

ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

VARA ESPECIALIZADA EM AÇÕES COLETIVAS DA COMARCA DE CUIABÁ-MT

---

PROCESSO: 0022140-15.2006.8.11.0041

## SENTENÇA.

### 1. Relatório.

Cuida-se de *Ação Popular* ajuizada por **Gilmar Antônio Bruneto e Antônio Cavalcante Filho** em face de **Francisca Emília Santana Nunes, Lutero Ponce de Arruda, E.S. da Silva Comercio ME, R. F. L. O Carvalho, J. F. Industria Comercio e Serviços de Móveis Ltda-ME, M.L. da Costa Teixeira – Comércio e Serviços de Móveis-ME**, objetivando, entre outras pretensões, a anulação de despesas irregulares celebradas entre a Câmara de Vereadores de Cuiabá e as pessoas jurídicas rés.

Inicialmente distribuído a 20ª Vara Cível de Cuiabá, houve o declínio de competência para uma das Varas de Fazenda Pública (Id. 59457010 - Pág. 155).

O Juízo da 5ª Vara de Fazenda Pública da Capital suscitou conflito de competência (Id. 59457010 - Pág. 164), sendo definido a competência da 5ª Vara de Fazenda Pública da Capital (Id. 59457963 - Pág. 217).

O *decisum* de Id. 59457010 - Pág. 171, assentou a prejudicialidade do pedido de afastamento dos cargos dos requeridos **Francisca Emilia Santana Nunes e Lutero Ponce de Arruda** da Presidência da Câmara Municipal de Cuiabá e da Primeira Secretaria da Casa de Leis, respectivamente, ante a finalização da legislatura. O pedido de impedimento de recondução foi postergado para após a apresentação das contestações.

Além disso, foi determinada a citação dos requeridos e deferido o pedido de requisição de documentos.

Apresentaram contestação os requeridos **J. F indústria, Lutero Ponce de Arruda, Francisca Emília Santana Nunes** (Id. 59457013 - Pág. 40, Id. 59457963 - Pág. 181, 59457963 - Pág. 254 e Id. 59457967 - Pág. 7).

Certificou-se o decurso de prazo sem manifestação das empresas **E.S. da Silva Comercio ME, R. F. L. O Carvalho, J. F. Industria Comercio e Serviços de Móveis Ltda-ME, M.L. da Costa Teixeira – Comércio e Serviços de Móveis-ME** (Id. 59457963 - Pág. 274).

A parte autora apresentou impugnação (Id. 59457963 - Pág. 276).

A Defensoria Pública foi nomeada como curadora especial das demandadas citadas por edital **M.L da Costa Teixeira Comércio e Serviços de Móveis ME e R. F. L.O. Carvalho**, tendo apresentado contestação que também foi impugnada pela parte autora (Id. 59457967 - Pág. 6 e Id. 59457967 - Pág. 11).

As partes foram intimadas para especificarem provas, tendo a demandada **Francisca Emília Santana Nunes** pugnando pela prolação de decisão saneadora (Id. 59457967 - Pág. 15 59457967 - Pág. 16).

O Ministério Público na condição de fiscal da ordem jurídica, assentou que os pedidos da inicial se amoldam a uma ação de improbidade administrativa, razão pela qual pugnou a extinção da ação por falta de interesse processual, assim como pela ilegitimidade ativa (Id. 59457967 - Pág. 26).

Foi proferida decisão saneadora no Id. 59457967 - Pág. 34, ocasião em que foi *i*) decretada a revelia da demandada **E.S. da Silva Comercio ME; ii) afastada**

*as preliminares suscitada pelas partes, **iii**) restringindo os pedidos da inicial apenas para a anulação das licitações apontadas pelos autores e respectivas consequências, **iv**) indeferido o pedido liminar de recondução dos requerido **Francisca Emilia Sanatan Nunes, Lutero Ponce de Arruda** aos cargos de direção da Câmara de Vereadores, **v**) fixado ponto controvertido, e **vi**) intimada as partes para especificarem as provas.*

A requerida **Francisca Emília Santana Nunes** opôs embargos de declaração alegando ocorrência de litispendência e conexão com a Ação Civil Pública nº 576/2008 (Id. 59457967 - Pág. 127).

Instado a se manifestar, o Ministério Público postulou a rejeição dos embargos e o reconhecimento da continência da ação (Id. 59457967 - Pág. 121).

No *decisum* de Id. 59457967 os embargos de declaração foram improvidos. Além disso, foi reconhecida a conexão com a Ação de Improbidade nº 576/200.

Apresentaram pedidos de produção de provas apenas os autores e a requerida **Francisca Emilia Santana Nunes** (Id. 59457967 - Pág. 131 e 59457967 - Pág. 132).

Certificou-se o decurso de prazo quanto aos demais requeridos (Id. 59457967 - Pág. 135).

Foi deferido o pedido de requisição de informações ao TCE/MT e a JUCEMAT, sendo postergada a análise quanto a admissibilidade das demais provas (Id. 59457967 - Pág. 142).

Com a juntada dos documentos requisitados, as partes foram intimadas a manifestar, tendo sido certificado o decurso de prazo sem manifestação (Id. 59457967 - Pág. 174).

O Ministério Público postulou a intimação pessoal dos autores populares e, na hipótese de inércia, a intimação do *Parquet* para manifestar interesse em assumir o polo ativo da lide (Id. 59457967 - Pág. 179).

O *decisum* de Id. 59457967 indeferiu o pedido supracitado e designou audiência de instrução para produção da prova oral postulada pela requerida **Francisca Emília Santana Nunes**.

