



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

**Processo n. 41940-10.2015.4.01.3700**

**AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**Requerente : ESTADO DO MARANHÃO**

**Requeridos : RICARDO JORGE MURAD E OUTROS**

**DECISÃO**

**O ESTADO DO MARANHÃO** promove ação civil por ato de improbidade administrativa, com pedido liminar de indisponibilidade de bens, contra **RICARDO JORGE MURAD, ANTONIO GUALBERTO BARBOSA BELO, RIBAMAR CARVALHO, JORGE LUIZ PEREIRA MENDES, FERNANDO NEVES DA COSTA E SILVA, INACIO DA CUNHA BOUÉRES, DALVENIR FERREIRA LIMA DE SOUZA, JULIO ALBERTO NETTO LIMA, LECIANA DA CONCEIÇÃO FIGUEIREDO PINTO, MARIA JOSÉ CARDOSO RODRIGUES BATISTA, PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA., RENATO FERREIRA CESTARI e USSULA DE JESUS MACEDO MESQUITA** sob o fundamento de os Requeridos terem cometido irregularidades em procedimentos licitatórios realizados pela Secretaria de Estado da Saúde.

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA em 13/08/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 6921193700266.



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

Assinala que o CREA/MA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Maranhão encaminhou, no ano de 2009, requerimento ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA apontando a ocorrência de irregularidades no âmbito de procedimentos licitatórios realizados pela Secretaria de Estado da Saúde – SES para a contratação de empresas que elaborariam projetos e executariam obras de 64 Unidades de Saúde em Municípios do Estado do Maranhão, transformando-se esta Representação no Processo n. 6887/2009-TCE/MA, no bojo do qual teria sido elaborado o Relatório de Inspeção n. 041/2009-UTEFI, que apontara a ocorrência de irregularidades nos Procedimentos Licitatórios n. 001/2009-CPL/SES e n. 15.528/2009-CPL/SES, bem como no Processo de Dispensa de Licitação n. 15.528/2009.

Reportando-se ao Relatório de Informação Técnica – RIT n. 513/2010, produzido pelo TCE/MA após a defesa oferecida pelo Requerido RICARDO JORGE MURAD nos autos do Processo n. 6887/2009-TCE/MA, destaca a constatação das seguintes irregularidades:

i) *“A Concorrência nº 007/2009-CPL/SES incluiu em seu objeto a elaboração/criação de projetos básicos já existentes, tendo em vista a Concorrência nº 001/2009-CPL/SES já apresentar o projeto básico para a construção dos mesmos 64 Hospitais”*; e

ii) *“Quando da abertura da Concorrência nº 001/2009-CPL/SES os serviços contidos em seu objeto já haviam sido executados e/ou estavam em execução pela empresa PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA., a qual, em momento posterior, sagrar-se-ia vencedora na licitação em questão ...”*.



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

À derradeira, o Requerente aponta os seguintes eventos: *i*) a execução do projeto básico e do gerenciamento das Unidades de Saúde teriam sido realizados pela Requerida PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA.; *ii*) o projeto estrutural, que comporia o objeto básico da Concorrência n. 001/2009, teria sido realizado pelo Requerido RENATO FERREIRA CESTARI, que seria um dos sócios da Requerida PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA.; *iii*) o Edital de Concorrência Pública n. 007/2009 não teria discriminado o custo de cada serviço licitado, que teria sido realizado por estimativa; e *iv*) a Requerida PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA. teria recebido a importância de R\$ 3.628.945,70 pelos serviços de elaboração de projetos básicos e executivos que já teriam sido realizados e pagos anteriormente (fls. 03/1170; Volumes 01 a 05).

Diferimento do exame do pedido formulado em sede liminar para determinar, como forma de aferir a competência da Justiça Federal para processar e julgar a presente ação civil por ato de improbidade administrativa, as manifestações, sucessivas, da UNIÃO, do BNDES e do Ministério Público Federal (fls. 1172/1173).

Comparecimento da UNIÃO para destacar seu interesse no desfecho do processo e requerer, assim, seu ingresso na condição de assistente do Requerente; o BNDES não se pronunciou; o Ministério Público Federal requereu sua intervenção no processo na condição de *custos legis*, manifestando-se, ainda, pela concessão dos pedidos de quebra de sigilos bancários e de indisponibilidade de bens dos Requeridos (fls. 1085/1089, 1180/1182 1091/1092vº, respectivamente; Vol. 6).

## FUNDAMENTOS DA DECISÃO

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA em 13/08/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 6921193700266.



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

**1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSOS FEDERAIS ORIUNDOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATADAS PELO ESTADO DO MARANHÃO JUNTO AO BNDES. RECURSOS SUJEITOS À PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TCU. INTERESSE MANIFESTO DA UNIÃO. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL COMO FISCAL DA LEI. LIA 17 § 4º. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. CF 109 I.**

A competência da Justiça Federal para processar e julgar a presente ação civil por ato de improbidade administrativa, e que foi motivo de perplexidade deste Juízo ao travar seu primeiro contato com a demanda, se mostra incontroversa neste instante processual, vez que a causa de pedir que a permeia encontra-se relacionada ao *Programa Saúde é Vida*, no âmbito do qual foram utilizados recursos estaduais e federais, estes oriundos do BNDES, conforme a discriminação oferecida pela Secretaria de Estado de Saúde – SES (fl. 115; Vol. 1), e que sujeitar-se-ão à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União.

Nesta discriminação, e por relevante, a Secretaria de Estado da Saúde presta as seguintes informações: *i*) Nota de Empenho: 2010NEO6883; *ii*) Fonte de Recurso: 0114000000; e *ii*) Origem dos Recursos: BNDES; estas informações



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

se ficam bem evidenciadas pela imagem da *tela* do SIAFEM (fls. 115 e 120, Vol. 1, respectivamente).

Conforme ressabido, a competência da Justiça Federal, em matéria cível, encontra-se contemplada na CF 109 I, que tem parâmetro objetivo, haja vista sua delimitação decorrer da tão-só presença da União, de entidade autárquica ou de empresa pública federal como interessadas “*na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho*”. (Grifamos.)

Nessa perspectiva, ante o interesse manifestado pela União no desate do processo – na condição de assistente –, sob o fundamento de os recursos repassados ao Estado do Maranhão para o *Programa Saúde é Vida* serem oriundos do BNDES, que *recebe aporte de recursos do orçamento do ente central*, a competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação civil de improbidade administrativa por possíveis desvios dos recursos respectivos se mostra inequívoca.

Não se trata, neste caso, de interesse meramente econômico, mas de interesse jurídico, que se traduz no interesse da União em acompanhar a escorreita aplicação de verbas transferidas para Estado-Membro, aportadas por entidade dotada de capital da União.

E mais: a questão controvertida envolve diretamente ações e serviços públicos de saúde, que integram “*uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um Sistema Único de Saúde*”, a serem financiados com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF 198 c/c 195 *caput*), conforme bem o destacou a União (fls. 1185/1189;

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA em 13/08/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 6921193700266.



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

Vol. 6).

Neste ponto, e por relevante, a Lei Estadual n. 5.637, de 26 de janeiro de 1993, que cuidou da instituição do Fundo Estadual de Saúde – FES, dispõe expressamente ser o FES “*vinculado às finalidades do Sistema Único de Saúde*” (1º *caput*; fl. 122, Vol. 1), tendo como receitas, dentre outras, “*os rendimentos e os juros provenientes de aplicação financeira dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde*” e o “*produto de convênios firmados com outras entidades financeiras destinados ao Sistema Único de Saúde*” (3º II e III, respectivamente; fl. 122, Vol. 1).

Assim, o Fundo Estadual de Saúde – FES, por sua vinculação às finalidades do Sistema Único de Saúde, exibe um traço idiossincrático, vez que o comprometimento do seu patrimônio, *v. g.*, desvio de suas receitas, implica em lesão ao patrimônio federal, posto que, conforme bem anotado na petição inicial, “*haverá maior sobrecarga na responsabilidade solidária assentada pela interpretação constitucional fixada pelo Supremo Tribunal Federal*”.

Por outras palavras, sempre que o Sistema Único de Saúde for molestado em suas receitas, ainda que pontualmente as receitas atingidas sejam oriundas dos orçamentos de quaisquer dos entes da Federação, o interesse da União sobrepor-se-á, seja por decorrência da responsabilidade solidária entre os entes da Federação (CF 198 § 1º), seja pelo fato de o Sistema de Saúde ser único e nacional (CF 198 *caput*).

