



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO NORTE

#### PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO Nº 106/2020

**Referência:** 1.15.001.000342/2019-50

**Assunto:** Promover arquivamento por Ausência de ilegalidade/irregularidade

Cuida-se de procedimento preparatório autuado a partir do encaminhamento de expediente investigatório pela Promotoria de Justiça da Comarca de Madalena, a qual teve início a partir de representação da Associação Comunitária de Lagoa do Porco - Madalena/CE.

Consta na representação que, no ano de 2018, foi realizado o serviço de piçarramento e recuperação de estrada vicinal, que liga a sede do Município de Madalena até a Casa de Pedra, que tem um trajeto de 25 km, conforme a documentação acostada aos autos.

Os recursos utilizados para a obra são oriundos de Convênio celebrado entre o Município de Madalena e o Ministério do Desenvolvimento Regional (Termo de Compromisso 0415/2017), no valor total de R\$ 1.911.798,06.

O Ministério do Desenvolvimento Regional informou que foi repassado ao município o valor de R\$ 1.909.800,36 (um milhão, novecentos e nove mil e oitocentos reais e trinta e seis centavos) para a execução do objeto. O convênio teve termo final previsto para janeiro de 2020.

O documento 16.12 comprova que a prefeita municipal de Madalena apresentou tempestivamente as contas perante o Ministério concedente. E o documento 22.1 do Ministério do Desenvolvimento Regional confirma o recebimento da prestação final de contas, sendo a vistoria da obra suspensa devido à pandemia do COVID-19, conforme documento 27.2.

A Câmara Municipal de Madalena encaminhou em 05/06/2020 o Relatório Final de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI 01/2019, instaurada para apurar irregularidades na obra de piçarramento que liga a sede do Município de Madalena até a Casa de Pedra, documento 29 e seguintes.

A justificativa para a instalação da CPI municipal foi a reclamação de

moradores apontando falhas na execução da obra e problemas acarretados pelas chuvas de 2019.

A prefeita municipal, embora tenha apontado erro procedural na sua citação pela CPI municipal, prestou todas as informações relativas à execução da obra de reforma da estrada vicinal (Vide documento 30, páginas 83-85).

É importante destacar a politização que dividiu a câmara municipal de Madalena, pois no curso da CPMI o presidente da referida comissão foi destituído por votação apertada (6 x 5; Vide doc. 30, página 92).

A CPI municipal concluiu que a obra foi executada com material de péssima qualidade; que os bueiros foram construídos em número menor e com especificação diversa da que constava no projeto; que há indícios de subempreitada, embora o contratado negue, confirmando apenas a prestação de serviço; e que a prefeita foi conivente porque substituiu o engenheiro que fiscalizava a obra.

É o que importa relatar.

A recuperação de uma estrada vicinal, sem pavimentação asfáltica, por si só já revela que não se trata de uma obra perfeita. Entretanto, as imperfeições e eventuais desconformidades em relação ao projeto de recuperação não levam à conclusão de que houve ato de improbidade e, menos ainda, de que a prefeita municipal seja a responsável por tais irregularidades, sem menoscabo da prestação de contas que fez ao Ministério do Desenvolvimento Regional e da responsabilidade eventualmente perante o Tribunal de Contas da União na hipótese de o Ministério concedente reprovar as contas e remetê-las ao TCU, o que não ocorreu até o momento.

Além disso, a CPI não apontou objetivamente ato de desonestade e/ou de culpa grave atribuível à senhora prefeita municipal. O fato de ter havido a substituição do engenheiro municipal, fiscal da obra, não caracteriza ato de improbidade administrativa. Cito à título ilustrativo o seguinte precedente do Tribunal Regional Federal da 5<sup>a</sup> Região:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR  
ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE  
CRISTINÁPOLIS/SE. RECURSOS FEDERAIS. LICITAÇÕES NA  
MODALIDADE CONVITE. OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO DE RUAS E DE  
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS. PRESCRIÇÃO.  
INOCORRÊNCIA. OBRAS EXECUTADAS. PREÇOS DAS PROPOSTAS  
SIMILARES. MEROS INDÍCIOS. SEDE FÍSICA DOS LICITANTES.  
SUPERFATURAMENTO DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PROVA  
SUFICIENTE PARA CONDENAÇÃO. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA  
DE ATO ÍMPROBO. ABSOLVIÇÃO. PROVIMENTO DAS APELAÇÕES  
DOS RÉUS.

