

AO JUÍZO DA VARA ESPECIALIZADA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO
POPULAR DE CUIABÁ – MT.

Inquérito Civil Público
SIMP 000177-023/2016

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, por seu Promotor de Justiça *in fine* assinado, com fundamento na Lei nº. 8.429/1992 e na Lei nº. 12.846/2015 e em decorrência das investigações realizadas no bojo do **Inquérito Civil Público SIMP nº. 000177-023/2016**, vem perante este juízo propor a:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA,
DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO E RESSARCIMENTO
AO ERÁRIO COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA**

Em face de:

1. CÉSAR ROBERTO ZÍLIO, brasileiro, casado, advogado e contador, nascido em 03/06/1960, natural de Nova Londrina/PR, filho de Antelmo Zílio e Catarina Afonsa Lopes Zílio, inscrito no Cadastro de Pessoa Física sob o nº. 389.663.369-49, grau de instrução Superior Completo, residente e domiciliado na Rua Louro Branco, nº 5, quadra 08, lote 05, Casa nº 20, Condomínio Florais dos Lagos, Cuiabá-MT, CEP 78.049-400 e/ou Rua Miguel Seror, nº 362, Bairro Santa Rosa, Cuiabá-MT, CEP 78.040-160;

2. PEDRO ELIAS DOMINGOS DE MELLO, brasileiro, casado, advogado, nascido em 05/02/1976, natural de São Paulo/SP, filho de Janete Domingos de Mello e José Ademar de Mello, inscrito no Cadastro de Pessoa Física sob o nº. 306.119.958-67, grau de instrução Superior Completo, residente e domiciliado na Rua Marechal Floriano Peixoto, nº 1706, apto 201, Bairro Duque de Caxias, Cuiabá-MT, CEP 78.043-395 e/ou na Avenida Cursino do Amarante, nº 836, sala 04, Bairro Quilombo, Cuiabá-MT, CEP 78.043-435;

3. BRUNO SAMPAIO SALDANHA, brasileiro, servidor público estadual, nascido em 13/09/1979, natural de Cuiabá/MT, filho de Luciene Pacheco Sampaio Saldanha e Francisco Saldanha Neto, inscrito no Cadastro de Pessoa Física sob o nº 916.258.151-15 e Registro Geral nº 0834955-3 SSP/MT, residente e domiciliado na Rua das Brisas, nº 184, B. Bom Clima, Cuiabá Mt, CEP 78.048-825;

4. JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO, brasileiro, casado, coronel da polícia militar da reserva, nascido em 25/05/1962, natural de Alto Garças/MT, filho de Alvérica Nunes Cordeiro e Demétrio Rodrigues Cordeiro, inscrito no Cadastro de Pessoa Física sob o nº. 318.093.401-87, residente e domiciliado na Rua Alfenas, nº 277, Bairro Jardim Mariana, Cuiabá – MT;

5. ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob CNPJ/MF nº 37.432.689/0001-33, representada por seu sócio administrador JANDIR JOSÉ MILAN, inscrito no Cadastro de Pessoa Física sob o nº 344.840.941-34, com endereço comercial registrado na Rua Barão de Melgaço, nº 3726, 1º Andar, B. Centro Norte, Cuiabá/MT, CEP: 78.005-300, com telefone comercial nº (65) 3617-0777 e (65) 3624-2121;

6. JANDIR JOSÉ MILAN, brasileiro, empresário, nascido em 25/10/1953, natural de Concordia/SC, filho de Oralina Milan e Anselmo Milan, inscrito no Cadastro de Pessoa Física sob o nº 344.840.941-34 e de Registro Geral nº 945.107-2 SESP/PR, residente e domiciliado na Rua Marechal Severiano Queiroz, nº 480, apartamento 1503, B. Duque de Caxias, Cuiabá-MT, CEP 78.043-372.



I – DOS FATOS:

O presente inquérito civil público (Doc. 1) foi instaurado para fins de apuração de possíveis atos de improbidade administrativa relacionados à feitura e formalização do processo administrativo que deu origem a Pregão Presencial nº 067/2011/SAD e Ata de Registro de Preços nº 060/2011/SAD, de cujo certame sagrou-se vencedora a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.

Dentre os documentos iniciais que instruíram esta investigação, consta o Relatório nº "9) Ábaco Terceirização da Gestão Previdenciária" (Doc. 1.1) e a Orientação Técnica nº 008/2015/CGE (Doc. 4.2), ambos confeccionados pela Controladoria Geral do Estado, os quais relatam os seguintes achados de auditoria em relação aos contratos derivados da Adesão à Ata de Registro de Preços 060/2011/SAD (Doc. 2.1):

- 1) Falta de vantajosidade;
- 2) Objeto impróprio de contratação para os outros órgãos que utilizam serviços de TI;
- 3) Ilegalidade;
- 4) Utilização homem/hora em detrimento de pontos por função;
- 5) Sobrepreço no valor da hora em 33,78% se comparado ao desenvolvimento do ponto de função (IFPUG).

Observa-se que a Orientação Técnica 008/2015 foi apenas a segunda numa série de auditorias realizadas pela CGE/MT que apontaram uma série de irregularidades tanto no Pregão Presencial 067/2011/SAD como nos contratos dele derivados, sendo que a última delas, Relatório de Auditoria nº 024/2018 (Doc. 4.10), compreendeu uma análise integral dos contratos firmados pela Ábaco junto ao Estado de Mato Grosso, incluindo-se aqueles derivados do Pregão Presencial 067/2011/SAD e Ata de Registro de Preços 060/2011/SAD (Doc. 2.1).

Pela análise de todos esses documentos confeccionados

pela CGE/MT, foi possível identificar que o Pregão Presencial nº 067/2011/SAD foi fraudado mediante direcionamento de forma que seu objeto fosse adjudicado à empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., sendo que os serviços executados por esta seriam impossíveis de mensuração, bem como os preços praticados foram superfaturados com o intuito de possibilitar o pagamento de propina aos servidores envolvidos, conforme identificado posteriormente nos autos do IP 089/2016, o qual citamos a seguir.

A cópia do inquérito policial nº 089/2016 (SIMP 000543-003/2016 – Doc. 5), foi encaminhada a esta Promotoria de Justiça, após a menção quanto a existência deste pelo Colaborador Pedro Elias Domingos de Melo (Doc. 1.2), sendo que a investigação criminal esclareceu alguns pontos quanto às irregularidades praticadas no processo de licitação nº 0566.711/2011/SAD que resultou no Pregão Presencial 067/2011/SAD (Doc. 2).

De acordo com César Roberto Zílio (Doc. 5.1) e Pedro Elias Domingos de Melo (Doc. 5.2), em declarações prestadas no bojo do Inquérito Policial 089/2016 (Doc. 5), Jandir Milan, proprietário da empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., **facultativa e espontaneamente** ofereceu o pagamento de propina aos gestores da Secretária de Administração para que os pagamentos do governo com a empresa não sofressem atrasos, bem assim, para que a parceria existente continuasse:

" Que o interrogado se recorda de que quando assumiu a SAD em janeiro de 2011, tomou ciência de que a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., empresa pertencente ao Sr. JANDIR MILAN, que também é presidente da FIEMT, mantinha um contrato com o Estado do Mato Grosso para a 'Contratação de Serviços de Mão de Obra de Serviços de Tecnologia da Informação', sendo que esse contrato era referente a um pregão presencial, edital nº 042/2008, Contrato Administrativo nº 043/2008, no valor de R\$ 4.038.720 reais, sendo que um deles, o Contrato Administrativo nº 057/2011/SAD, cujo objeto era 'Prestação de Serviços Especializados para a SAD, englobando os Serviços de Análise e Desenvolvimento, Consultoria, Assessoria, Administração de Infraestrutura em TI, Suporte Técnico em TI e Manutenção do Sistema Informatizado de

Gestão Previdenciária'; **Que o interrogando se recorda que logo no começo em que assumiu como Secretário da SAD, foi procurado por JANDIR MILAN, tendo esse (MILAN) feito um pedido para o interrogando não atrasar os pagamentos do Estado referentes ao contrato de Contratação de Serviços de Mão de Tecnologia da Informação, tendo em vista que o pagamento dos salários de todos os contratados da empresa ABACO referente a esse contrato era feito pela SAD, ainda que o servidor desempenhasse suas funções em outra Secretaria, motivo pelo qual, franqueava ao secretário da SAD muito poder em face desse contrato, sendo que nessa conversa JANDIR MILAN, insistiu para que os pagamentos do Estado referentes a mão de obra objeto desse contrato fosse adimplida com regularidade, tendo em vista que ele deveria pagar os funcionários contratados pela ABACO para prestarem os serviços perante o Estado até o dia 05 de cada mes, que após o pedido de JANDIR MILAN o interrogando entendeu que JANDIR falava em retorno, mas não houve acerto de valores; QUE o pagamento da propina aconteceu na sequência, sempre de forma aleatória e voluntária por parte de JANDIR; QUE JANDIR ia até a SAD, sem avisar, sem regularidade, levando ao interrogando as propinas em dinheiro; QUE JANDIR sempre entrava na sala do interrogando e se dirigia até o banheiro, deixando dentro um envelope grande, em espécie, os valores pagos a título de propina feito por JANDIR MILAN; (...) **Que o referido contrato administrativo firmado com a ABACO era para contratar servidores com conhecimento na Tecnologia da Informação, no entanto, tal contrato era utilizado para 'contratar apadrinhados', era um verdadeiro cabide de empregos, pois o interrogando recebia pedidos de diversas autoridades do Estado, dentre os quais da Casa Civil e Gabinete do Governador, sendo que após os pedidos recebidos pelo interrogando para a contratação de pessoas específicas, o interrogando 'encaminhava' os 'currículos' de tais pessoas para JANDIR MILAN, sendo que esse (JANDIR MILAN) efetuava a contratação das pessoas indicadas pelo interrogando, sendo que essas pessoas não tinham os perfis técnicos para o exercício das funções, frisando novamente que tal contrato era um 'cabide de empregos'; Que o interrogando tem ciência que nos editais para as contratações constava expressamente o valor a ser pago pelo Estado para a ABACO, referente à remuneração dos contratados, sabendo que a ABACO tinha uma margem de lucro líquida de até 100% (...); QUE o interrogado tem ciência que após as vagas dos contratos já licitados estarem preenchidas, bem como com os valores previstos nos contratos já esgotados e com o surgimento de novos pedidos de contratação, eram realizados novos procedimentos licitatórios direcionados para que a ABACO se sagrasse vencedora, sendo que os contratos eram prorrogados pelo prazo de até 60 meses, sendo que com o término do período se iniciava novos processos licitatórios direcionados a ABACO, sendo que as prorrogações dos contratos firmados com outras Secretarias eram realizadas através de Termos aditivos, sendo que o respectivo Secretário de outras Secretarias encaminhava a demanda para a SAD, sendo era na SAD que os termos aditivos de todas as Secretarias eram firmadas, sabendo o interrogando que fez vários aditivos desses contratos da ABACO nos anos 2011 a 2012; Que sabe informar ainda, que o servidor da SAD, que exercia o cargo de Superintendente da Superintendência de Previdência, BRUNO SALDANHA era responsável****