Finalmente, o Ministério Público Federal, à linha do entendimento expressado pela União, requereu sua intervenção no processo na condição de *custos legis*, isto é, de fiscal da lei; nesta hipótese, a atuação do Ministério Público



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

Federal dar-se-á com amparo na LIA 17 § 4º e com o evidente propósito de acompanhar o desate do processo, vez que o interesse público (= aplicação escorreita de recursos públicos oriundos da União) se mostra veemente.

**2. DOS ASPECTOS GERAIS DA LIA E DA SUA  
DIMENSÃO TELEOLÓGICA.**

Buscando punir os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa pública incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, encontra-se em harmonia com o princípio constitucional da moralidade administrativa, pois que a probidade ostenta evidente feição de espécie da moralidade administrativa.

Nesta perspectiva, a ação de improbidade deve ser examinada sob os auspícios do interesse público que permeia naturalmente o princípio da moralidade administrativa.

**3. DO CASO CONCRETO. EXAME DAS PROVAS QUE  
ACOMPANHAM A PETIÇÃO INICIAL. COMPROVAÇÃO,**

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA em 13/08/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 6921193700266.





00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

**AO MENOS PARA O PRESENTE INSTANTE  
PROCESSUAL, DAS IRREGULARIDADES IMPUTADAS  
AOS REQUERIDOS.**

À espécie, as provas que guarnecem a petição inicial revelam indícios veementes de irregularidades cometidas pelos Requeridos RICARDO JORGE MURAD, ANTONIO GUALBERTO BARBOSA BELO, RIBAMAR CARVALHO, JORGE LUIZ PEREIRA MENDES, FERNANDO NEVES DA COSTA E SILVA, INACIO DA CUNHA BOUÉRES, DALVENIR FERREIRA LIMA DE SOUZA, JULIO ALBERTO NETTO LIMA, LECIANA DA CONCEIÇÃO FIGUEIREDO PINTO, MARIA JOSÉ CARDOSO RODRIGUES BATISTA, PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA., RENATO FERREIRA CESTARI e USSULA DE JESUS MACEDO MESQUITA no âmbito de procedimentos licitatórios realizados pela Secretaria de Estado da Saúde – SES para a contratação de empresas que elaborariam projetos e executariam as obras de 64 Unidades de Saúde em Municípios do Estado do Maranhão.

Nesse contexto, e conforme assinalado pelo Requerente, o CREA/MA encaminhou ofício, no ano de 2009, ao TCE/MA apontando a ocorrência de irregularidades em procedimentos licitatórios realizados pela Secretaria de Estado da Saúde – SES para contratação de empresas que elaborariam projetos e executariam obras de 64 Unidades de Saúde em Municípios do Estado do Maranhão. Este ofício deflagrou, por assim dizer, o Processo n. 6.887/2009 e, a seguir, o Relatório de Inspeção n. 041/2009-UTEFI, que apontou irregularidades nas Concorrências n. 001/2009-CPL/SES e n. 007/2009-CPL/SES e no Processo de Dispensa de Licitação n.





00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

15.528/2009.

À linha da exposição contida na petição inicial, e como forma de destacar sob forma criteriosa as irregularidades que amparam a presente ação civil por ato de improbidade administrativa, valham-nos os seguintes apontamentos, que seguem o roteiro cronológico contido na petição inicial.

**i) Concorrência n. 007/2009-CPL/SES. Processo Administrativo n. 12.895/2009-TCE/MA.**

Em primeiro plano, colhe-se do Edital de Concorrência n. 007/2009-CPL/SES que o seu objeto consistia na contratação de empresa de engenharia para “*ELABORAÇÃO DE PROJETOS E GERENCIAMENTO DAS OBRAS DO PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO, REFORMA E CONSTRUÇÃO DE HOSPITAIS, NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO*”; os Municípios foram relacionados no Anexo I (fls. 812/825 e 826/827, respectivamente, Vol. 5).

Sucedo que, conforme bem o destacou o Relatório de Informação Técnica – RIT n. 513.2010-UTEFI, produzido pelo TCE/MA, o objeto do Edital de Concorrência n. 007/2009-CPL/SES havia sido contemplado pelo Edital de Concorrência n. 001/2009-CPL/SES, que contemplara, em seu Anexo II, os projetos básicos para a execução dos mesmos hospitais relacionados no Anexo I, do Edital de Concorrência n. 007/2009-CPL/SES.

Por relevantes, valham-nos os seguintes excertos do Relatório de Informação Técnica – RIT n. 513/2010-UTEFI:

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA em 13/08/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 6921193700266.



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*“No entanto, durante os exames dos documentos apresentados, constatamos indícios de outras irregularidades concernentes à obra licitada, senão vejamos:*

*Os documentos de folhas 3.323 a 3.395, que datam de 25 de fevereiro de 2010, elaborados pela empresa denominada PROENGE, visam demonstrar que a construção de todos os hospitais encontra-se em plena execução.*

*Os documentos de fls. 3.323 e 3.324 evidenciam a avançada fase de execução da construção de 32 (trinta e duas) unidades hospitalares referentes aos lotes 02, 04 e 05 da Concorrência nº 001/2009.*

*Ocorre que a licitação para esses lotes foi declarada deserta pela Comissão de Licitação diante da ausência de interessados e o representado não demonstrou os procedimentos administrativos adotados para a construção desses lotes.*

*Colhendo-se informações acerca da contratação da empresa PROENGE, constata-se através de consulta ao sítio deste Tribunal, mais precisamente no Serviço Licitação Web, que o vínculo originou-se da Concorrência Pública nº 007/2009-CPL/SES. (Anexo I, fls. 3.407 a 3.430).*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*O Edital de Concorrência nº 007/2009-CPL/SES, Processo Administrativo nº. 12.895/2009-SES, foi publicado em 26 de novembro de 2009, tendo Preço Básico de R\$ 17.970.331,74 (dezessete milhões, novecentos e setenta mil, trezentos e trinta mil e um reais e setenta e quatro centavos) e Objeto a contratação de empresa de engenharia para **elaboração de projetos e gerenciamento de obras** do programa de ampliação, reforma e construção de hospitais, nos municípios do Estado do Maranhão.*

*O ANEXO II do edital constitui o Termo de Referência para a execução de serviços técnicos de engenharia que abrangem a elaboração de projetos e o gerenciamento das obras constantes do ANEXO I.*

*De acordo com o referido anexo, os projetos correspondem a:*

*. Levantamentos de Campo – compõe à realização de levantamentos cadastrais, planialtimétricos e geotécnicos, **necessários para a futura elaboração de Projetos de Arquitetura e Engenharia;***

*. **Projetos Básicos** – abrangem a execução dos **Projetos Básicos de Engenharia e Arquitetura**, incluindo: projetos conceituais, fluxos de serviços; soluções arquitetônicas em geral, soluções*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*construtivas, definição das instalações especiais, projetos estruturais preliminares e anteprojetos de instalações em geral;*

*.Projetos Executivos – abrangem a execução de Projetos Executivos de Engenharia e Arquitetura, incluindo: projetos detalhados de arquitetura e engenharia, fluxogramas funcionais de operação; detalhamento de soluções e métodos construtivos; projetos executivos de instalações especiais; projetos executivos estruturais e de instalações correntes em geral e projetos executivos de urbanização e drenagem pluvial.*

*As atividades de gerenciamento correspondem às atividades de coordenação; atividades de suporte à fiscalização da Secretaria e atividades de controle e acompanhamento de obras, compreendendo serviços de campo, serviços de laboratório e serviços de escritório.*

***O ANEXO I relaciona as unidades hospitalares a serem construídas ou reformadas cujos projetos básicos e executivos deveriam ser elaborados pela empresa vencedora do certame.***

***Acontece que nesta relação constam as 64 unidades hospitalares com 20 leitos cuja construção foi objeto da Concorrência Pública nº 01/2009-CPL/SES/MA, cujo edital é contestado pela representação de que***



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

***trata este processo.***

*Através de consulta ao Diário Oficial do Estado do Maranhão – Publicações de Terceiros, de 29/03/2010, constatou-se a publicação do Extrato do Contrato nº 12/2010/SES celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde e a empresa Proenge Engenharia e Projetos Ltda. referente à Concorrência nº 007/2009-CPL/SES com emissão de Nota de Empenho nº 00464 de 10.03.2010, no valor de R\$ 10.347.162,00 (dez milhões trezentos e quarenta e sete mil cento e sessenta e dois reais), com pagamento de R\$ 5.055.326,62 através da Ordem Bancária nº 01702 de 08/04/2010, conforme consulta ao SIAFEM (Anexo 2, fls. 3.431 a 3.435).*