- Cuida-se de apelações interpostas por ELISEU SANTOS, por CRISTINAPOLITANA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA - EMPEC, por GENIVALDO DA SILVA SANTOS - ME, pela CONSTRUTORA BADIA LTDA e por STM SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM E MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA LTDA contra sentença que os condenara, em sede de ação civil pública de improbidade administrativa movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, ao ressarcimento ao erário, em valor a ser liquidado em liquidação de sentença, e às sanções, em relação unicamente ao primeiro, de suspensão dos direitos políticos por 28 (vinte e oito) anos, de multa civil, para todos, no montante correspondente a 1,5 (um vírgula cinco) vezes o dano constatado em cada convite, e, em desfavor das empresas condenadas, a de proibição de contratar com o Poder Público e dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por meio de pessoa jurídica, pelo período de 10 (dez) anos, em decorrência da prática, em concurso material, de atos ímparobos descritos no art. 10, inciso VIII, da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

- Assevera CRISTINAPOLITANA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA - EMPEC, em seu apelo hospedado às fls. 775/783, trazendo à baila as seguintes razões para respaldar a pretendida reforma da sentença hostilizada: a) o CGU apontou como irregularidades apenas a proposta vencedora inexequível e a falta de recolhimento de INSS, não havendo, porém, qualquer imputação no sentido de que a obra não teria sido realizada; b) a suposta similitude entre as propostas apresentadas pelos licitantes não tem o condão de evidenciar possível violação ao sigilo ou mesmo conluio; c) teria havido prescrição da pretensão sancionatória, pois as licitações ocorreram em 2001 e 2002; d) a suposta diferença de valores não pode ser considerada inexequível, nem sequer se pode dizer que houve combinação de preços; e) os técnicos da CGU constataram a existência física da empresa.

- Sustenta a empresa GENIVALDO DA SILVA SANTOS ME, na apelação encartada às fls. 785/793, que: a) participou do certame licitatório consistente no Convite nº 011/2001, que se destinou a realizar obras de pavimentação das ruas Jornalista Omer Monte Alegre, Ozéas Batista e Travessa Jeminiano Alves de Oliveira, tendo sido indicadas os vícios de semelhança entre as propostas dos licitantes, de falta de recolhimento do INSS, de inexistência física da empresa, de projeto básico genérico e de superfaturamento nos preços; b) a suposta similitude entre as propostas apresentadas pelos licitantes não tem o condão de evidenciar possível violação ao sigilo ou mesmo conluio; c) o recolhimento previdenciário é matéria estranha à improbidade, devendo ser alvo de execução fiscal; d) o cadastro dos funcionários perante a CAGED não é parâmetro legal para aferição

da existência ou não de empresas; e) não houve superfaturamento de preços, nem informações insuficientes no projeto básico, tanto que a obra foi inteiramente executada; f) teria havido prescrição da pretensão sancionatória, pois as licitações ocorreram em 2001 e 2002; g) não há qualquer prova de que tenha havido frustração do procedimento licitatório, violação ao sigilo das propostas.

- Afirma, em fórmula sintética, ELISEU SANTOS, no recurso de apelação manejado às fls. 795/809, que: a) não restou demonstrada a existência de qualquer conluio que o beneficiasse, nem sequer houve desvio de verbas, superfaturamento ou outra irregularidade apta a se constituir como improbidade administrativa; b) as compras foram realizadas, os serviços prestados, os produtos entregues e os preços compatíveis com o mercado; c) a improbidade reconhecida na sentença atacada apenas se lastrou em supostas irregularidades relatadas no relatório da CGU; d) é possível identificar contradições na sentença impugnada, pois em determinado instante diz que houve superfaturamento de preços, porém, em outro, ressalta que uma das empresas vencedoras teria apresentado proposta inexequível; e) a afirmação no sentido de que o resultado da licitação já era conhecido de antemão consiste em mera suposição, sem qualquer embasamento probante; f) inexiste qualquer prova da existência do dolo em quaisquer de suas condutas; g) ausência de observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação das penalidades.