por atestar as notas da ABACO no que tange ao sistema de previdência, sabendo que com relação ao contrato Administrativo 057/2011/SAD, cujo objeto era 'Prestação de Serviços Especializados para a SAD, englobando os Serviços de Análise e Desenvolvimento, Consultoria Assessoria, Administração de Infraestrutura em TI, Suporte Técnico em TI e Manutenção do Sistema Informatizado de Gestão Previdenciária', sabe que Bruno mantinha um contrato pessoal com JANDIR MILAN, tendo ouvido na SAD que ele recebeu propina para auxiliar nesse contrato acima citado nº 057/2011/SAD, o valor do contrato era de R\$ 3.921.400,00, com vigência de 12 meses, sendo que no ano de 2013, ocorreu nova contratação do mesmo objeto, pelo mesmo período, porém, não sabendo detalhes da contratação; (...) Que questionado sobre a relação da ABACO com o CEPROMAT, informou que não tem detalhes, mas que a relação de JANDIR com os servidores do órgão era muito próxima, inclusive sabe que JANDIR MILAN era muito próximo do Secretário Wilson Teixeira, conhecido por "dentinho", acreditando que havia pagamento de propina paras as licitações da Cepromat;" (Depoimento César Zílio – IP 089/2016 – Doc. 5.1).

“Que após assumir como secretário na SAD em 2014 foi procurado em seu gabinete na SAD, acreditando ter sido no mês de fevereiro ou março pelo proprietário da empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. de nome JANDIR MILAN, o qual possuía três contratos com a SAD; QUE nesse encontro JANDIR apenas se apresentou ao interrogando; QUE esses contratos entre a SAD e a empresa ÁBACO estavam com valores muito altos que naquele momento a SAD não tinha como honrar, razão pela qual ao longo do ano tais valores acabaram sendo reduzidos; QUE por tal motivo nesses primeiros encontros que teve com JANDIR MILAN o assunto principal era sobre essa redução dos valores de seus contratos; QUE em um desses encontros, não se recordando se durante o segundo ou terceiro encontro JANDIR MILAN ofereceu ao interrogando o pagamento de propina por conta de seus contratos com a SAD, o que geraria ao interrogando um pagamento mensal de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), sempre em dinheiro em espécie; QUE o interrogando aceitou tal oferta de JANDIR MILAN e este lhe entregou, todos o mês a partir de março de 2014 a novembro de 2014, em seu gabinete na SAD e também na FIEMT, eis que JANDIR MILAN era presidente da FIEMT, o exato valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) em dinheiro; (...) QUE afirma ter recebido o último pagamento de propina de JANDIR MILAN no mês de novembro de 2014, sendo que após tal pagamento nunca mais encontrou com JANDIR MILAN;” (Depoimento Pedro Elias Domingos de Melo – IP 089/2016 – Doc. 5.2).

Pela leitura das declarações prestadas pelo ex-secretário Cesar Zilio, é possível afirmar que a fraude nos contratos da empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. com o Estado de Mato Grosso são anteriores a 2011, uma vez que o contrato 043/2008/SEDUC firmado com a

Secretaria de Educação é de 2008.

De acordo com César Zílio, o único motivo da Ábaco sagrar-se vencedora nos certames era em razão do direcionamento deste, o que de fato ocorreu com o processo de nº 0566.711/2011/SAD que resultou no Pregão Presencial 067/2011/SAD (Doc. 2).

Vê-se que o Termo de Referência que instruiu o processo 0566.711/2011/SAD foi assinado exclusivamente pelo servidor BRUNO SAMPAIO SALDANHA, o qual, conforme indicado pelo colaborador César Zílio, não apenas mantinha relação próxima com JANDIR MILAN, como também, foi designado posteriormente como gestor do Contrato 057/2011/SAD derivado de tal pregão presencial.

Sobre o Termo de Referência, em mais de uma ocasião, foi apontado pela Controladoria do Estado quanto a irregularidade e ineficiência deste para o Estado de Mato Grosso, isso porque, além do procedimento ter sido direcionado, mediante a exigência de qualificação técnica que apenas possibilitaria à ABACO a prestação dos serviços, o lucro para empresa foi grafado como "exorbitante":

Além disso, o conteúdo e a extensão da qualificação técnica é dependente diretamente do objeto da licitação. Ao definir o objeto a ser contratado, a Administração Pública está implicitamente delimitando a qualificação técnica que os eventuais interessados em participar deverão apresentar.

(...)

Nenhum outro órgão do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso estaria apto a aderir a referida ata devido a especificidade do objeto licitado.

Portanto quaisquer órgãos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso que desejasse fazer adesão à aludida ata, deveria se atentar da especificidade do serviço nela disponível - "Registro de Preço para contratação de empresa para prestação de serviços de análise e desenvolvimento, consultoria, assessoria, administração de infra-estrutura em TI, suporte técnico em TI e manutenção **do Sistema Informatizado de Gestão Previdenciária**", utilizando ferramenta case GENEXUS na linguagem JAVA, haja vista que esse foi um critério de seleção essencial para a qualificação da empresa vencedora.

(...)



Dentre os achados do referido relatório, destacamos o “Lucro exorbitante” (pg. 29 à 31) ao demonstrar “ **que o pacto é extremamente vantajoso , não para o Estado e não muito para os empregados (analistas e técnicos) envolvidos na prestação, mas sim para a empresa contratada .”** .

(...)

Em virtude dessas considerações, constatamos que os preços praticados na Ata de Registro de Preço Nº060/2011/SAD/MT do Pregão Nº 067/2011/SAD são muito superiores em relação aos valores praticados no mercado atual.

OT 008.2015/CGE/MT – Doc. 4.2;

Percebe-se que a forma atual praticada no âmbito federal e não diferente do setor privado é o **pagamento de serviços de TI pelo resultado alcançado e não pela dificuldade de prestação do serviço ou sua duração temporal.**

Avaliando o edital do Pregão 067/2011/SAD percebe-se que o gestor a época não se alinhou aos parâmetros FPA, recomendado pelos órgãos de controle, senão vejamos a cláusula 19.1:

*“O pagamento dos serviços deverá ser realizado com base nas entregas das **HORAS DE ESFORÇO e UNIDADE DE SERVIÇO (UNIDADE MENSAL DE SERVIÇO E UNIDADE MENSAL DE MANUTENÇÃO)**, definidas e quantificadas na **ORDEM DE SERVIÇO** emitida pela CONTRATANTE, mediante a apresentação da fatura correspondente visada pela fiscalização, até o quinto dia útil do mês subsequente ao da prestação dos serviços de acordo com os preços ofertados de cada item registrado pela CONTRATADA na ata de registro de preços”.*

Outrossim, o Anexo 1, Itens 04, 05, 06 e 07 e o Termo de Referência (Item 9. Do dimensionamento dos Serviços) é todo permeado de referências quanto a forma de medição: “UN – UNIDADE MENSAL DE SERVIÇO” (conforme anexo).

(...)

3. CONCLUSÕES

Por todo o conjunto de elementos analisados, temos a considerar que o CEPROMAT, ao optar por terceirizar um serviço, deve ter em vista agilidade, bom serviço prestado e o principal, redução de custos. Todavia diferentemente do idealizado nos moldes corretos de terceirização, o que ficou demonstrado é a terceirização de mão de obra para atividade fim a um custo elevado na remuneração do objeto deste contrato, evidenciando a ilegalidade na contratação somado a falta de eficiência, economicidade e justificativa coerente, quando comparado ao custo de se manter a mesma proporção de empregados públicos.

RA 024/2014 – Doc. 4.1;

154. O Mapa Comparativo de Preços utilizado como referência pela Superintendência de Aquisições Governamentais (Processo nº 0566.711/2011/SAD fls. 43 e 44) traz os valores usados e é assinado por Adriano de Souza Morais (Gerente de Preços de Bens e Serviços - SAG/SAD). Contudo, nesse mapa não se sabe a origem dos valores de referência denominados na linha Registrados em Ata de Registros de Preço. Além dos valores demonstrados nesse item, há uma outra linha com uma consulta de preços feita com empresa Ábaco Tecnologia de Informações Ltda. Registre-se que não há a justificativa pela realização de tal procedimento nos autos. Já que, como forma de comparação de preços de cada item, foram utilizados apenas esses dois valores constantes na linha Registrados em Ata de Registros de Preço e na linha Ábaco Tecnologia de Informações Ltda.

(...)

ACHADO 10: Exigência de qualificação técnica sem justificativa

175. O Edital nº 067/2011/SAD trouxe em seu Item 9.1.1. Relativos à Qualificação Técnica, aliena a), a referida exigência:

(...)

