PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará
2ª Vara Federal Cível da SJPA

SENTENÇA TIPO "A"
PROCESSO: 1003247-48.2017.4.01.3900
CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)
POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)
POLO PASSIVO:DUCIOMAR GOMES DA COSTA e outros
REPRESENTANTES POLO PASSIVO: MARCELO DA SILVA SANTOS - PA21643, CECILIA BRASIL NASSAR BLAGITZ - PA15168-B, MARCEL NOGUEIRA MANTILHA - SP224973, ELY BENEVIDES DE SOUSA NETO - PA12502, TULIO TRINDADE ACATAUASSU DE OLIVA - PA21421, LUCIEL DA COSTA CAXIADO - PA004753, FABIOLA GOMES DA SILVA - PA23554 e SWYANAMIN GREGORIO DE ALBUQUERQUE - PA29110

SENTENÇA

I- RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra DUCIOMAR GOMES DA COSTA (ex Prefeito do Município de Belém/PA) – CPF n. [redacted], ELAINE BAIA PEREIRA (CPF n. [redacted]), ILZA BAIA PEREIRA (CPF n. [redacted]), CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA (CPF n. [redacted]), PAULO FERNANDO COLARES DE OLIVEIRA MEIRA (CPF n. [redacted]) e SBC – SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO LTDA – CNPJ n. 56.002.835/0001-35, em que objetiva a condenação dos requeridos nas penas do art. 12 da Lei 8.429/92, pela prática de ato de improbidade administrativa no bojo da Tomada de Preços n. 11/2009.

O MPF narra na inicial que a presente ação resulta da conexão entre diversas investigações que buscaram revelar a existência de organização criminosa liderada por DUCIOMAR GOMES DA COSTA e formada por um conjunto de pessoas que o acompanharam durante o período em que exerceu os mandatos de Senador da República e Prefeito e, posteriormente, tornaram-se titulares de empresas contratadas, direta ou indiretamente, pelo Município de Belém. Por isso, discorre sobre cada um dos integrantes do grupo, sua evolução patrimonial, inter-relações profissionais, familiares e/ou afetivas, bem como participação societária nas diversas empresas contratadas pelo Município de Belém durante a gestão de DUCIOMAR GOMES DA COSTA.

Informa que as provas foram obtidas a partir de medidas cautelares determinadas pelo Juízo Federal da 3ª Vara da Seção Judiciária, no bojo da operação Forte do Castelo.

Diz que a presente ação trata especificamente do processo de Tomada de Preços n. 11/2009, promovido pela Prefeitura de Belém com objetivo de contratar empresa de engenharia para gerenciamento e supervisão das obras da urbanização da Bacia do Paracuri, contando com integração de recursos federais originários do Programa de Aceleração do Crescimento.

Aduz que as provas revelam participação ativa de DUCIOMAR COSTA, que na condição de gestor municipal, empregou meios para que sua companheira ELAINE PEREIRA adquirisse a empresa SBC (na época VARANDA) já com intuito de direcionar processos licitatórios da Prefeitura Municipal à pessoa jurídica, em clara apropriação privada de recursos públicos, apontando que todos os contratos firmados pela SBC relativo a obras de construção, a partir do momento em que ELAINE BAIA e demais requeridos ingressaram no quadro societário, tiveram como contratante o Município de Belém, e que houve decréscimo do número de funcionários da filial em Belém após o encerramento do mandato do ex prefeito.

Afirma que os requeridos ILZA BAIA PEREIRA e CÉLIO ARAÚJO são ou foram sócios da SBC à época do direcionamento da licitação, e também participaram e lograram proveito financeiro esquema ilícito, sendo a primeira irmã de ELAINE BAIA PERIERA, e o segundo, pessoa de confiança de DUCIOMAR COSTA e que ocupou diversas funções públicas na Prefeitura de Belém durante a gestão do ex prefeito.

Assevera que através das Notas Técnicas n. 2119/2017 e 2118/2017, a Controladoria Geral da União-CGU apurou que houve restrição ao caráter competitivo da licitação e irregularidades na análise do julgamento do certame, com evidente direcionamento à empresa VARANDA SISTEMA DE HABILITAÇÃO LTDA (posteriormente SBC SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO LTDA), a qual foi adquirida por ELAINE PEREIRA com participação ativa de DUCIOMAR COSTA, já com escopo de ser vencedoras de licitações no Município de Belém, na época da gestão do ex prefeito.

Em suma, afirma que os fatos narrados evidenciam a existência de uma rede arquitetada, entre a Prefeitura Municipal de Belém e empresas privadas, para o desvio de recursos públicos, constituindo a Tomada de Preços 11/2009 um dos meios utilizados pelo grupo criminoso liderado por DUCIOMAR COSTA para alcançar tal finalidade.

Pediu a indisponibilidade de bens dos demandados.

Instruiu a inicial com documentos.

O feito foi distribuído para esta 2ª Vara e o magistrado em exercício na ocasião declarou a incompetência do Juízo (ID n. 3954366).

O MPF pediu reconsideração da decisão declinatória (ID n. 4136989)

O Juízo reconsiderou a decisão declinatória, fixou a competência da Justiça Federal e deferiu o pedido liminar de indisponibilidade de bens (ID n. 4264345).

Promoveu-se as diligências necessárias ao cumprimento da ordem de indisponibilidade.

A União, devidamente intimada, manifestou desinteresse de ingressar no feito (ID n. 4697913).

PAULO FERNANDO COLARES DE OLIVEIRA apresentou defesa prévia (ID n. 4851630).

Alegou que não teve ingerência na designação dos horários de visita técnica e não participou da execução do projeto referente à licitação, não tendo praticado ato de improbidade administrativa.

Rui Afonso da Cruz Vinagre juntou aos autos o contrato de promessa de cessão de direitos que firmou com o requerido DUCIOMAR COSTA, referente ao imóvel intitulado Fazenda Tangará (ID n. 4876127).

DUCIOMAR GOMES DA COSTA ofertou manifestação prévia (ID n. 20009993). Aduziu preliminares de incompetência absoluta da justiça federal e ilegitimidade passiva. No mérito, alegou a ausência de ato de improbidade, inexistência de enriquecimento ilícito e dano ao erário, bem como, a ausência de favorecimento da empresa requerida.

ELAINE BAIA PEREIRA, ILZA BAIA PEREIRA e SBC – SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO apresentaram defesa prévia conjunta (ID n. 20018462). Aduziram preliminares de incompetência absoluta da justiça federal e ilegitimidade passiva. No mérito, alegaram ausência de ato de improbidade, inexistência de enriquecimento ilícito e dano ao erário. Em seguida, juntaram documentos (ID n. 20042525).

CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA, notificado por edital e revel, apresentou defesa prévia por meio da Defensoria Pública da União (ID n. 56345606). Aduziu preliminar de ilegitimidade passiva. No mérito, alegou ausência de prova de que praticou ato de improbidade administrativa e de dano ao erário.

O MPF apresentou atualização do valor pleiteado na ação, e indicou novos bens para fins de incidência da indisponibilidade (ID 58999054).

O Juízo deferiu em parte o pedido de bloqueio de novos bens, determinando o bloqueio de debêntures e valores depositados em contas de investimentos de propriedade das requeridas (ID n. 59308590 e 59822601).

Promoveu-se as diligências necessárias ao cumprimento da nova ordem de indisponibilidade.

A SBC requereu revogação da ordem de indisponibilidade, com base na repercussão geral reconhecida no RE 976.566, e subsidiariamente, que a indisponibilidade recaia sobre a cota-parte de eventual responsabilidade da requerida (ID n. 63239598).

O MPF se manifestou contrariamente ao pedido de revogação da indisponibilidade de bens (ID n. 64171154).

SBC, ELAINE PEREIRA e ILZA PEREIRA informaram interposição de agravos de instrumento (ID n. 70241128 e 70241142).

O Juízo rejeitou as preliminares suscitadas pelos requeridos, bem como os pedidos formulados pela SBC (ID n. 7254551). Na mesma decisão, recebeu a petição inicial e manteve a ordem de indisponibilidade de bens.

SBC comprovou interposição de agravo de instrumento (ID n. 85840109), no bojo do qual obteve tutela recursal para restringir a eficácia da decisão de indisponibilidade de bens (ID n. 86723602 – pag. 30/34).

SBC, ELAINE e ILZA PEREIRA apresentaram contestação (ID n. 103602391). Aduziram preliminar de ilegitimidade passiva. No mérito, alegaram: que o procedimento licitatório seguiu as regras do

Edital, não havendo prova de irregularidade no processo licitatório e na execução do contrato administrativo; que as requeridas não tiveram ingerência da elaboração do Edital, pois apenas participaram do certame na condição de licitantes; que o objeto do contrato foi devidamente cumprido, não havendo prova de direcionamento da licitação, descaracterizando dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

DUCIOMAR GOMES DA COSTA ofertou contestação (ID n. 103874902). Aduziu preliminar de incompetência da justiça federal e ilegitimidade passiva. No mérito, alegou que o procedimento licitatório seguiu as regras do Edital, não havendo prova de irregularidade no processo licitatório e na execução do contrato administrativo; que o objeto do contrato foi devidamente cumprido, não havendo prova de direcionamento da licitação, descaracterizando dano ao erário e enriquecimento ilícito.

SBC informou interposição de agravo de instrumento (ID n. 31504026).

PAULO FERNANDO COLARES DE OLIVEIRA VIEIRA ofertou contestação (ID n. 110042880). Arguiu prescrição da ação de improbidade e, no mérito, reiterou os argumentos da defesa prévia, ressaltando ausência de dolo para prática de ato de improbidade administrativa.

DUCIOMAR GOMES DA COSTA noticiou interposição de agravo de instrumento (ID n. 111250389).

O Juízo deferiu liberação da constrição sobre o imóvel de matrícula n. 59985, de propriedade da SBC, bem como manteve a constrição relativa a valores depositados em contas, de titularidade da requerida sobredita, até o limite de R$ 1.470.074,67 (valor da causa), determinando liberação do valor sobejante (ID n. 128202895), em cumprimento a determinação proferida pelo TRF 1a. Região.

SBC informou interposição de agravo de instrumento (ID n. 145132895), no bojo do qual o magistrado relator deferiu tutela recursal, determinando que a indisponibilidade de bens seja fixada de forma equitativa, *pro rata*, à razão de 1/6 (um sexto), conforme explanado, perfazendo o valor individual de R$ 245.012,43, e que incida sobre bem imóvel, móvel e ativos financeiros, nessa ordem, excluindo-se os ativos financeiros inferiores ao limite de impenhorabilidade de 40 salários-mínimos (ID n. 150740850).

CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA ofertou contestação (ID n. 171119347). Aduziu preliminar de ilegitimidade passiva. No mérito, alegou ausência de provas de sua participação no suposto esquema ilícito de direcionamento da licitação, bem como que a Tomada de Preços n. 11/2009 foi conduzida dentro da legalidade. Argumentou, ainda, ausência de demonstração dos pressupostos da improbidade administrativa.

O Juízo, por força da decisão exarada no Agravo de Instrumento 1042598-20.2019.4.01.0000/PA, e diante do requerimento das demandadas SBC, ILZA PEREIRA e ELAINE PEREIRA, determinou o desbloqueio parcial da conta da SBC junto a CEF, permanecendo bloqueado a quantia de R$ 735.037,29 (setecentos e trinta e cinco mil, trinta e sete reais e vinte e nove centavos), bem como o levantamento da restrição CNIB em relação às requeridas ELAINE e ILZA, e dos bens de ELAINE bloqueados através do RENAJUD (ID n. 172413885).

O MPF ofertou réplica às contestações (ID n. 181854886).

Na fase de saneamento, os requeridos SBC, ELAINE PEREIRA e ILZA PEREIRA (ID n. 179068359) e CÉLIO ARAÚJO (ID n. 233450894) pugnaram por produção de prova testemunhal e juntada de documentos; o MPF, o requerido DUCIOMAR COSTA (ID n. 246123432) requereram prova testemunhal (ID n. 236903350).

O Juízo deferiu os pedidos de prova testemunhal formulados pelos requeridos, e considerou precluso o pedido formulado pelo MPF, indeferindo-o (ID n. 285436561). Também deferiu a juntada de novos documentos, desde que observado o Art. 435 do CPC (ID 352937415).

A SBC juntou novos documentos (ID n. 365220863).

