ou judicial propondo e	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	043	1.000,00	0,00



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

Item	Ano	Prefeito	Escritório Advogado	Objeto	Fundamento Legal	Contrato ou Inelegibilidade de ou Empenho	Valor Contratado	Valor Empenhado
				acompanhando procedimentos				
19	2015	Antônio Andrade de Albuquerque	GS Serviços de Assessoria Técnica e Consultoria Ltda – EPP (02.133.732/00-01-85)	Serviços técnicos e especializados de assessoria e consultoria na área fiscal e tributária, visando a execução de trabalhos de estudos técnicos e análise de viabilidade técnica do Município de Gararu/SE.	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	048	60.000,00	45.218,52
20	2015	Antônio Andrade de Albuquerque	Jaime Cruz & Advogados Associados (20.827.830/00-01-02)	Prestação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria jurídica, de natureza fiscal, previdenciária, na adoção de medidas judiciais e/ou administrativas com escopo de atrair os benefícios insertos na Lei n. 12.716/12.	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	055	1.000,00	0,00
21	2015	Antônio Andrade de Albuquerque	José Janclei Lima Santos (694.074.285-91)	Serviços especializados pelo contratado, em benefício do contratante, para prestação de serviços de consultoria e assessoria, para gestão tributária municipal	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93		149.000,00	99.549,14
22	2013	Antônio Andrade de Albuquerque	TCRA Assessoria e Consultoria e Assistência a Gestão Pública (12.985.292/00-01-48)	Prestação de serviços de consultoria técnica na área específica de licitações e contratos.	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93		38.500,00	38.500,00



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

Item	Ano	Prefeito	Escritório Advogado	Objeto	Fundamento Legal	Contrato ou Inelegibilidade de ou Empenho	Valor Contratado	Valor Empenhado
23	2014	Antônio Andrade de Albuquerque	TCRA Assessoria e Consultoria e Assistência a Gestão Pública (12.985.292/00-01-48)	Prestação de serviços de consultoria técnica na área específica de licitações e contratos.	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93		46.000,00	46.000,00
24	2015	Antônio Andrade de Albuquerque	TCRA Assessoria e Consultoria e Assistência a Gestão Pública (12.985.292/00-01-48)	Prestação de serviços de consultoria técnica na área específica de licitações e contratos.	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	006	42.000,00	42.000,00
25	2016	Antônio Andrade de Albuquerque	TCRA Assessoria e Consultoria e Assistência a Gestão Pública (12.985.292/00-01-48)	Prestação de serviços de consultoria técnica na área específica de licitações e contratos.	Inexigível, Art. 25, Inciso II, Lei 8.666/93	007	42.000,00	24.500,00
						Totais	1.262.150,00	765.316,16

Ainda em razão dos graves indícios de irregularidades, este Órgão Ministerial firmou um Termo de Ajustamento de Conduta, em **12 de dezembro de 2016, segunda-feira**, com o Município de Gararu, com o Prefeito que ocupavam tal cargo, à época, **ANTÔNIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE**, quanto com a Prefeita eleita, para a gestão de 2017-2020, **ELIZABETH FREIRE DOS SANTOS OLIVEIRA**, visando à reestruturação das Procuradorias Municipais, bem como evitar novas contratações nos moldes aqui demonstrados.

Ocorre que em 2016, o Município de Gararu, ingressou com a ação n. 201769000054, visando a anulação deste Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, alegando em síntese, que: **i)** o TAC fora firmado pelos Municípios de **Canhoba, Gararu e Itabi**; **ii)** a Promotora agiu com **má-fé**, utilizando meio ardiloso; **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,



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

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.¹

E, ainda, peticionou, por meio da advogada, **LIÉGE ALMEIDA RIBEIRO**, nos autos, à fl. 69, com papel timbrado do **ESCRITÓRIO PAULO ERNANI DE MENEZES ADVOGADOS ASSOCIADOS**, **o qual NÃO representa** o Município de Gararu/SE, bem como **NÃO** poderia fazê-lo, mesmo que desejasse, por força da r. Decisão, emanada nos autos do processo – AÇÃO CAUTELAR – n. 201469000548, em que o ex-Prefeito de Gararu, foi **intimado pessoalmente** da decisão liminar prolatada, em **10 de dezembro de 2014**, consoante se infere da certidão de fls. 391-v, daqueles que **suspendeu toda e qualquer contratação de escritórios advocatícios**.