- Defende a CONSTRUTORA BADIA LTDA, no apelo que interpõe às fls. 811/818, em suma, que: a) teria havido prescrição da pretensão sancionatória, pois as licitações ocorreram em 2001 e 2002; b) inexistência de individualização da conduta ímproba imputada a ela; c) inocorrência de violação ao sigilo das propostas; d) a inexistência de empregados cadastrados no CAGED não significa que inexistia a empresa fisicamente; e) não houve superfaturamento de preços.

- Argumenta a empresa STM SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM E MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA LTDA, na apelação ostentada às fls. 820/826, que: a) todas as acusações desferidas contra ela não se sustenta, pois se constitui em empresa solidamente estabelecida desde o ano de 1997, com sede física e empregados devidamente registrados junto ao Ministério do Trabalho e INSS; b) é de conhecimento geral que os preços praticados nas licitações estão baseados em planilhas previamente estabelecidas por órgãos federais e estaduais; c) inexiste qualquer elemento de prova que sinalize eventual locupletamento ilícito, sobretudo porque a obra foi realizada a contento.

- Acusa o parquet federal, na peça vestibular, que ELISEU SANTOS, ex-Prefeito do Município de Cristinápolis/SE, cometeu no manejo de recursos federais diversas ilegalidades nas licitações desencadeadas durante a sua gestão à frente do município, ao promover conluios e violações aos sigilos das propostas

apresentadas nos Convites nºs 11/2001 (urbanização de bairro carente), 14/2001 (unidades habitacionais), 08/2002 (construção de 8km de estrada em zona rural) e 09/2002 (construção de unidades habitacionais), o que teria favorecido indevidamente as empresas CONSTRUTORA BADIA LTDA, EMPRESA CRISTINAPOLITANA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA - EMPEC, GENIVALDO DA SILVA SANTOS - ME e STM SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM E MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA LTDA.

- O objeto da presente improbidade repousa, em última análise, na possível constatação de condutas ímpreas decorrentes da inexistência física das sedes de tais empresas licitantes que acabaram vencendo os respectivos certames licitatórios, na combinação de preços entre eles e no superfaturamento dos preços cobrados. Foram, ainda, apontadas as seguintes irregularidades: projeto básico grosseiro das ruas a serem pavimentadas (Convite nº 11/2001), ausência de registro no Cadastro Geral de Empregados - CAGED de empregados de empresas licitantes (Convites nºs 11/2001 e 14/2001), inexequibilidade dos preços apresentados pela licitante vencedora (Convites nºs 14/2001 e 09/2002) e execução precária do objeto licitatório, com a construção de unidades habitacionais de modo divergente ao projeto, com uso de menos cimento que o necessário, além da supressão de itens como tomadas, correta amarração das ferragens, e de outros itens (Convite nº 09/2002). Os serviços contratados pela municipalidade consistiam na execução de obras de pavimentação de ruas e de construção de unidades habitacionais em várias localidades do Município de Cristinápolis/SE.

- Em princípio, não merece prosperar a alegação arguida pelas empresas apelantes de prescrição da ação de improbidade, na forma do disposto no art. 23 da Lei 8.429/1992. Acentua que o prazo teria se iniciado ainda nos anos de 2001 e 2002, época das realizações das licitações, e a presente demanda só teria sido proposta com mais 5 (cinco) anos, em 02 de setembro de 2010. Entretanto, ao contrário do que tentam fazer parecer os recorrentes, não ocorreu o fenômeno da prescrição quinquenal prevista no art. 23, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92, porquanto o réu ELISEU SANTOS apenas deixou de exercer o mandato eletivo em 31 de dezembro de 2008. Reza o art. 23 da Lei 8.429/1992 que, para fins de contagem da prescrição para todos os réus da improbidade, considera-se o término do exercício do mandato de um deles. O prazo prescricional para propor a ação de improbidade administrativa em desfavor não apenas do ocupante de mandato eletivo, mas de todos aqueles sujeitos à incidência da referida lei, somente se inicia após o término do exercício, não tendo, pois, havido a alegada prescrição da presente demanda. Em assim sendo, não há como acolher a preliminar ventilada nos apelos dos réus de prescrição da ação de improbidade

administrativa.

