



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO, COMPETENTE POR DISTRIBUIÇÃO, DE UMA DAS VARAS DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN

Ref. Inquérito Civil nº **111.2017.002089**
AÇÃO CIVIL PÚBLICA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
PROMOVENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL
PROMOVIDAS: **MARIA DAS GRAÇAS DE MEDEIROS OLIVIERA e ISABEL MARIA LEANDRO BEZERRA**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**, por meio deste Órgão signatário, em exercício na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Currais Novos, e no uso de suas atribuições institucionais conferidas pelo art. 129, inciso III, da Constituição Federal; pelos arts. 1º e 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/85; e pelo art. 25, inciso IV, alínea “a”, e 43, inciso II, todos da Lei nº 8.625/93, com supedâneo nos documentos inclusos no Inquérito Civil nº **111.2017.002089**, vem, mui respeitosamente, à presença de Vossa Excelência propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE CONTRATO ADMINISTRATIVO E TUTELAS DE URGÊNCIAS DE AFASTAMENTO DE GESTOR PÚBLICO, INDIPONIBILIDADE DE BENS E SUSPENSÃO DE PAGAMENTOS** em face de **MARIA DAS GRAÇAS DE MEDEIROS OLIVEIRA**, brasileira, casada, Prefeita Constitucional do Município de Cerro Corá, inscrita no CPF/MF sob o nº 813.357.764-00, com endereço funcional na Praça Tomaz Pereira, 01, Centro, Cerro Corá/RN, 59395-000, e **ISABEL MARIA LEANDRO BEZERRA**, brasileira, casada, inscrita no CPF/MF sob o nº 392.352.034-49, residente e domiciliada na Av. Brigadeiro Gomes Ribeiro, nº 1463, Apto. 106, Nova Descoberta, Natal/RN, CEP 59056-520, face os fundamentos de fato e de direito a seguir esposados.

Assinado eletronicamente por: EDGARD JUREMA DE MEDEIROS em 30/05/2018



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

I. DOS FATOS.

A partir de representação formulada em 14/06/2017 pelos senhores Valderi Joaquim Borges, Emanuel Gomes de Maria, Felipe da Silva, Charles Wagner Miranda de Albuquerque e Rodolfo Guedes dos Santos, todos edis do Município de Cerro Corá, o Ministério Público Estadual, por meio da 2ª Promotoria de Justiça de Currais Novos, instaurou o inquérito civil nº 111.2017.002089, cujo objeto era apurar possíveis irregularidades na locação, por parte do Município de Cerro Corá, de imóvel situado na Rua Sérvulo Pereira, nº 25, Centro, daquela urbe.

Os denunciante afirmaram que, a partir de consulta ao portal da transparência municipal, verificaram que o imóvel mencionado, que havia servido de comitê da hoje prefeita e ora requerida, Maria das Graças de Medeiros Oliveira, na campanha política de 2016, foi locado pela Prefeitura Municipal de Cerro Corá em janeiro de 2017, através de dispensa de licitação, pelo valor mensal de R\$ 600,00 (seiscentos reais) e encontrava-se até então, junho de 2017, fechado e sem uso. Ainda de acordo com a representação, quando da utilização do imóvel como comitê político, este teria sido cedido gratuitamente pela proprietária, a senhora Isabel Maria Leandro Bezerra, pelo valor estimado de R\$ 300,00 (trezentos reais), conforme figura nas prestações de contas feitas ao TRE.

Face as informações supra, questionou-se ao Poder Executivo de Cerro Corá a razão de supostamente ter locado o imóvel e o deixado fechado, ao que foi respondido, através do ofício nº 039/2017 – GP (fls. 49/50), que a denúncia seria falsa, posto que na residência alugada funciona a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Ato contínuo, houve requisição do procedimento licitatório, de dispensa ou de inexigibilidade do qual resultou a locação do imóvel em comento,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

tendo a Prefeitura de Cerro Corá encaminhado um **contrato, não numerado, datado de 02/01/2017**, firmado entre o Município e a senhora Isabel Maria Leandro Bezerra, cujo objeto é a “locação de imóvel situado na Rua Sérvulo Pereira, nº 25 – Centro – Cerro Corá, para atender as necessidades Prefeitura Municipal de Cerro Corá”, com duração de um ano, pelo qual o ente público se obriga a realizar 12 (doze) pagamentos mensais de R\$ 600,00 (seiscentos reais); bem como cópia de escritura pública de imóvel situado na Rua Vivaldo Pereira, nº 112, Cerro Corá, pertencente ao senhor Manoel Leandro da Silva, genitor da senhora Isabel Maria Leandro Bezerra; e as notas de empenho e comprovantes de pagamento correlatos.

Acompanhando a documentação referida, foi recebido **parecer jurídico, datado de 31/01/2017**, assinado pelo assessor jurídico Rafael Diniz Andrade Cavalcante, no qual consta:

“PROCESSO Nº ____/2017

INTERESSADO: PMCC/RN

ASSUNTO: Locação de Imóvel para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Cerro Corá/RN

PARECER JURÍDICO

EMENTA: “Administrativo. Dispensa de licitação para locação de imóvel para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Cerro Corá/RN. Lei nº 8.666, Art. 24, inc. X, e suas alterações. Possibilidade.”

Cuida a presente análise jurídica sobre possibilidade e **manutenção de dispensa de licitatória** para efetivar despesa com a locação de imóvel para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Cerro Corá/RN.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

Pelo exposto e estando evidente que **o imóvel locado** contém os três requisitos básicos, quais sejam: necessidade do imóvel para desempenho das atividades administrativas já que não há prédio público disponível para todas as secretarias e/ou órgãos municipais, encontra-se adequado para satisfação do interesse público específico e compatibilidade do preço do aluguel com os parâmetros de mercado; opina-se favorável a Contratação da Locação do imóvel referenciada, através de dispensa licitatória, uma vez que, sob nosso entendimento, os pré-requisitos estabelecidos foram obedecidos.