***Diante destas constatações, verifica-se a ocorrência do seguinte fato: a licitação para elaboração dos projetos básicos para a construção de 64 unidades hospitalares (Concorrência nº 007/2009-CPL/SES, de 28/12/2009, cujo objeto envolvia outros serviços de engenharia e outras unidades) foi posterior à licitação para a execução da construção das mesmas unidades hospitalares (Concorrência nº 001/2009-CPL/SES, de 10/08/2009, cujo objeto é precisamente este).***

***Isto posto, conclui-se logicamente que a Concorrência nº 007/2009-CPL/SES incluiu nos serviços previstos em seu objeto a elaboração de projetos básicos já***



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*existentes, pois o ANEXO I do edital da Concorrência nº 001/2009-CPL/SES apresenta o projeto básico padrão para as mesmas 64 unidades hospitalares de 20 leitos (edital às fls. 818 a 857 e CD-ROM às fls. 3.103), o que acarretaria em dano ao erário pelo pagamento de elaboração de projetos já existentes se não houvesse a correspondente supressão no valor contratado, o que deveria ser verificado junto à contratante.*

*Acontece que outros fatos demonstram que tal incompatibilidade não se deu de forma involuntária pela contratante e até mesmo pela contratada, senão vejamos:*

*a) o Projeto básico da Concorrência nº 001/2009-CPL/SES, fls. 161 a 456, disponibilizado também em CD-ROM pela Secretaria de Estado da Saúde a este Tribunal, juntado aos autos às fls. nº 3.103, tem como responsável técnico pelos projetos estruturais, datados de JUNHO/2009, o engenheiro RENATO FERREIRA CESTARI (CREA nº 10.842/D-RS), que vem a ser o representante da empresa PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA. no Contrato nº 12/2010/SES oriundo da Concorrência nº 007/2009-CPL/SES para a execução dos mesmos projetos, conforme extrato publicado no DOE de 29/03/2010 (Anexo 3, fls. 3.436 a 3.440).*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*b) Tomando a data da Nota de Empenho nº 00464/2010 (10/03/2010) relativa a esse contrato como a data de sua celebração, uma vez que o extrato do contrato publicado no DOE omite tal informação, indispensável na publicidade dos atos administrativo, verificamos que serviços de elaboração de projetos, fiscalização e acompanhamento das obras já vinham sendo executados pela empresa PROENGE antes de sua contratação, como se pode concluir através do “Relatório Geral do Andamento das Obras – 20 Leitos” e as fotos das obras em execução que o acompanham (fls. 3.323 a 3.395), onde consta a data de FEVEREIRO/2010.*

*c) Os pagamentos feitos às empresas contratadas para a construção dos hospitais ocorreram entre os dias 12/11 e 30/12/2009, ou seja, antes da abertura da Concorrência nº 007/2009-CPL/SES e, portanto, com projetos básicos não originados deste certame, como se verifica através das Ordens Bancárias extraídas do SIAFEM (Anexo 4, fls. 3.441 a 3.450).*

*Assim, depreende-se que quando da abertura da Concorrência nº 007/2009-CPL/SES (28/12/2009), os serviços por ela licitados já estavam executados ou em plena execução, a saber: os projetos básicos para a construção de 64 unidades de saúde com 20 leitos em*





00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*diversos municípios já constavam do edital da Concorrência nº 001/2009-CPL/SES datado de 02/07/2009 e as obras já estavam sendo gerenciadas desde FEVEREIRO/2010, ambos os serviços realizados pela empresa que viria a ser proclamada vencedora, a PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA., o que claramente denota fraude em licitação, uma vez que se tinha conhecimento de quem viria ser proclamada vencedora do certame (Anexo 5, fls. 3.451 a 3.493 – cópia do CD-ROM constante às fls. 3.103, que se contém o Projeto Básico da Concorrência 001/2009/SES, e documentos extraídos do Processo Administrativo nº 9419/2009/CPL/SES) (fls. 523/526; Vol. 3). (Parte dos grifos não consta do texto original.)*

Este pronunciamento do TCE/MA se mostra escorreito, sendo relevantes as seguintes constatações:

i) o Edital de Concorrência n. 01/2009-CPL/SES/MA, encartado no Processo Administrativo n. 9419/2009/SES/MA, veiculou o seguinte objeto: “*contratação de empresa de Engenharia para execução de obra de construção de 64 (SESSENTA E QUATRO) UNIDADES DE SAÚDE, Hospitais com 20 (vinte) leitos, em Municípios do Estado do Maranhão, divididos em 06 (SEIS) LOTES constantes do ANEXO I*”, em conformidade com o Projeto Básico Padrão que integra o



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

Anexo II do Edital de Concorrência (fl. 287, Vol. 2); (Os grifos constam do texto original.)

ii) o Edital de Concorrência n. 007/2009-CPL/SES, encartado no Processo Administrativo n. 12895/2009-SES, veiculou o seguinte objeto: **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS E GERENCIAMENTO DAS OBRAS DO PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO, REFORMA E CONSTRUÇÃO DE HOSPITAIS, NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO”**, relacionados no Anexo I, de acordo com o Termo de Referência e Planilha de Orçamento, definidos nos Anexos II e III do Edital de Concorrência (fl. 812, Vol. 5); (Os grifos constam do texto original.)

iii) o Anexo II, do Edital de Concorrência n. 01/2009-CPL/SES/MA, contempla os projetos básicos para a execução das obras das 64 Unidades de Saúde, com 20 leitos (fl. 309, Vol. 2);

iv) a Concorrência n. 007/2009-CPL/SES veiculava como objeto a elaboração de projetos básicos e gerenciamento de diversas obras, dentre as quais se incluíam as mesmas 64 Unidades de Saúde, como 20 leitos, coincidindo, neste ponto, com o objeto da Concorrência n. 01/2009-CPL/SES/MA (fls. 812/833, Vol. 5);

v) confrontando o rol dos Municípios do Anexo I, do Edital de Concorrência n. 01/2009-CPL/SES/MA, com o rol do Anexo I, do Edital de Concorrência n. 007/2009-CPL/SES (fls. 307/308, Vol. 2, e 826/827, Vol. 5), ter-se-á uma coincidência plástica das 64 Unidades de Saúde destacadas no item anterior; e

vi) neste ponto, o pronunciamento do TCE/MA, encartado no



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

Relatório de Defesa n. 30/210-UTEFI (Processo n. 6.887/2009-TCE/MA), se mostra elucidativo:

*“Superadas as discussões acerca das irregularidades no edital da Concorrência nº 01/2009 apontadas na Representação que deu azo ao presente processo, das quais as ocorrências 3.1, 3.2, 3.3, 3.5 (as duas) e 3.6 do Relatório de Inspeção nº 041/2009-UTEFI foram consideradas procedentes, e após a oportunidade de defesa do Representado, mantidas.*

*Cabe-nos aqui cotejar as novas ocorrências apontadas no Relatório de Informação Técnica nº 513/2010-UTEFI com as alegações de defesa e razões de Justificativa, que claramente cinge-se a termos fáticos.*

*A principal questão é: a empresa Proenge Engenharia e Projetos Ltda. foi contratada através da Concorrência nº 07/2009, edital datado de 25/11/09, para, dentre outros serviços, a elaboração de projetos básicos já constantes da Concorrência nº 01/2009, edital datado de 02/06/09.*

*Pelo que pudemos apurar, entendemos que sim e passamos a demonstrar os motivos de nossa plena convicção.*

*É inegável que o edital de Concorrência nº 01/2009 nos foi apresentado com um conjunto um conjunto de*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*informações técnicas considerado como projeto básico para a construção de 64 unidades hospitalares de 20 leitos que compõem a obra...*

*Assim, quando o objeto da Concorrência nº 07/2009 foi definido em seu edital como “a contratação de empresa de engenharia para elaboração de projetos e gerenciamento das obras do programa de ampliação, reforma e construção de hospitais, nos municípios do Estado do Maranhão, relacionados no AEXO I, de acordo com o Termo de Referência e Planilha de Orçamento, definidos nos ANEXOS II e III deste Edital” e no ANEXO I mencionado estão contempladas as mesmas 64 unidades hospitalares cujos projetos básicos já se encontravam no edital de Concorrência nº 01/2009, estamos, de forma inequívoca, diante o caso de licitação para a contratação de serviços já executados que fatalmente redundará em **DANO AO ERÁRIO** quando do seu pagamento em integral, independentemente do elemento anímico dos responsáveis por tal ocorrência.*

