



**ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CÁCERES
4ª VARA**

VISTOS ETC.

Cuida-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS C/C PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO em face do MUNICÍPIO DE CÁCERES.

Consta da peça exordial que o Município de Cáceres e a empresa Geotecnologia e Consultoria – EPP entabularam contrato administrativo sob o n.º 105/2013-PGM, tendo como objeto a realização de serviços de georreferenciamento e serviços técnicos de atualização da base cadastral do Município, no valor de R\$ 1.360.000,00 (um milhão, trezentos e sessenta mil Reais).

Narra que o contrato foi precedido de licitação, na modalidade pregão presencial, registrado sob n.º 22/2013, entretanto, eivada de vícios, eis que não fora publicada no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso (embora publicado no Diário Oficial da União, Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso e no Diário Oficial de Contas).

Prossegue o autor informando que o processo licitatório foi designado para ocorrer na data de 27/09/2013, contudo a data fora adiada por várias vezes, restando realizado na data de 20/11/2013, em pleno feriado estadual - Dia da Consciência Negra. Acresce que apenas a empresa DRZ Geotecnologia e Consultoria – EPP, ora requerida, participou do certame, logrando vencedora na licitação.

À guisa destes fatores, o MINISTÉRIO PÚBLICO volve-se para o Poder Judiciário requerendo, liminarmente, a suspensão dos efeitos do contrato administrativo n.º 105/2013-PGM, a proibição de realização de quaisquer pagamentos com base no contrato administrativo referido, determinando-se que o Município informe se já realizou algum desembolso com base no contrato sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil Reais) por dia de descumprimento.

No mérito, pleiteia declaração de nulidade do procedimento licitatório representado pelo pregão presencial n.º 22/2013, via de consequência, a nulidade dos atos administrativos dele oriundo, especialmente, a adjudicação, homologação e, por óbvio, o contrato administrativo n.º 105/2013-PGM.

Os autos vieram conclusos.

**É O QUE MERECE REGISTRO.
FUNDAMENTO E DECIDO.**



**ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CÁCERES
4ª VARA**

A princípio, há de se receber a peça exordial, eis que preenche os requisitos previstos no art. 282 e na Lei n.º 7.347/85 e não incide em nenhuma das hipóteses do art. 295 do CPC.

Reporto-me ao pedido de tutela antecipada.

A respeito das tutelas de urgência, tem-se que exercem papel fundamental dentro do processo civil hodierno diante da burocracia congênere dos processos judiciais e do lapso temporal mínimo necessário entre o pleito inicial e o provimento jurisdicional definitivo.

Em razão do risco de ineficácia de decisão judicial definitiva apresentar-se tão grave e iminente que não se pode aguardar o tempo da citação, de manifestação da parte ré, do desenrolar da fase instrutória e decisória, o legislador infraconstitucional, por meio da Lei 8.952/1994, inseriu no Código de Processo Civil a chamada antecipação de tutela de mérito, estabelecida no artigo 273, por meio do qual o magistrado, através de um juízo de cognição vertical sumária, poderá antecipar os efeitos da tutela pretendida na inicial, sem que isto implique no perecimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, desde que presentes os requisitos autorizadores para tanto (obrigatórios e alternativos), quais sejam: verossimilhança das alegações e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

Em sede de ação civil pública a possibilidade de antecipação de tutela ganha maior relevo na medida em que se trata de instrumento processual que protege interesses difusos, coletivos e coletivos lato sensu, bens de vida para toda a sociedade, como no presente caso.

Por oportuno, destaque-se a possibilidade de análise de tutela antecipada em sede de ação civil pública sem prévia oitiva do poder público quando houver grave risco de lesão e/ou efetivo dano ao erário, como no caso em comento:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LESÃO GRAVE E DE DIFÍCIL REPARAÇÃO. NECESSIDADE DE ENFRENTAMENTO DO MÉRITO DO INSTRUMENTAL. REJEITADA. LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS. POSSIBILIDADE. PRESENÇA DOS REQUISITOS. PODER GERAL DE CAUTELA. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA OITIVA DOS SUJEITOS PASSIVOS. DEFESA DO ERÁRIO. REJEITADA. MÉRITO. TUTELA DE URGÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR. DEPÓSITO EM CONTA JUDICIAL PRESENÇA DOS REQUISITOS. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO E PERIGO DE INEFICÁCIA DA DECISÃO. RECURSO IMPROVIDO.