Na audiência de instrução realizada no dia 10.11.2015 foi ouvida a testemunhas Antonieta Eloi Rosa (Id. 59457974 - Pág. 65). Já na realizada na data de 18.02.2016 foi realizada a oitiva da testemunha Júlio Cesar Pinheiro (Id. 59457974 - Pág. 94).

Em 09.06.2016, foram ouvidas as testemunhas Francisco Egídio Campos Castro e Lueci Ramos de Souza (Id. 59457974 - Pág. 130).

O *decisum* de Id. 59457974 - Pág. 151 encerrou a instrução probatória e abriu prazo para apresentação de memoriais finais.

As requeridas **J. F indústria Comércio e Serviços de Móveis Ltda Ltda ME – Master-Flex** pugnou a juntada de sentença criminal (Id. 59457974 - Pág. 152), sendo as partes intimadas para manifestarem acerca do documento (Id. 59457974 - Pág. 194).

Apresentam memoriais apenas os requeridos **Francisca Emília Santana Nunes, J.F Indústria Comércio e Serviços de Móveis Ltda, E.S SILVA Comércio-ME, R. F. L. O Carvalho e M. L DA Costa Teixeira Comércio E Serviço** (Id. 59457976 - Pág. 12 e Id. 59457976 - Pág. 31).

O Ministério Público, na condição de fiscal da ordem jurídica, requereu o “*arquivamento da presente Ação Popular, em razão da perda do objeto decorrente da procedência da ACP nº 20021-13.2008.811.0041 ou, caso esse não seja o entendimento de Vossa Excelência, requer-se a procedência do pedido de anulação das licitações apontadas na exordial, com as consequências daí decorrentes*” (Id. 63479213 - Pág. 60).

As partes foram intimadas a manifestarem acerca da perda superveniente do objeto suscitada pelo *Parquet*, tendo manifestado concordância apenas a Defensoria Pública na condição de curadora especial das requeridas E.S SILVA Comércio-ME, R. F. L. O Carvalho e M. L DA Costa Teixeira Comércio E Serviço (Id. 94725234 - Pág. 1).

É a síntese.

**DECIDO.**

### **1. Perda do Objeto Superveniente:**

Analisando os autos, verifico que em sede de decisão saneadora foi restringido o objeto da demanda à “*anulação das licitações apontadas pelos Autores e respectivas consequências, afastando neste ato, as pretensões para condenação em atos de improbidade administrativa, condenação no crime de apropriação indébita previdenciária e restituição de eventual montante percebidos pelos edis que ultrapassaram o teto constitucional*”.

Além disso, foi fixado como ponto controvertido “*Se as licitações apontadas pelos Autores na petição inicial padecem de vícios que redundam em anulações e a presença de prejuízo ao erário municipal, em corolário às anulações*” (Id. 59457967 - Pág. 41).

O *decisum* de Id. 59457967 - Pág. 124, ao reconhecer a conexão da presente demanda com a Ação de Improbidade Administrativa nº 20021-13.2008.811.0041, Código 349622, assentou que “*denota-se que a causa de pedir — irregularidades nos procedimentos licitatórios — é comum, tanto na Ação Popular quanto na Ação Civil Pública, condição essa que inegavelmente conduz à conexão. Importa ainda consignar que, apesar do rol de empresas relacionadas na ação proposta pelo Ministério Público ser maior que as indicadas na Popular, todas mencionadas nesta última integram a primeira*”.

Pontuou ainda que, no que alude “*à existência do instituto da continência, sustentado pelo Ministério Público, percebe-se que diante da ausência de identidade dos vários integrantes do polo passivo de ambas as ações, com exceção da ré comum Francisca Emília Santana Nunes, aquela não pode ser reconhecida. Não obstante a essa constatação, destaca-se que o reconhecimento da conexão culminou na mesma finalidade almejada pelo Parquet ao defender a continência*”.

O mencionado *decisum* também afastou o pedido de reconhecimento de litispendência, já que não há reprodução de ações idênticas.

A Ação de Improbidade Administrativa conexa foi julgada procedente em 12.02.2021, sendo condenado as pessoas de Francisca Emília Santana Nunes, Marcelo Ribeiro Alves, Lúcia Conceição Alvez Campos Coleta de Souza, Gonçalo Xavier de Barros Filho, Alessandro Roberto Rondon de Brito e Silas Lino de Oliveira ao ressarcimento ao erário e às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Muito embora o Ministério Público tenha postulado nos autos “*o reconhecimento da perda do objeto superveniente da presente Ação Popular (ação contida), pois a condenação dos requeridos na Ação Civil Pública nº 20021-13.2008.811.0041, (ação continente), em trâmite perante essa Vara Especializada, tornou prejudicado o julgamento da presente ação popular, uma vez que a condenação no bojo da ação civil pública já teve como pressuposto lógico/jurídico o reconhecimento da*

*nulidade das licitações naqueles autos”*, entendo que a hipótese dos autos não é de perda do objeto.

Isso porque, os processos foram reunidos por conexão pela possibilidade de decisão conflitantes e não pela continência, não comportando guarida a alegação de que esta demanda estaria contida na ação de improbidade já que as ações visam fins diversos.

Além disso, em que pese a ação de improbidade tenha reconhecido a existência de um esquema criminoso instalado na Câmara Municipal de Cuiabá, na gestão da requerida **Francisca Emília Santana Nunes**, consistente em fraudes à licitação que resultava em desvio de dinheiro público e, por tal razão, tenha condenado os requeridos ao ressarcimento do dano oriundo dos procedimentos licitatórios, a sentença proferida deixou de declarar a nulidade dos contratos pactuados, sendo esse justamente o objeto da presente demanda.