177. Sendo assim, a exigência como descrita no item do edital não deixa claras as razões pelas quais esse número de 50.000 (servidores entre ativos, inativos e pensionistas) foi escolhido. Tendo por princípio que o ato da administração deve ser motivado, o edital deveria trazer a justificativa do *quantum* apresentado no item supracitado. Sendo que, o TCU já tinha entendimento sumulado no seguinte sentido:

180. Dessa forma, por todo o exposto, foram identificadas características relevantes em **ACHADO 13: Superfaturamento no Serviço Contínuo de Manutenção especializada para o Sistema de Gestão Previdenciária** (...)

203. Conforme análise realizada no Achado 18, realizou-se uma comparação do Serviço de Manutenção do Sistema de Gestão Previdenciária prestado no Contrato nº 074/2006/SAD com o mesmo serviço do Contrato nº 057/2011/SAD. Frise-se que os valores constantes nesses instrumentos contratuais vieram desde os procedimentos licitatórios, por isso a caracterização nominal deste achado.

RA 024.2018/CGE/MT – Doc. 4.10

Não obstante a isso, o servidor Bruno Sampaio Saldanha, signatário do documento e gestor do contrato, ignorou, *ab initio*, as deficiências do referido Termo de Referência e deu segmento tanto ao processo licitatório (Pregão 067/2011/SAD) como à execução do contrato 057/2011/SAD.

Após as informações colhidas nos autos do inquérito policial, restou demonstrado que o servidor tinha pleno interesse que a irregularidade do Termo de Referência fosse desprezada e ignorada, pois disso dependia a continuidade do contrato com a empresa Ábaco e os respectivos pagamentos de propina ao servidor e demais beneficiários da verba ilícita.

“Que sabe informar ainda, que o servidor da SAD, que exercia o cargo de Superintendente da Superintendência de Previdência, BRUNO SALDANHA era responsável por atestar as notas da ABACO no que tange ao sistema de previdência, sabendo que com relação ao contrato Administrativo 057/2011/SAD, cujo objeto era 'Prestação de Serviços Especializados para a SAD, englobando os Serviços de Análise e Desenvolvimento, Consultoria Assessoria, Administração de Infraestrutura em TI, Suporte Técnico em TI e Manutenção do Sistema Informatizado de Gestão Previdenciária', sabe que Bruno mantinha um contrato pessoal com JANDIR MILAN, tendo ouvido na SAD que ele recebeu propina para auxiliar nesse contrato, pois a esposa de BRUNO SALDANHA era funcionária de JANDIR na FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS com

um salário alto; QUE BRUNO ostentava um padrão de vida que não condizia com seu salário;" (Depoimento César Zílio – IP 089/2016 – Doc. 5.1).

Pelo exposto, vê-se que a fraude no processo de licitação nº 0566.711/2011/SAD foi premeditada e efetivada com o único intuito de lesar o erário estadual.

Observa-se pelas declarações dos colaboradores Pedro Elias e César Zílio que a fraude, apesar de executada no âmbito da Secretária de Administração, ultrapassou a fronteira desta e expandiu-se por diversas outras Secretarias e Autarquias Estaduais, pois ainda que o único contrato que poderia ser autorizado pela ARP 060/2011/2017 (Pregão Presencial 067/2011/SAD – Doc. 2.2) fosse o contrato 057/2011/SAD, diversas outras entidades administrativas aderiram à referida Ata, sendo que contrataram exclusivamente o serviço de mão de obra de tecnologia da informação, conforme é possível averiguar nos seguintes contratos:

Contrato	Entidade	Secretário /Requisitante	Valor (R\$)
057/2011/SAD (Doc. 7)	SAD	César Zílio / Bruno Saldanha	3.921.400,00
083/2013/SESP (Doc. 8)	SESP	Alexandre Bustamante dos Santos	5.779.416,00
017/2012/CEPROMAT (Doc. 10)	CEPROMAT		5.910.100,00
017/2013/SICME	SICME		398.200,00
147/2013/UNEMAT (Doc. 6)	UNEMAT	Eduardo Melo Zinhani (Diretor) Adriano Aparecido Silva (Reitor)	2.014.000,00
045/2013/SEDUC	SEDUC	Saguas Moraes Sousa Dorlete Dacroce	6.249.360,00
Total:			24.272.476,00

Esta também era a intenção dos servidores da SAD e do empresário proprietário da empresa beneficiada, já que, quanto mais contratos a ABACO mantivesse com o Estado, maior era o valor do lucro empresarial e maior a possibilidade de pagamento da propina.



Aliás, conforme exaustivamente declinado pela Controladoria Geral do Estado, tais contratos além de serem impossíveis de mensurar (Docs. 4.1 a 4.10), estavam superfaturados e, portanto, o custo para a Administração foi muito superior ao do serviço efetivamente contratado pelo Estado, ainda mais que, nas palavras de César Zilio, referidos contratos eram meros "cabides de emprego" e que os profissionais contratados para desempenhá-los não tinham conhecimento da área de tecnologia da informação:

Que o referido contrato administrativo firmado com a ABACO era para contratar servidores com conhecimento na Tecnologia da Informação, no entanto, tal contrato era utilizado para 'contratar apadrinhados', era um verdadeiro cabide de empregos, pois o interrogando recebia pedidos de diversas autoridades do Estado, dentre os quais da Casa Civil e Gabinete do Governador, sendo que após os pedidos recebidos pelo interrogando para a contratação de pessoas específicas, o interrogando 'encaminhava' os 'currículos' de tais pessoas para JANDIR MILAN, sendo que esse (JANDIR MILAN) efetuava a contratação das pessoas indicadas pelo interrogando, sendo que essas pessoas não tinham os perfis técnicos para o exercício das funções, frisando novamente que tal contrato era um 'cabide de empregos'; Que o interrogando tem ciência que nos editais para as contratações constava expressamente o valor a ser pago pelo Estado para a ABACO, referente à remuneração dos contratados, sabendo que a ABACO tinha uma margem de lucro líquida de até 100% (...); QUE o interrogado tem ciência que após as vagas dos contratos já licitados estarem preenchidas, bem como com os valores previstos nos contratos já esgotados e com o surgimento de novos pedidos de contratação, eram realizados novos procedimentos licitatórios direcionados para que a ABACO se sagrasse vencedora, sendo que os contratos eram prorrogados pelo prazo de até 60 meses, sendo que com o término do período se iniciava novos processos licitatórios direcionados a ABACO, sendo que as prorrogações dos contratos firmados com outras Secretarias eram realizadas através de Termos aditivos, sendo que o respectivo Secretário de outras Secretarias encaminhava a demanda para a SAD, sendo era na SAD que os termos aditivos de todas as Secretarias eram firmadas, sabendo o interrogando que fez vários aditivos desses contratos da ABACO nos anos 2011 a 2012;

Bruno Sampaio Saldanha, não agiu sozinho para fraudar a licitação em espeque, mesmo porque, o cargo que ocupava à época não lhe garantia tal autonomia, motivo pelo qual suas ações vieram a ser respaldadas pelo ex-Secretário Adjunto José de Jesus Nunes Cordeiro.

JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO, ocupou o cargo de Secretário Adjunto de Administração durante o período de junho/2010 a dezembro/2014, nomeado por SILVAL DA CUNHA BARBOSA.

Este restou conhecido membro de ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA chefiada por SILVAL CUNHA BARBOSA, durante o deslinde das operações que posteriormente foram conhecidas como SODOMA.

José Nunes Cordeiro tinha a tarefa de “ajustar” os PROCESSOS LICITATÓRIOS aos seus intentos ilícitos e detinha total liberdade para iniciar e conduzir tais processos, buscando sempre obter vantagem ilícita em favor próprio ou do grupo criminoso em total prejuízo aos interesses públicos.

Nesta tarefa, “CRIAVA DEMANDA POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO” - SUPERDIMENSIONANDO A NECESSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO, elaborando TERMOS DE REFERÊNCIA – “TR” de forma a dirigir o processo licitatório às empresas previamente ajustadas com a ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA e INFLANDO o VALOR ESTIMADO a ser lançado no EDITAL, garantindo assim o pagamento da propina com recursos do erário estadual.

No caso em espeque, sua atuação não foi diferente, pois além da autorização para adesão à Ata de Registro de Preços para formalização do contrato 057/2011/SAD, o ex-Secretário Adjunto, José de Jesus Nunes Cordeiro, também foi o responsável pela gama de autorizações para adesão à Ata de Registro de Preços pelas demais Secretarias citadas, gerando um suposto crédito total para a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. durante a "execução" de tais contratos com o Estado de

Mato Grosso no valor de **R\$ 24.272.476,00** (vinte e quatro milhões duzentos e setenta e dois mil e quatrocentos e setenta e seis reais).

Além disso, consta nos autos sigilosos do IP 089/2016 (Doc. 5.3), informações do Relatório de Inteligência Financeira do COAF referente a transações entre Paula Cristina de Almeida (esposa do servidor José de Jesus Nunes Cordeiro) com a empresa Ábaco Tecnologia da Informação Ltda. o que complementa as afirmações de César Roberto Zílio que Cordeiro também recebia propina de Jandir Milan.

Além da fraude na adjudicação do objeto da licitação, o serviço contratado além de não poder ser mensurado, e conforme demonstrado, por amostragem ao contrato 017/2012/CEPROMAT identificado no RA nº 024/2014 (Doc. 4.1) e aliado às declarações de César Zílio nos autos do IP 089/2016, também não chegou a ser prestado pela empresa contratada.

Pode-se concluir que o serviço não foi prestado, a uma, porque os funcionários da Ábaco não eram capacitados para o desempenho da função, já que, nas palavras de César Zílio, eram pessoas colocadas por este para receber salário às custas do patrimônio Estadual e, a duas, porque de acordo com os dados da auditoria do Estado as funções desempenhadas por estes servidores eram as mesmas que os servidores diretamente empregados pelo Estado para o desempenho de tais funções:



3.3 Terceirização de mão de obra.

As constatações relatadas no item 3.2.2 "b" deste relatório, especificamente quando esclarecidas pelos fiscais de contrato que as atividades desenvolvidas pela Ábaco nas tarefas de assessoria e suporte técnico tem características de Locação de mão de obra, nos levou a abordar, a fim de esclarecer a **legalidade da contratação** e o **Custo de cada profissional terceirizado**.

a) Ilegalidade na contratação

Em visita ao local e em entrevista com o Diretor de Relacionamento ao cliente, verificamos que esses funcionários desempenham suas funções juntamente com os empregados do CEPROMAT, inclusive desempenhando as mesmas funções, com a diferença única de que sobre aqueles não se fazia o controle da jornada de trabalho, pois essas eram efetuadas pela contratada Ábaco.