O PODER GERAL DE CAUTELA PREVISTO NO ARTIGO 798 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, ALIADO A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92) E A LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85), POSSIBILITAM AO JULGADOR APRECIAR O PEDIDO LIMINAR INAUDITA



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CÁCERES
4ª VARA

ALTERA PARS, SE PRESENTES OS REQUISITOS, INEXISTINDO QUALQUER NULIDADE NA DECISÃO QUE CONCEDE A TUTELA DE URGÊNCIA SEM A OITIVA PRÉVIA DOS SUJEITOS PASSIVOS DA DEMANDA DE IMPROBIDADE. Presentes os requisitos da plausibilidade do direito invocado aliada ao perigo da demora, é de ser concedida a medida liminar inaudita altera pars, sobretudo se o montante objeto da controvérsia estiver sendo depositado em conta vinculada ao juízo. (TJ-MS; AG 2011.032843-8/0000-00; Dourados; Segunda Câmara Cível; Rel. Des. Paulo Alfeu Puccinelli; DJEMS 13/03/2012; Pág. 18). – destacou-se.

A respeito das tutelas de urgência, tem-se que exercem papel fundamental dentro do processo civil hodierno diante da burocracia congênere dos processos judiciais e do lapso temporal mínimo necessário entre o pleito inicial e o provimento jurisdicional definitivo.

In casu, o MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL pretende o deferimento da tutela antecipada para suspender os efeitos do contrato administrativo n.º 105/2013-PGM, realizado pelos requeridos e, ainda, a proibição de realização de quaisquer pagamentos.

Segundo a peça vestibular, o Ministério Público aponta impropriedades no procedimento licitatório, as quais obstaram a ampla concorrência, acarretando ofensas aos princípios da moralidade, publicidade e legalidade.

Tais irregularidades consistem na ausência de publicação no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso (embora publicado no Diário Oficial da União, Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso e no Diário Oficial de Contas) e a realização do procedimento em pleno feriado estadual - Dia da Consciência Negra, data sem expediente oficial.

Pelas razões acima expostas, busca o Ministério Público a suspensão dos efeitos do contrato administrativo n.º 105/2013-PGM e a proibição de realização de quaisquer pagamentos, bem como informe a municipalidade sobre eventuais pagamentos já realizados em decorrência do referido contrato administrativo.

Registre-se que por princípio constitucional expresso, o da separação dos Poderes da República, o Poder Judiciário não deve se imiscuir no mérito das decisões administrativas, reservado que está, apenas à administração pública, o exame dos critérios de oportunidade e conveniência da prática de seus atos.

Assim, apenas quando detectada ilegalidade ou inconstitucionalidade na prática do ato é que o Poder Judiciário estaria autorizado a intervir, justamente, para restabelecer o império da Lei, esta sim, de observância compulsória por todos os Poderes da República.

Compulsando a documentação acostada à peça vestibular, em especial o procedimento licitatório colacionado na íntegra, verifica-se que, de fato, há veementes indícios de



**ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CÁCERES
4ª VARA**

ilegalidade no certame, delineando a verossimilhança das alegações e a prova inequívoca requisitos exigidos pelo art. 273, caput CPC.

Conforme noticiado, tal conclusão se extrai da irregularidade na publicação do edital e a realização do pregão em pleno feriado estadual, acarretando ofensas aos princípios constitucionais da administração pública, previstos no art. no art. 37, caput, da Constituição da República, in verbis

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

A Lei Federal n.º 10.520/2002 que instituiu a modalidade de licitação pregão presencial, estabelece critérios para a convocação dos interessados a participarem do certame:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;
[...]