Deste modo, entendo que não se pode falar em perda do objeto superveniente, já que a prestação jurisdicional relativa à declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público e eventual ressarcimento decorrente, objeto da popular, ainda resta pendente, razão pela qual passo a analisá-la.

## **2. Mérito:**

Ressai da inicial que, *“a Câmara de Vereadores de Cuiabá, sob o comando dos dois primeiros réus, **Francisca e Lutero**, celebraram diversos contratos com a empresa **RFLO Carvalho**, CNPJ 04.868.249-74, especializada em fretes e eventos cf extrato do CNPJ em anexo. Todavia a ré **RFLO Carvalho** forneceu materiais de consumo para a copa (R\$ 74.700,00); confeccionou camisetas para o dia do trabalho, dia da mulher e aniversário de Cuiabá (R\$ 77.990,85); forneceu materiais de expediente (R\$ 74.824,24) e materiais de expedientes (R\$ 74.824024) e materiais odontológicos e ambulatoriais (R\$ 77.385,79)”*.

Aduz que as “*despesas supra, autorizadas pelas cartas de números 11, 16, 29 e 33 são totalmente irregulares, uma vez que fornecidas por empresa que não tem em seu estatuto social o objetivo de fornecer tais produtos e serviços*”.

Assevera que melhor sorte “*não assiste os negócios realizados pelo presidente e pelo primeiro secretário da Câmara de Vereadores Cuiabá e a ré M. L. Costa Teixeira Comércio e Serviços. A Receita Federal informa que o detentor do CNPJ 05.504.574/0001-10 é representante comercial e agente do comércio de moveis e artigos de uso doméstico. Porém forneceu para a Câmara de Vereadores da Capital os seguintes bens: crachás e selos (R\$76.965,00); fitas k7, vhs e dvd (R\$ 75.483,40); limpeza de ar condicionado (R\$ 79.456,00), entre tantos outros. Em verdade, por meio das cartas convites números 3, 5, 9 14, 18, 20, 21, 22, 28 e 38 forneceu cerca de -R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) à edilidade*”.

Afirma que a “*declaração de ilegalidade das contratações celebradas através das Cartas Convite n. de 01 a 47 do ano de 2006 é medida imperiosa, com a conseqüente punição dos réus, mormente no que tange ao ressarcimento aos cofres públicos dos valores indevidamente despendidos pela Câmara de Vereadores de Cuiabá, acrescidos de juros e correção, medidas que se impõem em face dos dispositivos legais violados e à luz de nosso ordenamento constitucional positivo, a bem, sobretudo, da moralização da Administração Pública*”.

Por essas razões, postulou a “*anulação de todas as despesas irregulares (cartas convites etc.), assim consideradas aquelas avenças celebradas de modo contrário à lei e que geraram prejuízo ao município (art. 1º da Lei 4717/65), com a devolução das quantias indevidamente recebidas, mediante a necessária correção legal*”.

Pois bem. A Lei de Ação Popular aponta as hipóteses de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público, *in verbis*:

“*Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:*

*a) incompetência;*



- b) vício de forma;*
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência dos motivos;*
- e) desvio de finalidade.*

*Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:*

*a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;*

*b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;*

*c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;*

*d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;*

*e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”*

A corrente doutrinária clássica acerca dos requisitos do ato administrativo, defendida por Hely Lopes Meirelles, está baseada justamente no supracitado dispositivo legal, estabelecendo como requisitos do ato administrativo: **a) competência; b) objeto; c) forma; d) motivo; e) finalidade.**

Dentre esses, motivo e objeto são requisitos discricionários porque podem comportar margem de liberdade; competência, forma e finalidade são requisitos vinculados.

Ademais, a Constituição Federal, em seu artigo 37, resguarda os princípios norteadores da Administração Pública, os quais devem ser observados em toda e qualquer conduta administrativa, que preza os princípios da impessoalidade e moralidade

administrativa.

Por certo, além dos requisitos de existência e validade, os atos administrativos devem observar, ainda, os princípios constitucionais, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.

Se o ato administrativo se mantém fiel a tais requisitos e princípios, não há se falar em nulidade do ato, o qual, aliás, goza da presunção de legalidade e legitimidade.

*In casu*, infere-se a violação ao princípio da legalidade, além da inobservância aos requisitos do objeto e da finalidade.

Ademais, os fatos revelam ainda não apenas à lesão ao patrimônio público, mas também à moralidade administrativa.

Consoante assentado na sentença proferida por este Juízo na ação de improbidade conexa (Ação de Improbidade Administrativa nº 20021-13.2008.811.0041), *“constata-se que, de fato, existiu o esquema criminoso e ímprobo sustentado pelo Ministério Público na inicial, **o que se dava por meio de fraudes à licitação e resultava em desvio de dinheiro público**, sendo que as ações para o êxito dessas ilicitudes praticadas no âmbito da Câmara Municipal de Cuiabá eram coordenadas pela requerida **Francisca Emília Santana Nunes (...)**”*.