Portanto, fica evidenciado que os funcionários contratados pela Ábaco estão, neste caso, desempenhando atividades relacionada a atividade fim do CEPROMAT³, e que além de ilícito, evidencia burla o sistema de concurso público preconizado pelo artigo 37, inciso II da Constituição Federal:

RA 024.2014/CGE/MT – Doc. 4.1

"QUE: O referido contrato administrativo firmado com o ABACO era para contratar servidores com conhecimento na Tecnologia da Informação, no entanto, tal contrato era utilizado para "contratar apadrinhados", era um verdadeiro cabide de empregos, pois o interrogando recebia pedidos de diversas autoridades do Estado, dentre os quais da Casa Civil e Gabinete do Governador, sendo que após os pedidos recebidos pelo interrogando para a contratação de pessoas específicas, o interrogando encaminhava os "currículo" de tais pessoas para JANDIR MILAN, sendo que esse JANDIR MILAN efetuava a contratação das pessoas indicadas pelo interrogando, sendo que essas pessoas não tinham os perfis técnicos para o exercício das funções, frisando novamente que tal contrato era um "cabide de empregos", QUE: O Interrogando tem ciência que nos editais para as contratações constava expressamente o valor a ser pago pelo Estado para a ABACO referentes a remuneração dos contratados, sabendo que a ABACO tinha uma margem de lucro líquida de até 100%, ou seja, exemplificativamente, no contrato nº 043/2008/SAD/MT, firmado com a ABACO, constam 48 vagas para serviço de administração de banco de dados, com a remuneração de R\$ 14.000,00, desse valor, a empresa ABACO pagava ao contratado o valor aproximado de R\$ 4.700,00 reais; pagando de encargos sociais aproximadamente R\$ 4.700,00 reais, sendo que o valor restante R\$ 4.600,00, parte é o lucro do contrato e parte é o sobrepreço para conseguir pagar as propinas, pois contratavam pessoas sem o perfil técnico exigido pelo edital e previsto no contrato, conseguindo assim pagar um valor bem abaixo de mercado e atender aos pedidos políticos de cargos, acreditando o interrogando que ele pagava propina também para outras pessoas; QUE: O interrogando tem ciência que após as vagas dos contratos já licitados estarem preenchidas, bem como com os valores previstos nos contratos já esgotados e com o surgimento de novos pedidos de contratação eram realizados novos procedimentos licitatórios direcionados para que a ABACO se sagrasse vencedora, sendo que os contratos eram prorrogados pelo prazo de até 60 meses,

sendo que com o término do período se iniciava novo processo licitatório direcionado a ABACO, sendo que as prorrogações dos contratos firmados com outras Secretarias eram realizadas através de termos aditivos, sendo que o respectivo Secretário de outras Secretarias encaminhavam demandas para a SAD, sendo que era na SAD que os termos aditivos de todas as Secretárias eram firmados, sabendo o interrogando que fez vários aditivos desses contratos da ABACO nos anos de 2011 a 2012;"

Depoimento César Zílio IP 089/2016 – Doc. 5.1.

Portanto, era na Secretaria de Administração, sob atuação direta de José de Jesus Nunes Cordeiro e Bruno Sampaio Saldanha que a fraude se propagava no tempo e espaço.

Pelo exposto, de acordo com os relatórios e pareceres de auditoria citados, aliados com as informações prestadas pelos colaboradores César Roberto Zílio e Pedro Elias Domingos de Melo, entre os anos de 2011 e 2013 a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., com ajuste explícito com os servidores José de Jesus Nunes Cordeiro e Bruno Sampaio Saldanha causou ao erário estadual um prejuízo no valor de **R\$ 24.272.476,00 (vinte e quatro milhões duzentos e setenta e dois mil e quatrocentos e setenta e seis reais)**.

Conforme já detalhado, caso efetivamente tenha existido a prestação de algum serviço pela empresa, este não pode ser mensurado, garantia esta estabelecida no Termo de Referência atestado e sancionado por Bruno Sampaio Saldanha, o que beneficiou sobremaneira a conduta ilícita da empresa em continuar a receber recursos públicos sem a contrapartida efetiva para a sociedade, mas com garantia do pagamento de propina a seus "bem feitos".

Desta feita, tendo em vista a clara nulidade do processo administrativo nº 0566.711/2011/SAD que resultou no Pregão Presencial 067/2011/SAD (Doc. 2), bem como, por conseguinte, da Ata de Registro de



Preços nº 060/2011/SAD e demais adesões a ela efetuadas, é a presente ação para requerer a ANULAÇÃO do processo administrativo nº 0566.711/2011/SAD e de todos os atos administrativos posteriores e dele derivados, incluindo-se a Ata de Registro de Preços nº 060/2011/SAD com o consequente ressarcimento ao erário estadual do valor de **R\$ 24.272.476,00** (vinte e quatro milhões duzentos e setenta e dois mil e quatrocentos e setenta e seis reais).

I.1. Do Contrato 010/2013/SAD (Doc. 12)

Conforme demonstrado anteriormente, a Ata de Registro de Preços 060/2011/SAD (Doc. 2.1) foi confeccionada a partir da fraude do procedimento de licitação nº 0566.711/2011/SAD (Pregão Presencial 067/2011 – Doc. 2), sendo que veio a ser homologada em 05/10/2012, com vigência de 12 (doze) meses a partir de sua publicação no Diário Oficial (DOE 25658, P. 79, 05/10/2011):

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 060/2011/SAD

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS: Nº 060/2011/SAD
PREGÃO: Nº. 067/2011/SAD – REGISTRO DE PREÇOS
PROCESSO: Nº. 0566.711/2011/SAD

VALIDADE: 12 (DOZE) MESES, contados a partir da data de sua publicação no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso.

Pelo presente instrumento, o Estado de Mato Grosso, através da SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO situado no Centro Político Administrativo, Bloco III, CNPJ: 03.507.415/0004-97, neste ato representado pelo **Dr. CESAR ROBERTO ZILIO**, RESOLVE registrar os preços da empresa, **ÁBACO TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO LTDA**, inscrita no CNPJ: 37.432.689/0001-33, localizada na Rua Barão de Melgaço, nº. 3.726, Bairro: Centro, CEP: 78.005-300, Cuiabá/MT, representada pelo **Sr. JANDIR JOSÉ MILAN**, portador do RG: 945.107-2 SSP/PR e o CPF: 344.840.941-34, na quantidade estimada, de acordo com a classificação por ela alcançada por ITEM, atendendo as condições previstas no Instrumento Convocatório e as constantes nesta Ata de Registro de Preços, sujeitando-se as partes às normas constantes da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações, Decreto Estadual nº. 7.217/2006 e suas alterações e em conformidade com as disposições a seguir.

1 - DO OBJETO

1.1. Registro de Preço para contratação de empresa para prestação de serviços especializados para a Secretaria de Estado de Administração, englobando os serviços de análise e desenvolvimento, consultoria, assessoria, administração de infra-estrutura em TI, suporte técnico em TI e manutenção do Sistema Informatizado de Gestão Previdenciária, conforme condições e especificações constantes nesta Ata de Registro de Preço.

2 - DA VIGÊNCIA

2.1. O prazo de validade da Ata de Registro de Preços será de 12 (doze) meses, contados a partir da data de sua publicação no Diário Oficial.

Logo, referida Ata estaria vigente apenas até 04/10/2012.

Todavia, de forma a perpetuar a fraude já existente na Secretaria de Administração, em 05 de outubro de 2012, o então Secretário César Roberto Zílio, mediante justificativa (Doc. 12.1) totalmente desprovida de legalidade promoveu a prorrogação da referida Ata de Registro de Preços.

Tal ata foi objeto de análise pela Controladoria Geral do Estado no Parecer de Auditoria nº 0789/2015 (Doc. 4.3), sendo que a conclusão do parecerista foi específica ao afirmar que:

3 – Das Considerações Finais.

Assim, diante do exposto, entende-se que a prorrogação da ATA 060/2011/SAD não esteve embasada em justificativas LEGAIS e ainda contraria a lei 8666/1993, jurisprudência dos tribunais e a melhor doutrina. Nesse sentido, as contratações originárias, da ATA citada, após 04/10/2012, como no caso do contrato 010/2013, seriam nulas e sem amparo legal, inclusive as renovações ou as prorrogações desses mesmos contratos.

Portanto, o contrato 010/2013/SAD e seus aditivos devem ser anulados e encerrados, haja vista serem oriundos de uma prorrogação que não encontra fundamento legal para existência.

Esclarece o auditor, que além de ilegal a prorrogação do documento, este sequer veio a ser instruído com documentos que comprovassem a vantajosidade da prorrogação do instrumento para a Administração Pública, já que não houve pesquisa de preços atualizadas no processo ou qualquer outra forma de comprovação de tal vantagem para a Administração.

Sobre o prazo de vigência da Ata de Registro de Preços a Lei nº 8.666/93 estabelece em seu art. 15, § 3º, III o seguinte:

Art.15. As compras, sempre que possível, deverão:
§3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:
III – validade do registro não superior a um ano.



Ao comentar o referido artigo, Marçal Justen Filho¹ explica que:

"O art. 15 prevê a regulamentação do sistema de registro de preços por meio de decreto, a ser editado no âmbito de casa entidade federativa. Isso não significa que o dispositivo não seja autoaplicável. A afirmativa decorre de que a disciplina constante da Lei é perfeitamente suficiente para instituir-se o sistema de registro de preços. Não há necessidade de veiculação de outras regras complementares. A quase totalidade de soluções pode ser explícita ou implicitamente extraída do sistema da Lei 8666/93. Aliás, inúmeras inovações trazidas na regulamentação se caracterizam como ilegais, eis que ultrapassam os limites previstos legislativamente.