Registra-se que as regras da Lei nº 8.666/93 aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão.

Sendo assim, especificamente no diz respeito à publicação, o art. 21, inc. II, da Lei Federal n.º 8.666/1993, dispõe o seguinte:

“Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais; II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra”



**ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CÁCERES
4ª VARA**

Há que se considerar ainda, que no art. 37, inciso XXI, da Carta Magna estabelece requisitos que devem ser observados pelos gestores para a realização do procedimento licitatório, indicando os princípios informativos da licitação, nestes termos:

"Art. 37. [...]

...

XXI - ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;"

Ora, a ausência de publicação e a realização do pregão em pleno feriado obstaram a livre concorrência, o que a priori, ofendendo todos os princípios constitucionais da administração pública, além de não observarem os princípios informativos da licitação, o que demonstra a ausência de requisitos válidos do pregão presencial.

Sobre a data aprazada para o certame, em dia de feriado estadual, é de todo absurdo e demonstra a falta de razoabilidade na condução da coisa pública pelos gestores municipais. Tem-se como razoabilidade um mecanismo de controle dos atos administrativos, que implica na racionalidade, justiça, medida adequada e senso comum, vedando os atos arbitrários do gestor público.

Por seu turno, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, de aplicação subsidiária ao regramento específico do pregão, veda expressamente ao agente público admitir ou tolerar qualquer condição que comprometa o caráter competitivo do certame, bem como de qualquer circunstância impertinente para o específico objeto do contrato:

"§ 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 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;"

Por oportuno, constata-se que o gestor municipal foi infeliz na escolha da modalidade do procedimento licitatório, uma vez que o georreferenciamento, serviço de alta complexidade não se amolda à forma de pregão presencial.

É sabido por todos que a modalidade de licitação "pregão presencial" foi instituída pela Lei 10.520 para aquisição de bens e serviços comuns.

Assim dispõe seu art. 1º:



**ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CÁCERES
4ª VARA**

“Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

Acerca do conceito de bens e serviços comuns, oportuno trazer os ensinamentos do doutrinador Helly Lopes Meirelles, *ipsis litteris*:

"Serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução, podendo ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, por não serem privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional.

Os serviços comuns devem ser contratados mediante prévia licitação, para que a Administração possa obtê-los nas melhores condições de execução e preço, uma vez que é geralmente grande o número de pessoas e firmas com as mesmas possibilidades de realizá-los satisfatoriamente.

A contratação desses serviços, de que são exemplos a pintura de edifícios, a limpeza e conservação de prédios ou de máquinas simples, admite as duas modalidades de execução já estudadas, ou seja, empreitada e tarefa".

Analisando o objeto do procedimento licitatório, observa-se que o serviço de georreferenciamento não se trata de procedimento comum, eis que é tarefa que demanda conhecimento aprofundamento técnico e de engenharia e exige a utilização de equipamentos de alto custo.

Acerca do serviço de georreferenciamento, cabe esclarecer que faz parte das atribuições de profissionais com graduação em engenharia, e concomitantemente com especialização na área de geodésia e autorização do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, nos termos do artigo 7º da Lei n.º 5.194/1966 c/c Decisão Plenária n.º 2087/2004.

Neste sentido:

“ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - TÉCNICO EM AGROPECUÁRIA - CERTIDÃO DE GEORREFERENCIAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS - RESPONSABILIDADE TÉCNICA PELA ÁREA DE TOPOGRAFIA - REGISTRO JUNTO AO CREA - DECISÃO PL 2087/2004 DO CONFEA - APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDAS. 1. A Decisão PL- 2087/2004, do CONFEA, considerando a obrigatoriedade do georreferenciamento dos imóveis rurais nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento perpetrada pela Lei 10.267/2001, estabeleceu como condição para a concessão de atribuições profissionais em atividades de georreferenciamento de imóveis rurais, a conclusão de curso em que ministrados os conteúdos de Topografia aplicada ao georreferenciamento,