Entretanto, é claro o **interesse patrimonial** do **ESCRITÓRIO PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**, na anulação do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, eis que é useiro e vezeiro em contratar por meio de dispensa e inexibilidade de licitação, com Prefeituras Municipais e Câmaras Municipais, no Estado de Sergipe, conforme relatório extraído do Sistema de Auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, eis que tal empresa auferiu,

1 Naqueles autos foi pedido, pelo *Parquet*: “Desse modo, requeiro que as expressões a seguir listadas sejam riscadas das peças processuais, quando o Requerente, Município de Gararu, aduz que: i) a Promotora agiu com má-fé, utilizando meio arditoso; ii) o membro do Parquet teria coagido os pactuantes; iii) 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; iv) 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. Outrossim, requeiro expedição de certidão, com inteiro teor das expressões ofensivas, nos termos do § 2º, do art. 78, do CPC. Ademais, requeiro remessa de cópias integrais dos autos do processo, para a Autoridade Policial de Gararu, com o fim de que seja instaurado Inquérito Policial, em razão do crime de calúnia, art. 138 c/c inciso II, do art. 141, do Código Penal, praticado pela Procuradora do Município, conforme fl. 52, OU Advogada do Escritório Paulo Ernani de Menezes Advogados Associados, nos termos de fl. 69, Dra. LIÉGE ALMEIDA RIBEIRO, eis que esta imputou a presente Promotora de Justiça o crime de abuso de poder, da Lei n. 4898, de 09 de dezembro de 1965.”



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

desde o ano de 2000, o valor de **R\$ 8.733.883,09 (oito milhões, setecentos e trinta e três mil, oitocentos e oitenta e três reais e nove centavos)**.

Pondere-se, ainda, que tal escritório é quem patrocina as causas pessoais, privadas, do ex-Prefeito, **JOÃO FRANCISCO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA**, e de sua esposa, a atual Prefeita, **ELIZABETH FREIRE DOS SANTOS OLIVEIRA**, conforme se vislumbra dos documentos juntados à presente ação. Em razão desse motivo nefasto, a atual Prefeita indicou membro deste Escritório como Procurador Municipal Comissionado, fazendo com que o próprio **ESCRITÓRIO PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**, por via transversa passasse a patrocinar as causas do Município!

Releva pontuar que a atual Prefeita de Gararu/SE, **ELIZABETH FREIRE DOS SANTOS OLIVEIRA**, nomeou a advogada, **LIÉGE ALMEIDA RIBEIRO**, que é membro do **ESCRITÓRIO PAULO ERNANI DE MENEZES ADVOGADOS ASSOCIADOS**, conforme se vislumbra da petição de fl. 69, dos autos do processo n. 201769000054 (anulação do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC), como Procuradora-Geral do Município, o que é uma afronta aos Princípios da Administração Pública, eis que tal Escritório sempre patrocinou seus interesses privados, bem como de seu marido, ex-Prefeito de Gararu/SE, conforme as provas juntadas nestes autos.

Outrossim, conforme consultas processuais extraídas do Sistema SCP do E. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, tal advogada, **enquanto servidora pública, Procuradora-Geral do Município de Gararu, permaneceu patrocinando suas causas privadas**, quando deveria atuar com zelo e no cumprimento do seu dever, nos termos do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Gararu/SE, especialmente, porque seu Cargo Comissionado, exige dedicação exclusiva, o que não condiz com a advocacia no âmbito do E. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, eis que sua atuação perante a Vara da Comarca de Gararu/SE exige presença constante, em razão do grande número de ações.



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.

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. 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.



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

[...]

§ 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 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 conseqüência, 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



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

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 intereditar-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, entreando-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 conseqüências 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 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



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

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 compodo-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 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 interpretas e aplicadas à luz dele. Quando se identifica o princípio fundamental do ordenamento jurídico, isola-se o *sentido* que possuem toda as normas dele integrantes.



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

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 par avalidar a licitação. A 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**



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

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.

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,



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

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**. 11^a 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 improficua 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 prestabilidade de uma pesquisa a gerar alterações concretas no mundo. Mas diversa seria a situação se houvesse a contratação para fabricação de uma vacina destinada a prevenir doenças. A produção da 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



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

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 uma maneira mais perfeita e satisfatória 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 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



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

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 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.



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

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 Gararu, 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, juntadas pelo Município de Gararu/SE, 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 Gararu/SE possui profissional, na área jurídica, Procurador Municipal, regularmente aprovado em Concurso Público, de ampla concorrência, além de também possuir, Procurador-Geral, comissionado.