(...)

No caso específico do registro de preços, a Lei 8.666/1993 é bastante minuciosa e completa. Tal se comprova, aliás, mediante a comparação com o Dec.-lei 2.300/1986. A lei atual contém todas as normas essenciais para introdução do registro de preços, tal como se vê dos §§ 1º a 6º do art. 15."

E sobre o prazo, o autor² explica que:

"Outra vantagem refere-se a uma questão jurídica, relacionado com o art. 64, § 3º, da Lei. Ali se estabeleceu que o prazo de validade das propostas seria de sessenta dias, contados da data de sua entrega. Vencido esse prazo, sem convocação para contratação, os licitantes ficaram liberados. Reputa-se que essa regra é dispositiva, mas é usual a Administração adotar interpretação distinta, reputando ser impossível adoção de prazos de validade mais extensos para as propostas. Isso gera grandes problemas para práticos, eis que as contratações devem ser realizadas em curto espaço de tempo. A situação é diversa no tocante ao registro de preços, cuja validade pode ser de até um ano (regra constante da Lei explicitamente prevista no art. 12 do Dec. 7.892/2013).

Em termos práticos, significa que, numa licitação comum, a Administração tem o prazo de sessenta dias, contados da entrega das propostas, para realizar a contratação. Após esse prazo, poderá ser constrangida a realizar nova licitação, para o mesmo fim. Portanto, a Administração poderá ser obrigada a realizar diversas licitações num mesmo ano.

Com o sistema de registro de preços, esse problema fica eliminado, pois as propostas valerão por até um ano".

Portanto, independente da existência de Decreto regulamentar pelo Executivo, ou justificativa qualquer de gestor administrativo, a Ata de Registro de Preços, de acordo com a Lei 8666/93 tem a vigência de até

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. rev. atual e ampl.; São Paulo: Dialética, 2012. P. 259;

² *Op. cit.* p. 257.



12 meses.

Em razão disso, a prorrogação desta é nula e ilegal, portanto todos os atos e contratos administrativos derivados de tal prorrogação são nulos de pleno direito.

Tal fato aplica-se essencialmente ao Contrato 010/2013, firmado pela Secretaria de Administração com a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., ainda mais que durante a assinatura de tal contrato, ainda estava em execução o contrato 057/2011/SAD firmado com a mesma Secretaria.

O certo é que, conforme esclarecido por César Zílio em depoimento prestado no IP 089/2016 (Doc. 5.1), a criação de tal possibilidade era necessária para atender a demanda dos agentes públicos interessados no recebimento da propina, bem como em “sanar” as requisições de empregos para pessoas indicadas pelos superiores hierárquicos do então Secretário, o que, além de perpetuar os ilícitos já descritos, onerou ainda mais os cofres públicos.

Não obstante a flagrante ilegalidade na prorrogação do instrumento (ARP 060/2011/SAD – Doc. 2.1), em 10/05/2013 foi assinado novo contrato com a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., no valor de **R\$ 9.897.000,00 (nove milhões e oitocentos e noventa e sete mil reais)**.

De acordo com o Relatório de Auditoria 074/2018-CGE (Doc. 4.10), tal contrato, além de ilegal e nulo de pleno direito, foi considerado superfaturado pelos auditores.



Além disso, em todos os processos de pagamento não possível verificar quais serviços foram efetivamente prestados, em razão da ausência de documentos obrigatórios nos respectivos processos de pagamento.

Contudo, de acordo com a jurisprudência pátria, em casos em que houve a lesão ao erário estadual mediante fraude em licitação, como é o caso dos autos, considera-se a presunção do dano, o qual poderá ser efetivamente apurado em fase de liquidação de sentença.

Todavia, para fins desta peça vestibular, considerando-se os fatos até o momento apontados em relação à fraude desde o procedimento licitatório até a prorrogação indevida do instrumento de registro de preços e diante da impossibilidade de aferição dos serviços executados, em relação ao contrato 010/2013, considerar-se-á a existência do dano no valor integral do contrato, qual seja **R\$ 9.897.000,00 (nove milhões e oitocentos e noventa e sete mil reais)**.

Em razão disso, além do dano anteriormente informado em relação aos contratos já citados nesta exordial (vide tabela p. 10), soma-se ao *quantum* devido para fins de ressarcimento o valor do contrato 010/2013/SAD.

Em razão disso, diante dos fatos expostos é possível afirmar a existência de um dano presumido total, em relação apenas aos contratos listados nesta peça vestibular de **R\$ 34.169.476,00 (trinta e quatro milhões e cento e sessenta e nove mil e quatrocentos e setenta e seis reais)**.

I.2. Dos acordos de colaboração premiada de César Roberto Zílio e Pedro Elias Domingos de Melo



Ao longo das investigações, pertinentes ao deslinde dos fatos concernentes à organização criminosa chefiada por SILVAL DA CUNHA BARBOSA, foram firmados TERMOS DE COLABORAÇÃO PREMIADA no âmbito criminal com os cidadãos: CÉSAR ROBERTO ZÍLIO e PEDRO ELIAS DOMINGOS DE MELO.

Em razão de tais acordos, estes serão demandados normalmente neste processo, porém, ao final, requerer-se-á a compensação dos valores por eles pagos quando da obrigação de ressarcimento ao erário, bem como em relação ao pagamento das sanções pecuniárias pertinentes à condenação por atos de improbidade administrativa.

Ressalta-se que as COLABORAÇÕES citadas apresentaram importantes informações em relação aos fatos objeto desta e outras ações e configuraram a ocorrência de corrupção sistêmica e ordenada dentro da Administração Pública, por parte da referida ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA, corrupção esta devidamente reconhecida na esfera cível como atos de improbidade administrativa, uma vez que os fatos elencados possuem descrição típica nos art. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992.

II – DO DIREITO

1. INDIVIDUALIZAÇÃO E ENQUADRAMENTO LEGAL DAS CONDUTAS

A Constituição Federal, no capítulo pertinente à Administração Pública, estabelece que *“os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”* (art. 37, parágrafo 4º).



Com vistas à materialização do dispositivo constitucional supra, foi editada a Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992, que dispôs sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de improbidade no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

A mencionada lei contempla, basicamente, três categorias de atos de improbidade administrativa: *a)* atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito – art. 9º; *b)* atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário – art. 10 e; *c)* atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública – art. 11.

Conforme ensinamentos de Emerson Garcia³:

“Da leitura dos referidos dispositivos legais, depreende-se a coexistência de duas técnicas legislativas: de acordo com a primeira, vislumbrada no caput dos dispositivos tipificadores da improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos possíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos; a segunda, por sua vez, foi utilizada na formação de diversos incisos que compõem os arts. 9º, 10 e 11, tratando-se de previsões, específicas ou passíveis de integração, das situações que comumente consubstanciam a improbidade, as quais, além de facilitar a compreensão dos conceitos indeterminados veiculados no caput, têm natureza meramente exemplificativa, o que deflui do próprio emprego do advérbio “notadamente”. (GARCIA, ALVES, 2008, p. 230).

Portanto, a descrição da conduta praticada pelo agente que se amolde a qualquer um dos atos dispostos na Lei nº 8.429/1992 é suficiente para submetê-los à sanção da referida lei, quando do julgamento procedente dos pedidos veiculados.

³ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa, 4ª Ed., Editora Lumen Juris – Rio de Janeiro, 2008.



Outrossim, são punidos também pela Lei de Improbidade Administrativa os terceiros que, não se qualificando como agentes públicos, concorrem e/ou se beneficiam direta ou indiretamente com os atos de improbidade administrativa praticados por agente público, nos termos do artigo 3º da Lei 8.429/92, *in verbis*:

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

Em síntese, os requeridos praticaram ato de improbidade administrativa que importou em enriquecimento ilícito e ofendeu os princípios da Administração Pública.

Sobre os terceiros enquanto agente ímprobos, José dos Santos Carvalho Filho⁴, leciona que:

“TERCEIROS – Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.429/1992, *terceiros* são aqueles que, não se qualificando como agentes públicos, induzem ou concorrem para a prática do ato de improbidade administrativa ou dele se beneficiam direta ou indiretamente. O terceiro somente recebe o influxo da Lei de Improbidade Administrativa se estiver de algum modo vinculado ao agente; sem vinculação a este, sujeitar-se-á a sanções previstas na respectiva lei de incidência. Significa dizer, por via de consequência, que o terceiro jamais poderá figurar sozinho no polo passivo da ação de improbidade, sendo exigível necessariamente a presença de um agente público na relação processual.

A conduta ímproba não é genericamente a de *prestar auxílio* ao agente, mas sim a de *induzir* ou *concorrer*. O sentido de *induzir* é o de instilar, plantar, incutir em outrem a ideia do ilícito (que antes não existia); *concorrer*, por sua vez, significa participar do ilícito, prestando auxílio material ao agente. Tendo-se referido apenas a tais condutas, não constituiu ato de improbidade administrativa o fato de terceiro *instigar* o agente à prática do ilícito; *instigar*, como se sabe, tem o sentido de incentivar, fomentar, estimular o agente (que já se preordenara ao ilícito). Tratando-se de condutas suscetíveis de punição, não podem os termos que as expressam ser objeto de interpretação ampliativa.

O terceiro, quando beneficiário direto ou indireto de ato de improbidade, só pode ser responsabilizado por ação dolosa, ou seja, quando tiver ciência da origem ilícita da vantagem. Comportamento culposos não se compatibiliza com a percepção de vantagem indevida; muito menos a conduta sem culpa alguma.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1081/2).

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. - São Paulo : Atlas, 2012.



