

# A Lei de Improbidade Administrativa na Visão dos Tribunais: Algumas Reflexões.

IGOR PEREIRA PINHEIRO

Promotor de Justiça do MPCE;  
Membro do Grupo de Atuação Especial de Defesa ao Patrimônio Público do  
Ministério Público do Estado do Ceará (GEDPP);  
[Igor.pinheiro@mpce.mp.br](mailto:Igor.pinheiro@mpce.mp.br)



## I – Preliminarmente: O Custo da Corrupção no Brasil.

- \* Fiesp (2010) aponta que **1,38% a 2,3% do PIB** são desviados por corrupção, o que significa **R\$69,1 BILHÕES** anuais.
- \* Gastos com **campanha eleitoral em 2012 ultrapassaram os R\$4,5 BILHÕES**, o que equivale a **0,89%** do PIB (mais cara do mundo proporcionalmente).
- \* **95%** dos doadores **são empresas** (construtoras e bancos).
- \* **Cada real doado retorna 8,5 vezes a mais** (licitações e contratos)



# Exemplos de Licitações Apreendidas em Operações

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:	ELEMENTO DE DESPESAS:	UNGD. ADM:
DESPACHO PARA COMUNICAÇÃO		
PESQUISA DE PREÇOS		
INFORMAÇÃO		
AUTORIZAÇÃO PARA LICITAÇÃO		
AUTUAÇÃO		
PORTARIA		
EDITAL		
ANEXO I		
ANEXO II		
ANEXO III		
ANEXO IV		
ANEXO V		
ANEXO VI		
DESPACHO PARA ASSESSORIA		
PARECER JURÍDICO		
AVISO DE LICITAÇÃO		
PROTOCOLOS		
CERTIDÃO DE DIVULGAÇÃO		
DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO		
ATA DE JULGAMENTO DA HABILITAÇÃO		
PROPOSTAS DE PREÇO		
ATA DE JULGAMENTO DAS PROP.		
MAPA COMPARATIVO		
HOMOLOGAÇÃO E ADJUDIC.		
CONTRATO		
EXTRATO DO CONTRATO		
CERTIDÃO DE DIVULGAÇÃO		
ORDEM DE SERVIÇOS/COMPRA		
CARIMBO E NUMERAÇÃO		

ASS. DOS CONCORRENTES  
NAS PROPOSTAS E  
PESQUISA

# Exemplos de Licitações Apreendidas em Operações



**Estado do Ceará**  
**Prefeitura Municipal de Quixeramobim**  
**Controladoria**



## TERMO DE HOMOLOGAÇÃO

O Sr. Secretário de Controladoria do Município de Quixeramobim, no uso de suas atribuições legais e, considerando haver a Comissão de Licitação cumprindo todas as exigências do procedimento de licitação cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM, ALUGUEL DE AUDITÓRIO E ESPAÇO PARA EVENTOS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE QUIXERAMOBIM**, vem, homologar o presente processo administrativo de licitação, na modalidade Pregão Presencial nº. 2202.01/2013, para que produza os efeitos legais e jurídicos.

Assim, nos termos da legislação vigente, fica o presente processo **HOMOLOGADO** em favor da Empresa: **POUSADA LIBANESA LTDA - ME**, venceu o lote 01, pelo valor global de **R\$ 145.400,00 (Cento e quarenta e cinco mil e quatrocentos reais)**.

Ao setor competente para providências cabíveis.

Quixeramobim-Ce, 15 de março de 2013

**Francisco Antônio Caetano de Castro**  
**Controlador Geral do Município**

**VISTO:**

*Ana Valéria Almeida Nogueira*  
Ana Valéria Almeida Nogueira  
Gabinete do Prefeito

Ana Elda Ferreira de Almeida  
Secretaria de Ouvidoria geral

*Ricardo Alexander Eduardo Cavalcante*  
Ricardo Alexander Eduardo Cavalcante  
Secretaria de Procuradoria

*Ana Claudia Pimenta Felício Saldanha*  
Ana Claudia Pimenta Felício Saldanha  
Secretaria de Administração e Finanças

Tarso Pinheiro Borges  
Secretário de Infra-Estrutura

*Antonio Célio de Oliveira*  
Antonio Célio de Oliveira  
Secretaria de Agric. e Rec. Hídricos

Carlos Roberto Mota Almeida  
Secretaria de Governo e Desenvolvimentos

Francisco Luciano de Almeida Costa  
Secretaria de Cultura e Turismo

Francisco Idelbrando Rocha Ferreira  
Secretaria de Esporte, Juv. e Integração

Francisco Neto Nogueira Lima  
Secretaria de Cidadania

Ana Edna Leite Leitão  
Secretária de Saúde

Janina Falcão do Carmo  
Secretária de Gestão Hospitalar

Claudianne Maria Pinheiro Borges Saldanha  
Secretária de Ação Social

Maria do Socorro Pinheiro Coutinho  
Secretária de Educação

# Vídeo 1



# Vídeo 2



# Vídeo 3



# I - Dispensa de Licitação

- \* 33 Hipóteses Legais Taxativas de exceção à regra da licitação para contratações pelo Poder Público;
- \* Exemplos Mais Corriqueiros na Prática:
  - \* a) Licitação “Deserta” – art.24, II, Lei 8666/93;
  - \* b) Serviços (exceto engenharia) e compras de pequeno valor (até R\$8.000,00) - art.24, V, Lei 8666/93
  - \* C) Locação de Imóveis - art.24, X, Lei 8666/93