Audiência realizada em 05 de novembro de 2020, oportunidade em que foram inquiridas as testemunhas MIÊNIDES MENDES DOS SANTOS, JOSIEL BRAGA DA GAMA, MERY ELLEN PINHEIRO DA CRUZ, LEILA PANTOJA DA SILVA NASCIMENTO e MARIA LUCELINA SANTIAGO DOS REIS (ID n. 369689900). Na ocasião, o juízo designou a data de 25/11/2020 para oitiva das testemunhas que não compareceram.

A SBC/ELAINE PEREIRA/ILZA PEREIRA desistiram da oitiva da testemunha ANTÔNIO CARLOS NUNES MIRADA (ID n. 373128348).

Na audiência redesignada, foram inquiridas as testemunhas ALBERIS OLIVEIRA LINS e FRANCISCO DAMIÃO DA SILVA NETO, arroladas por DUCIOMAR COSTA. No mesmo ato, o Juízo designou nova data – 15/12/2020 – para oitiva da testemunha AVELINO TAVARES, que não compareceu, bem como considerou prejudicada a oitiva de ADRIANA TAVARES (ID n. 386433857).

Na data supracitada, foi colhido, por videoconferência, o depoimento de AVELINO TAVARES. No ato, o Juízo encerrou a instrução processual e fixou prazo para oferta de memoriais (ID n. 402013892).

O Juízo indeferiu o pedido da SBC para desbloqueio do saldo depositado nas contas 2338.005.86402298-5 e 86402307-8 (ID n. 499437885), uma vez que os valores continuavam bloqueados por determinação do juízo criminal da 3a. Vara Federal desta Seção Judiciária.

Os litigantes colacionaram aos autos razões finais: MPF (ID 440148349), SBC/ELAINE/ILZA (ID n. 458181853), CÉLIO SOUZA (ID n. 509758895) e DUCIOMAR GOMES DA COSTA (ID n. 513160920).

Mediante solicitação da SBC, o Juízo determinou, em cumprimento a decisão proferida em sede de Agravo de Instrumento pelo TRF 1a. Região, reiteração do ofício ao Cartório de Registro de Imóveis, para fins de cancelamento da restrição em relação ao imóvel matrícula 59.985, bem como expedição de ofício para levantamento da constrição incidente sobre os imóveis de matrícula n. 232 e 8176, indeferindo o pedido em relação ao imóvel de matrícula n. 143.205 (ID n. 559873484).

É o que interessa relatar.

II - FUNDAMENTOS E DECISÃO

De início, ressalto que as defesas processuais de ilegitimidade passiva e incompetência da justiça federal já foram já foram enfrentadas e repelidas nas decisões ID n. 4264345 e 72584551. Assim, trata-se de ponto já superado da lide, não cabendo nova análise em sede de cognição exauriente.

Ademais, não merece prosperar a preliminar de prescrição alegada pelo requerido PAULO FERNANDO COLARES DE OLIVEIRA VIEIRA, pois, em regra, o prazo prescricional para agentes públicos e particulares será de cinco anos, contados a partir do término do exercício dos cargos públicos pelos requeridos (art. 23, I, da Lei n. 8.429/92).

Acrescento que, tratando-se de ação em que há mais de um agente público demandado, *"o prazo prescricional quinquenal descrito no artigo 23, I, da LIA, somente começa a fluir após o último réu ser desligado do serviço público, alcançando assim a norma a maior eficácia possível, viabilizando a repressão aos atos de improbidade administrativa. Tal exegese vai ao encontro do principio da isonomia, uma vez que o co-réu que se desvinculasse primeiro poderia não responder pelos atos de improbidade, enquanto aquele que deixou para se desligar da administração posteriormente responderia. (...)"* (REsp 1071939/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 02/04/2009, DJe 22/04/2009).

No caso, o mandato de DUCIOMAR GOMES DA COSTA terminou em 31/12/2012, logo, o prazo fatal para a pretensão condenatória estaria encerrado em 31/12/2017. Porém, faltando apenas 13 dias para o fim desse prazo, o MPF propôs a presente ação, em 14/12/2017, interrompendo a prescrição**, nos** termos do art. 202, I, do código civil c/c art. 240, par. 1º, do NCPC, a seguir:

> Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:
>
> I - por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual;
>
> .....
>
> Art. 240. A citação válida, ainda quando ordenada por juízo incompetente, induz litispendência, torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor, ressalvado o disposto nos arts. 397 e 398 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) .
>
> § 1º **A interrupção da prescrição, operada pelo despacho que ordena a citação, ainda que proferido por juízo incompetente, retroagirá à data de propositura da ação.** (destaquei)

Por fim, não custa mencionar que a hipótese não comporta aplicação do par. 2º do art. 142 da Lei 8.112/90, como pretendido pelo MPF em réplica. No caso, muito embora as infrações imputadas aos requeridos também possam ser capituladas como crime e sejam objeto de persecução penal, a regra em questão é própria do regime estatutário, que não se aplica aos agentes públicos ora demandados, vinculados politicamente ao Município de Belém.

Sem prejuízo, afastada a prescrição, a prejudicial deve rejeitada.

Por fim, não há intempestividade na peça de razões finais apresentadas pelo MPF, considerando que o seu prazo somente se iniciou a partir da intimação ocorrida em 01/02/2021 (ID 421268869), em face da ocorrência de problemas técnicos ocorridos no PJE para juntada dos arquivos das gravações dos depoimentos das testemunhas, conforme certidão ID 42064354.

Passo ao exame do mérito.

- MÉRITO

1- Síntese da pretensão

Cuida-se de ação de improbidade administrativa que tem por objeto irregularidades no processo de licitação, do tipo Tomada de Preços, n. 011/2009, promovida pela Prefeitura de Belém, para contratação de empresa de engenharia para gerenciamento e supervisão de obras de urbanização da Bacia do Paracuri, pelo valor de R$-1.499.168,37 (um milhão, quatrocentos e noventa e nove mil, cento e sessenta e oito reais e trinta e sete centavos), com recursos provenientes do Ministério das Cidades e contrapartida da própria Prefeitura Municipal de Belém, a partir do que foi apurado pela Controladoria-Geral da União na Nota Técnica 2119/2017/NAE/PA/REGIONAL/PA.

A causa de pedir específica desta demanda consiste em um dos desdobramentos dos fatos apurados na chamada "Operação Forte do Castelo", executada mediante ação conjunta da Polícia Federal com a Receita Federal, o Ministério Público Federal e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de apurar a existência de uma atuação convergente de um grupo de pessoas relacionadas e sob a liderança do ex-prefeito DUCIOMAR COSTA, na qualidade de agentes públicos e/ou particulares que compunham o quadro societário de empresas beneficiadas, articulavam-se a fim de direcionar contratação para as empresas pertencentes aos membros do grupo, e, assim, firmar contratos que lhes permitiu o recebimento de recursos públicos. Em alguns casos, apurou-se que as empresas vencedoras das licitações subcontratavam outras empresas, e essas subcontratadas é que efetuavam os repasses de recursos públicos aos integrantes do grupo ilícito, tudo com o provável intuito de dificultar o rastreamento em fiscalizações.

Este feito trata especificamente das irregularidades identificadas a partir do processo de licitação do tipo Tomada de Preços n. 011/2009, que ensejou o contrato administrativo n. 16/2009, de 30 de abril de 2009, destinado a contratação de empresa de engenharia para gerenciamento e supervisão de obras de urbanização da Bacia do Paracuri, com recursos disponibilizados mediante convênio com a CEF (PT 229.061-72) e contrapartida municipal, e da qual se sagrou vencedora a pessoa jurídica SBC SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO LTDA.

O autor da ação atribui aos demandados a responsabilidade por ato de improbidade administrativa do tipo que causa enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e também do tipo que atenta contra os princípios da administração pública, *in verbis*:

> *Art. 9. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do 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;*
>
> *XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;*
>
> *....*
>
> *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, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

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

....

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

2- Da improbidade administrativa.

O ato de improbidade administrativa tipificado nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/92, do tipo que causa prejuízo ao erário, pressupõe para sua configuração a presença de dois requisitos: a comprovação do elemento subjetivo (conduta dolosa ou culposa do agente) e o efetivo dano ao erário.

Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consoante precedente que segue:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 535, II DO CPC NÃO CONFIGURADA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CONDUTA DOLOSA E DO EFETIVO DANO AO ERÁRIO NECESSÁRIOS PARA A CONFIGURAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NO ART. 10 DA LEI 8.429/92. INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO PRÉVIO PARA JUSTIFICAR A DISPENSA OU A INEXIGIBILIDADE QUE SE TORNA IRRELEVANTE PARA O CASO, PORQUANTO, POR SI SÓ, NÃO CONFIGURA ATO DE IMPROBIDADE. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DESPROVIDO.

1. Quanto ao art. 535, I e II do CPC, inexiste a violação apontada. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade. Observe-se, ademais, que julgamento diverso do pretendido, como na espécie, não implica ofensa à norma ora invocada.

2. Nos termos da orientação firmada pelas Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte, a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa exige a presença do efetivo dano ao erário.

3. Ausente a comprovação da conduta dolosa dos recorridos em causar prejuízo ao erário - bem como inexistente a constatação de dano efetivo ao patrimônio material do Poder Público - não há que se falar em cometimento do ato de improbidade

administrativa previsto no art. 10 da Lei 8.429/92 que, como visto, exige a presença do efetivo dano ao Erário.

4. Afastada a incidência do art. 10 da Lei 8.429/92, torna-se irrelevante, in casu, o exame sobre a necessidade ou não de se observar as disposições normativas disciplinadoras do trâmite licitatório, posto que, a não abertura de procedimento prévio para justificar a dispensa ou a inexigibilidade da licitação, ainda que possa ser considerado como uma ilicitude, não será, por si só, enquadrado como improbidade.

5. Parecer do MPF pelo provimento do Recurso Especial.

6. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ desprovido.

(REsp 1174778/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 11/11/2013).

Por outro lado, para que se configure o ato de improbidade administrativa estatuído nos artigos 9º (do tipo que causa enriquecimento ilícito) e 11 (do tipo que viola os princípios da Administração Pública) da Lei 8.429/92, é necessária a configuração do dolo do agente, sendo a improbidade considerada, como ilegalidade tipificada e qualificada pela conduta intencional ou dolosa de obter aumento patrimonial indevido, no primeiro caso, e de lesar, de violar os princípios que regem a Administração Pública, no segundo.

Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça, a seguir colacionado:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FAVORECIMENTO DE EMPRESA VENCEDORA DE LICITAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO DO AGENTE. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PELO PROVIMENTO DO APELO. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO DESPROVIDO, NO ENTANTO. 1. A primeira e mais urgente função prepraratória da aceitação da petição inicial da Ação por Ato de Improbidade Administrativa é a de extremar o ato apontado de ímprobo da configuração da mera ilegalidade (dada a inegável afinidade formal entre as duas entidades), para verificar se o ato tido como ímprobo não estará apenas no nível da mera ilegalidade, ou seja, não se alça ao nível da improbidade; essa atividade é relevante porque especializa a cognição judicial no objeto específico da ação em apreço, evitando que a sua energia seja drenada para outras áreas afins, ou desperdiçada em movimentos processuais improdutivos. 2. Dessa atuação malsã do agente deve resultar (i) o enriquecimento ilícito próprio ou alheio (art. 9o. da Lei 8.429/92), (ii) a ocorrência de prejuízo ao Erário (art. 10 da Lei 8.429/92) ou (iii) a infringência aos princípios nucleares da Administração Pública (arts. 37 da Constituição e 11 da Lei 8.429/92). 3. A conduta do agente, nos casos dos arts. 9o. e 11 da Lei 8.429/92, há de ser sempre dolosa, por mais complexa que seja a demonstração desse elemento subjetivo; nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/92, admite-se que possa ser culposa, mas em nenhuma das hipóteses legais se diz que possa a conduta do agente ser considerada apenas do ponto de vista objetivo, gerando a responsabilidade objetiva. 4. In casu, o Tribunal de origem julgou improcedente o pedido por reconhecer que a licitação não violou o art.

> 9o., III da Lei 8.666/93, uma vez que a empresa não estava impedida de participar da licitação e, ainda que se considerasse irregular a licitação, nem o dano causado nem o proveito patrimonial alegadamente usufruído pelos requeridos foram significativos, porquanto os serviços contratados foram efetivamente prestados ao Município. 5. A conduta imputada aos recorridos não revela o dolo específico de lesar os cofres públicos ou de obter vantagem indevida, requisitos indispensáveis à infração dos bens jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa. 6. Recurso Especial do Ministério Público de São Paulo desprovido. (RESP 200701319432, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:05/11/2013 ..DTPB:.).