Ainda sobre os terceiros que devem ser equiparados para fins de responsabilização por atos ímprobos, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que:

EMEN: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGAÇÃO DO MPF DE QUE A CONDUTA DE POLICIAIS DA PRF ENSEJA AS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.429/92 (IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA). CONSTATA-SE O NÃO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, POIS A CONDUTA, EM TESE, ESTARIA SOB A INCIDÊNCIA DA LEI 4.898/65 (ABUSO DE AUTORIDADE), POR SE TRATAR DE OFENSA PRATICADA POR SERVIDOR CONTRA PARTICULAR QUE NÃO ESTAVA EM EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA, NEM RECEBEU REPASSES FINANCEIROS DO ESTADO PARA ESSE FIM. AUSÊNCIA DE LESÃO AOS COFRES PÚBLICOS E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. RECURSO ESPECIAL DO MPF CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O conceito jurídico de ato de improbidade administrativa, por ser circulante no ambiente do Direito Sancionador, não é daqueles que a doutrina chama de elásticos, isto é, daqueles que podem ser ampliados para abranger situações que não tenham sido contempladas no momento da sua definição. 2. A conduta dos Servidores da PRF poderia, em tese, ser analisada sob o signo do abuso de autoridade, que já faz parte de um numeroso rol de instrumentos de controle finalístico da Administração Pública, sendo certo que a Lei 8.429/92, conquanto um microsistema do Direito Sancionador, é precipuamente destinado à defesa da probidade do Agente Público tendo como referência o patrimônio público (bem jurídico tutelado pela Lei de Improbidade), não se aplicando ao caso concreto, em que pretendo sujeito passivo da ofensa experimentada é o particular que não está em exercício de função estatal, nem recebeu repasses financeiros para esse múnus. **3. Somente se classificam como atos de improbidade administrativa as condutas de Servidores Públicos que causam vilipêndio aos cofres públicos ou promovem o enriquecimento ilícito do próprio agente ou de terceiros**, efeitos inocorrentes neste caso. 4. Recurso Especial do MPF conhecido e desprovido. (RESP 201500141108, STJ, 1ª Turma, DJE data 09/11/2015).

Os atos de improbidade administrativa praticados pelos Réus foram amplamente descritos no tópico anterior, neste item sinteticamente indica-se a responsabilidade de cada um dos réus nos fatos, a fim de facilitar a compreensão da participação e importância de cada um.

2. CÉSAR ROBERTO ZÍLIO e PEDRO ELIAS DOMINGOS DE MELLO



César Roberto Zílio e Pedro Elias Domingos de Mello foram Secretários de Estado de Administração à época dos fatos descritos nesta exordial.

O primeiro, inclusive foi o signatário do processo administrativo nº 0566.711/2011/SAD que resultou no Pregão Presencial 067/2011/SAD (Doc. 2) e na Ata de Registro de Preços nº 060/2011/SAD (Doc. 2.1), enquanto que o segundo, embora não tenha participado efetivamente do processo administrativo citado, estava plenamente ciente dos vícios gerados por este e, ainda assim, espontaneamente optou por receber a vantagem ilícita que lhe foi ofertada para manutenção dos contratos existentes com a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA..

Em seus depoimentos prestados nos autos do inquérito policial nº 089/2016 (Doc. 5) ambos os réus confessaram o recebimento da propina decorrente dos contratos firmados com a empresa Ré.

Aliás, César Zílio foi além, e confessou que todos os contratos eram superfaturados e que os empregados da empresa não exerciam a função que lhes era cabida, uma vez que o contrato não passava de "cabides de emprego", conforme se vê do Doc. 5.1. já citado, bem como, ilegalmente promoveu a prorrogação da ARP 060/2011/SAD com vistas à perpetuação da fraude.

Ora, o recebimento da propina em si já configura ato de improbidade administrativa, nos termos dos artigos 9º, 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa (nº. 8.429/1992), que assim dispõem:

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

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

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;

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

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:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Logo, evidente a incursão dos réus nos atos descritos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, pela superioridade hierárquica, pela determinação da obtenção da vantagem ilícita, pelo notório conhecimento da fraude perpetrada, além da participação efetiva no produto da vantagem obtida e por também participar do produto do ilícito.

Sobre as condutas dos atos tipificados na lei de improbidade, em relação aos agentes citados, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça revela que:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRAZO PRESCRICIONAL SERVIDOR CARGO COMISSONADO. APLICAÇÃO ART. 23, INCISO I, DA LEI 8429/92. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. DESNECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO AUTÔNOMA. I- Tratando de conduta imputável a servidor ocupante de cargo comissionado desde o ano de 2000 no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Lei 15.122/05), designado pelo então

Presidente à época, para compor a Comissão Especial de Licitação da Construção da Nova Sede Administrativa do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em 03 de novembro de 2010 (doc.7-ev.4), o prazo prescricional para a propositura da ação civil pública por ato de improbidade administrativa deve ser extraído do art. 23, inciso I, da Lei 8429/92. II- Em vista disso, entendo que o termo inicial para a fluência do prazo prescricional previsto no art. 23, inciso I da Lei 8429/92 corresponde ao momento do encerramento do exercício da função relacionada à prática dos atos ímprobos imputados, isto é, 23 de Setembro de 2011 (doc. 8.2-ev.4), em que ocorreu o julgamento das propostas do Edital de Concorrência n. 002/2011, declarando a vencedora do certame a empresa Fuad Rassi Engenharia Indústria e Comércio Ltda. III- **O reconhecimento da prescrição da ação civil pública de improbidade administrativa em relação à aplicação das penalidades previstas para o ato ímprobo objeto da imputação não afasta a possibilidade de recebimento da ação em relação à pretensão de ressarcimento de dano ao erário, visto que se trata de ação imprescritível, sendo prescindível o ajuizamento de ação autônoma para formulação do mencionado pedido.** AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJ-GO - AI: 01487489620198090000, Relator: AMARAL WILSON DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 06/11/2019, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 06/11/2019)

No caso em epígrafe, houve efetivo enquadramento das condutas nos arts. 9º, 10 da LIA e, também no art. 11 da citada lei, portanto, embora o Réu César Zílio tenha deixado o cargo que ocupava em 2013, ainda está sujeito à obrigação de reparação do dano, enquanto que o Réu, Pedro Elias Domingos de Mello está sujeito tanto às sanções da lei de improbidade administrativa como à obrigação de reparação do dano ao erário estadual.

3. BRUNO SAMPAIO SALDANHA e JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO – Art. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992

Conforme se depreende da narrativa dos fatos, os agentes públicos essencialmente necessários para a confecção da fraude no processo administrativo 0566.711/2011/SAD que resultou no Pregão Presencial 067/2011/SAD (Doc. 2) são as pessoas de Bruno Sampaio Correia e José de Jesus Nunes Cordeiro.



Conforme demonstrado pela Controladoria do Estado na OT 008.2015 (Doc. 4.2) o Termo de Referência (2.3) que instruiu o processo administrativo citado continha detalhamentos e exigências que não apenas limitaram a concorrência de outros participantes no certame, como ainda direcionou a vitória deste para a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA..

Sobre a inclusão de cláusula restritiva no Edital, Emerson Garcia⁵ leciona que:

"É ampla a liberdade da administração pública na elaboração do edital de licitação. Liberdade, no entanto, não guarda similitude com arbítrio. O objeto da licitação deve ser individualizado em conformidade com as necessidades da administração e o interesse público a ser alcançado.

Assim, é vedado ao poder público inserir cláusulas que, afora inúteis ao fim visado, inviabilizem a disputa e comprometam o princípio da igualdade entre os concorrentes. Do mesmo modo, não podem ser exigidas características específicas do licitante que sejam dissonantes da natureza do objeto licitado. Esta forma de frustração da licitação será normalmente verificada quando o edital for dirigido a um dos participantes, o que ocorrerá sempre que o objeto licitado for individualizado de forma a excluir os similares, estabelecendo-se especificações que são exclusivas de determinado fornecedor.

Identificada a existência de cláusula dessa natureza, deve ser declarada a nulidade do procedimento licitatório, acaso esteja em curso ou, em tendo sido ultimado, ainda não tenha sido firmado o contrato; ou a nulidade do contrato administrativo posteriormente celebrado."

A inclusão da cláusula restritiva no processo de licitação é reconhecida como crime na Lei nº 8.666/93, em seu art. 90 nos seguintes termos *"Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação"*.

Sobre o art. 90 da Lei nº 8.666/90, Marçal Justen Filho⁶ comenta que:

5 GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa, 4ª Ed., Editora Lumen Juris – Rio de Janeiro, 2008 - P. 337/338..

6 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. P. 1040/1041

"A primeira modalidade (frustrar) aperfeiçoa-se através da conduta que impede a disputa no procedimento licitatório. Pode verificar-se inclusive quando o servidor público introduz cláusula no ato convocatório da licitação, destinadas a assegurar a vitória de um determinado licitante.

(...)

Não é necessário que haja frustração ou fraude que comprometa a eficácia total da licitação. É suficiente que alguns dos aspectos do certame sejam atingidos.

O crime aperfeiçoa-se inclusive quando o acordo se destina a excluir da disputa participantes potenciais e inexistir uma definição prévia sobre qual dos concorrentes será o vencedor."

Essa foi justamente a conduta de BRUNO SAMPAIO SALDANHA em relação ao processo administrativo nº 0566.711/2011/SAD que resultou no Pregão Presencial 067/2011/SAD (Doc. 2), ao incluir no procedimento a Cláusula 9.1.1 no ato convocatório, atitude esta posteriormente ratificada por JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO.

De acordo com análise da Controladoria Geral do Estado na OT 008/2015 (Doc. 4.2) e no Relatório de Auditoria nº 024/2018 (Doc. 4.10), tal cláusula serviu apenas para limitar a participação de outros licitantes:



Considerando que a qualificação técnica do certame licitatório exigia que a licitante apresenta-se **atestado de capacidade técnica**, emitido por pessoa jurídica de Direito Público ou Privado, **que já tenha executado serviços de desenvolvimento, manutenção e suporte técnico em Sistema Informatizado para Gestão de Regime Próprio de Previdência Social em ambiente WEB**, utilizando ferramenta case **GENEXUS**, gerando para linguagem de programação **JAVA**, utilizando banco de dados **ORACLE para entidades de Previdência com pelo menos pelo menos 50.000 servidores**”.