Salvo melhor juízo, é o parecer.” (Destques inexistentes no original)

Os documentos recebidos deixaram evidenciado que a locação em comento, que se perpetua até a presente data, conforme consulta ao Portal da Transparência Municipal, deu-se por contratação direta, em completo arrepio à legalidade, sem que tivesse sido precedida de qualquer procedimento que lhe desse amparo e fora das condições estabelecidas para tanto.

Ademais, ao ser ouvida nesta Promotoria de Justiça em 06/10/2017 e 14/05/2018, a senhora Isabel Maria Leandro Bezerra - que confirmou que a casa sita na Rua Sérvulo Pereira, nº 25, lhe pertence - afirmou que locou à senhora Maria das Graças de Medeiros Oliveira (de modo diverso do que consta na prestação de contas), pelo valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), o referido imóvel durante a campanha eleitoral de 2016, bem como que o valor média do aluguel seria bem maior, porém, por ter afinidade com a candidata e seu estafe e no intuito de ajudá-los, deu um considerável desconto, o que confirma a existência de uma relação de proximidade entre a gestora municipal e a locadora.

Cabe destaque a colocação da senhora Isabel de que alugou o mesmo imóvel à Prefeitura de Cerro Corá, a pedido da senhora Maria das Graças, **apenas em meados janeiro de 2017**, inobstante o contrato que instrumentaliza o negócio jurídico seja datado de 02/01/2017, situação que denota que até mesmo o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

único documento que formalizou a relação contratual não é condizente em tempo com a realidade das tratativas. A alteração em comento beneficiou a locadora, posto que, antecipando-se fictamente a data da locação, esta percebeu o valor do aluguel integral do mês de janeiro de 2017.

Relativamente ao presente procedimento, também foi ouvida por este Órgão Ministerial, em 06/04/2018, a senhora Janaína Janes da Silva, Secretária Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social, oportunidade em que esclareceu que a SEMTHAS somente passou a funcionar na Rua Sérvulo Pereira, nº 25, **em julho de 2017**, ou seja, após a representação feita pelos vereadores de Cerro Corá. Face sua relevância, cabe destaque a afirmação da Secretária Municipal de que inicialmente a estrutura do referido prédio não era adequado ao funcionamento da Secretaria, tendo que passar por diversas adaptações, o que se coaduna com o depoimento da senhora Isabel, que afirmou que a casa estava bastante deteriorada (sendo reformada pelo município locador).

Tal situação denota que, de fato, conforme consta na representação que deu origem ao Inquérito Civil, o imóvel foi locado sem que tivesse uma finalidade específica, a não ser a de beneficiar a senhora Isabel, correligionária da chefe do Poder Executivo, tendo permanecido ocioso, sem qualquer utilidade que justificasse o dispêndio de dinheiro público, até que mencionado descaso chegasse ao conhecimento do *Parquet*.

Desta feita, é de se concluir que a locação em espeque ocorreu não só em contrariedade às disposições da Lei nº 8.666/1993, razão pela qual se mostra nula, mas, também, de modo danoso ao erário municipal, devendo as requeridas ser responsabilizadas pela improbidade cometida.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II.1. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

Não há dúvidas quanto à legitimidade *ad causam* do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte para propor a presente ação, visto que decorre diretamente do que dispõem os arts. 127 e 129, incisos II e III, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

(...)

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”

Nesse sentido, o art. 25 da Lei nº 8.625/93, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, elenca, dentre as funções institucionais do órgão ministerial, as seguintes:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

(...)

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

Sobre a responsabilização por atos de improbidade administrativa, vale referir que o art. 17 da Lei nº 8.429/92 dispõe que “a ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada”.

A importância da participação do Ministério Público nas ações judiciais por ato de improbidade administrativa é perceptível a partir das disposições do §4º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, segundo o qual, quando o órgão ministerial não intervir no processo como parte, “atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade”.

No caso dos autos, cuida-se de malversação de recursos públicos municipais perpetrada por agentes políticos e particulares beneficiados, atos que se enquadram no conceito de improbidade administrativa.

Isso tudo só reforça a patente identidade entre as funções institucionais do Ministério Público, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e os fins perseguidos pela Lei de Improbidade Administrativa, de forma a evidenciar a legitimidade do *Parquet* para propor a presente ação.

Aliás, essa mesma atribuição é consagrada no inciso IV, do art. 25, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), ao impor a incumbência de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

A Lei nº 7.437/85, por sua vez, recepcionada pela *Lex Mater* de 1988, também prevê o Ministério Público como parte legítima para a proposição da Ação Civil Pública (art. 5º, *caput*).

Por fim, a Lei nº 8.429/92, diploma que regulamentou a disposição constitucional inserta no § 4º do art. 37 da Carta Política de 1988, dispõe, em seu art. 17, *caput*, que “a ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada”.

Nesse sentido é a orientação dos Tribunais Superiores, conforme se extrai do seguinte julgado:

STJ-200744) PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE PASSIVA - SÚMULAS 7/STJ E 282/STF.

1. É pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública por ato de improbidade para a proteção do patrimônio público e social, atuando na defesa dos interesses transindividuais, quais sejam os difusos, coletivos e individuais homogêneos.
2. A constatação da ilegitimidade do recorrente para figurar no pólo passivo da ação de improbidade esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.
3. Tese em torno da responsabilidade do recorrente e da existência de ato de improbidade não prequestionadas.
4. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, improvido. (Recurso Especial nº 717531/SP (2005/0004806-6), 2ª Turma do STJ, Rel. Eliana Calmon. j. 05.09.2006, unânime, DJ 26.09.2006).