Ademais, vale ressaltar que o ato de improbidade administrativa é aquele revestido da pecha de desonestidade manifesta, que não se confunde com simples ilegalidades, irregularidades administrativas ou inabilidade do gestor na condução da coisa pública. Em outras palavras é a ação qualificada pelo elemento subjetivo, dolo genérico ou culpa grave (no primeiro caso), que atrai a aplicação do estatuto mais severo da improbidade. Nesse sentido, é farta a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, da qual se colaciona, como exemplo, o seguinte precedente, transcrito na parte que interessa:

> ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. RECEBIMENTO DE VALOR NÃO PREVISTO NO CONTRATO. ART. 3o. DA LEI 8.666/93. SÚMULA 284 DO STF. ART. 10, CAPUT DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO DOLO EM CAUSAR PREJUÍZO AO ERÁRIO. MERA IRREGULARIDADE FORMAL. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE INFORMÁTICA SEM LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO INDEVIDO. ART. 23 E 24 DA LEI 8.666/93. INEXISTÊNCIA DA VIOLAÇÃO APONTADA. RECURSO ESPECIAL DE TARCÍSIO CARDOSO TONHA PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, PROVIDO. RECURSO ESPECIAL DE JOÃO CARLOS SANTINI DESPROVIDO.
>
> (...)
>
> 3. A ilegalidade e a improbidade não são - em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, dest'arte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave.
>
> (...)
>
> (REsp 1416313/MT, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/11/2013, DJe 12/12/2013).

No mesmo sentido, confira-se também o AgRg no REsp 1248806/SP, Relator Ministro Humberto Martins, STJ; REsp 1265964/RN, Relator Ministro Castro Meira, STJ; REsp 1223496/PB, Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, STJ; AgRg no REsp 1245622/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, STJ.

Por fim, destaco precedente do TRF 1ª Região sobre a matéria:

> PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. MÁ-FÉ NÃO CARACTERIZADA. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. I - Somente pode haver improbidade quando a conduta do agente "destoa nítida e manifestamente das pautas morais básicas, transgredindo, assim, os deveres de retidão e de lealdade ao interesse público." (STJ - Recurso Especial 213.994/MG). II - Não são todos os atos administrativos ou omissões que colidem com a imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições que dão azo ao enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa. III - Agravo de instrumento provido para rejeitar a petição inicial de improbidade administrativa contra o ora agravante. (AG 00360994720134010000, DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 DATA:11/10/2013 PAGINA:677.).

No mais, não se olvide que o contraditório é exercido sobre os fatos e, sendo o caso de condenação, compete ao julgador amoldar a conduta praticada pelo agente aos tipos da Lei 8.429/92, podendo divergir da capitulação apresentada pelo autor da ação na inicial.

3- Exame das provas, à luz do direito e da causa de pedir.

Para provar o alegado, o MPF juntou à inicial as Notas Técnicas n. 2119/2017 e 2230/2017 - NAE/PA/REGIONAL/PA, produzidas pela Controladoria Geral da União (ID n. 3851159 e 3852272), Relatórios Informativos IPEI n. PA20170023 e PA 20160014, produzido pela Coordenação Geral de Pesquisa e Investigação do Escritório de Pesquisa e Investigação da 2ª Região Fiscal, além de outros documentos.

Os requeridos juntaram documentos, especialmente a SBC, ELAINE PEREIRA e ILZA PEREIRA, concernentes a execução do objeto licitado.

Também foram colhidos depoimentos das testemunhas JOSIEL BRAGA DA GAMA, MERY ELLEN PINHEIRO DA CRUZ, LEILA PANTOJA DA SILVA NASCIMENTO, MARIA LUCELINA SANTIAGO DOS REIS, FRANCISCO DAMIÃO DA SILVA NETO, MIÊNIDES MENDES DOS SANTOS, ALBERIS OLIVEIRA LINS e AVELINO TAVARES DE SOUZA E SILVA, arroladas pelos requeridos.

Dito isto, vale ressaltar que para o julgamento da lide importa saber se no processo de licitação – Tomada de Preços n. 011/2009, do tipo técnica e preço, promovido pela Prefeitura Municipal de Belém por intermédio da SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO (SEURB), houve violação da competitividade e direcionamento da licitação, esta considerada sob o aspecto formal quanto ao descumprimento dos parâmetros estabelecidos na Lei n. 8.666/93, bem como sob o aspecto subjetivo, quanto à existência de um grupo de pessoas sob a liderança do ex-Prefeito, DUCIOMAR GOMES DA COSTA, cujas ações estariam voltadas a apropriação de recursos públicos, causando prejuízo ao erário.

Nesse ponto, ressalto que as informações insertas nos relatórios produzidos pela CGU e pela Receita Federal gozam de **presunção de legitimidade e veracidade** inerente a atos administrativos.

Assim, os fatos e informações que constam em tais documentos têm presunção *juris tantum*, somente derrogável caso fique demonstrada mediante prova idônea fato(s) em sentido diverso, cujo ônus cabe aos requeridos da presente demanda.

De outra banda, como já explicitado, os fatos que constituem objeto da presente ação vieram a tona através das investigações perpetradas do bojo da Operação Forte do Castelo, que revelou a existência de um grupo de pessoas que acompanharam DUCIOMAR COSTA no período em que exerceu os mandatos de Senador da República (2002 a 2004) e Prefeito do Município de Belém (2005 – 2012) e que a partir da gestão dele como prefeito, tornaram-se titulares de empresas que vieram a ser contratadas pelo Município, direta ou indiretamente, passando a receber um volume significativo de recursos públicos, em contratos diretos com a Prefeitura de Belém, ou por meio de subcontratações por empresas que venceram ou tiveram dispensadas licitações junto ao ente municipal.

Segundo alegado na inicial, a improbidade em questão perpassa pela existência de um grupo de pessoas coordenado por DUCIOMAR COSTA, que exerceu o cargo de Prefeito do Município de Belém entre 2005 e 2012. Alega o MPF que a SBC é mais uma das pessoas jurídicas ligadas diretamente ao ex prefeito, que este participou ativamente de sua criação e organização, possuindo em seus quadros societários pessoas de sua confiança, com as quais possui vínculo familiar e/ou afetivo, e que foi utilizada para direcionamento de licitações lançadas pela Prefeitura de Belém à época do mandato do ex prefeito, precisamente, a Tomado de Preços n. 011/2009.

Dito isto, a seguir analisa-se os fatos cruciais apontados pelo MPF para subsidiar o pedido condenatório, à luz do acervo probatório produzido nos autos e fatos comprovados nos demais processos que tramitam neste Juízo e derivados da Operação Forte do Castelo.

3.1- Da relação entre os requeridos

- DUCIOMAR GOMES DA COSTA/ELAINE PEREIRA e SBC

De início, convém destacar os pormenores envolvendo a criação da VARANDA/SBC e como se deu o envolvimento de DUCIOMAR COSTA e ELAINE PEREIRA nesse processo, além da relação afetiva existente entre os nacionais sobreditos, que adquire relevância ímpar para o deslinde do presente feito.

Com efeito, os IPEI n. PA 20170023 e 20160009 (ID n. 3851491 e 3925634) revelam que a SBC foi constituída em 1986, inicialmente com a razão social VARANDA SISTEMAS DE HABITAÇÃO LTDA, e somente em janeiro de 2010 teve sua razão social alterada para SBC SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO LTDA, quando já havia sido adquirida por ELAINE PEREIRA. Sua matriz está localizada na Av. Brigadeiro Luiz Antônio, 2729 – Edifício Torre Brigadeiro, São Paulo-SP, e uma das filiais foi constituída em setembro de 2010 e está situada na SCN S/N, QD 02, ED. Centro Empresarial Encol, Torre A, Sala 915, Bloco D, Brasília-DF.

ELAINE BAIA PEREIRA ingressou na sociedade em 21/11/2007, data de saída do antigo proprietário PERICLES D'ELIA. Na mesma data, adentrou na sociedade CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA, permanecendo até 04/08/2009, quando ingressou a irmã de ELAINE PEREIRA, ILZA BAIA PEREIRA.

Desde então, ELAINE PEREIRA possui 90% das cotas da pessoa jurídica, enquanto que ILZA

PEREIRA possui 10%.

Por outro lado, é fato incontroverso que ELAINE PEREIRA é atual companheira de DUCIOMAR GOMES DA COSTA, com o qual tem dois filhos: Duciomar Gomes da Costa Filho, nascido em 07/09/2013, e Daniel Sun Pereira Costa, nascido em 17/02/2018.

Segundo conta no IPEI PA20170023, seu vínculo com o ex prefeito iniciou em 2003, quando passou a ocupar o cargo em comissão de Assessor Técnico Legislativo do Senado Federal, no Gabinete do Senador DUCIOMAR GOMES DA COSTA, conforme Ato do Diretor-Geral n. 1106, de 2003, tendo sido exonerada em 2008.

Por outro lado, não há dúvidas da existência de relação conjugal entre ELAINE BAIA PEREIRA e DUCIOMAR COSTA à época dos fatos objeto da presente ação. A respeito do vínculo afetivo, apesar de DUCIOMAR GOMES DA COSTA ter afirmado em depoimento perante a Polícia Federal (IPL n. 0765/2017-4) que mantém relação afetiva com ELAINE BAÍA PEREIRA desde 2013, ano de nascimento do primeiro filho do casal, e-mails aprendidos na Operação Forte do Castelo mediante quebra do sigilo telemático do casal demonstram que ao menos desde setembro de 2007, DUCIOMAR COSTA já dispensava à ELAINE BAÍA PEREIRA um tratamento de cunho íntimo, próprio das relações afetivas amorosas, revelando que naquele momento já existia o relacionamento conjugal.

Lado outro, os e-mails revelam que DUCIOMAR GOMES DA COSTA esteve pessoalmente envolvido no processo de compra e escolha da marca a ser ostentada pelas empresas VARANDA (posteriormente denominada SBC SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO LTDA), e METRÓPOLE CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA, a segunda constituída em 2006, ambas contando com ELAINE PEREIRA como sócia-administradora e detentora de 90% da participação social, e que celebraram diversos contratos administrativos com a Prefeitura de Belém a partir de 2009.

Especificamente no que diz respeito a compra da então VARANDA, os e-mails acostado no ID 3851915 e 3851927, datados de setembro de 2007, demonstram a participação ativa de DUCIOMAR COSTA em tal processo, bem como o tratamento íntimo que já dispensava a ELAINE PEREIRA.

Os e-mails trazem mensagem de cunho íntimo, próprio de duas pessoas que mantém relação amorosa. Assim, resta evidente que o ex prefeito faltou com a verdade perante a autoridade policial ao afirmar que possui relação afetiva com ELAINE desde 2013.

No mais, chama atenção o e-mail ID n. 3851927 – pag. 01, enviado por DUCIOMAR COSTA a ELAINE PEREIRA no dia 28/10/2007, com o seguinte teor:

> "GOSTARIA QUE VOCÊ FAÇA CONTATO COM (...), SR. PERICLIS - SOBRE A VENDA DE UMA EMPRESA DE CONSTRUÇÃO CIVIL EM CAMPINAS - SÃO PAULO, QUE VENDER PEDE 120,000,00 CENTO E VINTE MIL REAIS, A EMPRESA TEM VINTE ANOS POSSUI R$65.000,00 DE AÇÕES NO PRÓPRIO BANCO ONDE TEM CONTA, **PODEMOS FAZER UMA PROPOSTA SE DER CERTO PODEMOS IR LÁ.** BEIJOS."

Ressalta-se, como já visto, que PERICLES D. ELIA é o proprietário anterior da então VARANDA SISTEMAS DE HABITAÇÃO LTDA, conforme consta na base de dados da Receita Federal, e que à época residia em Campinas/SP.

Assim, os e-mails fazem prova da participação direta de DUCIOMAR COSTA no processo de compra da pessoa jurídica VARANDA por parte de sua companheira ELAINE PEREIRA, bem como no processo de escolha da logomarca da pessoa jurídica, e ainda, a intenção de adquirir empresa já existente, provavelmente para atender a requisitos de licitações.

Lado outro, o fato de o primeiro filho do casal ter nascido em 2013 não conduz a conclusão de que a relação conjugal teve início a partir desse momento. Ora, não é factível supor que o início da relação afetiva é contemporânea ao nascimento do primeiro filho, considerando que os documentos colhidos na investigação demonstram que o ex prefeito e a requerida se conheciam e já dispensavam tratamento próprio de relação afetiva pelo menos desde 2007.