Acerca da irregularidade nos procedimentos licitatórios, ressei da aludida sentença as declarações prestadas pela servidora da Câmara Municipal, Lúcia Conceição Alves Campos Dantas, Presidente da Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Cuiabá, função que exerceu de 2005 a 2007, as quais confirmam as irregularidades nas licitações, veja-se:

*“Em depoimento prestado neste Juízo, a requerida Lúcia Conceição Alves Campos Dantas declarou ter sido nomeada pela requerida “Chica Nunes” em cargo de confiança da Câmara Municipal, como Presidente da Comissão de Licitação, função que exerceu de 2005 a 2007. Sobre suas atribuições, explicou que a comissão não existia efetivamente, de modo que ela ficava responsável por ‘fazer toda a documentação do processo’ e somente depois que o ‘pessoal assinava’. Perguntada se ocorriam irregularidades nos processos de licitação, confirmou que sim, explicando que, a ela já eram passados os nomes das três empresas que iriam participar, bem assim o nome da vencedora e os produtos que iam ser ‘comprados’”.*

Infere-se das declarações que os procedimentos licitatórios eram “montados” para dar aparência de legalidade, sendo utilizados nomes de empresas de “fachada” ou irregulares para operacionalizar a fraude.

Nota-se, ainda, que antes mesmo do início do procedimento já se sabia o nome da empresa vencedora, circunstância que evidência de maneira clara a violação ao princípio da legalidade e o vício no objeto do ato administrativo consistente na inobservância das regras previstas na Lei de Licitações.

Ademais, consta na sentença, informações prestadas pelo servidor Clênio Paes Landim Ferreira, que além de corroborar a montagem dos processos, revela os atestos indevidos de recebimento de mercadoria, o que evidencia o dano ao erário provocado. Veja-se:

*“Além disso, a testemunha Clênio Paes Landim Ferreira também afirmou que já chegou a efetuar pagamentos para o requerido Silas Lino, em virtude das ordens de Gonçalo Xavier, sem que a nota fiscal respectiva estivesse juntada ao processo de empenho. Asseverou, ainda, que a maioria das notas fiscais eram atestadas por ‘Alessandro’, Secretário Geral da Câmara Municipal. Inquirido neste juízo, a supracitada testemunha confirmou que ‘simplesmente*

*assinava os processos todos prontos’, mas ‘não tinha reunião’, ‘não tinha empresa’, ‘não tinha nada’, ‘os processos eram só formalização’. Declarou, também, que o requerido Silas Lino ‘não saía do Setor Financeiro, nem da sala da Lúcia’, bem como era procurador de ‘umas dez empresas (mídia de fls. 3761).”*

(...)

*“A testemunha Clênio Paes Landim também revelou que o requerido Alessandro Roberto atestava a maioria das notas fiscais apresentadas por Silas Lino, o que obviamente servia para dar aparência de recebimento das mercadorias e o pagamento ser efetuado.”*

Além disso, consta nos autos as cópias das Cartas Convites 001 a 047 do ano de 2006, enviadas pela Câmara Municipal de Cuiabá (Id.59457013 - Pág. 165 e Id. 59457963 - Pág. 179).

As irregularidades encontradas nas Cartas Convites foram apontadas de maneira pormenorizada na sentença conexas dos autos de improbidade.

A título exemplificativo, transcrevo trecho da sentença que aborda irregularidades encontradas nas **Cartas Convites nº 36, 41 e 45 de 2006**, cartas essas que abrangem aquelas apontadas pelos autores populares na inicial desta demanda, uma vez que buscam declaração de ilegalidade das contratações celebradas através **das Carta Convite nº 01 a 47 do ano de 2006**, veja-se:

*“Às fls. 185/247 consta documentação relativa ao procedimento licitatório na modalidade carta convite nº 036/2006, tendo como finalidade a ‘contratação de empresa para aquisição de materiais de expediente’, e cujo impulsionamento para início se deu na data de 30.06.2006, a partir de uma comunicação interna autorizada pela*

requerida Francisca Nunes (fl. 186).

*Aquele procedimento contém aviso de licitação, edital e declaração de publicação, documentos esses assinados pela requerida Lúcia Conceição Alvez Campos Coleta de Souza, então Presidente da Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Cuiabá, que foi nomeada para tal função pela requerida **Francisca Nunes**.*

*Há, ainda, no procedimento, parecer jurídico assinado por Jildeth B. de Faria, então assessora técnica jurídica (fl. 198), recibos de entrega de convites destinados às empresas 'JF Indústria', 'Barros e Moraes Ltda-ME' e 'Assan F. Salim Papelaria', bem como a documentação de habilitação de tais pessoas jurídicas e suas respectivas propostas.*

*Vê-se que a ata de abertura e julgamento da carta convite nº 036/2006 é datada de 19.07.2006, e contém as assinaturas da requerida Lúcia Conceição Alvez Campos Coleta de Souza, bem como de Nivaldo Corrêa Duarte, Rubens A. Belém Filho e Clênio Paes Landim Ferreira, todos componentes da comissão de licitação (fl. 241-Vol. 2).*

***A vencedora de tal certame foi a empresa 'JF Indústria'**, sendo que a referida ata foi posteriormente homologada pela requerida Francisca Nunes, que também foi a responsável pelo termo de adjudicação, o qual descreve a quantidade de 25 (vinte e cinco) itens a serem adquiridos, pelo valor de R\$ 75.579,30 (setenta e cinco mil, quinhentos e setenta e nove reais e trinta centavos) - fls. 244.*

*Em seguida, conforme documentação acostada às fls. 249/313, houve o procedimento licitatório da **carta convite nº 041/2006**, tendo como finalidade a 'contratação de empresa para aquisição de materiais de informática', **e cujo impulsionamento para início se deu na data de 26.07.2006**, a partir de uma comunicação interna autorizada pela requerida Francisca Nunes (fl. 250).*

*Exatamente nos mesmos moldes da carta convite anterior, a carta convite nº 041/2006 teve sequência com os atos de praxe praticados pela requerida Lúcia Conceição Alvez Campos Coleta de Souza, seguindo-se com os recibos de entrega de convites destinados a três empresas, desta vez, para 'D Santana da Costa Comércio Repres. E*

*Serviços*, *'Assan F. Salim Papelaria'* e *'F Rocha & Cia Ltda'* (fls. 263/265).