*O Representado – RICARDO JORGE MURAD -, entretanto, alega que tal constatação é uma aberração, visto que os projetos básicos que seriam elaborados pelo vencedor da Concorrência nº 07/2009 diziam respeito apenas à obra de construção de 08 Unidades*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*de Saúde (hospitais de 50 leitos) nas Regionais da Saúde em que consiste a Concorrência nº 02/2009-CPL/SES/MA.*

*Com a devida vênia, aberração vem a ser tal alegação, que apenas confirma a prática há pouco apontada, pois como podemos verificar através da data do edital da mencionada Concorrência nº 02/2009 (11/08/09), o qual já continha os projetos básicos das referidas Unidades de Saúde por pressuposto de sua própria existência (vide o inciso I do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93), estes já estavam elaborados antes da Concorrência nº 07/2009, cujo edital foi lançado em 25/11/09.*

*Ainda assim, no edital da Concorrência nº 07/2009 não há qualquer menção ao fato de a elaboração de projetos básicos não encampar todas as obras apontadas em seu ANEXO I. Ao contrário: a descrição do próprio objeto informa que se trata da elaboração de projetos de gerenciamento das obras relacionadas no ANEXO I.*

*Posto isto, nos resta claro que os projetos básicos das Concorrências nº 01 e 02/2009-CPL/SES/MA, cuja elaboração é parte do objeto da Concorrência nº 07/2009-CPL/SES/MA, previamente já existiam, o que claramente se configura em irregularidade grave passível de causar DANO AO ERÁRIO.*

***Outro ponto a ser esclarecido diz respeito ao fato da***



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*empresa Proenge Engenharia e Projetos Ltda. ter elaborado um dos projetos que compõem o projeto básico da Concorrência nº 01/2009, o que caracteriza FRAUDE na Concorrência nº 07/2009, uma vez que a empresa já havia prestado parte dos serviços licitados antes do respectivo certame, como se já soubessem – a Administração e a empresa – quem seria a vencedora.*

*De fato, verificamos que o projeto estrutural que compõe o projeto básico da Concorrência nº 01/2009 foi elaborado em JUNHO/2009 pelo Engenheiro Ricardo Pereira Cestari que, de acordo com o extrato do Contrato nº 12/2010/SES publicado no DOE de 29/03/10 e certidão obtida junta à JUCEMA (em anexo), é um dos sócios da empresa PROENGE.*

*Demonstrado que os projetos básicos da Concorrência nº 07/2009 já existiam bem antes da mesma ter sido deflagrada, e após confirmar o autor do projeto estrutural e sua relação com a empresa Proenge Engenharia e Projetos Ltda., concluímos que tal situação só pode ter ocorrido com a certeza de que a empresa sagrar-se-ia vencedora, e esta somente mediante FRAUDE no procedimento licitatório.*

...

*Dito isto, concluímos que tais fatos (a empresa executa serviços que irregularmente fazem parte do objeto de*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*licitação da qual viria a ser proclamada vencedora) constituem evidências de FRAUDE na Concorrência nº 07/2009-CPL/SES/MA” (fls. 514/517, Vol 3). (Grifamos.)*

Nessa mesma linha de convicção, o Ministério Público de Contas, através do Parecer n. 214/2011, lançado nos autos do Processo n. 6.687/2009, expressa sua concordância com as conclusões contidas no Relatório de Inspeção n. 041/2009 e com as conclusões apontadas pelos Relatórios Técnicos 35/2009, 36/2009, 37/2009, 513/2010 e 30/2010, por terem realizado “*criteriosa análise dos fatos*”.

Assim, reportando-se à Concorrência n. 007/2009-CPL/SES, o Ministério Público de Contas assinala o seguinte:

***“Já foi aludido acima que a Concorrência nº 007/2009 redundou em contratação de serviços que não foram prestados. Entendemos que este fato merece atenção adicional, tendo em vista a consequência que dela decorre, a saber, impugnação de débito em valor milionário. Vejamos então o que consta dos autos. A Unidade Técnica assegura que a Concorrência nº 007/2009 redundou em contratação e pagamento de serviços não prestados, isto porque tal certame tinha como objeto a contratação de empresa para elaboração de projeto básico para a construção de hospitais que já possuíam projeto básico elaborado por servidores da Secretaria de Estado da Saúde. O gestor indigna-se e***





00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

***nega veementemente tal assertiva. Contudo documentos e mesmo declarações do gestor confirmam a Constatação da Unidade Técnica.***

*Às fls. 3483/3493 encontramos como o Anexo II do edital da Concorrência nº 001/2009 o Projeto Básico dos hospitais, composto pelos projetos arquitetônico, elétrico, estrutural, sanitário, hidráulico e de combate a incêndio. Este é Projeto Básico de construção dos hospitais nos 64 (sessenta e quatro) Municípios listados no Anexo I do edital de Concorrência nº 001/2009 (fls. 3480/3481).*

*No Anexo II do edital de Concorrência nº 007/2009 (fl. 3423), encontramos a descrição do objeto licitado e vemos que estão abrangidos os seguintes serviços:*

*“3.1. Os serviços de Projeto, objeto deste termo de referência, abrangerão as seguintes atividades: levantamentos, projetos básicos e projetos executivos, incluindo especificamente:*

- levantamentos de campo: correspondem à realização de levantamentos cadastrais, planialtimétricos e geotécnicos, necessários para a futura elaboração de projetos de arquitetura e engenharia;*
- projetos básicos: abrangem a execução dos projetos básicos de engenharia, arquitetura,*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*incluindo: projetos conceituais, fluxos de serviços, soluções arquitetônicas em geral, soluções construtivas, definição das instalações especiais, projetos estruturais preliminares e anteprojetos de instalações em geral;”*

*De acordo com a cláusula 1.1 do edital de Concorrência nº 007/2009, os projetos básicos acima descritos referem-se à construção de hospitais nos Municípios listados no Anexo I do mesmo edital. Neste anexo (fls. 3420/3422) estão relacionados os mesmos 64 (sessenta e quatro) Municípios que constam no Anexo I do edital de Concorrência nº 001/2009. Diante da documentação dos autos, portanto, é evidente que o objeto da Concorrência nº 007/2009 conteve projetos básicos que já existiam, elaborados por servidores da Secretaria e anexados ao edital da Concorrência nº 001/2009.*

*O próprio gestor afirma em sua manifestação à fl. 3521:*

*“Diante disso, não há que se falar que a Concorrência nº 001/2009-CPL/SES-MA iniciou-se sem o projeto executivo. O que fez a Comissão Permanente de Licitação da Secretaria de Estado da Saúde foi iniciar a Concorrência com o projeto básico, cumprindo fielmente a exigência do art. 7º, § 2º, ...”*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*Não resta dúvida de que os projetos básicos da Concorrência nº 001/2009 já existiam à época em que foi aberta a Concorrência nº 007/2009. De outra parte é indiscutível que o objeto da Concorrência nº 007/2009 incluiu os serviços de elaboração dos projetos básicos para a Concorrência nº 001/2009. Assim sendo, os valores pagos à empresa PROENGE Engenharia e Projetos Ltda. em razão da elaboração dos projetos básicos para a construção de hospitais de 20 (vinte) leitos nos 64 (sessenta e quatro) Municípios do Anexo I do edital de Concorrência nº 007/2009 constituem lesão ao erário e devem ser objeto de ressarcimento.*

...