Ademais, a prova derradeira da relação afetiva contemporânea aos fatos objeto da presente ação se dá através dos dados obtidos pela Receita Federal, que revelam que a partir do ano de 2009 e até 2016 DUCIOMAR COSTA e ELAINE PEREIRA enviaram declarações de IRPF à base de dados da Receita Federal sempre do mesmo terminal de computador. Assim é que nos anos de 2009 e 2010 as declarações de ambos foram transmitidas do computador cujo endereço *Mac Adress* único é n. 00-23-54-D2-OF-25, enquanto que as declarações de 2011 a 2016 foram enviados do computador de endereço BC-AE-C5-9C-BA-OD.

Ora, somente a existência de relação afetiva próxima explica o fato de DUCIOMAR COSTA e ELAINE PEREIRA enviarem declarações de IR de um mesmo computador durante anos, e mais, permanecendo o envio através de um único equipamento mesmo quando houve modificação do computador utilizado, o que denota que ao menos desde 2009 já coabitam o mesmo lar, circunstância objetiva clara da existência de relação afetiva.

Assim, considerando o conjunto probatório peculiar ao caso, resta suficientemente provado que a relação afetiva entre DUCIOMAR COSTA e ELAINE BAIA teve início, ao menos, a partir de 2007, e que DUCIOMAR COSTA participou ativamente do processo de compra e definição da marca da então VARANDA, no mesmo ano, que posteriormente viria a se chamar SBC e entabular diversos contratos administrativos com a Prefeitura de Belém, ainda na gestão do então prefeito.

Aliás, sobre a aquisição da empresa VARANDA, atual SBC, é interessante assinalar que as tratativas (e-mails) indicavam que seu antigo proprietário teria a intenção de negociá-la por R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais). Entretanto, observa-se que na época da compra, ocorrida no ano de 2007, a demandada ELAINE BAIA declarou rendimentos anuais de apenas R$ 30.628,70. Portanto, sequer dispunha de capacidade financeira para suportar tal aquisição.

Nota-se, por outro lado, que após ELAINE PEREIRA adquirir a propriedade da SBC, em 2007, com participação ativa de seu companheiro e então prefeito do Município de Belém DUCIOMAR COSTA no processo e compra e definição da marca, tanto ELAINE PEREIRA quanto a SBC experimentaram crescimento patrimonial significativo, **no mesmo período em que a SBC firmou diversos contratos com a Prefeitura de Belém, na gestão do ex prefeito.**

Tais contratos foram firmados no período de fevereiro de 2009 e 2011, conforme informação do IPEI n. PA 20160014 (ID n. 3852197 e 3852212), junto as Secretarias Municipais de Saneamento e Urbanismo. Ao todo, o relatório da Receita Federal elenca oito contratos firmados entre a Prefeitura de Belém e a SBC. No mesmo sentido, a Nota Técnica CGU n. 2230/2017 (ID n. 3852272) informa que foram localizadas publicações

referentes a nove processos licitatórios e contratos firmados entre a SBC (antiga Varanda Sistemas de Habitação Ltda) e a Prefeitura Municipal de Belém ou suas secretarias, e que, no total, desconsiderando os termos aditivos advindos desses contratos, a SBC se beneficiou com quase R$ 300 milhões.

No mesmo sentido, no IPEI n. 20160014 (ID n. 3852197 – pag. 03), a Receita Federal informa que "*Em razão dos contratos formalizados com órgãos da Prefeitura Municipal de Belém (PA), constata-se, segundo os sistemas da RFB, que a Secretaria Municipal de Urbanismo declarou rendimentos pagos à SBC SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO LTDA no montante de R$ 127.743,89 no ano de 2009 e R$ 4.609.696,84 no ano de 2011; e a Secretaria Municipal de Saneamento declarou rendimentos pagos à SBC SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO LTDA no montante de R$ 5.825.418,29 no ano de 2010, R$ 22.438.042,66 no ano de 2011, R$ 47.947.576,91 no ano de 2012. Já o Gabinete do Prefeito declarou rendimentos pagos de R$ 852.603,67 em 2013.*"

As informações da Receita também revelam que antes da entrada de ELAINE BAIA PEREIRA e CELIO ARAÚJO DE SOUZA, a empresa não apresentava qualquer movimentação financeira, aparentando ser uma empresa em inatividade. Porém, tão logo houve o ingresso dos novos sócios, pessoas diretamente ligadas a DUCIOMAR COSTA, passou a "*imediatamente a apresentar movimentação financeira expressiva, recebendo, desde então, créditos em suas contas que totalizam o montante de mais de R$ 200 milhões de reais no período compreendido entre 2008 e 2015. Também há prova de que até 2007, a receita bruta declarada da empresa VARANDA/SBC era "0,00". Em 2008, após o ingresso dos novos sócios, a receita bruta passou para R$ 15.019.371,21. À época da deflagração da operação, o patrimônio ativo da empresa já era de R$76.124.753,51.*

Assim, é fato que após a VARANDA/SBC passar a ser controlada por ELAINE PEREIRA, na condição de sócia majoritária, e ainda, ter em seu quadro societário outras pessoas relacionadas a DUCIOMAR COSTA – CÉLIO ARAÚJO e ILZA PEREIRA, tal pessoa jurídica experimentou um crescimento econômico extraordinário, e ainda, no período que celebrou diversos contratos administrativos com a Prefeitura de Belém, na gestão de DUCIOMAR COSTA.

Assim, resta claro que muito embora a SBC seja uma empresa constituída em 1986, somente após o ingresso dos sócios ELAINE PEREIRA, CÉLIO DE SOUZA e ILZA PEREIRA é que houve um elevado crescimento do faturamento declarado e movimentação financeira da empresa, conforme indicado na Tabela ID n. 3852197 – pag. 04, bem como a celebração de contratos administrativos com a Prefeitura Municipal de Belém.

Ademais, os documentos apontam que SBC passou a apresentar funcionários cadastrados na RAIS somente a partir de 2008 e que houve decréscimo do número de funcionários da filial em Belém após o encerramento do mandato do ex prefeito (2012), até zerar em 2013. Assim, nota-se nítida relação de causalidade entre o crescimento financeiro da empresa e a gestão de DUCIOMAR COSTA, pelo fato ter sido contratada diversas vezes pelo Município de Belém nesse período.

No mais, chama atenção que ELAINE PEREIRA, até então pessoa com modesto patrimônio e que ocupava cargo em comissão no Senado Federal, cujo histórico profissional não aponta qualquer experiência na área empresarial, mormente no ramo da construção civil, em curto intervalo de tempo torna-se sócia majoritária de uma empresa, sem sequer dispor de recursos financeiros para sua aquisição, adquirida com participação decisiva de DUCIOMAR COSTA, e esta pessoa jurídica – SBC - passa a ser vencedora de diversas licitações junto a Prefeitura de Belém, ainda na gestão de DUCIOMAR COSTA.

Também verifica-se aumento exponencial do patrimônio de ELAINE PEREIRA, de forma

contemporânea ao surgimento da relação afetiva e também enquanto DUCIOMAR COSTA exercia o segundo mandado de prefeito do Município de Belém, decorrente do fato de ter ser tornado sócia/administradora da SBC, empresa que entabulou diversos contratos administrativos com o Município de Belém, no período sobredito.

Assim é que no ano de 2004 a requerida declarou perante a SRF patrimônio constituído unicamente de um automóvel Corsa e uma casa no Município de Ananindeua, totalizando R$ 60.000,00. Já em 2008 declarou patrimônio de R$ 1.127.056,34, no ano de 2009, R$ 3.277.648,31, e 2010 de R$ 8.782.675,34. Na Declaração de Imposto de Renda de 2015, declarou patrimônio de R$ 12.046.948,76, caracterizando multiplicação patrimonial em mais de 200 vezes.

Por óbvio, não é impossível dada pessoa alcançar aumento patrimonial de tal natureza através da atividade empresarial. Contudo, chama atenção no presente caso que o aumento patrimonial significativo da requerida coincide com o período em que passou a ser sócia-administradora da SBC, empresa que foi adquirida com participação de DUCIOMAR COSTA, que firmou diversos contratos firmados com a prefeitura de Belém, na gestão do ex prefeito, com o qual já mantinha relação conjugal à época do fatos.

Por fim, comprova-se que o casal atualmente vive em um apartamento localizado no número 82 da Rua Sousa Ramos, Condomínio Chanson Klabin, n. 320, São Paulo-SP, o qual foi adquirido em 2013 por R$ 1.815.000,00 (um milhão e oitocentos e quinze mil reais), local onde foram encontrados documentos relativos a administração de diversas empresas controladas pelo casal, incluindo a SBC.

Tal fato demonstra, a um só tempo, ser impossível a relação conjugal ter iniciado em 2013, já que não é plausível supor que o casal adquiriria um apartamento de alto valor imediatamente no início da relação; bem como a evolução excepcional do patrimônio da requerida ELAINE PEREIRA, em curto intervalo de tempo, e logo após suas empresas – incluindo a SBC – terem firmado diversos contratos administrativos com a Prefeitura de Belém, na gestão de seu companheiro DUCIOMAR COSTA.

Dessa forma, o panorama fático revelado pela prova documental, em relação a qual os requeridos não lograram êxito em produzir prova capaz de abalar sua presunção de veracidade, denota que DUCIOMAR COSTA, em conluio com pessoas de sua confiança, a qual possuía relação afetiva/familiar/amizade, empregou meios para que a VARANDA fosse adquirida e contasse em seu quadro societário com pessoas integrantes do grupo, com nítido controle de sua companheira ELAINE PEREIRA, para posteriormente ser contratada pelo Município de Belém, e assim ter acesso ao proveito econômico resultante de licitações de obras públicas que envolveram consideráveis valores de recursos, incluindo de origem federal, em claro uso da máquina pública para proveito particular.

3.2- CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA

- Segundo aponta a prova documental, CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA já foi sócio da SBC e METROPOLE. Também trabalhou a FUNDAÇÃO ANTÔNIO COSTA, de DUCIOMAR COSTA. Enquanto sócio das empresas VARANDA e METRÓPOLE, aquele exerceu as funções de varredor de rua, auxiliar de escritório e coletor de lixo domiciliar em vínculos formais que mantinha com a Prefeitura Municipal de Belém (Secretaria Municipal de Saneamento/Meio Ambiente) e com a própria METRÓPOLE.

Também vale ressaltar que CÉLIO foi dos membros fundadores do IPC, pessoa jurídica sem fins lucrativos que também faz parte do grupo de pessoas jurídicas controladas por DUCIOMAR COSTA e ELAINE PEREIRA, conforme restou provado nos autos do processo n. 1013198-95.2019.4.01.3900; e que

apesar de constar como sócio da empresa ST – SISTEMAS E TRANSPORTES LTDA (CNPJ n. 12.556.496/0001-63), foram encontrados diversos documentos na residência do casal em São Paulo que evidenciam que tal empresa é controlada, de fato, pelo ex prefeito e ELAINE PEREIRA, inclusive sendo utilizada para pagamento de despesas particulares do casal, funcionando CÉLIO ARAÚJO apenas como pessoa interposta, conforme Relatório de Material Apreendido produzido pela CGU e juntado nos autos do processo referido.

O requerido também já realizou viagens junto com ELAINE e ILZA, conforme documento ID n. 3851858 – pag. 01.

Assinala ainda o relatório fiscal a incompatibilidade patrimonial de CÉLIO SOUZA, bem como a existência de fortes indícios de se tratar de pessoa interposta, ressaltando a grande quantidade de gado constatada em sua declaração de Imposto de Renda (7500 cabeças de gado), não obstante a ausência de imóveis rurais na mesma declaração. Também foi identificado que CÉLIO SOUZA consta no Cadastro Ambiental Rural - CAR da Secretaria de Meio Ambiente do Pará - SEMAS/PA como suposto proprietário das Fazendas Tangará I, cuja propriedade consta na declaração de bens do requerido DUCIOMAR COSTA, adquirida por meio de instrumento particular de cessão de direitos firmado em 29/05/2015 (ID n. 4876127).

De fato, DUCIOMAR COSTA declarou em sua Declaração de IR de 2015 perante a Receita Federal ter adquirido em 29/05/2015 do Sr. Ruy Afonso da Cruz Vinagre uma propriedade rural, mediante entrada no valor de R$ 500.000,00 e o restante em 25 parcelas de R$ 40.000,00, totalizando R$ 1.500.00,00 (IPEI n. PA 20170023). Tal contrato foi colacionado aos autos pelo vendedor por determinação do Juízo (ID n. 48766127) e faz prova de que a Fazenda Tangará é, de fato, de propriedade de DUCIOMAR COSTA, bem como que o valor da aquisição, na ordem de R$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) foi bem superior ao que à época declarou o requerido perante o Fisco.