Assim, de acordo com a legislação e jurisprudência ora enfocadas, está legitimado o Ministério Público para a defesa do patrimônio público em face do cometimento de ato de improbidade administrativa.

II.2. DA LEGITIMIDADE PASSIVA DAS DEMANDADAS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

O principal fundamento para punição dos atos de improbidade administrativa constitui-se na previsão contida na Constituição Federal que, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, §4º, determina que tais atos serão punidos com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No intento de regulamentar a previsão constitucional e coibir efetivamente a prática de atos de improbidade, foi promulgada Lei nº 8.429/1992 que definiu os atos de improbidade administrativa, as sanções cabíveis e os procedimentos administrativos e judiciais aplicáveis.

A sujeição passiva, no âmbito da ação civil pública de improbidade, abrange, precipuamente, os agentes públicos que pratiquem atos de improbidade, ainda que exerçam transitoriamente ou sem remuneração a sua função, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego, na forma dos arts. 1º e 2º da mencionada lei, *in verbis*:

“Art. 1º 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 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, serão punidos na forma desta lei.

(...)

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

Nada obstante, os particulares que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade, ou que dele se beneficiem sob qualquer forma, também podem ser responsabilizados com fundamento na Lei n.º 8.429/92. Esta é a previsão expressa do art. 3.º da LIA, abaixo transcrito.

“Art. 3º. As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.”

A requerida Maria das Graças, na condição de Prefeita Constitucional e de ordenadora de despesa, foi a responsável pela decisão de contratar diretamente, sem qualquer procedimento prévio e fora das hipóteses legais, a locação do imóvel de sua correligionária, a requerida Isabel, que estava, nas suas próprias palavras, bastante deteriorado, beneficiando-lhe direta e indevidamente às custas do erário municipal, que sofreu prejuízo ao pagar o aluguel de um imóvel sem utilidade e que, segundo a senhora Janaína Janes da Silva, Secretária Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social, para que se fizesse útil, necessitou passar por inúmeras adaptações estruturais (custeadas pela Prefeitura).

Portanto, resta patente a legitimidade passiva das promovidas no caso sob análise.

II.3. DAS ILICITUDES DA LOCAÇÃO. NEGÓCIO NULO.

Pelos documentos carreados ao feito, observa-se que a contratação da locação em comento ocorreu sem a observância de qualquer formalidade legal.

De início impende salientar que, em se tratando de um contrato a ser firmado pela Administração Pública, necessário se faz que a contratação seja



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

antecedida de processo de licitação, consoante estabelece a Constituição Federal, “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” - art. 37, inciso XXI.

O dispositivo constitucional em comento fixa o princípio da obrigatoriedade da licitação para a contratação de obras e serviços pela Administração Pública – Direta ou Indireta.

Assim o é porque, como bem adverte José dos Santos Carvalho Filho, “não poderia a lei deixar ao exclusivo critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque, fácil é prever, essa liberdade daria margem a escolhas impróprias, ou mesmo a concertos escusos entre alguns administradores públicos inescrupulosos e particulares, com o que prejudicada, em última análise, seria a Administração Pública, gestora dos interesses coletivos”¹.

A Constituição Federal, contudo, previu a possibilidade de se excepcionar tal princípio ao ressalvar a possibilidade da contratação direta – sem prévia licitação – pelo Poder Público, delegando ao legislador ordinário a incumbência de estabelecer em lei quais seriam as hipóteses em que essas contratações estariam permitidas. Dessa maneira, as contratações diretas realizadas pelo Poder Público (Administração Pública Direta e Indireta) somente podem ser efetuadas nos casos expressamente especificados em lei.

Regulamentando a disposição constitucional em apreço, foi editada a Lei nº 8.666/93, que disciplina a matéria relativa a licitações. Tal diploma legal

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris, 7ª edição, p. 187.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

estabelece os casos em que é permitido ao Poder Público contratar sem a necessidade de instauração de procedimento licitatório.

Com efeito, o art. 24 da Lei nº 8.666/93 relaciona as hipóteses em que é dispensável a realização de licitação para contratação pela Administração Pública.

Dentre as hipóteses do art. 24 da Lei nº 8.666/93, destaca-se aqui a prevista no inciso X, posto que pertinente ao caso trazido à apreciação judicial, que estabelece:

“Art. 24. É dispensável a licitação: (...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;”

Ocorre que a existência de tal norma não implica na possibilidade de dispensa de licitação em todos os casos de locação efetuada pela Administração Pública.

Ora, para que seja aplicado este dispositivo, necessário se faz o preenchimento dos requisitos nele contidos, a saber: i) *necessidade de instalação e localização que condicionem a escolha do imóvel*; ii) *preço compatível com o de mercado, segundo avaliação prévia*.

Neste sentido, vale trazer à baila o entendimento de José Carvalho dos Santos², segundo o qual:

“Não é totalmente livre, entretanto, esse tipo de ajuste. Exige o Estatuto que o imóvel a ser adquirido ou alugado seja realmente indispensável à Administração, em razão das necessidades de instalação e localização.”

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2010, p. 240.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

No caso em análise simplesmente não houve processo administrativo que desse amparo à contratação, de modo que se garantisse a observância de tais requisitos.