9.1.1. Relativos à Qualificação Técnica:

a) A licitante deverá apresentar atestado (s) de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de Direito Público ou Privado (caso o atestado for emitido por pessoa jurídica de direito privado obrigatoriamente deverá ter reconhecimento da firma em Cartório de Notas) que comprove que a licitante já executou satisfatoriamente, serviços de desenvolvimento, manutenção e suporte técnico em Sistema informatizado para Gestão de Regime Próprio de Previdência Social em ambiente WEB, utilizando ferramenta case GENEXUS, gerando para a linguagem de programação JAVA, utilizando banco de dados ORACLE para entidades de Previdência com pelo menos 50.000 servidores entre ativos, inativos e pensionistas.

Extraísse da análise do Objeto em conjunto com os requisitos relativos as exigências de qualificação técnica, que **todos os serviços contratados deveriam ser utilizados única e exclusivamente em “Sistemas Informatizados para Gestão de Regime Próprio de Previdência Social”**.

O objeto é condição essencial do contrato, a fim de que os licitantes possam atender fielmente ao desejo da Administração. Já Marçal Justen Filho em sua obra ‘Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, 8ª edição, SP, pág. 507, ratifica o posicionamento do TCU, na qual define que o objeto do contrato é seu núcleo, que consiste nas prestações que as partes se obrigam a realizar.

(...)

Além disso, o conteúdo e a extensão da qualificação técnica é dependente diretamente do objeto da licitação. Ao definir o objeto a ser contratado, a Administração Pública está implicitamente delimitando a qualificação técnica que os eventuais interessados em participar deverão apresentar.

No ACORDÃO num. 2.837/2006, o TCU definiu que os **critérios de qualificação técnica devem assegurar explicitamente a adequação do produto ofertado aos objetivos da solução adquirida**, principalmente para parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

Portanto, dessa torma, a Secretaria de Gestão, antiga Secretaria de Estado e Administração, era e continua a ser o único Órgão do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso a **possuir “Sistema Informatizado para Gestão de Regime Próprio de Previdência Social”**, pois foi licitado e contratado para atender suas necessidades, ou seja, o controle e a gestão do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso.

De fato podemos constatar que os órgão e entidades da Administração deixaram de realizar o planejamento de suas contratações recorrendo a adesão da ata de registro de preços beneficiando a empresa vencedora do certame.

Nenhum outro órgão do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso estaria apto a aderir a referida ata devido a especificidade do objeto licitado.

Portanto quaisquer órgãos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso que desejasse fazer adesão à aludida ata, deveria se atentar da especificidade do serviço nela disponível - "Registro de Preço para contratação de empresa para prestação de serviços de análise e desenvolvimento, consultoria, assessoria, administração de infra-estrutura em TI, suporte técnico em TI e manutenção **do Sistema Informatizado de Gestão Previdenciária**", utilizando ferramenta case GENEXUS na linguagem JAVA, haja vista que esse foi um critério de seleção essencial para a qualificação da empresa vencedora.

Em análise aos contratos de adesão da aludida ata, verificamos que o serviço foi consumido por vários órgãos administrativos, sendo que em alguns deles o serviço desejado era o de fábrica de software e não de software de previdência e o consumo desses serviços contratados era Homem-Hora ou Unidade de Serviço Técnico .

Nesse último quesito, a Instrução Normativa – IN04, associada ao processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, publicada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) em 2014, preconiza a utilização de métricas em contratos de fábrica de software .

Corroboram com essa tese os ACÓRDÃOS 2619/2008 e 2296/2012 do TCU, na qual a jurisprudência do Tribunal determina o estabelecimento da remuneração vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço.

As orientações da CGE através do RAACI 2013 e 2014 apontam na mesma direção para contratação de regime em fábrica de softwares, ou seja, ponto por função.

Em todos os contratos de adesão acima citados, notamos que existe sempre um parecer do órgão gestor de TI do Estado (CEPROMAT) e que em nenhum momento, houve crítica do mesmo em relação ao objeto contratado e a ata que se desejava fazer adesão.

Em análise técnica desta Controladoria, por parte dos auditores da Superintendência de Tecnologia da Informação - STI , entendemos que em alguns casos: contrato 083/2013/SESP, contrato 015/2013/SEFAZ, contrato 017/2012/CEPROMAT, contrato 017/2013/SICME, contrato nº 147/2013/UNEMAT, contrato 045/2013/SEDUC o que era esperado pelo Órgão do Poder Executivo do Estado de Mato durante à adesão, era simplesmente mão-de-obra em TI, sendo que em alguns dos locais - inclusive, os servidores cedidos pela empresa vencedora da ata, sequer trabalham com a tecnologia GENEXUS especificada no Edital evidenciando desta maneira que tratava-se apenas de uma terceirização de pessoal.

OT 008/2015 – CGE/MT – Doc. 4.2

ACHADO 10: Exigência de qualificação técnica sem justificativa

176. Assim como o Achado retrospectivo, faz-se necessário citar o artigo 3º, parágrafo 1º, inciso I da Lei Federal nº 8666/1993 em que e vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar nos atos de convocação cláusulas que restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.

177. Sendo assim, a exigência como descrita no item do edital não deixa claras as razões pelas quais esse número de 50.000 (servidores entre ativos, inativos e pensionistas) foi escolhido. Tendo por princípio que o ato da administração deve ser motivado, o edital deveria trazer a justificativa do quantum apresentado no item supracitado. Sendo que, o TCU já tinha entendimento sumulado no seguinte sentido: (...)

178. Contudo, não se sabe, pelo exposto no edital, se esse número mínimo exigido guarda proporção com a dimensão e a complexidade do objeto. Já que apenas foi apresentado o número de 50.000 servidores pelo qual o sistema de previdência deva ter atendido minimamente.

179. Em entrevista realizada na SEGES em 14/03/2018 as 15 horas com um dos servidores (Luciana Carla Pirani Nascimento) que assinaram o Parecer Jurídico nº141/2011/COJULG/SAG/SAD (Processo nº 0566.711/2011/SAD fls. 99 a 112). Na ocasião também estavam presentes os auditores da CGE: Marcos Vinícios Santos Saraiva e Claudemir Advíncula São Miguel. Para tanto, foi relatado que a exigência mencionada no pregão não foi considerada por ela um item capaz de limitar a competição do certame naquele momento e, caso tenha tido alguma dúvida, pode ter levado a seu superior (Luiz Eduardo F. Rocha e Silva) que conseqüentemente deve ter seguido o mesmo raciocínio, visto que também assina o documento.

180. Dessa forma, por todo o exposto, foram identificadas características relevantes em relação ao direcionamento da contratação realizada.

RA 024/2018 – CGE/MT – Doc. 4.10

Vê-se portanto, que desde o início a cláusula incluída no ato convocatório tinha exclusivamente a finalidade de limitar a participação de outros licitantes no certame, e uma vez adjudicado o objeto da licitação para a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., o servidor JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO garantiu que outras Secretarias viessem a aderir ao instrumento convocatório aumentando exponencialmente a margem de lucro da empresa e a possibilidade de satisfação pessoal de interesses escusos dos agentes públicos envolvidos na fraude (colocação de pessoa não qualificado, pagamento de vantagem ilícita).

Não apenas isso, ainda que diante do vencimento da Ata de Registro de Preços 060/2011/SAD, autorizou outras adesões ao respectivo Pregão, incluindo-se a formalização de novo contrato administrativo junto à própria Secretaria de Administração (Contrato 010/2013 – Doc. 12), o que aumentou um pouco mais a lesão ao erário estadual.

Ademais, de acordo com a análise da técnica da Controladoria Geral do Estado, as ilegalidades perpetradas pelos servidores

BRUNO SAMPAIO SALDANHA e JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO no processo administrativo 0566.711/2011/SAD (Pregão Presencial 067/2011/SAD – Doc. 2) não se limitou apenas ao direcionamento da licitação, mas garantiu que os serviços prestados fossem imensuráveis bem como que o valor deste fosse muito superior aos preços praticados pelo mercado, ou mesmo em contratos anteriores da Administração Pública.

"132. Para tanto, o Anexo I do Pregão em estudo (Processo nº 0566.711/2011/SAD fls. 127) traz as seguintes demandas em quantidades (nao apresenta valor de referência), conforme disputa por menor preço por item:

(...)

133. A Ata de Registro de Preços nº 060/2011/SAD (Processo nº 736311/2011/SAD – fls. 4 e 5) conseqüentemente seguiu os parâmetros de valores observados pelo certame licitatório preliminar (Pregão nº 067/2011/SAD). Houve, ainda, uma prorrogação da referida ata pelo Termo de Prorrogação nº 01/2012 (Processo nº 736311/2011/SAD fls. 19) por mais 12 meses a partir de 08/10/2012 até 08/10/2013.

134. Em relação ao Contrato nº 057/2011/SAD, houve a Autorização nº 985/2011/SAD para adesão da ARP supracitada (Processo nº 750855/2011/SAD fls. 23 a 25). Para fiscalização do contrato em comento foi designado, pela Portaria nº 023/2011/GAB-SENA-MT (Processo nº 750855/2011/SAD fls. 26) e constante do item 12. Cláusula Décima Segunda Da Fiscalização e Acompanhamento (Processo nº 750855/2011/SAD fls. 36), o servidor Bruno Sampaio Saldanha (Superintendente de Previdência da SAD). Este mesmo servidor foi responsável pela solicitação de inclusão da redação de uma obrigação, sem apreciação do setor jurídico responsável, a ser respeitada pela contratada no Pregão nº 067/2011/SAD pela C.I. nº 175/2011 SUPREV/SAD (Processo nº 0566.711/2011/SAD fls. 117):

(...) A empresa vencedora devera possuir no momento da assinatura do contrato, sede nas cidades de Cuiabá ou Várzea Grande.

(...)