Assim, as provas apontam para a constatação de que CÉLIO ARAÚJO é pessoa de confiança de DUCIOMAR COSTA, e mais que isso, foi utilizado diversas vezes como pessoa interposta, atuando como sócio de empresas que são, de fato, controladas pelo ex prefeito e sua companheira.

Nada obstante a condição de aparente simplicidade, nota-se que o patrimônio declarado de CÉLIO ARAÚJO se multiplicou em 67 vezes, entre 2006 e 2015, passando de R$ 24.000,00 para R$ 1.630.500,00.

Assim, resta claro que CÉLIO ARAÚJO faz parte do grupo de pessoas sob influência de DUCIOMAR COSTA, exercendo o papel de pessoa interposta.

3.3- ILZA BAIA PEREIRA

ILZA BAÍA PEREIRA, que adentrou como sócia da empresa SBC em 04/08/2009, é irmã de Elaine Baia, companheira de DUCIOMAR COSTA.

Na data em que foi realizada a operação de busca e apreensão da Operação Forte do Castelo, DUCIOMAR, ILZA e Elaine estavam na mesma casa (localizada na Rodovia Augusto Montenegro, nº 5000, Condomínio GreenVille I, quadra 03, lote 04, bairro Parque Verde, Belém/PA), identificada pelos requeridos como residência de ambos. Conforme demonstrado pelo MPF pelo boleto de cobrança de taxa condominial inserido na petição inicial, esta casa está registrada no Condomínio em nome de Jean de Jesus Nunes, que também é alvo de investigação (vide IPEI n. PA20160014).

Muito embora ILZA BAIA tenha declarado perante a Polícia Federal que somente conheceu DUCIOMAR COSTA no ano de 2012, as informações colhidas pela CGU na NT n. 2230/2017 atestam que "esteve vinculada, conforme registro na RAIS, à Secretaria Municipal de Saúde de Belém entre 2005 e 2008 como chefe de contabilidade" (ID n. 3852272 – pag. 03).

Também restou demonstrado nos autos do processo 1013198-95.2019.4.01.3.900 que ILZA ingressou ocupou o cargo de Tesoureira no Instituto Portal do Conhecimento no período de 2009 a 2018, e que tal pessoa jurídica sempre foi controlada de fato por DUCIOMAR COSTA e ELAINE PEREIRA.

Observa-se também que em duas viagens para Miami/EUA, ILZA PEREIRA acompanhou DUCIOMAR e ELAINE, no ano de 2017, consoante Informação PoliciaL n. 97/2017-DELECOR/SR/PF/PA (ID n. 3852245).

Além disso, ILZA PEREIRA, juntamente com sua irmã, ELAINE PEREIRA e CÉLIO DE SOUZA, aparece como sócia das empresas Metrópole Construção e Serviços de Limpeza Ltda e SBC Sistema Brasileiro de Construção LTDA; e, ainda, da empresa SGP Comunicações e SERVIÇOS LTDA – ME, as quais também são investigadas (IPEI PA20160014).

O IPEI nº PA20160014 (ID n. 3852184 – pag. 04) também revela que:

> "Sua primeira Declaração de Imposto de Renda, do ano de 2008, mostrava um patrimônio de R$ 82.000,00, referente a um automóvel Fiat Palio e uma pequena propriedade rural no município de Abaetetuba-PA.
>
> "Já sua última Declaração de Imposto de Renda, de 2015, já apresentava um patrimônio de aproximadamente 2 milhões de reais, uma multiplicação patrimonial declarada de 25 vezes no período".

Como mencionado pelo MPF na sua peça de ingresso, trata-se de "uma multiplicação de 24 vezes no período, um aumento extraordinário de 2.340% no período".

3.4- Sobre a restrição da competitividade na Tomada de Preços n. 011/2009.

A limitação do caráter competitivo da licitação está prevista no art. 3º, par. 1º da Lei n. 8.666/93, que assim determina:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º **É vedado aos agentes públicos:**

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, **e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato**, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Sobre o assunto, Marçal Justen Filho ensina que:

> Portanto, a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação e com os critérios de seleção da proposta mais vantajosa. (...).
>
> O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para a seleção da proposta mais vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir. (...)[1].

Na hipótese, com fundamento no que foi apurado pela Controladoria-Geral da União na Nota Técnica n. 2119/2017/NAE/PA/REGIONAL/PA , o MPF aponta violação ao caráter competitivo da licitação sob os seguintes aspectos, que se passa a examinar de forma individualizada:

- Vedação a participação de empresas em consórcio sob qualquer forma sem justificar a proibição

O artigo 33 da Lei n. 8666/93 estabelece que:

> Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:
>
> I- comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
>
> II- indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender as condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;
>
> III- apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômicofinanceira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva

> participação, podendo a Administração estabelecer, para cada consórcio, um acréscimo de 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante
>
> individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;
>
> IV- impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;
>
> V- responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na da execução do contrato.
>
> ...
>
> Par. 2º. O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo".

No caso, de fato, o item 7.2.1 do edital (ID n. 3851208 – pag. 04) proíbe a participação de empresas na forma de consórcio.

A restrição ora mencionada, desborda da faculdade prevista no artigo 33 da Lei 8666/93, acima, haja vista que a questão posta não se insere unicamente no âmbito da discricionariedade administrativa como defendem os requeridos, tendo em vista que a irregularidade decorre não da proibição em si, mas da falta de motivação do ato administrativo.

Em outras palavras, ainda que a permissão ou proibição de participação de empresas em consórcio se trate de opção do administrador, não pode o Poder Público se olvidar de apresentar a devida justificativa, em cada caso concreto.

A propósito da matéria, o Tribunal de Contas da União fixou o entendimento de que não obstante ser possível o edital fixar a vedação de participação de consórcio de empresas, tal opção deve ser devidamente motivada, sob pena de restrição à competitividade (Acórdão 929/2017; Acórdão 2303/2015; Acórdão 3654/2012).

Sobre o assunto, o STJ, por ocasião do julgamento do REsp 1.624.224-RS (DJe 06/03/2018), relatado pelo Ministro Francisco Falcão, já teve oportunidade de se pronunciar. Do voto do Relator, extraio o seguinte trecho:

> Com relação à violação do artigo 33 da Lei n. 8.666/93, também se verifica que esta tese merece prosperar. O edital de licitação ora discutido restringiu a participação de empresas consorciadas no processo licitatório, sem qualquer justificativa, o que afronta expressamente o artigo 33 da Lei n. 8.666/93, além de frustrar o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa à administração pública.
>
> Cita-se, por esclarecedor e acertado, trecho da sentença de primeiro grau: [...]
>
> Segundo o art. 3º da Lei 8.666/93, "A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a

administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos". Atendendo ao princípio da isonomia e da proposta mais vantajosa, considerando que o Edital prevê a prestação de serviços diversos, não vejo motivos para se vedar a participação de empresas sob consórcio. Tal vedação não atende aos princípios norteadores da licitação; logo, deve ser afastada do Edital. Não se trata de critério discricionário do Administrador Público, mas de um princípio jurídico que deve ser mantido. Acresço que não consta no EDITAL nenhuma motivação jurídica e legal para se vedar a participação de consórcio de empresas; por conseguinte, entendo que também sob este aspecto o EDITAL é falho. (fl. 1.375)

A restrição ora mencionada, sem fundamentação, viola os princípios norteadores da licitação. O decisum ora recorrido, todavia, limitou-se a afirmar que:

[…] Está claro que se trata de avaliação de conveniência e oportunidade do Administrador Público, e só se justifica em obras públicas realmente extensas, grandiosas. Por certo, ainda que de alta complexidade, não é o caso dos serviços de limpeza pública e tratamento final em aterro sanitário de uma cidade de porte médio, se tanto. Descabe ao Judiciário, com base num juízo subjetivo, impor ao Administrador Público a admissão de consórcio.

Diante de tais fundamentos, constata-se que houve expressa afronta aos princípios basilares da administração pública, especialmente, os referentes à legalidade, impessoalidade e à moralidade, bem como a frustração da licitude do processo licitatório com a avença celebrada com a empresa Vega Engenharia Ambiental Ltda. para a prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos, varrição de ruas, e aterro sanitário, por meio de contrato de concessão de serviço público".

- exigências de apresentação de garantia da proposta em momento anterior à data definida para o recebimento e abertura dos documentos relativos à fase de habilitação no certame.

O item 8.2 do edital diz que a apresentação de garantia é obrigação prévia à participação assim como o não pagamento ou sua falta acarretariam a perda da qualidade de licitante e sua inabilitação (ID n. 3851208 – pag. 04).

Nessa hipótese, a doutrina destaca duas circunstancias relevantes de serem consideradas sobre o aspecto da restrição à competição: primeiro, a possibilidade de predeterminação dos candidatos, previamente conhecidos no momento em que a garantia fosse oferecida; segundo, a limitação dos recursos disponíveis do licitante, o que poderia inviabilizar a contratação.[2]

- exigência cumulativa de garantia de proposta e capital social mínimo e ausência de estudo técnico, no processo administrativo, que respaldasse a exigência de índice contábil superior ou igual a 1,50 cumulativamente com a exigência de índice de endividamento menor ou igual a 0,50.

O art. 31 da Lei de Licitações e Contratos prevê o seguinte:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I- balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II- certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III- garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e §1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no §1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Como visto, em se tratando de licitação para execução de obras ou serviços, é facultado à Administração optar por uma dentre as três modalidades de garantia prevista no par. 2º do art. 31, acima. A exigência cumulativa de duas os mais garantias configura excesso que restringe indevidamente a competitividade e não pode ser admitido. Nesse sentido, confira-se precedente do Superior Tribunal de Justiça:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREGÃO. LEIS NºS 8.666/93 E 10.520/02. CUMULAÇÃO DE EXIGÊNCIAS. IMPOSSIBILIDADE (ARTIGO 31, § 2º DA LEI DE LICITAÇÕES). I - À licitação modalidade pregão, aplicam-se, subsidiariamente, disposições da Lei nº 8.666/93. II - O artigo 31, § 2º da Lei de Licitações determina que a Administração eleja um dos três requisitos, na fase de habilitação, em termos de exigência de comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa licitante, para depois estabelecer que tal requisito também será suficiente a título de garantia ao contrato a ser posteriormente celebrado. III - Ao cumular dois requisitos, um na fase de habilitação, outro na fase do contrato, a Administração culminou por afrontar o supracitado dispositivo da Lei nº 8.666/93, deixando ainda de observar o disposto no artigo 5º, I da Lei nº 10.520/02, devendo ser garantida à empresa recorrente, a não exigência da garantia na fase do contrato. IV- Recurso parcialmente provido. (REsp 822.337/MS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/05/2006, DJ 01/06/2006, p. 168).

Note-se que a vedação à cumulação de garantias não distingue as fases de habilitação e contratação, haja vista o teor do par. 5º do art. 31, alhures, que, ao tratar dos requisitos de habilitação, refere expressamente à "*avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação*". Nesse sentido, confira-se excerto do voto condutor do julgamento do Resp 822.337, transcrito acima, ao tratar do art. 31 da Lei n. 8.666/93:

Veja que tal artigo, em seus incisos I a III, dispõe sobre as espécies de documentação pertinentes à demonstração da qualificação econômico-financeira, e mais adiante, em seu parágrafo 2º (esse que nos interessa), é específico no que diz respeito à licitação relativa a compras para entrega futura e na execução de obras e serviços (caso dos autos), sendo absolutamente incisivo no sentido de que o que for estabelecido pela Administração a título de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes, também servirá para garantia ao adimplemento ao contrato a ser celebrado.

Ou seja, num primeiro momento, a legislação permite que a Administração eleja um daqueles fatores como suficientes à demonstração da qualidade econômico-financeira, para depois, num outro momento, determinar que ele também seja o garantidor do contrato a ser assinado. Não restam dúvidas.

Fixada esta premissa, vê-se que o edital estabeleceu dupla garantia ao exigir dos concorrentes a apresentação garantia prévia como condição de participação (item 8.2), além de comprovação de capital social mínimo no momento da habilitação (item 13.2.3, *b*), em clara exorbitância de exigências violadora do caráter competitivo da licitação.