Para uma regular locação por parte da Administração Pública com fulcro no art. 24, inciso X, da Lei nº 8666/93, imperiosa seria o trâmite administrativo prévio que garantisse, no mínimo, as seguintes etapas:

- a) declaração sobre a necessidade de prestar serviço público no respectivo local;
- b) declaração preliminar da Secretaria de Administração de que não existe imóvel disponível no acervo do ente público, capaz de atender as necessidades;
- c) proposta do locador;
- d) prévia avaliação escrita de pelo menos 3 (três) pessoas físicas ou jurídicas, regularmente habilitadas, indicando o preço médio praticado pelo mercado imobiliário do local de situação do imóvel;
- e) motivos da escolha do imóvel e da aceitação do valor proposto;
- f) declaração do setor financeiro sobre a existência de crédito orçamentário suficiente para atender a despesa global do contrato; e
- g) parecer do setor jurídico sobre a juridicidade e legalidade do processo, caracterizando as razões da dispensa da licitação.

No entanto, no caso em apreço, inúmeras questões levam à clara inaplicabilidade da disciplina do art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93.

Conforme exposto pela própria senhora Isabel e pela Secretária da SEMTHAS, o imóvel estava bastante deteriorado quando foi locado ao Município, tendo este tido que realizar diversas adaptações estruturais para que pudesse ser utilizado, situação que afasta, logo de início, a adequação de suas instalações para os fins que se destinava.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

Ora, se era o caso de realizar-se a locação de imóvel por dispensa de licitação, que o fizesse em relação a um com estrutura compatível para os trabalhos que lá seriam desenvolvidos.

Ainda que o prédio locado tivesse atendido aos requisitos estruturais exigidos pela Prefeitura, não se pode afirmar que ele consistia no único imóvel existente no Centro de Cerro Corá apto a abrigar a SEMTHAS.

Este entendimento é extraído a partir da disciplina prevista no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93, ou seja, a de que somente é aplicável a dispensa de licitação para as locações de imóveis pelo Poder Público quando se mostrar imprescindível a escolha de determinado bem para o atendimento de suas finalidades precípuas. Tanto é assim, que parte da doutrina posiciona-se no sentido de que a hipótese vertente deveria se inserir no campo da inexigibilidade, e não no da dispensa de licitação.

Nesta linha de pensamento, vejamos o entendimento exposto por Marçal Justen Filho³:

“A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado (...). A aquisição ou locação de imóvel destinado à utilização específica ou em localização determinada acarreta a inviabilidade de competição. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação e o caso sujeita-se ao disposto no art. 25.

Há hipóteses em que dois (ou mais) imóveis atendem aos reclamos da Administração. Ainda que os imóveis sejam infungíveis entre si, surgirão como intercambiáveis, tendo em vista a necessidade e o interesse da Administração Pública. Qualquer dos imóveis satisfará a exigência que justifica a aquisição pela Administração. Nesses supostos, a questão muda de figura e a licitação se impõe. Estarão presentes os pressupostos de competição.”

No mesmo raciocínio caminha a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Dialética, São Paulo, 2004,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

“Acerca do assunto, coleta-se do voto condutor do Acórdão nº 444/2008 - Plenário - Relator Ministro Ubiratan Aguiar, o seguinte:

“10. O art. 24, inciso X, da Lei de Licitações estabelece ser dispensável a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

11. Verifica-se, portanto, que a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da Administração.

(...)

21. Ante o exposto, submetemos o presente processo à consideração superior com a seguinte proposta:

(...)

f) determinar à Prefeitura Municipal de Guarabira/PB, na pessoa de sua atual titular, que, doravante, caso haja a necessidade da locação de imóvel destinado a acomodar os profissionais de saúde que prestam serviços ao município, realize procedimento licitatório ou, em caso de dispensa prevista no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, que autue processo correspondente, em que fique bem definida a situação de excepcionalidade e característica única do imóvel e a impossibilidade de competição; (...)” (grifos acrescidos) (TCU. Acórdão n. 5281/2010. 1a. Câmara).

“11. Preliminarmente, cabe registrar, caso a Administração Pública figure como locatária, a possibilidade de contratação direta com base no inc. X do art. 24 da Lei nº 8.666/93, que somente deve ser realizada nas situações excepcionais expressamente previstas em lei.

12. Por conseguinte, caso exista mais de um imóvel que atenda às necessidades da Administração, estarão presentes os pressupostos da competição, impondo-se a licitação, como adverte Marçal Justen Filho:

‘Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo.’ (TCU. Acórdão nº 1127/2009. Plenário).

“1.5. Determinações:

(...)

1.5.1. ao Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região que realize o devido procedimento licitatório, ao proceder à compra ou à locação de imóvel, e somente utilize o art. 24, inciso X, da n. Lei n. 8.666/1993, quando identificar um imóvel específico cujas instalações e localização evidenciem que ele é o único que atende o interesse da administração, fato que deverá estar devidamente demonstrado no respectivo processo administrativo; (...)” (TCU. Acórdão nº 3461/2009. 1ª Câmara. Rel. Min. Marcos Bemquerer).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

Conclui-se, destarte, que, para que seja legítima a aplicação do art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93, o ente público deve demonstrar a impossibilidade de satisfação do interesse público através da locação de outro bem que não o escolhido – após descartar fundamentadamente opção mais vantajosa economicamente, tais como compra e venda ou desapropriação -, o que não se vislumbra no caso em espeque.

Ademais, não há informação acerca da ausência de prédios próprios do Município que pudessem abrigar o serviço, **muito menos se avaliou de forma prévia, como expressamente impõe a lei, o valor adequado da locação.**

Sequer existem informações correlatas à existência de dotação orçamentária e muito menos houve parecer jurídico prévio. Ressalve-se que somente no **dia 31/01/2017**, portanto, após o primeiro mês de locação, é que a assessoria jurídica manifestou-se com o objetivo de referendar a contratação já operada, o que não tem o condão de afastar a ilegalidade que lhe é intrínseca.