*Considerando que o objeto da licitação abrange três espécies de serviços (elaboração de projetos básicos, elaboração de projetos executivos e de gerenciamento) e admitindo que os serviços de gerenciamento são os que implicam maiores custos, estimamos que 75 do valor licitado e contratado se refiram aos serviços de gerenciamento, que 12,5% do valor licitado e contratado se refiram aos serviços de elaboração de projetos executivos e que 12,5% do valor licitado e contratado se refiram aos serviços de elaboração de projetos básicos.*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*Posto este parâmetro, dos R\$ 14.507.783,93 pagos à PROENGE Engenharia e Projetos Ltda., em função do contrato resultante da Concorrência nº 007/2009, constante das Ordens de Pagamento de fls. 3286/3295, estimamos que R\$ 3.626.945,70 tenham sido em razão dos supostos serviços de elaboração de projetos básicos e executivos, logo este deve ser o valor a ser imputado para ressarcimento ao erário” (fls. 545/547, Vol. 3). (Grifamos.)*

**ii) Contratação Mediante Dispensa de licitação. Caráter emergencial. Serviços de elaboração de projetos e gerenciamento de obras. Processo Administrativo n. 15.528/2009-TCE/MA.**

No corpo do Relatório de Defesa n. 30/2010-UTEFI, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao examinar a defesa e as justificativas às ocorrências contidas no Relatório de Informação Técnica n. 513/2010-UTEFI, destaca a dispensa de licitação, consubstanciada no Processo Administrativo n. 15.528/2009-TCE/MA, de 22.09.2009, que culminou com a contratação da empresa Proenge Engenharia e Projetos Ltda. para a elaboração, dentre outros, dos serviços de elaboração do projeto executivo da Concorrência n. 01/2009 e projetos básicos e executivos de todos os projetos do *Programa Saúde é Vida*. Eis, no que se mostra relevante, o pronunciamento do TCE/MA, por sua Unidade Técnica de Fiscalização – UTEFI:

*“Depois, é apontada a dispensa de licitação,*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*consubstanciada no Processo Administrativo nº 15528/09 de 22/09/09, para a contratação da empresa PROENGE visando, dentre outros serviços, a elaboração do projeto executivo da Concorrência nº 01/2009 e de projetos básicos e executivos de todos os projetos do Programa Saúde é Vida. Acontece que este é precisamente o objeto da Concorrência nº 07/2009 alegado pelo Representado, o que traz à baila novas evidências de irregularidades neste procedimento e na inconsistência das alegações apresentadas.*

*Há que se atentar também ao estágio da execução financeira até o fim do exercício de 2009 das obras das unidades hospitalares de 20 leitos para as quais a Concorrência nº 07/2009, cujo contrato foi celebrado em MARÇO/2009, visava à elaboração de projetos executivos: do total de R\$ 55.633.279,89 dos três lotes contratados por meio da Concorrência nº 01/2009 (os outros lotes foram considerados desertos), R\$ 14.859.970,94 foram pagos até 31/12/09, de onde se depreende que não há que se falar em projetos executivos advindos da Concorrência nº 07/2009 visto que, quando da elaboração do contrato respectivo, as obras já atingiam 26,7% de sua execução total, o que não ocorreria sem um projeto executivo pré-existente.*

*Ademais, o processo de dispensa de licitação*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*mencionado pelo Representante nos parece desprovido de justificativa, visto que não há que se falar em situação emergencial quando houve a clara possibilidade de iniciarem-se as licitações para a execução das obras e para elaboração de seus projetos e gerenciamento de sua execução concomitantemente, haja vista a espantosa velocidade do desencadeamento dos atos da Concorrência nº 01/2009, com a solicitação pelo setor requisitante em 01/07/09 até o lançamento do respectivo edital em 02/07/09.*

*Foi verificada ainda a existência naquele órgão de duas outras licitações (Convites nº 003 e 004/2009-CPL/SES, cópias dos avisos no sistema Licitaweb/TCE em anexo) cujo objeto é a elaboração de projetos executivos de arquitetura e complementares para obras de construção de 64 hospitais de 20 leitos e 08 hospitais de 50 leitos, respectivamente, que vem a ser as mesmas unidades hospitalares de que tratam a Concorrência nº 07/2009 e o Processo de Dispensa nº 15.528/09, já exaustivamente mencionados” (fls. 517/518, Vol. 3). (Grifamos.)*

Por relevante, registre-se que o valor empenhado no Processo de Dispensa n. 15.528/2009 foi de R\$ 5.744.429,00 (fl. 519, Vol. 3).



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

**4. DAS ILEGALIDADES APONTADAS PELO TCE/MA E  
DOS AJUSTES DAS CONDUTAS DOS REQUERIDOS AOS  
TIPOS DA LIA.**

Do exame das irregularidades apontadas pelo TCE/MA na Concorrência n. 007/2009-CPL/SES, objeto do Processo Administrativo n. 12.895/2009 – destacadas acima em item específico -, colhe-se, ao menos em princípio, grave ofensa às garantias da finalidade do procedimento licitatório.

Com efeito, o procedimento licitatório, que possui notável perfil constitucional (CF 37 XXI), encontra-se voltado precipuamente para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, orientando-se pelos 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 (Lei 8.666/93 – 3º).

Neste contexto, e acima de tudo, prepondera o *princípio da República*, que busca assegurar a gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Sob esse enfoque, tenho por bem lançadas as seguintes palavras de MARÇAL JUSTEN FILHO:

*“A licitação envolve a prática de uma série ordenada de atos jurídicos (procedimento) que permita aos particulares interessados apresentarem-se perante a Administração, competindo entre si, em condições de*





00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*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 mais 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” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., São Paulo: DIALÉTICA, 2010, p. 65/66).*

No caso concreto, e neste ponto privilegiando as manifestações do TCE/MA, *p. e.*, Relatório de Inspeção 041/2009-UTEFI, Relatório de Informação Técnica – RIT 513/2010 e Parecer do Ministério Público de Contas n. 214/2011, colhe-se que os Requeridos macularam as regras da Lei 8.666/93 (3º *caput*) e os princípios contidos na CF 37 *caput*, vez que a contratação da empresa Proenge Engenharia e Projetos Ltda. se deu em desconformidade com o princípio da isonomia, restando, neste ponto, frustrada a possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração; esta irregularidade, por mero consectário, implicou em grave ofensa às garantias jurídico-constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa.

No plano da Lei 8.429/92, e por desdobramento das ofensas à



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

Lei 8.666/93 e à Constituição Federal, conforme assinalado anteriormente, as condutas dos Requeridos se ajustam em um plano genérico, e ao menos em princípio, aos tipos relacionados à (i) frustração da licitude do procedimento licitatório, à (ii) permissão de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, à (iii) liberação de verbas públicas sem a estrita observância das normas pertinentes e à (iv) prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência (LIA 10 VIII, IX, XI e 10 I, respectivamente).

Em relação às irregularidades ocorridas no Processo de Dispensa de Licitação n. 15.528/2009, e mais uma vez privilegiando as densas manifestações do TCE/MA – transcritas em passagens anteriores da presente Decisão -, colhe-se, também, grave ofensa às garantias da finalidade do procedimento licitatório.

Neste ponto, a Constituição Federal prestigia “a presunção (absoluta) de que prévia licitação produz a melhor contratação – entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia” (MARÇAL JUSTEN FILHO, op. cit., p. 295).

Não obstante essa presunção (absoluta) de que a prévia licitação atende melhor aos interesses da Administração, a própria Constituição Federal cuidou de admitir limitações (CF 37 XXI); insere-se, neste contexto, a dispensa de licitação, que somente poderá ocorrer nos casos de emergência ou de calamidade pública (Lei 8.666/93 – 24 IV).

À espécie, conforme bem o destacou o TCE/MA, através do Relatório de Defesa n. 30/2010-UTEFI, o processo de dispensa de licitação não se mostrou adequado, vez que não restara comprovada qualquer situação que pudesse ser

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA em 13/08/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 6921193700266.



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

considerada como *emergencial*.

Neste ponto, tenho por razoáveis os seguintes argumentos apresentados pelo Requerente, que decorrem – e assim já demonstrado em parágrafos anteriores – dos fundamentos apontados pelo TCE/MA em suas sucessivas e bem fundamentadas manifestações:

*“Não há como justificar que a contratação se sustente sob o caráter **emergencial** se o processo somente foi deflagrado quase três meses após o início da Concorrência nº 001/2009, cujas obras seriam a premissa para a elaboração dos projetos básicos e gerenciamento contratados pela dispensa de licitação.”*

Assim, e ainda à linha do raciocínio exposto pelo Requerente, *“não há como sustentar que um dispensa de licitação, mediante processo iniciado posteriormente (Processo nº 15.528/2009-SES), pudesse justificar a contratação de projetos básicos para Concorrência (nº 01/2009) que já havia sido deflagrada em momento anterior (Processo nº 9.419/2009-SES)”*, sendo, portanto, injustificável a contratação de serviços (= elaboração de projetos) cujo resultado já constava dos autos da Concorrência n. 01/2009 (Processo n. 15.528/2009-SES), vez que – conforme assinalado em passagem anterior – o seu Anexo II já contemplava o Projeto Básico que era exigido.