No mais, nos termos do art. 31, par. 5º da Lei de Licitações, a comprovação da boa situação financeira da empresa deve ser feita de forma objetiva, mediante cálculo de índices contábeis "*devidamente justificados no processo administrativo da licitação*", porém, no caso, muito embora o item 13.2.3.*d.* do edital tenha indicado os índices contábeis a serem observados (ID 3851236 – pag. 01/02), a análise técnica da CGU sobre a documentação pertinente à fase interna a licitação aponta que nada há no processo para justificar a metodologia de cálculo escolhida, o que também viola a norma de regência das licitações e, via de consequência, oferece restrição indevida ao caráter competitivo por agregar exigência excessiva quanto à qualificação das concorrentes.

- exigência de apresentação de quitação de tributos e contribuições federais.

Quanto à regularidade fiscal, o item 13.2.2.d, do edital prevê que a prova da regularidade para com a Receita Federal far-se-ia por meio de Certidão Conjunta de Dívida Ativa da União e **Quitação** de Tributos e Contribuições Federais (ID n. 3851236 – pag. 01).

Ocorre que tal exigência não está prevista expressamente no art. 29 da Lei n. 8.666/93, que diz:

> Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011)(Vigência)
>
> I- prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
>
> II- prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
>
> III- prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
>
> IV- prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
>
> V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

Nesse caso, conforme entendimento já pacificado pelo Tribunal de Contas da União, como prova da regularidade basta a apresentação de certidão, sendo desnecessária a prova da quitação (Acórdãos n. 2.081/2007 e 1.265/2010 – Plenário TCU).

- exigência de que a retirada do edital, impugnações e solicitações de esclarecimentos fossem feitas de forma presencial na sede da CPL da Prefeitura Municipal de Belém.

Sobre estes pontos, observa-se que, de fato, os itens 2.1, 11.5 e 24.1 do edital impuseram que se fizesse a retirada do edital, solicitações de esclarecimentos e interposição de recursos exclusivamente junto à sede da Prefeitura Municipal de Belém, sem possibilitar sequer a comunicação via postal, fax ou e-mail. É inegável que tais exigências dificultaram sobremaneira a participação de empresas de outros Estados na licitação, circunstância suficiente para caracterizar a restrição indevida à competitividade, notadamente quando a tecnologia, cada vez mais presente, fornece tantas e variadas ferramentas de comunicação. Não por outra razão, o Tribunal de Contas da União já firmou jurisprudência repudiando cláusulas dessa natureza (Acórdão 1522/2006-TCU-Plenário e Acórdão 3192/2016-TCU-Plenário). Mesmo à época da realização do certame – 2009 – fax e e-mail já eram ferramentas amplamente utilizadas e, sem previsão legal de vedação do seu uso,

nada justifica a opção editalícia.

- Obrigatoriedade de realização de visita técnica a ser efetuada em data única e restrita ao responsável técnico da licitante, em data e local único. Limitação do prazo útil para participação das licitantes.

No item 9.1, o Edital previu a obrigatoriedade de a licitante apresentar Atestado de Visita Técnica expedido pelo Município de Belém, através da Secretaria Municipal de Urbanismo – SEURB, atestando que o responsável técnico da empresa percorreu o local de realização dos serviços licitados, além de Declaração de Visita Técnica, assinada pelo responsável técnico da empresa licitante, declarando o conhecimento de todas as informações técnicas e condições locais necessárias ao cumprimento do objeto.

O item 9.2 exigiu que a realização da visita técnica fosse realizada junto ao técnicos da SEURB no local da obra, contudo, o Edital não informou o endereço da obra. Para além, o item 9.3 previu que a visita técnica deveria ser realizada em data e locais únicos (02 de março de 2009, às 08 horas).

Por outro lado, o aviso de licitação foi publicado no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Estado do Pará e Jornal Diário do Pará em 18 de Fevereiro de 2009, isto é, na quarta-feira anterior ao feriado de carnaval, ao passo que a Prefeitura de Belém decretou facultativo os expedientes dos dias 23 e 25 de fevereiro daquele ano.

De fato, tais regras e exigências, consideradas em conjunto, tiveram o condão de restringir o caráter competitivo do certame. Vejamos.

Com efeito, muito embora a visita técnica encontre respaldo no Art. 30, inciso III da Lei 8.666/93, não configurando, em si, fato a comprometer a competitividade do certame, também é verdade que tal designação deve ser adotada excepcionalmente, apenas quando imprescindível para o bom andamento da licitação e execução do objeto. Isto porque possibilita o conhecimento prévio dos participantes, o que potencializa a restrição da competitividade por meio de conluios entre eles.

Por outro lado, o entendimento do TCU é no sentido de que não cabe a Administração obrigar ao comparecimento ao local dos serviços como condição de habilitação, sendo suficiente a exigência de Declaração do licitante de que conhece as condições locais para execução do objeto (Acórdãos 1842/2013 e 234/2015, dentre outros).

No caso, chama atenção que a visita técnica foi agendada para data e horário único, quando o mais adequado e usualmente adotado pela Administração é designar um período para que as licitantes interessadas procedam à vistoria obrigatória do local da obra.

Lado outro, a designação de visita em data e horário único permitiu o conhecimento prévio das licitantes interessadas pela Administração, bem como entre as próprias licitantes. O conhecimento prévio do universo de concorrentes, antes do momento de abertura dá margem para manobras de controle e direcionamento do processo licitatório.

Se não bastasse, na prática, as empresas interessadas em participar da licitação tiveram apenas 4 dias úteis para adquirir o edital – cujo meio imposto no edital exigiu comparecimento pessoal -, tomar conhecimento da visita técnica e designar responsável técnico para acompanhar a visita.

Além disso, a falta de publicidade prévia sobre o local da obra, mormente quando as licitantes tiveram apenas 4 dias úteis para obter o edital e se prepararem para visita técnica, sem dúvida, é fator apto a restringir a competitividade.

Diante desse contexto, resta claro que a forma como foi conduzido o procedimento preparatório a abertura do certame ensejou restrição da competitividade do processo licitatório, revelando-se totalmente irrazoável a postura da Administração Municipal em designar visita técnica em dia e horário único, logo após a semana de carnaval, o que implicou em tempo exíguo para as licitantes interessadas adotarem as medidas necessárias a satisfação da exigência de visita técnica, revelando claro intuito de limitar a participação de empresas interessadas, frustrando a sua competitividade, mormente a considerar o intervalo de tempo entre a visita técnica e a data de abertura do certame – 24 de março de 2009. Não a toa a SBC foi a única licitante a comparecer na data de abertura das propostas.

No mais, a Nota Técnica da CGU aponta que o mesmo *modus operandi* em relação a Tomada de Preços n. 012/2009, cujo objeto foi a Contratação de empresa de engenharia para gerenciamento e supervisão das obras de urbanização da Sub Bacia II da Estrada Nova, em que a SBC também foi a única participante e sagrou-se vencedora.

- **Simulação de visita técnica**

Reforça a constatação de direcionamento da licitação e o objetivo de, desde o início, direcionar o objeto à SBC, o fato de que as visitas técnicas nas Tomadas de Preço n. 011/2009 (Bacia do Paracuri) e 012/2009 (Sub Bacia II da Estrada Nova) terem sido designadas para a mesma data – 02 de março de 2009, às 08 horas – e ambas realizadas pelo responsável técnico da SBC à época, réu no presente feito, Sr. PAULO FERNANDO COLARES DE OLIVEIRA VIEIRA, conforme atestados de Visita Técnica assinados pelo Secretário Municipal de Urbanismo e Declarações de Visita Técnica (ID 3851359 pag. 03/04).

Ora, não poderia a visita técnica ser realizado pelo mesmo profissional da SBC, no mesmo dia e horário, nas duas localidades, mormente considerando a distância entre elas, de aproximadamente 15 quilômetros. Assim, resta claro que, ou a visita técnica fora realizada fora do horário previsto no edital, ou houve simulação de visita técnica, em relação a uma das obras. Em qualquer dos casos, não poderia a SBC ter sido habilitada nessa etapa nas duas licitações, sob pena de violação expressa de norma editalícia e/ou do princípio da isonomia, o que reforça o ímpeto administrativo de direcionar os certames à referida empresa.

- ***Vícios na fase de julgamento da Licitação***

Quanto à fase de julgamento da licitação, a NT 2119/2017 aponta, ainda, que a proposta da SBC, antiga Varanda, não atendeu aos requisitos previstos no Edital no tocante a qualificação técnica, e ainda assim, sua proposta foi aprovada (ID n. 3851169 – pag. 01).

Conforme consta na NT 2119/2017, a empresa Varanda Sistema Habitação LTDA apresentou em sua proposta técnica somente o responsável técnico da empresa para exercer a função de Engenheiro Supervisor. Informando que *"os demais integrantes da equipe serão tempestivamente contratados para assumir as funções exigidas pelo Termo de Referência de acordo com o cronograma(...)".*

Tal proposta, contudo, contrariou o Edital. Vejamos.

O item XIV trata dos documentos exigidos na proposta técnica (ENVELOPE 2). Neste tópico, o item 14.1, o edital exigiu que as propostas técnicas contivessem, **no mínimo**, dentre outros, a "Experiência da empresa e Equipe Técnica" - Item 14.1.3 (ID n. 3851236 – pag 3).

O item 14.2.3, alínea 'b', que trata da experiência da equipe técnica, preleciona:

> Apresentação da relação nominal dos profissionais de nível superior da equipe técnica mínima, com seus respectivos currículos, atestados de responsabilidade técnica, acompanhado da autorização do técnico e indicação da função que lhe será atribuída.

O mesmo item exige que a **equipe técnica mínima** seja composta por Engenheiro Supervisor de Obras, Engenheiro Residente e Engenheiro/Arquiteto Sênior, que tais profissionais deverão possuir vínculo empregatício com a licitante, e que deveria ser apresentada declaração formal de cada elemento da equipe técnica de nível superior, concordando com a sua indicação para participar dos trabalhos objeto da presente licitação.

Ainda, no termo de Referência, item 5, consta a seguinte determinação: *"A equipe técnica de nível superior básica deverá ser composta por um Engenheiro Supervisor de Obras, um Engenheiro Residente e um Engenheiro Sênior, que deverão atuar durante toda a vigência do contrato (...) e possuir vínculo permanente com a licitante (funcionário, sócio ou diretor) na data da entrega da proposta"* (ID n. 3851374 - pag. 02).

Sobre o critério de avaliação da equipe técnica, já inserida na etapa de julgamento das propostas das licitantes, o item 16.2.4 (ID 3851281 – pag. 02) trouxe a seguinte redação:

> "A Equipe Técnica, para efeito de atribuição de notas aos itens 2 e 3 da Tabela II, serão consideradas os currículos dos técnicos alocados ao serviço, cuja experiência deverá ser demonstrada através de atestados acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico emitidos pelo CREA, atribuindo-se a cada um de seus membros notas de acordo com o Quadro de Qualificação Técnica da Equipe"

Portanto, extrai-se das regras do Edital que era condição imprescindível da proposta das licitantes a apresentação da equipe técnica mínima, composta por um Engenheiro Supervisor de Obras, um Engenheiro Residente e um Engenheiro/Arquiteto Sênior, bem como que a obtenção de maior ou menor pontuação para o item "Qualificação Técnica da Equipe, com atribuições e responsabilidades dos membros da equipe", se refere a análise dos trabalhos apresentados por aquela equipe técnica mínima, incluindo currículos, atestados fornecidos, experiências em trabalhos similares ao objeto licitado, e demais comprovantes de qualificação dos engenheiros.

Desse modo, a não apresentação da equipe técnica mínima deveria, segundo as regras do Edital, levar a inabilitação da proposta da licitante. Todavia, em total descompasso ao Edital, a empresa teve sua proposta técnica avaliada pela Comissão Permanente de Licitação, conforme Relatório de Avaliação das Propostas, item 1.3.2, com a seguinte análise: *"apenas um profissional foi apresentado, pelo licitante, como*

participante de uma equipe técnica a ser formada para a execução do objeto dessa licitação. Sendo assim, conceituamos esse item como regular, obtendo 24 (vinte e quatro) pontos" (ID n. 3851448 – pag. 02).

Ou seja, muito embora a CPL tenha reconhecido o vício na proposta da VARANDA, ante a ausência de apresentação da equipe técnica mínima, requisito essencial exigido no Edital (frise-se), desprezou o vício existente, atribuindo pontuação segundo as regras de julgamento da proposta do ponto de vista técnico, e interpretando o vício como sendo um critério de atribuição de pontos à proposta, sem qualquer amparo no Edital. De fato, a exigência de equipe mínima consubstanciou exigência essencial da proposta, e não critério para atribuição de pontuação, logo, não poderia ter sido utilizada para tão somente descontar pontos no item pelo não cumprimento das exigências do edital, e sim para fins de inabilitação da licitante.