Não bastassem os argumentos já delineados, nem mesmo a prova da propriedade do imóvel foi exigida pelo Município de Cerro Corá da senhora Isabel Maria Leandro Bezerra.

Conforme preceitua o art. 1.245, do Código Civil: “Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”.

A única escritura pública apresentada à Prefeitura de Cerro Corá pela senhora Isabel é relativa a imóvel situado na Rua Vivaldo Pereira, nº 112, Cerro Corá, pertencente ao senhor Manoel Leandro da Silva, genitor da locadora. Portanto sequer é possível dizer que a senhora é proprietária da residência sita na Rua Sérvulo Pereira, nº 25, e, caso seja proprietária, se é a única.

Nem mesmo a data do contrato é fidedigna ao início da locação. Ao ser ouvida neste Órgão Ministerial, a senhora Isabel afirmou que somente foi procurada pela Prefeita para alugar o seu imóvel na segunda quinzena de janeiro



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

de 2017, o que mostra divergência com o contrato, que está datado em 02/01/2017.

Por derradeiro, a Lei de Licitações, em seu art. 61, *Caput* e parágrafo único, exige que figure em todo contrato administrativo o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, bem como a sua publicação resumida na imprensa oficial.

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais. Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

Por todo o exposto, resta mais que evidente a nulidade da locação, sendo imperiosa a declaração de tal condição por decisão judicial para que os efeitos correlatos, como os pagamentos, sejam sustados.

II.4. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS PELAS PROMOVIDAS.

A Constituição Federal, em seu art. 37, §4º, dispõe que:

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

A conclusão a que se chega pela leitura do parágrafo acima transcrito é que tal punição das autoridades responsáveis deverá ser nos termos da lei e que importará a ela sanções que a própria Constituição trata de arrolar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

A norma que disciplina essa punição das autoridades responsáveis por atos de improbidade é a Lei nº 8.429/92, que se aplica, conforme dispõe o seu art. 1º, a todos os atos de improbidade praticados por "*agente público*", contra a Administração Pública direta ou indireta.

A mesma norma legal citada acima, mais precisamente em seu art. 9º, define as ações ou omissões, dolosas ou culposas que, a um só tempo, se constituem em ato de improbidade e representam enriquecimento ilícito, dispondo que:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:
(...)

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;” (destaque acrescido)

Por sua vez, o art. 10 da mesma Lei assim trata dos atos de improbidade administrativa que geram dano ao erário, cabendo destaque aos incisos I, II, VIII, IX e XII:

“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:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;”

Observe-se, ainda, que tais artigos arrolam em seus incisos, de forma exemplificativa, as hipóteses em que tal ocorrerá, bem como em seu *caput* dá os parâmetros básicos para que se possa proceder a outros enquadramentos não especificamente arrolados nos incisos, mas que também representam improbidade com enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio público.

No caso em análise, a requerida Isabel Maria Leandro Bezerra, por ter afinidade política e pessoal com a requerida Maria das Graças de Medeiros Oliveira, então candidata a Prefeita, e sua estafe, durante a campanha eleitoral do ano 2016, cedeu imóvel de sua propriedade por valor inferior ao de mercado para que servisse de comitê.

No ano subsequente, já como Prefeita de Cerro Corá, a requerida Maria das Graças de Medeiros Oliveira, objetivando retribuir o favor recebido, determinou a celebração por parte do Município de contrato de locação com a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

requerida Isabel Maria Leandro Bezerra correlato ao mesmo imóvel que lhe serviu como comitê eleitoral.

Destaque-se que, como a locação em comento não tinha em verdade como objeto principal prover uma necessidade do ente público, mas, sim, de garantir renda extra à requerida Isabel Maria Leandro Bezerra, a contratação direta se deu de modo completamente irregular, fora dos parâmetros de legalidade desejados dos negócios firmados pela Administração Pública.

Conforme amplamente demonstrado nos autos, o imóvel, que estava bastante deteriorado e, portanto, impróprio para ser utilizado pela municipalidade, passou meses fechado após a locação, situação que, por si só, já resulta em dano ao erário, somente passando a ter uso (depois de uma reforma custeada pelo ente locatário) após a denúncia que originou o presente procedimento.

A intenção de beneficiar a senhora Isabel Maria Leandro Bezerra é tão evidente que, até mesmo a data da locação foi alterada no contrato, conforme a mesma reconheceu, para lhe beneficiar indevidamente. Inobstante a locadora somente tenha sido procurada na segunda quinzena de janeiro para a celebração do negócio, a data do instrumento contratual é 02/01/2017, do que resultou o pagamento integral (e não parcial, como deveria ser) do aluguel daquele mês.

Destaque-se também que não existiu procedimento de dispensa de licitação ou mesmo publicação do contrato na imprensa oficial, de modo que a transação se mostra completamente nula.

Desta feita, com o auxílio da Prefeita, a senhora Isabel enriqueceu ilicitamente, passando a receber R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais de aluguel por um imóvel que não conseguia alugar à iniciativa privada por estar estruturalmente danificado e inobstante existissem outros em melhores condições na mesma região.

Sendo assim, analisando as cominações previstas no artigo 9º, *caput* e inciso XI, da Lei nº 8.429/92, conclui-se **que a conduta da promovida Isabel**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

Maria Leandro Bezerra se enquadra perfeitamente a tal dispositivo, ao tempo em que a conduta praticada pela promovida Maria das Graças de Medeiros Oliveira se adéqua ao que institui o art. 10, incisos I, II, VII, IX e XII, da mesma norma.

Portanto, não resta dúvida que as promovidas praticaram ilícitos em detrimento do erário.