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.**



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

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).**

Os documentos juntados pelo Requerido, Prefeito de Gararu/SE, provam que as causas patrocinadas pelos Requeridos são as comezinhas 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 Gararu/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*:**

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)



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

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 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,



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

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.**

No entanto, o município de Gararu/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

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 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**



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

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 consagradora 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 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**



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

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 lei² 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 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

² 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

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 indicio 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, 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



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

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 controvertidos 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-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



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

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 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**



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

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 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



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

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 assemelhados, 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 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



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

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 AWWD & AWWD 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 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**”.



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

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 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 conseqüente **reconhecimento do ato de improbidade administrativa**.



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

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**.

2.2 - DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

2.2.1. GENERALIDADES.

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.



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

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 Gararu/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**.

Tais contratações importaram o dispêndio de **RS 765.316,16 (setecentos e sessenta e cinco mil mil, trezentos e dezesseis reais e dezesseis centavos)**, considerando-se o valor efetivamente empenhado e pago, para os cofres públicos municipais, em detrimento da regular existência de servidores públicos – Procuradores Municipais – 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



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

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**.³

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 si*, 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 República**.

Em arremate, por tudo o que se colheu, ao longo da investigação materializada no **Inquérito Civil n. 38.14.01.0011**, 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**

³ [...] 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 Pazzaglini. **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

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.

2.2.2. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS PELOS AGENTES.

2.2.2.2. 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\$ 765.316,16 (setecentos e sessenta e cinco mil mil, trezentos e dezesseis reais e dezesseis 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 Gararu/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*:

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



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

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 do réu ao art. 10, XII, da Lei de Improbidade Administrativa, a teor do que leciona EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES (**Improbidade Administrativa**. 4^a 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 venha 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**. 4^a 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 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



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

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 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



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

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 apaniguados 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**.

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



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

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 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 previstos, como nítida ação fungível, podendo o juízo, ao decidir, impor sanção aliud



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

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 obtemperar 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:

ACÇÃO 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**



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

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).

2.2.2.3. 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.

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



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

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.**

Entretantes, 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 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



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

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 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



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

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 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



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

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 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, extraindo-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,



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

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.

2.2.2.3.1. 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



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

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.

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 idéia 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**



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

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 **afrontaram**, 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 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 irrepará-



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

vel 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.

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*:



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

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 EX TUNC. 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 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, transgredir 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)

2.2.2.3.2. 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,



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

impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**, estabelecendo-os, então, como *veto*res 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. 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 Gararu**, 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



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

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 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 os princípios 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 *regímen*, 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**



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

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 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)



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

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 Gararu e os profissionais contratados, nem de longe podem ser chamados de eficientes, pelo contrário sua ineficiência está mais do que patentada 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 irregularmente a quantia de R\$ 765.316,16 (setecentos e sessenta e cinco mil mil, trezentos e dezesseis reais e dezesseis centavos), considerando-se o valor efetivamente empenhado e pago**, afrontou o Princípio da Eficiência.

Esmiuchando 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



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

(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 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-Prefeitos de Gararu/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-



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

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 assuma a administração de um Município sem a observância das mais comensuradas 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 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 substanciadas em graves desonestidades e ineficiências funcionais dos agentes**



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

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.

2.2.2.3.3. 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 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,



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

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 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



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

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”.**

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 evolover 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**



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

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-Prefeitos de Gararu/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 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 Câmara Municipal 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 Câmara Municipal 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**



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

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 **APRECIACÃO 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 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;



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

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.

2.2.2.3.4. 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.

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**



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

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. 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



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

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, CFEB)**. 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.

2.2.2.3.5. 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 Gararu/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



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

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 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**.



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

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 CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (**Curso de Direito 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 desapeadamente, 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



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

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.

Em razão dos graves indícios de irregularidades alusivas às contratações de Advogados, no âmbito do Município de Gararu/SE, este Órgão Ministerial firmou um Termo de Ajustamento de Conduta, em **12 de dezembro de 2016, segunda-feira**, com o Município de Gararu, não somente com o Prefeito que ocupava tal cargo, à época, **ANTÔNIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE**, quanto com a Prefeita eleita, para a gestão de 2017-2020, **ELIZABETH FREIRE DOS SANTOS OLIVEIRA**, visando à reestruturação das Procuradorias Municipais, bem como evitar novas contratações nos moldes aqui demonstrados.