Com razão, portanto, a CGU, pois houve franca violação ao princípio da vinculação ao edital, por meio da qual uma proposta que não atendia aos requisitos mínimos da Tomada de Preços foi habilitada, evidenciando claro intuito de favorecimento da única licitante participante do certame, a requerida SBC.

3.5- Da responsabilidade dos agentes e subsunção à Lei n. 8.429/92.

Quanto à prática de improbidade administrativa na espécie, o MPF manifesta-se nos seguintes termos na petição inicial:

> "No feito em comento, o cerne é a verificação de supostas irregularidades cometidas no bojo da Tomada de Preços n° 11/2009, que chegou a resultados ilícitos e previamente acordados entre os participantes e o prefeito à época, no intuito de privilegiar a empresa VARANDA SISTEMAS DE HABITAÇÃO LTDA. (atual SBC SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO LTDA.), que tinha seu quadro societário **composto por ELAINE BAIA PEREIRA, ILZA BAIA PEREIRA e CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA.**
>
> Com efeito, a prova documental que baseia a presente Ação Civil Pública aponta a existência de inclusão de cláusulas restritivas comprometedoras do caráter competitivo que deve lastrear as licitações públicas com o claro intuito de direcionar o resultado do certame para beneficiar a empresa de propriedade dos ora requeridos."

De fato, o acervo probatório aponta para o fato de que DUCIOMAR COSTA adquiriu a SBC em favor da sua companheira ELAINE PEREIRA já com objetivo de, valendo-se das prerrogativas de Prefeito Municipal, destinar contratos administrativos à pessoa jurídica, através de direcionamento de licitações, que tal direcionamento ocorreu em relação a Tomada de Preços n. 011/2009, e que os requeridos ILZA PEREIRA e CÉLIO ARAÚJO não só tinham ciência do esquema ilícito, como também dele se beneficiaram, eis que são comprovadamente pessoas de confiança de DUCIOMAR COSTA e ELAINE PEREIRA, e figuraram como sócios da SBC, o primeiro ao longo do procedimento licitatório e também durante uma parte da execução contratual, e a segunda a partir de agosto de 2009, quando ainda estava em vigor o contrato administrativo

As condutas descritas no item 3.4, praticadas ao longo da licitação, são suficientes para caracterizar a prática de condutas violadoras da competitividade no processo da Tomada de Preços, seja na inclusão de cláusulas restritivas no edital, seja pela manifesta violação ao princípio da vinculação ao Edital,

demonstrando claro favorecimento/direcionamento em favor da empresa SBC em todas as etapas da licitação.

Ainda que isoladamente consideradas, as condutas acima descritas poderiam claramente configurar a prática dos atos de improbidade administrativa. Entretanto, o *modus operandi* desborda da mera inobservância de regras do Edital pelo setor competente, atraindo a responsabilidade do próprio ocupante da Chefia do Executivo Municipal, senão vejamos.

Como já observado em diversas oportunidades nesta sentença, a questão relativa à inclusão de cláusulas restritivas da competitividade e o favorecimento da empresa requerida no decurso do processo da Tomada de Preços 011/2009 são *modus operandi* para a consecução do **verdadeiro ato de improbidade que o MPF busca coibir** por meio desta ação, **que é a existência de um grupo de pessoas que, movidas sob a coordenação/liderança de DUCIOMAR GOMES DA COSTA, então Prefeito do Município de Belém, se alternava entre o exercício de cargos públicos de livre nomeação e a composição do quadro societário de diversas empresas, criadas e/ou alavancadas com o único interesse de obter contratos administrativos por meio dos quais os membros da organização pudessem também usufruir de recursos públicos. Significa dizer, pessoas jurídicas criadas ou adquiridas, cujos sócios guardavam vínculo pessoal ou tiveram vínculo funcional com o então Gestor Municipal, através do direcionamento dos certames, com o propósito de prestar serviços à Prefeitura Municipal de Belém.**

Nesse sentido, para além de tudo quanto foi apresentado alhures, a Nota Técnica n. 2230/2017/NAE/PA/REGIONAL/PA (ID n. 3852272), que tem por objeto exatamente a "análise do favorecimento de processos licitatórios a empresas ligadas/controladas pelo ex-Prefeito de Belém, Duciomar Gomes da Costa", informa o seguinte:

> "Tendo em vista as investigações conduzidas no bojo do processo nº. 7168-66.2016.4.01.3900, que tramita na 3ª Vara Federal de Belém, esta Controladoria-Geral da União procedeu a levantamentos acerca das seguintes empresas: SBC Sistema Brasileiro de Construção Ltda (56.002.835/0001-35); Metrópole Construção e Serviços de Limpeza Ltda (07.815.383/0001-03); B.A. Meio Ambiente Ltda (07.593.016/0001-02); I9 Mais Serviços de Comunicação EIRELI – ME (09.187.569/0001-82).
>
> "A análise de seus quadros societários, bem como do cadastro de funcionários apresentados por cada uma na Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, associada a graves constatações apontadas por esta Controladoria em diversos trabalhos, reforçam o entendimento de que tais empresas foram criadas e/ou administradas com o único propósito de contratar com o município de Belém.
>
> "Muitos desses contratos, conforme detalhado a seguir, foram oriundos de licitações direcionadas, que favoreceram as empresas investigadas e permitiram que elas fossem beneficiadas com contratos que somaram mais de R$ 500 milhões em apenas 8 anos.
>
> "À frente de todas essas empresas estão pessoas relacionadas ao ex-Senador da República e ex-prefeito de Belém, Duciomar Gomes da Costa. Além de ligações que serão detalhadas mais à frente, todos os sócios das empresas investigadas apresentaram, em comum, vínculos com a administração pública municipal enquanto Duciomar Costa era prefeito, conforme se observa no diagrama abaixo."

O diagrama juntado (ID n. 3852272 – pag. 02) oferece um panorama mais abrangente, no qual a presente ação é uma pequena fração, ante o intrincado fluxo de personagens, sejam agentes públicos, sejam empresas e/ou seus sócios e representantes legais.

Dessa forma, entendo que o conjunto dos fatos provados na ação, considerando ainda o contexto maior a que se inserem, faz prova suficiente dos atos de improbidade administrativa atribuídos ao requeridos na petição inicial, isto porque restou provado que:

> - A SBC foi adquirida em 2007 com participação ativa de DUCIOMAR COSTA, quando este estava no exercício do primeiro mandato como Prefeito de Belém, em favor de sua companheira ELAINE PEREIRA, a qual na época da aquisição declarou rendimentos anuais de apenas R$ 30.628,70 (ano base 2007), não possuindo sequer capacidade financeira e patrimonial para tal, exercendo, desde então, controle administrativo e societário da pessoa jurídica em tela; com participação societária de ILZA PEREIRA e CÉLIO ARAÚJO.
>
> - A SBC, ELAINE PEREIRA, ILZA PEREIRA e CÉLIO DE SOUZA experimentaram aumento patrimonial fora do comum no período em que foram executados tais contratos administrativos, na gestão do ex prefeito DUCIOMAR COSTA.
>
> - A SBC entabulou diversos contratos administrativos com a Prefeitura de Belém, todos objeto de investigação em razão de fortes indícios de direcionamento, e especificamente em relação a Tomada de Preços n. 011/2009, há prova nos autos de que houve direcionamento do certame em favor da SBC, conforme visto alhures;
>
> - Que a SBC, inobstante ser integrada a partir de 2007 por sócios que não demonstravam qualquer experiência e expertise na área empresarial e especialmente no ramo da construção civil, eis que antes ocupavam cargos em comissão na prefeitura de Belém – chamando atenção nesse ponto, especialmente, a situação de CÉLIO DE SOUZA, que exerceu várias funções públicas de coletor de lixo domiciliar e varredor de rua na Prefeitura de Belém – foi agraciada com diversos contratos administrativos junto à Prefeitura de Belém, para execução/supervisão de obras públicas de notável complexidade e infraestrutura, em curto intervalo de tempo após passar a ser controlada pelas pessoas ligadas a DUCIOMAR COSTA.

Assim, no caso dos agentes públicos, a responsabilidade de DUCIOMAR GOMES DA COSTA decorre do próprio exercício do cargo de Prefeito Municipal que lhe permitia supervisionar e controlar a gestão dos contratos de obras públicas de toda a Administração Municipal, inclusive o contrato decorrente da TP 011/2009, firmado com a empresa SBC SISTEMA BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO LTDA que, como visto há pouco, foi beneficiada por um processo licitatório restritivo da competitividade e dirigido para seu favorecimento.

Para além disso, DUCIOMAR GOMES DA COSTA é o sujeito central, ao redor de quem orbitam todos os demais requeridos:

> ELAINE BAIA PEREIRA, que desde ao menos 2007 é companheira de DUCIOMAR COSTA, detém controle societário da SBC e experimentou aumento de patrimônio exponencial durante a gestão de DUCIOMAR COSTA, por conta de diversas licitações no âmbito da Prefeitura de Belém vencidas pelas empresas das quais adquiriu propriedade a partir de 2007, especialmente ao

caso, a SBC, **a qual foi adquirida com participação ativa do ex prefeito.**

ILZA BAÍA PEREIRA, que é cunhada de DUCIOMAR e com quem divide a residência; que exerceu cargo de confiança na Secretaria Municipal de Saúde de Belém, entre 2005 e 2008 como chefe de contabilidade e que compôs/compõe o quadro societário das empresas I9+ SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO LTDA, Metrópole Construção e Serviços de Limpeza Ltda, SBC Sistema Brasileiro de Construção LTDA e SGP Comunicações e SERVIÇOS LTDA – ME, compartilhando a sociedade com sua irmã, Elaine Baia, CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA e Márcio Barros Rocha. No período em que passou a compor o quadro societários das pessoas jurídicas, ILZA BAIA apresentou uma multiplicação patrimonial declarada de 25 vezes no período. Cabe ressaltar, ainda, que a requerida foi condenada no bojo da ação n. 1003292-52.2017.4.01.3900, que reconheceu direcionamento da Concorrência Pública n. 006/2009 à empresa I9+ SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO LTDA, da qual era sócia.

CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA, comprovadamente pessoal de extrema confiança de DUCIOMAR COSTA, já figurou ou figura como sócio de empresas controladas de fato pelo ex prefeito e sua companheira, a exemplo da SBC, METRÓPOLE e ST ENGENHARIA, e curiosamente, exerceu diversos vínculos formais com a Prefeitura de Belém na época da gestão de DUCIOMAR. Consta na investigação que enquanto sócio da empresa VARANDA, o requerido exerceu as funções de varredor de rua, auxiliar de escritório e coletor de lixo domiciliar em vínculos formais que mantinha com a Prefeitura Municipal de Belém (Secretaria Municipal de Saneamento) e com a empresa Metrópole Construção e Serviços de Limpeza Ltda, da qual também era sócio, ostentando patrimônio que se multiplicou em 67 vezes, entre 2006 e 2015.

Este breve apanhado não deixa dúvidas quando à existência dos vínculos pessoais entre os agentes, que tem como ponto central, a pessoa de DUCIOMAR GOMES DA COSTA, na casa de quem foram encontrados diversos arquivos relativos a todas as empresas investigadas, mantidos de forma bastante organizada, conforme acervo probatório produzidos nos processos n. 1003292-52.2017.4.01.3900 e 1013198-95.2019.4.01.3900, já julgados por este Juízo.

Quanto ao elemento subjetivo das condutas, o dolo de DUCIOMAR GOMES DA COSTA e ELAINE PEREIRA fica evidenciado pela prova cabal de que o primeiro atuou para que a SBC fosse adquirida por sua companheira, já com o escopo de, valendo-se da posição de Prefeito, direcionar processos licitatórios a essa pessoa jurídica, como efetivamente ocorreu em relação a Tomada de Preço 011/2009, configurando verdadeiro uso da máquina pública para lograr proveito pessoal, por meio de apropriação privada de recursos públicos por parte de ambos, inclusive de origem federal, ficando provada a atuação concertada do casal para atingir o fim ilícito.