*A ata de abertura e julgamento da carta convite nº 041/2006 é datada de 14.08.2006, e contém as assinaturas da requerida Lúcia Conceição, bem como de Nivaldo Corrêa Duarte, Rubens A. Belém Filho e Clênio Paes Landim Ferreira, componentes da comissão de licitação (fl. 306-Vol. 2).*

***Estranhamente, a vencedora de tal certame foi a empresa 'JF Indústria', mesmo não havendo na documentação do procedimento convite destinado a tal pessoa jurídica, pois, como acima descrito, as convidadas foram 'D Santana da Costa Comércio Repres. e Serviços', 'Assan F. Salim Papelaria' e 'F Rocha & Cia Ltda' (fls. 263/265).***

*A referida ata foi posteriormente homologada pela requerida **Francisca Nunes**, que também foi a responsável pelo termo de adjudicação, o qual descreve a quantidade de 20 (vinte) itens a serem adquiridos, pelo valor de R\$ 77.300,00 (setenta e sete mil e trezentos reais) - fls. 310/312.*

*Conforme documentação de fls. 315/381, outro procedimento de licitação foi realizado, denominado de **carta convite nº 045/2006**, tendo como finalidade a 'contratação de empresa para fornecimento de materiais ambulatoriais e odontológicos', e cujo **impulsionamento para início se deu na data de 28.08.2006**, a partir de uma comunicação interna autorizada pela requerida Francisca Nunes (fl. 316).*

*Para tal carta **convite nº 045/2006**, as empresas convidadas foram 'JF Indústria', 'Assan F. Salim Papelaria' e 'Elza Ferreira dos Santos Serviços' (fls. 330/332).*

*A ata de abertura e julgamento da carta convite nº 045/2006 é datada de 13.09.2006, e também contém as assinaturas da requerida Lúcia Conceição Alvez, bem como de Nivaldo Corrêa Duarte, Rubens A. Belém Filho e Clênio Paes Landim Ferreira, componentes da comissão de licitação (fl. 374).*

***A vencedora de tal certame foi novamente a empresa ‘JF Indústria’, sendo que a referida ata foi posteriormente homologada pela requerida Francisca Nunes, que também foi a responsável pelo termo de adjudicação, o qual descreve a quantidade de 30 (trinta) itens a serem adquiridos, pelo valor de R\$ 76.400,00 (setenta e seis mil e quatrocentos reais) - fls. 378/380.***

(...)

***A proximidade das datas de realização dos 04 (quatro) procedimentos licitatórios acima descritos, todos eles tendo como vencedora uma única empresa, já denota com clareza que existia uma mera aparência de legalidade na montagem dos atos, mas que não correspondiam à realidade, ou seja, não havia efetiva concorrência e o vencedor estava previamente escolhido.***

***Não bastasse o fato de a mesma empresa ter sido declarada vencedora nos referidos procedimentos licitatórios, é importante observar a larga diferença entre as espécies dos produtos supostamente adquiridos. Resumidamente, os objetos das cartas convites analisadas foram os seguintes: contratação de empresa para aquisição de materiais de expediente, contratação de empresa para aquisição de materiais de informática, contratação de empresa para fornecimento de materiais ambulatoriais e odontológicos, aquisição de materiais de consumo para copa.***

***Ora, incompreensível que uma mesma empresa, de pequeno porte e em tão curto espaço de tempo, tenha conseguido entregar produtos de naturezas tão díspares – como são os materiais ambulatoriais e odontológicos e os materiais de consumo para copa.***

***Apenas para citar alguns, no primeiro caso, a suposta ‘aquisição’ trouxe produtos como gaze compressor, luvas cirúrgicas, anestésico Lidocaína, atadura, dentre outros, enquanto que, no segundo caso, a suposta ‘aquisição’ trouxe produtos como leite integral, torradas e refrigerantes.***

***Tais fatos evidenciam as fraudes nos procedimentos de licitação.”***

O trecho supracitado aborda três Cartas Convites que tiveram como vencedora a empresa **J. F. Industria Comercio e Serviços de Móveis Ltda-ME**.

Em sede de contestação, a aludida empresa assentou que nunca participou de qualquer modalidade de concorrência pública junto à Câmara Municipal de Cuiabá.

Disse, ainda, que *“possui provas contundentes de suas alegações, em especial quanto ao fato de ter tido notas fiscais de sua Empresa Falsificadas com o objetivo de que seu estabelecimento aparentemente fornecesse produtos à Câmara de Vereadores em razão das famigeradas licitações”*.

O uso indevido dos dados da empresa **J. F. Industria Comércio e Serviços de Móveis Ltda-ME** foi reconhecido na sentença de improbidade, assim como na sentença penal que apura o mesmo fato.

Ressai da sentença de improbidade que *“os integrantes do esquema faziam uso do nome da empresa ‘JF Indústria’ apenas para apontá-la como vencedora, mas os cheques a ela nominados eram entregues ao requerido Silas Lino que, por sua vez, depositava-os nas contas das empresas por ele constituídas em nome de terceiros. Além disso, ele possuía procurações para representar tais empresas junto à instituição bancária”*.

No presente feito a empresa acostou aos autos as notas fiscais verdadeiras e as “clonadas” (Id. 59457013 - Pág. 54 e Id. 59457013 - Pág. 68).