II.5. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

As condutas sob análise não se enquadra apenas no disposto no art. 9º, caput e inciso XI, e 10, incisos I, II, VII, IX e XII, da Lei nº 8.429/92, como também nas disposições de seu art. 11, *caput*, uma vez que foram violados princípios constitucionais que devem ser obedecidos no âmbito administrativo, quais sejam: princípio da legalidade e princípio da moralidade (ou honestidade e lealdade).

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Ao abordar o tema, o doutrinador HELY LOPES MEIRELLES afirmou que:

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”⁴

⁴ MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

Cabe esclarecer, entretanto, que nem toda ilegalidade enseja improbidade administrativa. Apenas os atos que, além de ilegais, tragam em seu bojo desonestidade ou inequívoca e intolerável incompetência do agente público.

Em sua obra *Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos*, Waldo Fazzio Junior esclarece que nem toda a ilegalidade perfaz a improbidade. Assim fosse, o legislador simplesmente cuidaria da ilegalidade administrativa, não da improbidade. Com efeito, esta reclama um plus. Há que se acrescer à ilegalidade a má-fé, que é essência da imoralidade”

Por sua vez, o jurista Fábio Medina Osório⁵ preleciona o seguinte:

Evidentemente, por outro lado, que da extrema ilegalidade – e, portanto, configuradores da improbidade administrativa – se mostram os atos “que sejam constitutivos de delitos”, ainda que se devam respeitar as distintas esferas do direito penal e do direito administrativo. Também os atos editados por órgão manifestamente incompetente, de conteúdo impossível, com omissão total e absoluta do procedimento legalmente estabelecido”(...

Por sua vez, o Princípio da Moralidade atribui ao administrador público a obrigação de atuar com moral, ética, boa-fé e lealdade.

Abordando o tema, a professora MARIA SYLVIA Z. DI PIETRO afirma que: “*sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.*”⁶

⁵ In *Improbidade Administrativa* – 2ª edição. Porto Alegre: Síntese, 1998, pág. 132

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 79.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

Note-se que, em muitas oportunidades, é possível que o ato emanado da Administração esteja adequado ao que estabelece determinada lei, contudo, mesmo assim, poderá apresentar traços ou características imorais.

A respeito, o doutrinador DIÓGENES GASPARINI leciona que “o ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só à lei, mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos.”⁷

A probidade administrativa está diretamente ligada ao princípio da moralidade, assim, a imoralidade administrativa configura o ato de improbidade administrativa, devidamente regulamentada na Lei n.º 8.429/92, a qual conceitua e relaciona as hipóteses de ilícitos caracterizados como ímprobos.

No caso em apreço, a ilegalidade/imoralidade dos atos praticados é patente, vez que as requeridas agiram com nítida má-fé e com deslealdade.

III. DAS MEDIDAS CAUTELARES.

III.1. DO PEDIDO LIMINAR DE AFASTAMENTO DO GESTOR.

Conforme regra do parágrafo único do art. 20 da Lei nº 8.249/92, **caberá o afastamento liminar do agente público do exercício do cargo quando a medida se fizer necessária à instrução processual.** Por outro lado, dispõe no mesmo sentido, o art. 12 da Lei nº 7.347/85, ao dizer que poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

O pedido de afastamento liminar, **sem audiência prévia**, justifica-se, como vem sendo largamente decidido pelo Judiciário, em outros casos de ações por atos de improbidade administrativa, devido ao fato de que o prefeito municipal,

⁷GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 09.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

como chefe do executivo deste município, estando em contato direto com a máquina burocrática da Administração Municipal, bem como, por ser o superior hierárquico de todos os outros servidores, poderá corromper as provas eventualmente latentes que poderão vir ao processo, poderá ameaçar testemunhas com remoção, demissão, etc, ou poderá, ainda, utilizando-se do poder de seu cargo, forjar ou engendrar contraprovas que venham a elidir o objeto da presente ação. É medida salutar para que o agente público não venha a influir na apuração da irregularidade.

Discorrendo sobre a necessidade do afastamento cautelar, o jurista Fábio Medina Osório, assim aduz:

“Em primeiro lugar, se existem indícios de que o Administrador Público, ficando em seu cargo, poderá perturbar, de algum modo, a coleta de provas do processo, o afastamento liminar se impõe imediatamente, inexistindo poder discricionário da autoridade judiciária. Não se mostra imprescindível que o agente público tenha, concretamente, ameaçado testemunhas ou alterado documentos, mas basta que, pela quantidade de fatos, pela complexidade da demanda, pela notória necessidade de dilação probante, se faça necessário, em tese, o afastamento compulsório e liminar do agente público do exercício de seu cargo, sem prejuízo de seus vencimentos, enquanto persistir a importância da coleta de elementos informativos ao processo”. (Improbidade Administrativa. Ed. Síntese: Porto Alegre. 2 ed. 1998, p. 244)

Seja pela garantia de não se conspurcar as provas eventualmente existentes na Administração Municipal, seja para impedir que o agente público continue a causar danos morais e patrimoniais ao ente público que gere, é que se torna imprescindível tal medida.

A gestora demandada já obstaculizou investigações que tramitam nesta Promotoria de Justiça, vez que não respondeu requisições emanadas do *Parquet*, do que resultou, inclusive em pedido de medida cautelar de busca e apreensão relativa a procedimentos licitatórios diversos, a qual tramita na 2ª Vara desta Comarca.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

No caso em espeque, houve requisição de procedimento de licitação, dispensa ou inexigibilidade que tenha amparado a locação, por parte do Município de Cerro Corá, do imóvel pertencente à senhora Isabel Maria Leandro Bezerra, tendo somente sido remetido o contrato de locação, o que demonstra a inexistência de processos administrativo nesse sentido. Desta feita, é possível que os documentos requisitados sequer existam e, com a presença da promovida ainda na gestão municipal, resta facilitado que eles sejam produzidos de forma fraudulenta.