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CÁCERES
4ª VARA

Cartografia, Sistemas de referência, Projeções cartográficas, Ajustamentos e Métodos e medidas de posicionamento geodésico, com pelo menos 360 horas de duração. 2. De acordo a Decisão PL- 2087/2004, do CONFEA, "A atribuição será conferida desde que exista afinidade de habilitação com a modalidade de origem na graduação, (...), e serão as seguintes modalidades:" (TRF1: MAS 0014140-35.2009.4.01.3500/GO, Rel. Desembargador Federal Luciano Tolentino Amaral, Sétima Turma, e-DJF1 16/09/2011).

Além disso, observam-se exigências com certa estranheza, dentre as quais a elaboração de curvas de níveis a cada 20 cm, sem nenhum respaldo técnico ou científico para justificar tamanho absurdo, em escala desproporcional e tecnicamente inútil, levando a entender como fator de elevação de preços ou exclusão de concorrentes idôneos interessados em participar de certames de tal natureza.

Não há dúvida de que o pregão é a modalidade mais adequada para se adquirir bens e serviços comuns, desde que eles sejam realmente comuns. De fato, se assim fosse, no caso sub judice, afluiriam inúmeros fornecedores ao Pregão. Como consequência, a Administração selecionaria a proposta mais vantajosa, com economia de recursos públicos.

Ao revés, os serviços objetos do pregão presencial não configuram espécie de bem comum, por tal razão somente uma única empresa manifestou interesse de participar da licitação, o que demonstra a irregularidade tanto na modalidade de contratação quanto nas demais impropriedades da publicação do edital e a inoportuna data para realização do procedimento.

Com efeito, diante do volume de recursos envolvidos, a princípio, esse procedimento não traz muito benefício ao erário, pois não ocorreu a concorrência legal desejada. Pelo contrário, as irregularidades consignadas reduziram drasticamente a concorrência, o que precipitou, ao final, a participação de apenas uma empresa.

À toda evidência, inobservância dos requisitos normativos atinentes à licitação configuram a verossimilhança das alegações necessária ao deferimento da liminar pleiteada.

De outro lado, aferível o fundado receito de dano irreparável ou de difícil reparação no bojo da presente ação na medida em que autorizar a fruição dos efeitos do contrato administrativo, inclusive através de pagamentos que cheguem à ordem de R\$1.300.000,00 (hum milhão e trezentos mil reais) que, ao final da ação, poderá ter sua nulidade decretada, acarretará evidente dano ao erário.

ISSO POSTO, com supedâneo na fundamentação expendida, bem como reportando aos documentos acostados, que demonstram, suficientemente, para o alcance processual adstrito a esta fase preambular, a presença dos requisitos do art. 273 do CPC, DECIDO:



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
COMARCA DE CÁCERES
4ª VARA

- (a) RECEBER A PEÇA INICIAL, eis que preenche os requisitos previstos no art. 282 e na Lei n.º 7.347/85 e não incide em nenhuma das hipóteses do art. 295 do CPC;
- (b) DEFERIR a liminar para determinar: 1) a SUSPENSÃO dos efeitos do contrato administrativo n.º 105/2013-PGM; 2) a proibição da realização de quaisquer pagamentos referente ao citado contrato administrativo; 3) intime-se a Município de Cáceres, na pessoa do Prefeito Municipal de Cáceres, para que informe se já realizou algum desembolso com base no contrato em tela no prazo de 48 (quarenta e oito horas);
- (c) O descumprimento da presente liminar pelo requerido em relação ao item “b” acarretará a incidência de multa diária de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), forte no artigo 461, parágrafo 5º, do Código de Processo Civil;
- (d) CITE-SE o requerido para, querendo, no prazo legal, contestar a presente ação, consignando-se que, não sendo contestado o pedido, presumir-se-ão aceitos como verdadeiros os fatos alegados, forte nos arts. 188, 285 e 319 do CPC;
- (e) Intime-se. Cumpra-se.