Há, ainda, o Boletim de Ocorrência registrado na Delegacia Fazendária registrando a fraude e informando que a empresa foi baixada em agosto de 2006 e que nunca teria participado de procedimento licitatório junto à Câmara de Vereadores de Cuiabá Id. 59457013 - Pág. 158.



Deste modo, infere-se que a empresa **J. F. Industria Comércio e Serviços de Móveis Ltda-ME** não foi beneficiária, tampouco concorreu para ocorrência do dano, uma vez que teve seus dados usados de maneira fraudulenta para ganho indevido de terceiros.

Em relação às outras empresas **M.L. da Costa Teixeira-ME** e **R. F. L. O. CARVALHO**, ressaí da sentença dos autos de improbidade as declarações prestadas por Silas Lino de Oliveira, responsável por criar as aludidas empresas para participação simulada nas cartas convites. Veja-se:

*“Em depoimento prestado nos autos da ação penal – Código 35190, o requerido Silas Lino deu declarações no sentido de que, a empresa ‘JF Indústria’ realmente não era sua, mas fez uso dos dados e documentos de tal pessoa jurídica para participar do esquema de fraudes nas licitações da Câmara Municipal, o que também ocorreu com a empresa ‘Empório Comércio’. Citou, ainda, algumas das empresas que ele constituiu, mas valendo-se do nome de outras pessoas, dentre as quais, as seguintes: ‘D Rubia da Silva’, ‘RFLO-Carvalho-ME’, ‘M.L. da Costa Teixeira-ME’, ‘Sol Nascente’, ‘MG Sampaio Comércio’, ‘Barros e Moraes Ltda.’, ‘D. Santana da Costa Teixeira, Comércio e Serviços’ e ‘Esdras Paes de Barros’ (fls. 3775-Vol. 19).*

No presente processo, consta a inicial da ação de improbidade, a qual trouxe declarações das pessoas que confirmaram a constituição de empresas individuais a pedido de Silas Lino de Oliveira em contrapartida do recebimento de um salário-mínimo mensal, caso da empresa **M.L. da Costa Teixeira-ME**, empresa individual de Marcos Lúcio da Costa Teixeira (Id. 59457967 - Pág. 72).

Consta no presente feito, ainda, os documentos enviados pela Jucemat consistente na Declaração de Firma Individual Mercantil das empresas **M.L. da Costa Teixeira-ME** e **R. F. L. O. CARVALHO**, sendo possível constatar que essa última

tem como titular a pessoa de Renata Freitas Lino Oliveira Carvalho, filha de Silas Lino de Oliveira.

Deste modo, infere-se que as empresas **M.L. da Costa Teixeira-ME** e **R. F. L. O. CARVALHO** foram criadas de maneira ardilosa por Silas Lino de Oliveira para fraudar as cartas convites, sendo utilizadas como instrumento da prática criminosa, tendo os seus **titulares recebido** vantagens indevidas para constituição das empresas, razão pela qual as pessoas jurídicas devem responder pelos danos causados.

Anoto, ainda, que, restou determinado na sentença de improbidade que “ *todos os valores que a Câmara Municipal de Cuiabá tenha, por qualquer meio (pagamentos em espécie, depósitos ou transferências), – no período de 2005 a 2006, repassado às empresas M. L. DA COSTA TEIXEIRA -ME, M G. SAMPAIO COM E REPRESENTAÇÕES, R. F. L. O. CARVALHO -ME, D' RÚBIA DA SILVA -ME, D' SANTANA DA COSTA COM. REP. E SERVIÇOS, ESDRAS PAES DE BARROS ME e SOL NASCENTE COMÉRCIO E REP. LTDA, RIO DO SOL PAPELARIA, EMPÓRIO COM. REPRESENTAÇÃO LTDA, JF IND. COM SERVIÇOS DE MÓVEIS LTDA-ME e BARROS E MORAES LTDA-ME, deverão ser ressarcidos pelos seguintes requeridos: Francisca Emília Santana Nunes, Marcelo Ribeiro Alves, Lúcia Conceição Alvez Campos Coleta de Souza, Gonçalo Xavier de Barros Filho, Alessandro Roberto Rondon de Brito e Silas Lino de Oliveira*”.

Destarte, não resta dúvida de que os procedimentos licitatórios ocorridos na gestão da demandada **Francisca Emília Santana Nunes**, dentre os quais estão aqueles que culminaram nas contratações das empresas **R. F. L. O Carvalho, J. F. Industria Comercio e Serviços de Móveis Ltda-ME, M.L. da Costa Teixeira – Comércio e Serviços de Móveis-ME**, devem ser declarados nulos, uma vez que padecem de graves ilegalidades.

É certo que a fraude praticada nos procedimentos licitatórios, além de evidenciarem a ilegalidade do objeto por violarem as disposições da Lei de Licitações, denotam desvio de finalidade já que os agentes praticaram ato visando fins diverso em

inobservância ao interesse público, hipóteses que importam declaração de nulidade dos autos, nos termos do art. 2º, parágrafo único, alínea “c” e “e”.