Ocorre que em 2016, o Município de Gararu, ingressou com a ação n. 201769000054, visando a anulação deste Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, alegando em síntese, que: **i)** o TAC fora firmado pelos Municípios de **Canhoba, Gararu e Itabi**; **ii)** a Promotora agiu com **má-fé**, utilizando meio ardiloso; **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



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

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.⁴

E, ainda, peticionou, nos autos, à fl. 69, por meio do **ESCRITÓRIO PAULO ERNANI DE MENEZES ADVOGADOS ASSOCIADOS**, **o qual NÃO representa** o Município de Gararu/SE, bem como **NÃO** poderia representá-lo, por força da r. Decisão, emanada nos autos do processo – AÇÃO CAUTELAR – n. 201469000548, em que o ex-Prefeito de Gararu, foi **intimado pessoalmente** da decisão liminar prolatada, em **10 de dezembro de 2014**, consoante se infere da certidão de fls. 391-v, daqueles que **suspendeu toda e qualquer contratação de escritórios advocatícios**.

Entretanto, é claro o **interesse patrimonial** do **ESCRITÓRIO PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**, na anulação do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, eis que é useiro e vezeiro em contratar por meio de dispensa e inexibilidade de licitação, com Prefeituras Municipais e Câmaras Municipais, no Estado de Sergipe, conforme relatório extraído do Sistema de Auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, eis que tal empresa auferiu, desde o ano de 2000, o valor de **R\$ 8.733.883,09 (oito milhões, setecentos e trinta e três mil, oitocentos e oitenta e três reais e nove centavos)**.

4 Naqueles autos foi pedido, pelo *Parquet*: “Desse modo, requeiro que as expressões a seguir listadas sejam riscadas das peças processuais, quando o Requerente, Município de Gararu, aduz que: i) a Promotora agiu com má-fé, utilizando meio ardiloso; ii) o membro do Parquet teria coagido os pactuantes; iii) 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; iv) 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. Outrossim, requeiro expedição de certidão, com inteiro teor das expressões ofensivas, nos termos do § 2º, do art. 78, do CPC. Ademais, requeiro remessa de cópias integrais dos autos do processo, para a Autoridade Policial de Gararu, com o fim de que seja instaurado Inquérito Policial, em razão do crime de calúnia, art. 138 c/c inciso II, do art. 141, do Código Penal, praticado pela Procuradora do Município, conforme fl. 52, OU Advogada do Escritório Paulo Ernani de Menezes Advogados Associados, nos termos de fl. 69, Dra. LIÉGE ALMEIDA RIBEIRO, eis que esta imputou a presente Promotora de Justiça o crime de abuso de poder, da Lei n. 4898, de 09 de dezembro de 1965.”



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

Pondere-se, ainda, que tal escritório é quem patrocina as causas pessoais, privadas, do ex-Prefeito, **JOÃO FRANCISCO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA**, e de sua esposa, a atual Prefeita, **ELIZABETH FREIRE DOS SANTOS OLIVEIRA**, conforme se vislumbra dos documentos juntados à presente ação. Em razão desse motivo nefasto, a atual Prefeita indicou membro deste Escritório, como Procuradora Municipal Comissionada, fazendo com que o próprio **ESCRITÓRIO PAULO ERNANI ADVOGADOS ASSOCIADOS**, por via transversa passasse a patrocinar as causas do Município!

Mas tal prática é comum, pois o ex-Prefeito, **ANTÔNIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE**, fez o mesmo com o **ESCRITÓRIO LIBRAP**, do qual faz parte os advogados **PAULA ARAÚJO DE MELO BRITTO** e **BRAÚLIO AZEVEDO MODESTO ALVES**, que, igualmente, patrocinavam as defesas privadas do ex-Prefeito e passaram a representar o Município de Gararu/SE, em uma troca odiosa de favores.