- Como se observa do teor da sentença condenatória ora recorrida, o julgador singular partiu, basicamente, de duas premissas principais, para reconhecer improbidade administrativa nas condutas dos réus: a) a não localização pela CGU das sedes físicas das empresas vencedoras das licitações em questão; e b) preços próximos ou parecidos entre as propostas apresentadas pelos licitantes. Seria, portanto, improbidade administrativa na ótica do juiz sentenciante, num primeiro momento, a circunstância de as licitantes que se sagraram vitoriosas nos certames licitatórios não possuírem fisicamente sedes e, na verdade, constituírem-se em empresas de "fachada".

- Convém assinalar, antes de tudo, que todas as obras licitadas objeto destes autos foram executadas ainda nos anos de 2001 e 2002 e esse aspecto, inclusive, foi reconhecido na própria sentença hostilizada. Ao passo que a fiscalização da Controladoria Geral da União - CGU apenas ocorreu nos anos de 2004 e 2005. Ora, é evidente que não se pode exigir que, anos depois do término do contrato administrativo relacionados à construção civil, as empresas adjudicatárias do objeto licitado ainda permaneçam em suas respectivas sedes físicas, cujos endereços foram informados por ocasião da habilitação das propostas.

- Não passa de mera ilação, sem qualquer constatação probatória segura, a ideia de que a apresentação de preços próximos ou parecidos demonstraria a combinação de preços ou conluio entre os licitantes. Nada há mais nos autos que sinalize tal prática ímproba. No máximo, poderia-se constituir em prova indiciária e, portanto, insuficiente para servir de elemento probante para condenar qualquer agente. Seria necessário robustecê-la com outras provas que a ratificassem. Porém, essas provas, simplesmente, não existem.

- A improbidade pressupõe a prática de algum ato imputável. Se não há qualquer ato concreto a ser imputado, seja comissivo ou omissivo, mas mera ilação ou especulação, não se pode sequer cogitar de qualquer responsabilidade, muito menos por improbidade administrativa.

- Também se imputa superfaturamento de preços na ordem de 23,62% (vinte e três vírgula sessenta e dois por cento). Contudo, em que pese ter havido, de fato, aumento de preço, difícil concluir com sólida certeza de que foi arbitrária simplesmente porque subiu. A improbidade administrativa não encerra apenas a conduta de elevação de preços, mas elevação arbitrária e injustificada de preços, não tendo se comprovado tal circunstância nos casos licitatórios retratados nos autos.

- As demais observações relacionadas à apresentação de projeto básico grosseiro (Convite nº 11/2001), à ausência de registro no CAGED (Convites nºs 11/2001 e 14/2001), inexequibilidade dos preços (Convites nºs 14/2001 e 09/2002) e

execução precária do objeto licitatório (Convite nº 09/2002) dizem respeito a meras irregularidades alheias completamente a qualquer nódoa de improbidade administrativa.

- É de bom alvitre realçar que não há margem para imputar ao agente público a prática de ato acoimado de improbidade administrativa, quando ausente o elemento da desonestade, podendo, assim, o ato hostilizado revestir-se de ilegalidade, mas não apresentar a nota da desonestade e, em última instância, da improbidade.

- No caso dos autos, não há qualquer prova que estabeleça uma ligação, direta ou indireta, entre o então Prefeito ELISEU SANTOS e as empresas licitantes quanto às condutas tidas como ímporas. Com efeito, nenhum ato ou fato de maior gravidade deve ser imputado aos réus que possa revelar a perpetração de alguma conduta atinente a dolo, a desonestade, a má-fé ou a imoralidade.