# I - Dispensa de Licitação

- \* A) Na esfera cível: **ato de improbidade administrativa;**
- \* **Artigo 10, VIII, da Lei nº8429/92:** 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 de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, **ou dispensá-los indevidamente** (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)

## I.1) Entendimentos Judiciais e Reflexões Práticas

- \* I.1.a) Para a configuração desse tipo de improbidade administrativa, **exige-se: conduta dolosa ou culposa** por parte do agente público + **dano ao erário**.
- \* I.1.b) A dificuldade de se provar o dolo e a necessidade de se levar em conta a “culpa in vigilando ou eligendo” dos gestores públicos (artigo 49, da Lei nº8666/93). **Tese da “confiança”**;
- \* I.1.c) O **dano é decorrente** da simples circunstância **de não ter havido concorrência**:
- \* - O STJ tem externado que, em casos como o ora analisado, **o prejuízo ao erário é in re ipsa**, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta - no caso, em razão do fracionamento e conseqüente não-realização da licitação, houve verdadeiro direcionamento da contratação - (REsp 1280321/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/03/2012, DJe 09/03/2012);

# 1.1) Entendimentos Judiciais e Reflexões Práticas

- \* 1.1.d) A **remuneração do licitante contratado** mediante dispensa indevida.
- \* - Previsão Legal (Lei nº8666/93):
- \* Art.49.§10. A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.
- \* Art.59.A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.
- \* Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

# I.1) Entendimentos Judiciais e Reflexões Práticas

\* - Entendimentos do STJ:

\* - Por força da incidência do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93, o STJ sedimentou entendimento de que **a invalidação do contrato garante ao contratado de boa-fé** que iniciou a execução do contrato o dever de **indenizar o que foi executado até a data em que a nulidade** for declarada, desde que não lhe seja imputável o vício. Já para **o contratado de má-fé**, com no presente caso, e à luz do princípio da vedação do enriquecimento sem causa, **é assegurado apenas o retorno ao status quo, equivalente ao custo básico do produto ou serviço, sem nenhuma margem de lucro**. No mesmo sentido: REsp 1.53.7/AC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 24.5.2012 – REsp 1.188.289 – SP, Rel Herman Benjamin;

\*

X

\* No tocante à levantada contrariedade ao art. 22 da Lei 8906/94 e ao art. 59 da Lei 8666/93, o acórdão recorrido harmoniza-se com a orientação pacífica do STJ de que **não há o dever de indenizar por parte da Administração nos casos de ocorrência de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade**. Incidência da Súmula 83/STJ 3. A pretensão recursal - afastar a tese de que a invalidade do contrato é imputável aos agravantes - esbarra no reexame dos aspectos fáticos da lide, vedado ao STJ, nos termos de sua Súmula 7. (AgRg no REsp 1394161/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/10/2013, DJe 16/10/2013)

# 1.1) Entendimentos Judiciais e Reflexões Práticas

- \* 1.1.e) **Proibição Liminar** de Contratar com o Poder Público:
- \* (...) Cuida-se, na origem remonta, de **ação de improbidade administrativa** ajuizada pelo Ministério Público Estadual, **em razão de possíveis favorecimentos de algumas empresas particulares**, em contratações com o Município de São Sebastião, **decorrentes da violação de normas de licitação** através do parcelamento de uma mesma obra, visando a promover duas licitações na modalidade convite.
- \* **Foi deferida a liminar para:** a) **determinar** que a Prefeitura Municipal fornecesse a relação de todos pagamentos efetuados em decorrência das contratações; b) deferir a expedição de ofícios à Junta Comercial e CREA; c) decretar a indisponibilidade de bens de todos os réus (pessoas físicas e jurídicas), com exclusão da Prefeitura Municipal de São Sebastião; d) decretar a quebra de sigilo fiscal, bancário e telefônico de todos os réus e **a proibição das empresas dos agravantes de contratarem com o Poder Público (fls. 254-262)**.
- \* Irresignados, os sócios da empresa AMPM interpuseram agravo de instrumento.
- \* **O TJSP negou provimento ao agravo**, por entender que não cabe uma discussão antecipada a respeito dos fatos que ensejaram o manejo da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, nem a ocorrência de lesão ao erário municipal; **o impedimento de novas contratações públicas em favor da empresa dos agravantes encontra amparo na Lei 7.347/85 e artigo 21 c/c 90 do CDC**; os acontecimentos descritos na inicial da ação realmente configuram, em tese, graves atos de improbidade administrativa por conta da participação dos agravantes em conluíus capazes de causar danos e ferir diversos dispositivos legais, inclusive da Lei nº 8.429/92, e a certos princípios constitucionais. (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 45.484 - SP (2011/0122053-1)).