Acerca do desvio de finalidade, trago as lições da doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[1], veja-se:

*“Trata-se do desvio de poder ou desvio de finalidade, definido pela Lei no 4.717/65 como aquele que se verifica quando ‘o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência’ (art. 2º, parágrafo único, e). Mais uma vez, o conceito legal está incompleto. Visto que a finalidade pode ter duplo sentido (amplo e restrito), pode-se dizer que ocorre o desvio de poder quando o agente pratica o ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita ou implicitamente na lei. O agente desvia-se ou afasta-se da finalidade que deveria atingir para alcançar resultado diverso, não amparado pela lei.”*

No mesmo caminhar, trago as lições da doutrina de Fernanda Marinela[2] que apontam a necessidade de anulação de atos administrativos por desvio de finalidade, veja-se:

*“Portanto, se o ato administrativo perseguir interesses ilícitos ou contrários ao interesse coletivo, estará eivado de vício de finalidade, denominado desvio de finalidade, e deverá ser retirado do ordenamento jurídico”.*

Deste modo, analisando os autos, infere-se que as contratações realizadas com as empresas **R. F. L. O Carvalho, J.F. Industria Comercio e Serviços de Móveis Ltda-ME, M.L. da Costa Teixeira – Comércio e Serviços de Móveis-ME**, decorrentes das Cartas Convites, ocorreram mediante desvio de finalidade, sendo medida de rigor a declaração de nulidade das contratações realizadas, ante a lesão ao patrimônio

público e a violação à moralidade administrativa.

E, diante da nulidade dos contratos advindos dos procedimentos licitatórios nulos, faz-se necessário o ressarcimento dos danos causados, nos termos do art. 11 da Lei 4.717/65.

Por outro lado, em relação a empresa **E. S. da Silva Comércio –ME**, constou na sentença da ação de improbidade que *“em tese eram ‘manipuladas’ pelos requeridos Elson Benedito e Benedito Elson. Não foi possível compreender se tais empresas participavam ou não de maneira legítima das licitações, nem se elas efetivamente entregavam os materiais descritos nas notas fiscais emitidas”*.

Nesse ponto, anoto ainda que, tanto a ação de improbidade quanto a ação criminal que versa sobre os mesmos fatos, deixaram de condenar Elson Benedito e Benedito Elson que seriam os supostos responsáveis pela documentação da empresa **E.S da Silva Comércio –ME**.

Nestes autos consta a documentação enviada pela Jucemat, consistente na Declaração de Firma Mercantil individual da **E.S da Silva Comércio –ME** que tem como titular a pessoa de Edson Suzano da Silva. Além disso, consta o requerimento de empresário (Id. 59457967 - Pág. 168).

Consta no quadro de atividade econômica a atividade principal serviços de pré-impressão, serviço de acabamento gráfico, comércio varejista de materiais para escritório e acessórios de informática eletroeletrônicos, móveis e eletrodomésticos (Id. 59457967 - Pág. 168).

No quadro demonstrativo das Cartas Convites de 2006 presente no Id. 59457010 - Pág. 19, consta que a empresa **E.S da Silva Comércio –ME** foi vencedora nas **Cartas Convites 24 e 43**. A Carta Convite nº 24/06 tinha como objeto a prestação de serviços gráficos na confecção de formulários em geral. Já a Carta nº 43/06, tinha como

objeto a confecção do livro memória do legislativo cuiabano.

Consta nos autos o ofício enviado pela Câmara Municipal de Cuiabá remetendo a cópia integral das Cartas Convites de 001 a 047 do ano de 2006, comprovações de entrega dos produtos e serviços e as cópias dos contracheques da vereadora **Francisca Emília Santana Nunes** e do vereador Lutero Ponce de Arruda de janeiro de 2005 até a presente data (Id. 59457013 - Pág. 162).

Analisando os documentos relativos à **Carta Convite 24 e 43**, não é possível vislumbrar irregularidades, uma vez que os serviços realizados possuem correspondência com as atividades gráficas desenvolvidas pela empresa. Ademais, junto aos documentos foi trazido cópia do material produzido, o que não foi refutado pelos autores.

Além disso, não há nos autos evidências de que os serviços contratados não foram entregues, tampouco informações de que a empresa foi constituída de modo irregular.

Assim, quanto a empresa **E.S da Silva Comércio –ME**, não há nos autos elementos que fazem concluir pelas irregularidades no procedimento licitatório e na consequente contratação da empresa.

No que tange ao demandado **Lutero Ponce de Arruda**, infere-se que o demandado na condição de 1º secretário assinava os cheques das despesas efetuadas pela Câmara Municipal, juntamente com a presidente **Francisca Emília Santana Nunes**, nos termos do Regimento Interno da Câmara, consoante declarado em sua contestação.

O mencionado requerido foi absolvido na ação criminal que tratou dos mesmos fatos e, na ação de improbidade, sequer foi arrolado como requerido.

Ao que se extrai das aludidas demandas, quem de fato organizava e fazia gestão da fraude nos procedimentos licitatórios era a demandada **Francisca Emília Santana Nunes**, sendo ela responsável por escolher as empresas que seriam vencedoras. Veja trecho da sentença de improbidade:

*“(...) Ainda no depoimento prestado nos autos da ação penal – Código 35190, o requerido Silas Lino declarou que, quando a vereadora ‘Chica Nunes entrou’ [referindo-se à gestão dela como Presidente da Câmara], ele foi apresentado ao ‘Marcelo’ - por intermédio do ‘Gonçalo’, e então, combinaram que iam fazer ‘esse tipo de negócios’. Explicou que nunca manteve contato direto com ‘Chica Nunes’, mas aqueles com quem tratava falavam em nome dela. Sobre os valores dos pagamentos que recebia, disse que tirava uma parte para suas despesas e devolvia o restante, bem como ‘dava uma ajuda pra alguns funcionários’, quais sejam, ‘Dona Lúcia’ e ‘Gonçalo.’*

*(...)*

*A requerida Lúcia Conceição declarou, também, que a decisão final era da vereadora ‘Chica Nunes’, pois se o requerido Marcelo Ribeiro lhe dissesse que a empresa ‘A’ iria ‘vencer’, ela levava o nome das três empresas para aquela, a fim de receber*

*um ‘ok’ – para saber se, realmente, podia escolher a empresa apontada como a vencedora do certame. Afirmou que ‘não fazia nada’ sem autorização de ‘Chica Nunes’.*

Deste modo, entendo que apesar do demandado **Lutero Ponce de Arruda** ter assinado as ordens de pagamento em cumprimento ao regimento interno da Câmara Municipal, não há elementos nos autos de que ele tenha concorrido e/ou integrado o esquema criminoso para desvio de verba pública.