Por outras palavras, *“se tais serviços já haviam sido objeto*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*de contrato celebrado com a empresa Proenge Engenharia Ltda., mediante contratação direta”, “não havia razão para que os mesmos serviços fossem objeto de licitação posterior (Concorrência nº 07/2009)”.*

Diante dessas constatações, colhe-se que os Requeridos macularam as regras da Lei 8.666/93 (3º *caput*) e os parâmetros contidos na CF 37 *caput*, vez que a contratação da empresa Proenge Engenharia e Projetos Ltda. se deu em desconformidade com o princípio da isonomia, restando, neste ponto, frustrada a possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração; esta irregularidade, por mero consectário, implicou em grave ofensa às garantias jurídico-constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa.

No plano da Lei 8.429/92, e por desdobramento das ofensas à Lei 8.666/93 e à Constituição Federal, conforme assinalado anteriormente, as condutas dos Requeridos se ajustam genericamente, e ao menos em princípio, aos tipos relacionados à (i) frustração da licitude do procedimento licitatório, à (ii) permissão de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, à (iii) liberação de verbas públicas sem a estrita observância das normas pertinentes e à (iv) prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência (LIA 10 VIII, IX, XI e 10 I, respectivamente).

No que diz respeito aos demais tipos da LIA, apontados na petição inicial, *v. g.*, 10 I, II e XII, tenho que, ao menos neste instante processual, as provas examinadas não se mostram suficientes para aferir a ocorrência dos fenômenos da (i) incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial do Estado do Maranhão e da União ou do (ii)



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

enriquecimento ilícito.

Em relação, portanto, aos tipos da LIA 10 I, II e XII, os indícios apontados pelo Requerente não se mostram veementes; há, portanto, necessidade de investigação exaustiva, a ser feita durante o desenvolvimento regular do processo.

**5. DAS CONDUTAS DOS REQUERIDOS. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA X AÇÃO PENAL. PARALELISMO. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS. TEORIA DA CAUSALIDADE ADEQUADA.**

**5.1. DOS AJUSTES DAS CONDUTAS DOS REQUERIDOS AOS TIPOS DA LIA.**

Em sede de ação civil por ato de improbidade administrativa, à semelhança do que ocorre com o processo penal – e esta simetria decorre da dinâmica e conseqüências jurídicas da ação civil por ato de improbidade administrativa, que são largamente diversas daquelas das ações civis comuns –, a petição inicial deve conter a (i) exposição do fato ímprobo com todas as circunstâncias e, quando se tratar do concurso de agentes, a (ii) individualização das respectivas condutas.

Em relação à individualização das condutas, aplica-se a teoria da causalidade adequada, que tem por suporte a relação de causa e efeito entre a conduta do agente e o resultado obtido. CP 13 § 1º.



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

Ou seja, impõe-se em sede de ação civil por ato de improbidade administrativa investigar, com a mesma cautela adotada no âmbito do processo penal, a relação de causa e efeito entre a conduta do agente e o resultado obtido.

Na hipótese de concurso de agentes, seja em ação civil por ato de improbidade administrativa, seja no processo penal, por decorrência do paralelismo entre a ação penal e a ação civil por ato de improbidade administrativa, torna-se imprescindível aferir a relação entre a ação de cada um dos agentes e o resultado.

Exige-se, também, *“um liame psicológico entre os vários autores, ou seja, a consciência de que cooperam numa ação comum. Não basta atuar o agente com dolo (ou culpa), sendo necessária uma relação subjetiva entre os concorrentes. Somente a adesão voluntária, objetiva (nexo causal) e subjetiva (nexo psicológico), à atividade criminosa de outrem, visando a realização do fim comum, cria vínculo do concurso de pessoas e sujeita os agentes à responsabilidade pelas consequências da ação”* (Julio Fabrini Mirabete, *Manual de Direito Penal*, Vol. I, Parte Geral, 21ª ed., São Paulo: Atlas, 2004, p. 229).

Em remate, a petição inicial da ação civil de improbidade administrativa deve necessariamente destacar – para a hipótese de concurso de agentes – a consciente e voluntária participação dos réus nos fatos definidos por ímprobos, sob pena de comprometimento da garantia jurídico-constitucional da ampla defesa.

Com efeito, sem que o réu conheça os limites da imputação que lhe é feita não será possível a ela se contrapor de forma adequada, nos moldes da LIA 17 § 7º, parte final.



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

No caso ora examinado, a petição inicial descreve as condutas dos Requeridos de forma a lhes possibilitar o conhecimento das imputações que lhes são feitas, assegurando-lhes, portanto, os elementos necessários para o amplo exercício de suas defesas.

Nessa perspectiva, os Requeridos PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA. e RENATO FERREIRA CESTARI, conforme destacado em passagens anteriores, teriam sido favorecidos com os procedimentos licitatórios realizados pela Secretaria de Saúde de Estado, vale dizer, pela Concorrência n. 007/2009-CPL/SES e pela Contratação Mediante Dispensa de Licitação (Processo Administrativo n. 15.528/2009-TCE/MA). Incidência da LIA 3º; as condutas dos Requeridos ajustar-se-iam, ao menos em princípio, aos tipos da LIA 10 VIII, XI e 11 V (fls. 125/128 e 132/133, Vol. 1; 629/635 e 644/651, Vol. 4; e 1.116, 1.135/1.136 e 1.149/1.153, Vol. 6).

Nesse mesmo contexto, a Requerida USSULA DE JESUS MACEDO MESQUITA, por sua condição de sócia da Requerida PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA., teve sua participação nos eventos ímprobos destacados anteriormente, seja assinando contratos administrativos, seja assinando outros papéis (fls. 629/635, Vol. 4). Incidência da LIA 3º e ajuste da conduta da Requerida, ao menos em princípio, aos tipos da LIA 10 VIII, XI e 11 V.

Em relação aos demais Requeridos – RICARDO JORGE MURAD, ANTONIO GUALBERTO BARBOSA BELO, RIBAMAR CARVALHO, JORGE LUIZ PEREIRA MENDES, FERNANDO NEVES DA COSTA E SILVA, INÁCIO DA CUNHA BOUÉRES, DALVENIR FERREIRA LIMA DE SOUZA,





00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

JULIO ALBERTO NETTO LIMA, LECIANA DA CONCEIÇÃO FIGUEIREDO PINTO e MARIA JOSÉ CARDOSO RODRIGUES BATISTA -, por serem agentes públicos, incide a regra da LIA 4º, sendo possível identificar suas condutas nos moldes seguintes:

*i)* RICARDO JORGE MURAD: Secretário de Estado da Saúde no período em que foram celebrados os dois contratos de serviços – conforme destacado em passagens específicas – com a empresa PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA.; LIA 10 VIII, XI e 11 V (fls. 125/128, Vol. 1; 639, 644/651 e 653/655, Vol. 4; e 1.118 e 1.149/1.153, Vol. 6);

*ii)* ANTONIO GUALBERTO BARBOSA BELO e RIBAMAR CARVALHO: o primeiro, na condição de Gestor de Saneamento da Secretaria de Estado da Saúde, e o segundo, na condição de Engenheiro Civil do Departamento de Engenharia da Secretaria de Estado da Saúde, foram responsáveis pelo Termo de Referência que subsidiou o Edital de Concorrência n. 007/2009-CPL/SES. Este documento, convém anotar, fez expressa referência – item 5 – aos 64 hospitais de 20 leitos, sendo constatado que as obras mencionadas no Edital de Concorrência n. 007/2009-CPL/SES (= elaboração de projetos básicos) coincidiriam parcialmente com as obras objeto da Concorrência n. 001/2009-CPL/SES (= projetos básicos já existentes). E mais, conforme bem o destacou o Requerente: os dois agentes públicos, juntamente com o Requerido RICARDO JORGE MURAD, foram os responsáveis pela emissão da Ordem de Serviço que autorizou a execução dos serviços contratados (fls. 379, Vol. 2; 420, 428/447 e 586/594, Vol. 3; e 637, 658, 661/669 e 670, Vol. 4);



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*iii*) JORGE LUIZ PEREIRA MENDES: na condição de Secretário Adjunto de Saneamento, cuidou da emissão de Parecer favorável à **contratação emergencial** (= Dispensa de Licitação, Processo n. 15.528/2009), ratificando, por assim dizer, os atos praticados pelo Gestor de Saneamento da Secretaria de Estado da Saúde, (fls. 380, Vol. 2; 597/608, 638, Vols. 3 e 4; 850, Vol. 5; e 1.124, Vol. 6);