# 1.1) Entendimentos Judiciais e Reflexões Práticas

- \* **1.1.f) Medidas Definitivas a Serem Implementadas Contra os Beneficiários:**
- \* Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 50 desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:
  - \* I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;
  - \* **II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;**
  - \* **III - dissolução compulsória** da pessoa jurídica;
  - \* IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos. (Lei AntiCorrupção)

# I - Dispensa de Licitação

- \* B) Na **esfera criminal**: delito previsto no **artigo 89, da Lei nº8666/93**;
- \* Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:
- \* Pena-detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

# Entendimentos Judiciais e Reflexões Práticas

- \* b.1.1) Para a configuração desse crime, exige-se: conduta dolosa específica por parte do agente público + dano ao erário:
- \* - O entendimento consolidado nesta Corte Superior é de que para a caracterização do delito do artigo 89 da Lei 8.666/93 exige-se a presença do **dolo específico de causar dano ao Erário** e a **comprovação do efetivo prejuízo à Administração**, o que não restou demonstrado in casu (AgRg no REsp 1304179/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 18/09/2014, DJe 25/09/2014)

# Entendimentos Judiciais e Reflexões Práticas

- \* b.1.2) A questão da prova do dolo específico de causar prejuízo.

- \* - prova (im)possível ou diabólica?

- \* \*a importância da recomendação do MP.

- \* - mecanismos de prova.

- \* - exemplos concretos.



Prefeit

- fazer processo.

EX

**MODALIDADE:** DISP  
DIVERSAS.

**OBJETO:** LOCAÇÃO  
precípua da admini  
(ALUGUEL DE UM  
BAIRRO SÃO FRANCISCO, PARA FUNÇÃO  
SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA, JUNTO A SECRETARIA DA  
EDUCAÇÃO BÁSICA, NO MUNICÍPIO DE BREJO SANTO).

**VALOR GLOBAL:** R\$ 36.000,00

**SECRETARIA:** EDUCAÇÃO BÁSICA

**PRAZO DE VIGÊNCIA:** 02.01.2012 - 31.12.2012

**ASSINA PELA CONTRATANTE:** FRANCISCO MIRANLEIDE BASILIO  
CAVALCANTE

**ASSINA PELA CONTRATADA:** MONSENHOR DERMIVAL DE ANCHIETA  
GONDIM.

PAROQUIA

BREJO SANTO-CE, 02 de janeiro de 2012.

Helen Barros Miranda Lucena  
Presidente da Comissão Permanente de Licitação

14/11/2013

## PENDENCIAS

① P.P. 10.25.001/2013 - Dependente

1.1. Falta assinatura dos partes  
partes (Pastor e Simone)

1.2. Pedir a Relatome p/ ligar  
p/ pessoal que assinou  
Rubricar. (Simone) de

1.3. Falta empenhar

② P.P. 10.25.002/2013 - Idoso.

1 item 2.1 a 2.3 (idem do  
1.1 a 1.3)

2.4 - Pedir a Relatome p/ passar  
em Murcelus p/ pegar os folh  
da proposta que não faltam  
ref. lote IV. (Stelen)

OBS: Pegar e re de dados or  
participante e fone p/  
botar no portal.



Prefeitura

*Formulizar  
uma dispensa*

**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

**SECRETARIA DA SAÚDE**

**DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 01.11.001/2013**

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PARA A  
MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE  
AMBULATORIAL E HOSPITALAR.**

**DATA DA SESSÃO: \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2013**

**EMPRESA VENCEDORA: \_\_\_\_\_**

**PASTA \_\_\_\_/\_\_\_\_**

Estado do Ceará  
Prefeitura Municipal de Brejo Santo

PROCESSO DE DISPENSA Nº 10.30.002/2014

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO Nº 31.10.001/2014

JOSE ESTEVAS BERNARDO

ADITIVAR R\$ 600,00 (SEISCENTAS)  
RENTIS POR CONTA DE UM ACRÉSCIMO  
DE 10 (DEZ) KM<sup>2</sup> DO SÍTIO MUCUÊMA  
GRANDE AO SÍTIO VIEIRA AUTORIZADO  
PELO PREFEITO.

R. J. M.

ARRAES NO TURNO TARDE,  
7 KM/DIA

\* JOSIVAN SILVA DE OLIVEIRA

ADITIVAR R\$ 400,00 REFERENTE AO  
TRANSPORTE DE ALUNOS DOS SÍTIOS  
ALEIXO E TERRA BURRA À ESCOLA ABÓIO  
TAVARES NO SÍTIO TIMIRANHA NO  
TURNO TARDE,  
8 KM/DIA

OBS: VALOR LIQUIDADO



DEDE  
FINANÇAS

JAQU  
EDI

GILM

HEL  
SA

CECILIAN

MARCOS  
Procurador

NETO