Registro por fim que, em que pese o autor almejar a decretação de nulidade de todas as despesas irregulares das Cartas Convites 001 a 047/2006, os autores inseriram no polo passivo da lide apenas as empresas **E.S. da Silva Comercio ME, R. F. L. O Carvalho, J. F. Industria Comercio e Serviços de Móveis Ltda-ME e M.L. da Costa Teixeira – Comércio e Serviços de Móveis-ME**, mesmo tendo ciência antes da propositura da lide de todas as empresas que foram vencedoras nos procedimentos de licitação.

Além disso, mesmo no curso da lide o autor não adequou o polo passivo nos termos do art. 7º, §2º, inciso III da Lei 4.717/65, razão pela qual a presente demanda restringiu a apreciação dos contratos das empresas que integram o processo.

### **3. Dispositivo:**

Diante do exposto, com fundamento no art. 487, inciso I c/c art. 22 da Lei 4.717/65, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos, o que faço para declarar a nulidade dos contratos firmados entre a Câmara Municipal de Cuiabá e as empresas:

1. **R. F. L.O Carvalho**, decorrente das Cartas Convites nº 04/2006, 11/2006,16/2006, 29/2006, 33/2006, 40/2006;
2. **J. F. Industria Comercio e Serviços de Móveis Ltda-ME**, decorrente das Cartas Convites nº 36/2006, 41/2006, 45/2006;
3. **M.L. da Costa Teixeira – Comércio e Serviços de Móveis-ME**, decorrente das Cartas Convites nº 03/2006, 05/2006, 09/2006, 14/2006, 18/2006, 20/2006, 21/2006, 22/2006, 28/2006,38/2006;

Em razão da declaração de nulidade dos contratos firmados, em decorrência da fraude no procedimento licitatório, CONDENO as empresas **R. F. L. O Carvalho e M.L. da Costa Teixeira – Comércio e Serviços de Móveis-ME** a

ressarcirem, solidariamente, os danos advindos dos seus respectivos contratos.

O ressarcimento integral do dano ao erário deverá ser apurado em **LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA** [art. 509, II, do CPC], e acrescido com correção e com juros moratórios que incidirão a partir da data do desembolso dos valores, nos termos do art. 398 do CC e Súmulas 43 e 54 do STJ.

Deixo de condenar a demandada **Francisca Emília Santana Nunes** ao ressarcimento do dano causado em decorrência dos contratos firmados com as empresas **R. F. L. O Carvalho, J. F. Industria Comercio e Serviços de Móveis Ltda-ME e M.L. da Costa Teixeira – Comércio e Serviços de Móveis-ME**, uma vez que a mesma já foi condenada nos autos da Ação de Improbidade conexa (Ação de Improbidade Administrativa nº 20021-13.2008.811.0041). Com efeito, consta na parte dispositiva do referido *decisum* que a requerida foi condenada ao ressarcimento dos valores que a Câmara Municipal tenha, por qualquer meio (pagamentos em espécie, depósitos ou transferências), – no período de 2005 a 2006, repassado às seguintes empresas **M. L. DA COSTA TEIXEIRA-ME, M G. SAMPAIO COM E REPRESENTAÇÕES, R. F. L. O. CARVALHO -ME, D' RÚBIA DA SILVA -ME, D' SANTANA DA COSTA COM. REP. E SERVIÇOS, ESDRAS PAES DE BARROS ME e SOL NASCENTE COMÉRCIO E REP. LTDA, RIO DO SOL PAPELARIA, EMPÓRIO COM. REPRESENTAÇÃO LTDA, JF IND. COM SERVIÇOS DE MÓVEIS LTDA-ME e BARROS E MORAES LTDA-ME, o que engloba o período e as empresas objeto desta ação.**

Condeno os requeridos **Francisca Emília Santana Nunes, R. F. L. O Carvalho e M.L. da Costa Teixeira – Comércio e Serviços de Móveis-ME** ao pagamento das custas e despesas processuais, bem como em honorários advocatícios que fixo em 10% do valor da condenação, nos termos do art. 85, §2º do Código de Processo Civil.

Registrada nesta data no sistema informatizado.

Publique-se. Intime-se. Cumpra-se.



Cuiabá, 19 de Setembro de 2023.

*(assinado eletronicamente)*

**BRUNO D' OLIVEIRA MARQUES**

Juiz de Direito

---

[1] Pietro, Maria Sylvia Zanella Di Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, pág. 454.

[2] Marinela, Fernanda Direito administrativo / Fernanda Marinela. – 12. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, pág. 363.

---

**Gabinete do Juízo Titular I da Vara de Ações Coletivas - 2003 - Contato Assessoria: (65) 3648-6413, via telefone ou Whats'App Business**

Assinado eletronicamente por: **BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES**

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDAMXBZZDC>



PJEDAMXBZZDC