*iv*) FERNANDO NEVES DA COSTA E SILVA: na condição de Secretário Adjunto de Administração e Finanças autorizou a realização da Concorrência n. 007/2009-CPL/SES (Processo n. 12.895/2009), sendo, portanto, responsável pelo procedimento licitatório respectivo (fls. 653/655, 692 e 693, Vol. 4; e 1.135/1.136, Vol. 6);

*v*) INACIO DA CUNHA BOUERES: na condição de Gestor do FES – Fundo Estadual de Saúde ordenou a realização de despesas e autorizou a liberação de recursos financeiros, sem o necessário amparo legal (fls. 653/655, Vol. 4; e 1.135/1.136, Vol. 6); e

*vi*) DALVENIR FERREIRA LIMA DE SOUZA, JULIO ALBERTO NETTO LIMA, LECIANA DA CONCEIÇÃO FIGUEIREDO PINTO e MARIA JOSÉ CARDOSO RODRIGUES BATISTA: na condição de membros da CPL/SES atuaram na Concorrência n. 007/2009-CPL/SES, sendo a Comissão Permanente de Licitação, responsável pela adjudicação do objeto da Concorrência n. 007/2009-CPL/SES em favor da empresa PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA. (fls. 381, Vol. 2; 812/825 e 846/849, Vol. 5; e 1.111/1.112, 1.113/1.114, 1.116 e 1.117, Vol. 6).



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

**6. DA INDISPONIBILIDADE DE BENS. NATUREZA CAUTELAR. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. LIA 7º C/C CF 37 § 4º. TUTELA DE EVIDÊNCIA. DEFERIMENTO DA MEDIDA INITIO LITIS.**

Ostenta a indisponibilidade de bens prevista na LIA 7º feição cautelar, conforme consolidado em sedes doutrinária e jurisprudencial. Elucidativo, neste ponto, o seguinte precedente do STJ:

*ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. NATUREZA JURÍDICA. LIMITES DA CONSTRIÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.*

*1. A natureza jurídica da indisponibilidade de bens prevista na Lei de Improbidade Administrativa é manifestamente acautelatória, pois visa assegurar o resultado prático de eventual ressarcimento ao erário causado pelo ato de improbidade administrativa. Assim, o deferimento da constrição não está condicionada ao recebimento da petição*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*inicial da ação civil de improbidade  
administrativa.*

....

(REsp 1003148/RN, Relatora Ministra Denise  
Arruda, *DJe* 05.08.2009).

Esta feição cautelar se reveste, porém, de um traço peculiar, vez que o perigo de dano - que, como sabemos, é um dos requisitos da ação cautelar – se encontra implícito na LIA 7º, que se harmoniza plasticamente com a regra da CF 37 § 4º.

Assim, “*é de se considerar que a decretação de indisponibilidade dos bens não está condicionada à comprovação de que os réus estejam dilapidando o patrimônio ou de que estejam na iminência de fazê-lo*” (REsp 1.366.721/BA, julgado em 27.11.2013, *DJe* 19.09.2014, Ministro Og Fernandes, Voto-vencedor).

Por outras palavras, “*a indisponibilidade dos bens visa, justamente, a evitar que ocorra a dilapidação patrimonial. Não é razoável aguardar atos concretos direcionados à sua diminuição ou dissipação. Exigir a comprovação de que tal fato esteja ocorrendo ou prestes a ocorrer tornaria difícil a efetivação da Medida Cautelar em foco e, muitas vezes, inócua*” (REsp 1.115.452/MA, *DJ* 20.04.2010, Ministro Herman Benjamin).

Neste sentido, por relevante, os seguintes pronunciamentos do  
STJ:

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA em 13/08/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 6921193700266.



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*“As medidas cautelares, em regra, como tutelas emergenciais, exigem, para a sua concessão, o cumprimento de dois requisitos: o **fumus boni iuris** (plausibilidade do direito alegado) e o **periculum in mora** (fundado receio de que a outra parte, antes do julgamento da lide, cause ao seu direito lesão grave ou de difícil reparação).*

*Ocorre que, no caso da medida cautelar de indisponibilidade, prevista no art. 7º da LIA não se vislumbra uma típica tutela de urgência, como descrito acima, mas sim uma tutela de evidência, uma vez que o periculum in mora não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio visando frustrar a reparação do dano e sim da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade. O próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, em vista da redação imperativa da Constituição Federal (art. 37, § 4º) e da própria Lei de Improbidade (art. 7º). A referida medida cautelar constritiva de bens, por ser uma tutela sumária fundada em evidência, não possui caráter sancionador nem antecipa a culpabilidade do agente, até mesmo em*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*razão da perene reversibilidade do provimento judicial que a deferir” (REsp 1.319.515/ES, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21.09.2012). (Grifamos.)*

*“3. O entendimento conjugado de ambas as Turmas de Direito Público desta Corte é de que, a indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa: a) é possível antes do recebimento da petição inicial; b) suficiente a demonstração, em tese, do dano ao Erário e/ou do enriquecimento ilícito do agente, caracterizador do **fumus boni iuris**; c) independe da comprovação de início de dilapidação patrimonial, tendo em vista que o **periculum in mora** está implícito no comando legal; d) pode recair sobre bens adquiridos anteriormente à conduta reputada ímproba; e e) deve recair sobre tantos bens quantos forem suficientes a assegurar as consequências financeiras da suposta improbidade, inclusive multa civil. Precedentes: REsp 1115452/MA; REsp 1194045/SE e REsp 1135548/PR)” (AgRg no AREsp 20.853/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 21.06.2012, DJe 29.06.2012).*



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

*“1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se alinhado no sentido da desnecessidade de prova do **periculum in mora** concreto, ou seja, de que o réu estaria dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo apenas a demonstração de **fumus boni iuris**, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade...” (REsp 1.190.846/PI, Relator Ministro Castro Meira, julgado em 16.12.2010, DJe 10.02.2011).*

No caso vertente, conforme assinalado em capítulo próprio, as provas existentes nos autos sugerem a ocorrência de fatos contrastantes com a dimensão ontológica do princípio da moralidade administrativa e, por isso, ajustáveis aos tipos da Lei 8.429/92.

Por outras palavras, os fatos imputados aos Requeridos, e examinados em tópicos precedentes, evidenciam a presença da plausibilidade do direito substancial vindicado.

Em relação ao perigo de dano, conforme pode ser colhido dos precedentes do STJ anteriormente apresentados, impõe-se tem em mira que a indisponibilidade de bens busca fundamentalmente garantir futura execução (*rectius*: cumprimento da sentença – CPC 475-J) por quantia certa (= reparação do dano





00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

patrimonial e moral), assemelhando-se, nesse ponto, ao arresto do CPC, que pode recair sobre qualquer bem do devedor (CPC 813).

Nesse contexto, a doutrina mais abalizada sustenta que o perigo de dano encontra-se implícito por força da contundente dicção da Lei 8.429/92 (7º), “*o que dispensaria o autor de demonstrar a intenção de o agente dilapidar ou desviar o seu patrimônio com vistas a afastar a reparação do dano*” (Rogério Alves Pacheco e Emerson Garcia, *Improbidade Administrativa*, Ed. LUMEN JURIS, 2002, Rio de Janeiro, p. 641). (Os grifos não constam do texto original.)

Assim, e ao contrário do que sustentam alguns julgadores, o *periculum in mora* pode ser colhido dos próprios termos da petição inicial, da gravidade dos fatos descritos e corroborados por documentos e dos prejuízos causados ao patrimônio público, pois a própria Constituição Federal contempla a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário como consectários naturais do reconhecimento dos atos de improbidade administrativa (CF 37 § 4º).

Por isso, contraria a consciência jurídica a exigência de prova de que o agente não possua patrimônio suficiente para ressarcir ao erário, caso os pedidos formulados na petição inicial sejam acolhidos, ou que tenha intenção de esquivar-se da condenação, pois que essas exigências – que não são contempladas pela lei ou pela Constituição Federal, mas fruto de uma interpretação equivocada da norma – servem de amparo para os agentes públicos que, por não terem compromisso com o princípio da moralidade administrativa, sacrificam drasticamente a efetividade da norma constitucional (CF 37 § 4º).