O que demonstra a atuação desses Gestores, trazendo para o âmbito do Município advogados que patrocinaram suas causas privadas? Respeito ao Princípio de Lealdade à Instituição ou aos seus próprios interesses? Trago à colação, interessante lição sobre o ato-falho freudiano, eis que a advogada do **ESCRITÓRIO PAULO ERNANI DE MENEZES ADVOGADOS ASSOCIADOS**, então Procuradora do Município de Gararu/SE, peticionou nos autos da ação n. 201769000054, **com papel timbrado desse escritório**, como se o fizesse pela edilidade, *verbis*:

Definição de Ato Falho: Em português utilizamos o termo ato falho para designar erros na linguagem (escrita, fala, leitura), erros de memória (esquecimentos) e erros no comportamento (tropeçar, cair, quebrar, etc) que são formações de compromisso entre o inconsciente e o consciente. Em inglês, estes erros ficaram conhecidos como Freudian Slips. Em alemão, a língua de certa forma traz uma unidade entre esses erros através do prefixo ver- Erros na fala (versprechen), erros na escrita (verschreiben), erros de leitura (verlesen), erros de memória ou esquecimentos (vergessen), erros no comportamento ou ações desastradas (vergreifen). Tais erros não são apenas erros, falhas sem significado. Se investigarmos o porquê de acontecerem, veremos que – por um outro ponto de vista – o erro é um acerto. A famosa frase do pequeno Shakespeare (Chespirito), criador do personagem Chaves, expressa muito bem: “Foi sem querer, querendo”. Um ato falho foi sem querer (conscientemente falando) mas também foi querendo (inconscientemente). <http://www.psicologiamsn.com/2015/01/os-3-tipos-de-atos-falhos-na-psicanalise-de->



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

freud.html

2.2.2.3.6. 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**.

2.2.2.3.7. 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).

Consequentemente, para que o administrador público atenda aos ditames legais,



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

não basta que cumpra a letra fria da lei, deve, além disso, atuar conforme os padrões éticos de 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 ressarcou 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



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

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 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.



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

2.2.2.3.8. DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do 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,



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

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” .

2.2.3. DA PERDA DO CARGO.

Os Demandados, conforme se extrai do Inquérito Civil n. 38.14.01.0011, 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 vesgadas 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 Contratos, 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 Gararu** (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, **JOÃO FRANCISCO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA** (ex-Prefeito), **ANTÔNIO ANDRADE DE ALBUQUERQUE** (ex-Prefeito), **ELIZABETH FREIRE DOS SANTOS OLIVEIRA** (atual Prefeita), **PAULA ARAÚJO DE MELO BRITTO** (ex-Assessora de Comunicação); e, **BRÁULIO AZEVEDO MODESTO ALVES** (ex-Procurador-Geral do Município):

DOS DEVERES

Artigo 201 – São deveres de funcionário, além dos que lhe cabem em virtude de seu cargo ou função e dos que decorrem, em geral, da sua condição de servidor público:
I – comparecer à repartição nas horas de trabalho ordinárias e nas extraordinárias, quando convocado;



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

II – executar os serviços que lhe competirem e desempenhar com zelo e presteza os trabalhos de que for incumbido;

[...]

XI – representar aos superiores sobre as irregularidades de que tiver conhecimento;

[...]

DAS PROIBIÇÕES

Artigo 202 – Ao funcionário é proibido:

[...]

V – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal;

[...]

VIII – pleitear, como procurador ou intermediário, junto às repartições públicas municipais, salvo quando se tratar de percepção de vencimento ou vantagens de parente até o 3º grau civil;

IX – entreter-se, durante as horas de trabalho, em palestras Leituras ou atividades estranhas ao serviço;

X – empregar material de serviço público em atividade particular;

[...]

XIII – cometer a pessoa estranha à repartição fora das casas previstas em Lei, o desempenho de encargo que lhe competir ou a seus subordinados.

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, da Ré, **ELIZABETH FREIRE DOS SANTOS OLIVEIRA**, em razão de sua odiosa conduta. A jurisprudência é no mesmo sentido:

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)



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

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 FRAUDULENTA 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 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



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

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 Réus 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 Réus em seus cargos.

3 – 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**:



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

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

(C) A **intervenção** da Associação dos Procuradores Municipais do Estado de 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 e www.apmse.com.br.

(D) 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.

(E) Seja decretada a **nulidade** de todos os contratos firmados, pelo Município de Gararu/SE, com os Demadados, consolidando-se a r. Decisão liminar proferida nos autos do processo n. 201469000548 – Medida Cautelar.

(F) 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 cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente**, nos termos do artigo 12, inciso I, da Lei n.º 8.429/92.



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

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

(H) 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**.

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\$ 765.316,16 (setecentos e sessenta e cinco mil mil, trezentos e dezesseis reais e dezesseis centavos)**.

Gararu/SE, 29 de março de 2017.

ROSANE GONÇALVES DOS SANTOS
Promotora de Justiça