A liminar objetiva assegurar a integridade do patrimônio público e da moralidade administrativa, bem como, assegurar o processo, afim de que os poderes da chefe do Executivo municipal não tenham o condão de influir na produção das provas, resguardando a justiça da futura sentença.

Em tela, revelaram estas linhas os pressupostos que autorizam a decretação da liminar, o *fumus boni juri* e o *periculum in mora*.

Além de permitir o desenvolvimento regular da instrução processual, o afastamento se faz necessário para evitar a prática de outros atos de improbidade, cuja reiteração se pretende reprimir com o ajuizamento da presente ação.

III.2. DO PEDIDO LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS.

A obrigação de reparar o dano é regra que se extrai do art. 186 do Código Civil, tendo merecido expressa referência por parte do texto constitucional (art. 37, §4º, CF) e pela própria Lei de Improbidade (art. 5º).

Verificada, a partir da disciplina contida no art. 10 da Lei nº 8.429/92, a ocorrência de “*lesão ao erário*”, o acervo patrimonial do agente, presente e futuro, estará sujeito à responsabilização, aplicando-se, aqui, a regra geral de que o devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

bens presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei (art. 591 do CPC).

A Lei n. 8.429/92 permite a decretação da indisponibilidade dos bens do sujeito ativo do ato de improbidade administrativa nos seguintes termos:

Art. 7º. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Por se tratar de uma medida liminar, a decretação da indisponibilidade dos bens do agente ímprobo exigiria a demonstração do **fumus bonis iuris** e do **periculum in mora**.

No presente caso, o **fumus bonis iuris** resta demonstrado, pois há fundados indícios da prática de ato de improbidade administrativa, conforme já foi exposto nos tópicos anteriores. Em relação ao **periculum in mora**, este Órgão Ministerial segue a posição do Superior Tribunal de Justiça (**RESP 1.203.133/MT e RESP 1.135.548/PR**), no sentido de que ele seria presumido.

Destaque-se que a responsabilidade nos casos de dano ao erário é solidária, ou seja, todos que concorreram para o ato ficarão sujeitos ao ressarcimento, nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. GARANTIA DE EVENTUAL EXECUÇÃO. LIMITES. VALOR DO **DANO AO ERÁRIO**, ACRESCIDO DE POSSÍVEL IMPOSIÇÃO DE MULTA CIVIL, ESTIMADO PELO AUTOR DA AÇÃO. **RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA** ATÉ A INSTAURAÇÃO DE LIQUIDAÇÃO. PODERES DE CAUTELA E DE CONDUÇÃO DO FEITO PELOS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

MAGISTRADOS. OBSERVÂNCIA DE PRECEITOS LEGAIS SOBRE VEDAÇÃO À INDISPONIBILIDADE.

1. É pacífico nesta Corte Superior entendimento segundo o qual a indisponibilidade de bens 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.** Precedentes.

2. Na espécie, o Ministério Público Federal quantifica inicialmente o prejuízo **ao erário** na esfera de vinte e cinco milhões de reais. Esta é, portanto, a quantia a ser levada em conta na decretação de indisponibilidade dos bens, não esquecendo o valor do pedido de condenação em multa civil, se houver (vedação **ao** excesso de cautela).

3. Ocorre que, contando a ação civil pública com vinte e cinco réus, e dado o desenvolvimento incipiente da instrução processual, não é possível aferir, agora, o grau de participação de cada parte na consecução de eventuais condutas ímprobas.

4. Daí porque aplica-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, até a liquidação, devem permanecer bloqueados tanto quantos bens foram bastantes para dar cabo da execução em caso de procedência da ação, **na medida em que vigora entre os réus uma responsabilidade do tipo solidária.** Precedentes.

5. (...).

6. Recurso especial provido. (REsp 1195828/MA, Rel. Min. Mauro Campbell Marques).

Cumprе ressaltar, ainda, que a indisponibilidade dos bens das promovidas pode ser decretada, inclusive, **para garantir futuro pagamento de multa civil em decorrência de condenação por improbidade administrativa,** ou seja, tem cabimento mesmo que não reste comprovado o dano efetivo sofrido pelo erário. Neste sentido, **segue recente julgado do Superior Tribunal de Justiça:**

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE TERCEIRO OPOSTOS PELA ESPOSA DO ACIONADO. CABIMENTO DA JUNTADA DE DOCUMENTOS NOVOS EM FASE DE APELAÇÃO,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

DESDE QUE OBSERVADO O CONTRADITÓRIO. POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DA CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL SOBRE BENS ADQUIRIDOS EM DATA ANTERIOR À SUPOSTA CONDUTA ÍMPROBA EM MONTANTE SUFICIENTE PARA O RESSARCIMENTO INTEGRAL DO AVENTADO DANO AO ERÁRIO. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1.(...).

2. **É pacífica no Superior Tribunal de Justiça a orientação** de que a medida constritiva 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. 1.347.947/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 28.08.2013).

3. A indisponibilidade acautelatória prevista na [Lei de Improbidade Administrativa](#) tem como finalidade a reparação integral dos danos que porventura tenham sido causados ao erário; trata-se de medida preparatória da responsabilidade patrimonial, representando, em essência, a afetação de todos os bens necessários ao ressarcimento, podendo, por tal razão, atingir quaisquer bens ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade. Precedentes.

4.Recurso Especial desprovido. (RESP 1.176.440/RO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado de 17/09/2013).