Sob essa perspectiva, as advertências de Rogério Pacheco



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

Alves possuem expressiva relevância:

*“De fato, exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção de furtar-se à efetividade da condenação representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida em nível constitucional e legal. Como muito bem percebido por José Roberto Bedaque, a indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade é uma daquelas hipóteses nas quais o próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano. Deste modo, em vista da redação imperativa adotada pela Constituição Federal (art. 37, § 4º) e pela própria Lei de Improbidade (art. 7º), cremos acertada tal orientação, que se vê confirmada pela melhor jurisprudência” (op. cit., p. 641.) (Os grifos não constam do texto original.)*

Em outra vertente, não se pode olvidar que a indisponibilidade de bens deve ser proporcional ao valor dos danos potencialmente causados ao patrimônio público pelo agente, razão pela qual o seu patrimônio somente pode ser alcançado nos mesmos limites dos danos noticiados na petição inicial, como forma de ser cumprida a função primordial do processo cautelar, qual seja, assegurar a utilidade e a eficácia do processo principal, sem comprometer a garantia jurídico-



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

constitucional do devido processo legal.

E mais: a medida de indisponibilidade de bens, a par de independer da comprovação de início de dilapidação patrimonial, deve recair sobre tantos bens quantos forem necessários para garantir a utilidade do provimento condenatório de ressarcimento ao patrimônio público – inclusive a multa civil – e alcançará, por isso mesmo, os bens adquiridos antes da conduta ímproba objeto da respectiva ação de improbidade administrativa.

**7. DO SIGILO BANCÁRIO. GARANTIA  
CONSTITUCIONAL IMPLÍCITA. RUPTURA. INTERESSE  
PÚBLICO. CF 5º X E XII C/C LC 105/2001.**

Expressamente, a Constituição Federal assegura o direito à intimidade das pessoas e protege o sigilo de dados (CF 5º X e XII, respectivamente), amparando, por corolário, o sigilo bancário.

Esta proteção, todavia, não se faz de modo absoluto, sendo possível, ante a preponderância do interesse público em situações concretas, sua ruptura.

Assim, a quebra de sigilo bancário pode ser decretada para a apuração de ocorrência de qualquer ilícito, *em qualquer fase do processo judicial*, praticado contra a Administração Pública (LC 105/2001 – 1º § 4º), vez que, neste caso,



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

prepondera o interesse público sobre as garantias fundamentais do indivíduo.  
Interpretação finalística.

No caso concreto, conforme assinalado em passagens específicas, os indícios de ocorrência de ilícitos cometidos pelos Requeridos contra a Administração Pública se mostram veementes, impondo-se, portanto, como forma de assegurar a efetiva investigação acerca da destinação de valores que teriam sido desviados ou malbaratados, a ruptura do sigilo bancário.

Por outras palavras, o êxito da investigação – a ser feita nos autos da presente ação civil por ato de improbidade - depende, dentre outras provas, do exame das movimentações bancárias dos Requeridos.

**8. DOS VALORES DOS DANOS CAUSADOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. PARÂMETROS OFERECIDOS PELO REQUERENTE. PARÂMETROS PARA A MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. LIA 16 § 2º C/C 12 II.**

Segundo o Requerente, conforme anotado em passagens anteriores, os danos causados ao patrimônio público pelos Requeridos consistiriam em (i) R\$ 5.744.429,00, “correspondente ao contrato nº 243/2009/SES, decorrente do Processo Administrativo nº 15.582/2009” (= **dispensa de licitação**) e R\$ 3.018.672, “correspondente ao contrato nº 12/2010, decorrente da Concorrência nº 07/2009”, sendo estes – transformados os respectivos valores em uma equação singela ( $i + ii = R\$ 8.763.101,12$ ) – os parâmetros para o ressarcimento pretendido pela ação civil por atos



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

de improbidade ora examinada.

Esta equação se completa – para fins de indisponibilidade de bens dos Requeridos - com a inserção do componente da LIA 12 II, ou seja, do valor correspondente às multas passíveis aos Requeridos pelo cometimento de condutas da LIA 10.

Com efeito, *“a multa cominada ao ímprobo está em perfeita harmonia com a medida cautelar de indisponibilidade dos bens, originariamente prevista no art. 37, § 4º, da Constituição da República e que visa a assegurar a eficácia de provimento jurisdicional que aplicar sanções pecuniárias”* (Rogério Alves Pacheco e Emerson Garcia, op. cit. p. 470).

Precedente, neste sentido, do STJ: *“A medida constritiva – decretação de indisponibilidade de bens; LIA 7º parágrafo único – deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma”* (REsp 1.256.232/MG, Rel. ELIANA CALMON, Segunda Turma, julgado em 19.09.2013, DJe 26.09.2013). (Grifamos.)

Em remate, o valor objeto da presente medida de indisponibilidade será de R\$ 17.526.202,24 (Dezessete Milhões Quinhentos e Vinte e Seis Mil Duzentos e Dois Reais e Vinte e Quatro Centavos).

**ANTE O EXPOSTO, decreto** a indisponibilidade de bens dos Requeridos RICARDO JORGE MURAD, ANTONIO GUALBERTO BARBOSA



00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

BELO, RIBAMAR CARVALHO, JORGE LUIZ PEREIRA MENDES, FERNANDO NEVES DA COSTA E SILVA, INACIO DA CUNHA BOUÉRES, DALVENIR FERREIRA LIMA DE SOUZA, JULIO ALBERTO NETTO LIMA, LECIANA DA CONCEIÇÃO FIGUEIREDO PINTO, MARIA JOSÉ CARDOSO RODRIGUES BATISTA, PROENGE ENGENHARIA E PROJETOS LTDA., RENATO FERREIRA CESTARI e USSULA DE JESUS MACEDO MESQUITA até o montante de R\$ 17.526.202,24 (Dezessete Milhões Quinhentos e Vinte e Seis Mil Duzentos e Dois Reais e Vinte e Quatro Centavos), devendo a medida recair sobre todos os bens (móveis e imóveis), direitos e ações dos Requeridos, inclusive os ativos financeiros (aplicações financeiras, depósitos, créditos, títulos, valores mobiliários, ações, moeda estrangeira), que sejam encontrados em seus nomes, depositados ou custodiados a qualquer título em instituições financeiras no País ou no exterior, ficando, desde logo, bloqueados os saques, resgates, retiradas, pagamentos, compensações e quaisquer outras operações que impliquem em liberação de valores, e que os saldos porventura existentes, bem assim os que vierem a existir, sejam transferidos para a Caixa Econômica Federal (Agência 3960), para que fiquem à disposição deste Juízo; far-se-á o bloqueio via BACENJUD, RENAJUD e demais sistemas de bloqueio à disposição do Juízo, até o limite do valor supracitado.

Sem prejuízo do bloqueio ora determinado, requisitem-se à Receita Federal do Brasil, pelo sistema INFOJUD, as declarações de IRPF dos Requeridos dos últimos 5 (cinco) anos.

Em seguida, para melhor operacionalização desta decisão, o Requerente deverá ser intimado para providenciar certidões do registro imobiliário comprobatórias da existência de bens imóveis em nome dos Requeridos, além de

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA em 13/08/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 6921193700266.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

comprovação da existência de ativos financeiros perante a Comissão de Valores Mobiliários (CVM); por fim, no caso de ser positiva a existência de imóveis, deverá trazer ao processo a avaliação destes, de modo a limitar eventual decretação de indisponibilidade. Prazo: 30 (trinta) dias.

Na hipótese de serem submetidos à indisponibilidade bens considerados impenhoráveis (CPC 649), os Requeridos, comprovando documentalmente essa ocorrência, poderão requerer sua imediata liberação; ultrapassado o valor da presente constrição – R\$ 17.526.202,24 –, os Requeridos, fazendo singela referência a essa ocorrência, poderão requerer os ajustes necessários para que seja preservada a efetiva incidência do princípio da proporcionalidade.

**DEFIRO**, ainda, o pedido de ruptura dos sigilos bancários dos Requeridos. LC 105/2001.

Após essas providências, **notifiquem-se** os Requeridos para, se o desejarem, oferecerem alegações escritas (LIA 17 § 7º).

Em relação **exclusivamente** aos documentos relacionados à ruptura do sigilo fiscal e bancário dos Requeridos, o processo correrá em segredo de justiça (CPC 155; defesa da intimidade das partes); os volumes que abrigarem os respectivos documentos ficarão à disposição dos Requeridos e dos seus procuradores (CPC 155 parágrafo único).

Intimem-se.

São Luís, 13 de agosto de 2015.





00419401020154013700

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO

Processo Nº 0041940-10.2015.4.01.3700 - 5ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00069.2015.00053700.1.00107/00136

**JOSÉ CARLOS DO VALE MADEIRA**  
**Juiz Federal**