**- A ação de improbidade administrativa deve se calcar em elementos reveladores da presença de conduta ímpora do agente público. Isto porque, em sua órbita, não se admitem condenações amparadas em meras suposições ou especulações sem respaldo probante, tal como se mostra vedado na esfera penal. Exige-se, para detectar a prática de ato ímparo, a comprovação da existência de laivo de desonestade e de imoralidade, não bastando tão somente a perpetração de comportamentos ilícitos ou ilegais.**

- Assim, evidentemente, não podem ELISEU SANTOS e as empresas licitantes apelantes serem responsabilizados por improbidade administrativa em relação às condutas indicadas na inicial, na medida em que se constituem em meras informações indiciárias extraídas do Relatório da CGU, sem que desfrutem de qualquer alicerce probante. Sem falar que, malgrado as imperfeições que foram verificadas, as obras de pavimentação de ruas e de construção de unidades habitacionais foram executadas. Por isso mesmo, os recursos de apelação hão de ser acolhidos para reconhecer as absolvições de ELISEU SANTOS, por CRISTINAPOLITANA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA - EMPEC, por GENIVALDO DA SILVA SANTOS - ME, pela CONSTRUTORA BADIA LTDA e por STM SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM E MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA LTDA, por falta de comprovação e de configuração do elemento subjetivo entre as condutas apontadas como ímporas a render ensejo à possível responsabilização político-administrativa.

- Provimento das apelações dos réus, para julgar improcedente o pleito autoral.

(PROCESSO: 00002830320104058502, AC - Apelação Cível - 584904, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS WAGNER DIAS FERREIRA (CONVOCADO), Segunda Turma, JULGAMENTO: 03/04/2018,

Por fim, deve-se privilegiar num Estado Democrático de Direito o sufrágio universal. A ação de improbidade não pode ser instrumentalizada por forças políticas momentâneas para afastar a vontade popular que se manifestou livremente na escolha do chefe do poder executivo municipal.

Além disso, é preciso aplicar a Lei 8429/92 com a necessária temperança para não afastar da vida pública aqueles que se dispõem a participar da vida política nacional. E para tal impõe-se uma tipificação expressa do ato de improbidade, tal como na seara penal, como defende Fernando Capez na sua tese de doutorado.

E nesse ponto trago à colação excerto de acórdão do Tribunal Regional Federal da 5<sup>a</sup> Região:

"Deve-se atentar ainda para o fato de que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé, para caracterizar o tipo definido no art.11 da Lei nº 8.429/1992. Na análise deste dispositivo, tem-se que atentar para os princípios da razoabilidade e proporcionalidade para a configuração de ato de improbidade administrativa contido nesse texto legal, levando-se em conta o próprio conceito do termo "improbidade", bem como a severidade das penas impostas a esse ato, nos termos do art. 37, parágrafo 4º, da Constituição de 1988. Por outro lado,"não pode e não deve o Judiciário lançar a pecha da improbidade sobre quaisquer atos sem que haja elementos seguros e conclusivos apontando a ilegalidade qualificada pela ofensa à moralidade administrativa"(TRF5 - Terceira Turma - AC 200980000072974, Relator Des. Federal Carlos Rebêlo Júnior, Dje: 03/11/2015).

Face ao exposto, inexistindo justa causa para o ajuizamento de uma ação de improbidade, promovo o arquivamento do presente procedimento.

Comunique-se ao presidente da Câmara Municipal de Madalena e comunique-se à Exma. Sra. prefeita municipal de Madalena, informando-lhes do prazo recursal. Transcorrido o prazo recursal, encaminhe-se à 5<sup>a</sup> Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Limoeiro do Norte, 16/07/2020.

*(assinado digitalmente)*

FRANCISCO ALEXANDRE DE PAIVA DE FORTE

PROCURADOR DA REPÚBLICA

Assinado com certificado digital por FRANCISCO ALEXANDRE DE PAIVA FORTE, em 16/07/2020 18:39. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaoDocumento>. Chave 1345C235.E2842058.7BA1FFCF.4EFC7F30