Assim, considerando a má-fé existente na conduta das promovidas, *necessário se faz a decretação da indisponibilidade dos seus bens como forma de garantir o ressarcimento ao erário dos valores que foram indevidamente pagos, no caso sob análise, como decorrência de contrato nulo, correlatos aos alugueis já pagos até o momento, que equivalem a **R\$ 9.600,00 (nove mil e seiscentos reais)**.*

III.3. DO PEDIDO LIMINAR DE SOBRESTAMENTO DOS PAGAMENTOS CORRELATOS À LOCAÇÃO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

Conforme amplamente já delineado, o contrato firmado entre o Município de Cerro Corá e a senhora Isabel Maria Leandro Bezerra está amplamente eivado de vícios que o tornam nulo, de modo que deste não podem irradiar futuras obrigações financeiras, sob pena de majoração do enriquecimento ilícito e dano ao erário que se busca combater.

Ocorre que, conforme verificado a partir de consulta ao Portal da Transparência Municipal, há empenho de recurso público direcionado aos pagamentos da locação impugnada programados para até o fim do ano de 2018.

Desta feita, impõe-se, em sede liminar, a suspensão dos consectários do contrato firmado. Maria Sylvia Zanella di Pietro, citando Seabra Fagundes, in Direito Administrativo, 13 ed, São Paulo: Atlas, 2001, assim discorre acerca dos atos nulos:

“(..). Atos nulos são os que violam regras fundamentais atinentes à manifestação da vontade, ao motivo, à finalidade, ou à forma, havidas como de obediência indispensável pela sua natureza, pelo interesse público que as inspira ou por menção expressa da lei. (...)”. (fl. 225).

E, mais adiante, arremata, apoiando-se no posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Os atos em que é materialmente impossível a convalidação, pois se o mesmo conteúdo fosse novamente produzido, seria reproduzida a invalidade anterior; é o que ocorre com os vícios relativos ao objeto, à finalidade, ao motivo, à causa.”

Face o exposto, se faz imperiosa a suspensão dos pagamentos futuros, de modo a evitar que o contrato nulo, celebrado em desrespeito à supremacia do interesse público, permaneça produzindo efeitos no mundo real.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

IV. DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, **o Ministério Público Estadual vem requerer o que segue:**

- a) O recebimento e autuação da presente petição, com a notificação prévia das demandadas para apresentarem, querendo, defesa preliminar, segundo o rito previsto no art. 17 da Lei n.º 8.429/92;
- b) Decorrido o prazo legal, com ou sem a apresentação da defesa preliminar, o recebimento da inicial e a citação das promovidas para, querendo, contestarem a presente demanda;
- c) A notificação dos municípios de Cerro Corá, na pessoa de seu representante legal, para contestar o pedido ou atuar ao lado do Ministério Público Estadual (o que se afigure mais útil ao interesse público), nos termos do § 3.º do art. 6.º da Lei n.º 4.717/65 c/c § 3.º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa;
- d) A concessão das medidas liminares pleiteadas nos itens III.1., III.2. e III.3. para:**
 - d.1) afastar a senhora Maria das Graças de Medeiros Oliveira do cargo de Prefeita do Município de Cerro Corá enquanto não finalizada a instrução do presente processo;**
 - d.2) determinar a indisponibilidade dos bens das requeridas;**
 - d.3) determinar a suspensão de todo e qualquer pagamento que se refira à locação ora questionada;**
- e) O envio de ofício ao **DETRAN/RN, à RECEITA FEDERAL e ao CARTÓRIO DE IMÓVEIS** de Cerro Corá e Currais Novos solicitando



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

informações sobre os bens de propriedade dos promovidos, com vistas à possível penhora;

f) Que seja(m) declarado(s) nulo o(s) contrato(s) firmado(s) entre o Município de Cerro Corá e a senhora Isabel Maria Leandro Bezerra para locação do imóvel sito na Rua Sérvulo Pereira, nº 25 – Centro – Cerro Corá/RN;

g) A condenação das demandadas, ao final, **a todas as penas previstas no art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92**, bem como em custas processuais e demais ônus da sucumbência.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova admitidos, especialmente pela documentação que está anexada à inicial, pela prova técnica e testemunhal.

Atribui-se à causa o valor de **R\$ 14.400,00 (quatorze mil e quatrocentos reais)**, correspondente à soma dos pagamentos efetuados e empenhados correlatos à locação.

Termos em que, recebida e autuada esta com o inquérito civil público anexo, pede e espera deferimento.

Currais Novos/RN, 30 de maio de 2018.

(assinado eletronicamente)

EDGARD JUREMA DE MEDEIROS

Promotor de Justiça Substituto



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CURRAIS NOVOS/RN
Rua Zuza Othon, nº 1150, Walfredo Galvão, Currais Novos – Tel/Fax 3405-3046

ROL DE TESTEMUNHAS:

- 1) Valderi Joaquim Borges**, brasileiro, vereador, com endereço funcional na Câmara Municipal de Cerro Corá/RN;
- 2) Emanuel Gomes de Maria**, brasileiro, vereador, com endereço funcional na Câmara Municipal de Cerro Corá/RN;
- 3) Felipe da Silva**, brasileiro, vereador, com endereço funcional na Câmara Municipal de Cerro Corá/RN;
- 4) Charles Wagner Miranda de Albuquerque**, brasileiro, vereador, com endereço funcional na Câmara Municipal de Cerro Corá/RN;
- 5) Rodolfo Guedes dos Santos**, brasileiro, vereador, com endereço funcional na Câmara Municipal de Cerro Corá/RN;
- 6) Janaína Janes da Silva**, brasileira, Secretária Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social de Cerro Corá, com endereço funcional na SEMTHAS de Cerro Corá/RN;
- 7) Francisco Ônio de Lima**, brasileiro, servidor público municipal, com endereço funcional na SEMTHAS de Cerro Corá/RN.