Quanto ao requeridos CÉLIO ARAÚJO e ILZA PEREIRA, sua responsabilidade advém exatamente, da participação no quadro societário da empresa SBC, com o que colaboraram de forma consciente e pactuaram na manutenção e exercício de atividades de pessoa jurídica voltada exclusivamente para a obtenção de vantagens ilícitas mediante contratos viciados com a Administração Pública Municipal. Assim, para os fins a que se destina esta ação, pouco importa se os particulares atuavam ou não em atividades de gestão, porquanto sua simples presença no quadro societário já é suficiente para caracterizar o elemento

subjetivo da conduta, na condição de beneficiados com o ato de improbidade (artigo 3o. da LIA).

Nesse ponto, não custa lembrar que a empresa SBC foi aberta em 10/10/2007, porém, até 2008, não possuía nenhum empregado cadastrado na RAIS, o que ratifica a alegação de que suas atividades estão diretamente relacionadas à abertura do processo licitatório pela Prefeitura Municipal de Belém, no qual foi favorecida.

Por fim, é necessário mencionar que a defesa dos demandados concentrou-se basicamente sobre as questões relacionadas à restrição da competitividade no bojo do processo licitatório e na tentativa de desvincular a atuação dos demandados daqueles atos, contudo, não lograram êxito em produzir provas capaz de refutar as constatações feitas pela CGU e Receita Federal. Por outro lado, considerando que a Tomada de Preços n. 011/2009 foi apenas o palco em que agentes públicos e particulares requeridos atuaram na satisfação de seus interesses, ao descuidarem de impugnar especificamente a existência dos estreitos vínculos pessoais, a alternância na ocupação de cargos públicos *ad nutum* e na composição do quadro societário de diversas empresas organizadas e coordenadas por DUCIOMAR GOMES DA COSTA durante sua gestão, os requeridos não se desincumbiram de seu ônus probatório, nos termos do art. 373, II, do NCPC.

Assim, não se pode negar que a presença de tais vínculos denotam a existência da associação ilícita acima descrita, da mesma forma que evidenciam a finalidade ilícita para a qual a empresa requerida foi criada, bem assim, a prática de condutas violadoras da competitividade, o favorecimento na contratação e o direcionamento de serviços, independentemente da comprovação ou não da execução dos serviços, circunstâncias que, conjugadas, caracterizam a prática de atos de improbidade administrativa, na forma como requerido na inicial, independente da execução ou não do objeto contratado.

Pelas mesmas razões os pagamentos efetuados em favor da empresa SBC na execução o contrato com a Administração Municipal é suficiente para caracterizar o prejuízo ao erário, notadamente porque, sem parâmetros objetivos para a escolha da empresa vencedora do certame, toda a execução contratual carece de legalidade, em franca violação aos princípios da impessoalidade e moralidade. Melhor dizendo, tratando-se de contratação viciada desde a fase interna da licitação, não há quaisquer elementos para demonstrar a capacidade técnica da empresa requerida para desenvolver as atividades para as quais foi contratada, o que de forma específica, também viola o meta-príncípio da supremacia do interesse público, configurando *dano in re ipsa,* mormente diante do comprovado vínculo de parentesco entre o então gestor municipal e as sócias da pessoa jurídica vencedora do certame e, que, posteriormente, veio a ser contratada pelo ente público municipal.

Quanto ao mais, observo que a orientação jurisprudencial das turmas que compõem **a Primeira Seção desta Corte firmou-se no sentido de que o dano decorrente de fraude a processo licitatório é presumido**, uma vez que o prejuízo decorre da impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta, sendo desinfluente a prestação do serviço contratado.

> ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. FRACIONAMENTO INDEVIDO DE LICITAÇÃO. FRUSTRAÇÃO DE COMPETITIVIDADE. DANO AO ERÁRIO E PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE. OCORRÊNCIA. MEMBRO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO MUNICIPAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL, RESTABELECER A SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU, QUE RECONHECEU A PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO E A SITUAÇÃO IRREGULAR DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. 1. Pretende a União restabelecer a condenação de Paulo Eduardo

Martins por ato de improbidade administrativa, com a consequente condenação de ressarcimento ao erário. 2. Em vez de realizar a licitação na modalidade Tomada de Preços, compatível com os valores do convênio, a Comissão Licitante do Município de São José da Laje fracionou o objeto da licitação, de modo a tornar possível a adoção da modalidade convite, em dois procedimentos apartados - convite nº 016/2002, para aquisição do veículo tipo Van, e o convite nº 17/2002, para aquisição dos equipamentos odontológicos para a ambulância, permitindo, assim, a escolha das empresas participantes dos certames. Após realização de auditoria, constataram-se diversas irregularidades no procedimento licitatório. 3. Da análise dos autos, observam-se presentes elementos concretos aptos a infirmar as conclusões adotadas no acórdão recorrido, através de simples valoração da prova produzida nos autos, o que afasta a incidência da Súmula 7/STJ. 4. Os autos reforçam a irregularidade apontada. Isso porque, quando levado em consideração o fato de que a empresa DIVEPEL - Distribuidora de Veículos e peças Ltda. participou de ambos os procedimentos licitatórios (convite 016/2002 e convite 017/2002), sendo convidada pela comissão licitante, evidencia-se a possibilidade de procedimento licitatório único, a fim de garantir o melhor preço. A situação denota não só a existência de empresa que forneça ambos os objetos, como também o expresso conhecimento do fato por parte da Comissão Licitante. 5. Tudo isso leva à conclusão inafastável da ocorrência de ato ímprobo, uma vez que a Comissão Licitante, a fim de frustrar a competitividade da licitação e os princípios que regem o tema, fracionou o procedimento, ensejando dano ao erário. 6. O STJ possui o entendimento de que, em casos como o ora analisado, o prejuízo ao erário, na espécie (fracionamento de objeto licitado, com ilegalidade do procedimento licitatório), que geraria a lesividade apta a ensejar a nulidade e o ressarcimento ao erário, é in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta. Precedente: REsp 1.280.321/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 9.3.2012. 7. Recurso Especial provido para, em consonância com o parecer ministerial, restabelecer a sentença proferida em primeiro grau, que reconheceu a prática de ato ímprobo e a situação irregular do procedimento licitatório. (REsp 1.622.290/AL, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 6/12/2016, DJe 19/12/2016)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, VIII, DA LEI N. 8.429/1992. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. DANO IN RE IPSA À ADMINISTRAÇÃO. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA. 1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Segundo entendimento consolidado no âmbito das Turmas que compõem a Primeira Seção, o prejuízo decorrente da dispensa indevida de licitação é presumido (dano in re ipsa), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta, não tendo o acórdão de origem se afastado de tal entendimento. 3. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório, esbarrando na dicção da Súmula 7 do STJ, salvo quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas. 4. Hipótese em que, muito embora o Tribunal de origem tenha excluído as demais sanções impostas no primeiro grau de jurisdição,

fixou a multa civil prevista no art. 12, II, da LIA em 5 remunerações mensais atualizadas, louvando-se nas peculiaridades da questão, notadamente no dano presumido causado à administração pública, inocorrendo qualquer laivo de violação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. 5. Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp 1.499.706/SP, minha relatoria, PRIMEIRA TURMA, DJe 14/03/2017).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, VIII, DA LEI N.8.429/1992. LICITAÇÃO. FRAUDE. DANO IN RE IPSA À ADMINISTRAÇÃO. CONDENAÇÃO.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo n. 3).

2. Segundo entendimento consolidado no âmbito das Turmas que compõem a Primeira Seção, o prejuízo decorrente da fraude a certame licitatório é presumido (dano in re ipsa), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta.

3. No caso, o Tribunal de origem, a despeito de reconhecer a conduta ímproba e o seu elemento subjetivo, afastou a condenação pelo art.

10 da Lei de Improbidade Administrativa, louvando-se no fato de que o serviço em comento foi efetivamente prestado, circunstância desinfluente para a aplicação das sanções previstas na LIA.4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1737731/SC, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/10/2020, DJe 01/12/2020)

Dito isto, a mera contratação da empresa requerida, independentemente dos serviços que tenha ou não prestado, é bastante para gerar, no caso concreto, o dano ao patrimônio público correspondente ao montante dos recursos públicos federais que lhe foram destinados qual seja, no valor de R$1.470.074,64 (Um milhão, quatrocentos e setenta mil, setenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos), bem como o enriquecimento sem causa dos envolvidos, cujos recursos foram provenientes do Ministério das Cidades.

E mais, não obstante a **possibilidade de adoção da teoria do dano in re ipsa**, consoante precedentes do STJ supracitados, em razão da prática de improbidade administrativa enquadrada no artigo 10, inciso VIII da LIA, os atos ímprobos perpassam da mera configuração do dano ao erário e violação a princípios da Administração Pública, tendo o condão de caracterizar a modalidade mais grave de improbidade administrativa, **a que causa enriquecimento ilícito,** na medida em que a fraude no processo licitatório e o direcionamento dos serviços contratados foram apenas instrumentos para uma verdadeira autodestinação de recursos públicos, haja vista que a licitante vencedora possuía em sua composição societária pessoas que mantinham ou mantiveram vínculo pessoal e funcional com o então gestor municipal.

Em suma, demonstrada a ilegalidade qualificada na conduta dos agentes, a participação, colaboração e os benefícios auferidos pelos particulares, bem como o dano ao erário decorrente, o caso é de se reconhecer a prática de ato de improbidade dos tipos que importam em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos princípios, configurando a ilegalidade qualificada que justifica a aplicação do estatuto da

improbidade, nos termos dos artigos 9º, caput, e XI, 10, I, VIII e 11, *caput,* da Lei n. 8.429/92.

No que diz respeito ao requerido PAULO FERNANDES COLARES DE OLIVEIRA VIEIRA, entendo que não há elementos suficientes para imputação de ato de improbidade administrativa, a míngua de prova de ligação direta ou indireta do requerido com o grupo liderado por DUCIOMAR COSTA e de que tinha ciência do direcionamento da licitação em favor da SBC, mormente porque atuava como mero funcionário da pessoa jurídica. Desta forma, ausente a prova do elemento subjetivo, não cabe a condenação buscada nesta ação.

- Das sanções.

As sanções cabíveis aos agentes ímprobos estão previstas no art. 12, da LIA, a saber:

> *Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).*
>
> *I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;*
>
> *II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;*
>
> *III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.*

Convém mencionar que a norma do *caput* do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa não obriga o magistrado a impor a integralidade das sanções ali previstas, devendo aferi-las sob critérios de

proporcionalidade, a depender das circunstâncias do caso concreto. Em outras palavras, deve-se buscar dentre as opções oferecidas pela lei a(s) pena(s) mais adequada(s) para reprimir no agente o ímpeto de voltar a agir fora da moralidade administrativa.

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, **julgo procedente em parte o pedido** para reconhecer a responsabilidade dos requeridos por infração aos artigos 9º, XI, XII, 10, I, VIII e 11, *caput,* da Lei n. 8.429/92, para condená-los às seguintes penas:

Quanto a DUCIOMAR GOMES DA COSTA, SBC SISTEMA DE CONSTRUÇÃO LTDA, ELAINE BAIA PEREIRA, ILZA BAIA PEREIRA e CÉLIO ARAÚJO DE SOUZA, condeno-os, nos termos do art. 12, I, da LIA, à perda dos valores acrescidos ilicitamente/dano, **em solidariedade**, no montante de R$ 1.470.074,64 (Um milhão, quatrocentos e setenta mil, setenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos), com incidência de correção monetária através da aplicação do IPCA-E e juros de mora, estes últimos a partir do evento danoso, nos termos do Manual de Cálculos da Justiça Federal, pagamento de multa civil de duas vezes sobre o valor do acréscimo patrimonial/dano e, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

DUCIOMAR GOMES DA COSTA, condeno-o, também, nos termos do art. 12, I, da LIA, dada sua condição de agente político e ex Chefe do Poder Executivo Municipal, a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito anos.

Improcedente a ação em relação a PAULO FERNANDES COLARES DE OLIVEIRA VIEIRA.

Aplicando o princípio da simetria, deixo de condenar os requeridos ao pagamento de custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 18, da Lei n. 7.347/85.

Mantenho a ordem de indisponibilidade decretada, observados os limites definidos pelas decisões proferidas em sede de agravo de instrumento.

Exclua-se da lide a petição inicial e os documentos juntados pelo MPF em duplicidade (ID 3855737 até 3856517).

Registre-se. Intimem-se.

Belém-PA, Data de assinatura no Sistema PJE

(assinado digitalmente)

Hind Ghassan Kayath

Juíza Federal da 2ª Vara

1 *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.* 16 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. P. 92-94.

2 *Idem.* P. 640, 940.