ACHADO 8: Unidade de medida utilizada de forma genérica para descrever o tipo de serviço

140. No Edital nº 067/2011/SAD a forma de pagamento no seu Item 19 diz o seguinte (Processo nº 0566.711/2011/SAD fls. 125):

19.1 O pagamento devera ser realizado com base nas entregas das HORAS DE ESFORÇO e UNIDADE DE SERVIÇO (UNIDADE MENSAL DE SERVIÇO e UNIDADE MENSAL DE MANUTENÇÃO), definidas e quantificadas na Ordem de Serviço emitida pela CONTRATANTE, mediante a apresentação da fatura correspondente visada pela fiscalização, ate o quinto dia útil do mês subseqüente ao da prestação dos serviços de acordo com os preços ofertados de cada item registrado pela CONTRATADA na ata de registro de preços.

141. Para tanto, em seu Anexo V – Termo de Referência (Processo nº 0566.711/2011/SAD fls. 139 e 140), o **Item 09 Dimensionamento dos serviços** traz uma tabela e algumas definições:

Tabela 15 Serviços a serem registrados devem seguir o dimensionamento conforme tabela abaixo tendo como base de volume os serviços realizados na

SAD		
Descrição dos Serviços	Quantidade	Unidade/Métrica
Serviços sobre demanda para análise e desenvolvimento de sistemas	30000	Horas de esforço
Serviços sobre demanda de consultoria especializada	2000	Horas de esforço
Serviços sobre demanda de Administração de Infra-Estrutura em TI	5000	Horas de esforço
Serviços contínuos para análise e desenvolvimento de sistemas	300	Unidade mensal de serviço
Serviços contínuos de assessoria especializada	1200	Unidade mensal de serviço
Serviços contínuos de Suporte Técnico em TI	300	Unidade mensal de serviço
Serviços contínuos de manutenção para o Sistema de Gestão Previdenciária atualmente em funcionamento	12	Unidade mensal de manutenção

Fonte: Processo nº 0566.711/2011/SAD - fls. 139.

A execução dos serviços deverá ser pelas métricas aplicadas a cada tipo de serviço executado, sendo UNIDADE MENSAL DE SERVIÇO, UNIDADE MENSAL DE MANUTENÇÃO e HORAS DE ESFORÇO, DEVERÁ SER SUFICIENTES PARA QUE A CONTRATADA execute todos os serviços descritos neste documento, responsabilizando-se por todos os insumos necessários como:

142. Percebe-se que os itens 4, 5, 6 e 7 possuem como métrica a Unidade Mensal de Serviço e o último Unidade Mensal de Manutenção. Tais medidas foram utilizadas, conforme a tabela acima, com base no volume de serviços realizados na SAD. Por meio de emissão de Ordem de Serviço, segundo o Item 16. DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS (Processo nº 0566.711/2011 SAD fls. 124), todos os serviços serão executados.

143. Entretanto, apesar de terem sido estabelecidas essas Unidades Mensais de Serviço/Manutenção e suas definições, não se conseguiu identificar em tais metodologias informadas a forma de cálculo, mensuração e fiscalização das referidas unidades de medidas.

144. Sinteticamente, conforme conceitos citados acima, quanto a Unidade Mensal de Serviço, o que as definições trazem são os valores que a empresa devem se prontificar pelo pagamento dos salários de seus funcionários, encargos sociais e trabalhistas, férias, entre outros. **Uma dúvida que se pode ser suscitada é: quais os números e valores estariam envolvidos em única unidade dessa forma de medida? Esses valores individuais não são localizados nos documentos da SAD nem nas propostas das empresas participantes.** O que existe, posteriormente, são valores fechados para aquela quantidade demandada pelo certame, sem individualizar ou pormenorizar do que se tratam aqueles valores globais.

145. Da mesma forma, para a Unidade Mensal de Manutenção, as definições que se apresentam são subjetivas e genéricas como custo de toda a equipe técnica necessária (gerente de projetos, analistas de sistemas, analista de negócio e programadores) para prestação de serviços de manutenção do Sistema em funcionamento... **Ou seja, não ha uma individualização dos custos e gastos envolvidos na formação dos valores sugeridos para a formação de uma unidade de medida como a mencionada.**

146. Na forma como se apresentam essas métricas, há a possibilidade de existirem valores embutidos ali que não se tratem

realmente do objeto pelo qual competiram os interessados. Nesse sentido, caso isso tenha ocorrido, deixou-se de observar um dos princípios elencados no artigo 37 da Carta Magna, que é o princípio da eficiência.

(...)

151. Sendo assim, entende-se que a falta de informações e valores sobre a métrica utilizada nesse certame pode ter contribuído para a inclusão de valores não pertencentes a formação dos custos dos serviços.

RA 024/2018 – CGE/MT – Doc. 4.10

Ocorre que, conforme ficou evidenciado durante as investigações do inquérito civil SIMP 000177-023/2016, alicerçado nos depoimentos colhidos dos colaboradores César Roberto Zílio (Doc. 5.1) e Pedro Elias Domingos de Mello (Doc. 5.2) no IP 089/2016 (Doc. 5), as ilegalidades encontradas pela Controladoria do Estado foram intencionais e predeterminadas pelos servidores Bruno e Cordeiro, uma vez que a impossibilidade de mensuração do contrato era condição indispensável para a continuidade da propagação da fraude com conivência da empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.

Observa-se ainda, que a fraude também atingiu o preço dos serviços contratados, já que nos termos do Relatório de Auditoria 024/2018 – CGE/MT (Doc. 4.10), pelo menos um dos itens adjudicados na Ata de Registro de Preços 060/2011/SAD foi constadamente superfaturado.

Em face ao exposto é possível afirmar que as ações de BRUNO SAMPAIO SALDANHA e JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO causaram dano ao erário, além de se enriquecer e promover o enriquecimento ilícito de terceiro, bem como atentaram contra os princípios basilares da Administração Pública, logo praticaram os atos de improbidade administrativa descritos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, *in verbis*:

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



notadamente:

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

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;

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

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:

Tendo em vista o enquadramento dos réus nas condutas retromencionadas, devem estes ser condenados pelos atos ímprobos praticados, submetendo-os à sanção do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, bem como devem ser solidariamente condenados ao ressarcimento dos danos causos ao erário no importe de **R\$ 34.169.476,00 (trinta e quatro milhões e cento e sessenta e nove mil e quatrocentos e setenta e seis reais)**.

4. ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. (CNPJ nº 37.432.689/0001-33) e JANDIR JOSÉ MILAN – Art. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992

Conforme narrado nesta exordial, a investigação inicial do inquérito civil público que resultou na propositura desta ação, derivou essencialmente do encaminhamento a esta Promotoria de Justiça do Relatório

nº "9) Ábaco Terceirização da Gestão Previdenciária" (Doc. 1.1) e da Orientação Técnica nº 008/2015/CGE (Doc. 4.2), ambos confeccionados pela Controladoria Geral do Estado, os quais relatam vários achados de auditoria em relação aos contratos derivados da Adesão à Ata de Registro de Preços 060/2011/SAD (Doc. 2.1)

Posteriormente, os fatos foram esclarecidos com o encaminhamento de cópia do Inquérito Policial 089/2016-DEFAZ (Doc. 5) e do Relatório de Auditoria 024/2018-CGE (Doc. 4.10).

Tais documentos colocaram em evidência o fato de que a empresa em comento tem praticado atos fraudulentos com graves consequências ao erário estadual desde 2006.

Além disso, o sócio-proprietário da empresa e representante desta, continua e inexoravelmente apresentou-se governo após governo, gestão após gestão, para colocar seus "serviços" (pagamento de vantagem indevida) à disposição dos agentes políticos com o único propósito de manutenção dos contratos da empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. (CNPJ nº 37.432.689/0001-33) com o Governo do Estado de Mato Grosso.

Conforme demonstrado na narrativa desta peça preambular a empresa mantinha relacionamento direto com os servidores Bruno Sampaio Saldanha e José de Jesus Nunes Cordeiro, pessoas essas que lhe possibilitaram a manutenção dos contratos administrativos citados.

A eles, nas palavras de César Zílio (Doc. 5.1), foi garantida o pagamento da propina, sendo que em relação ao Bruno, o padrão de vida deste não condizia com sua renda salarial.

A conduta da empresa e de seu sócio proprietário demonstrou-se evidente no decorrer desta investigação, fatos estes especialmente demonstrados nos relatórios de auditoria confeccionados pela Controladoria do Estado em relação ao Pregão Presencial 067/2011/SAD e contratos administrativos deles derivados.

Inclusive, há nos autos da ação penal nº 431488 em trâmite junto à 7ª Vara Criminal da Capital, evidências que demonstram transações financeiras entre a empresa e a esposa do ex-Secretário Adjunto de Administração José de Jesus Nunes Cordeiro (Doc. 5.3).

Consta também no Relatório de Auditoria 024/2014 que os prestadores de serviço da empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. (CNPJ nº 37.432.689/0001-33) não desempenharam função diversa daquela desempenhada pelos servidores efetivos do então CEPROMAT, apesar de ter sido contratada para o desempenho de um serviço específico dentro da Administração Pública.

Em relação à execução dos contratos derivados da ARP 060/2011/SAD, ficou demonstrado no Relatório de Auditoria 024/2018 que não é possível afirmar pelo que a empresa recebeu ou qual serviço desempenhou, sabe-se apenas que o lucro desta foi muito superior a qualquer concorrente de mercado no desempenho dos mesmos serviços.

Insta consignar que independentemente ou não da prestação de qualquer serviço pela empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. (CNPJ nº 37.432.689/0001-33), ficou evidente que esta apenas foi vencedora certame em razão da fraude no procedimento licitatório e no oferecimento de pagamento de propina aos agentes públicos por seu sócio-



administrador JANDIR JOSÉ MILAN, procedimento este nulo *ab initio pelos fatos* e fundamentos demonstrados no bojo dessa peça vestibular.

Consigna-se que Silvio Marques⁷ pontua de forma acertada que *“o beneficiário responde por improbidade administrativa se ao menos tiver ciência do ato ímprobo ou da origem ilícita dos bens ou das vantagens auferidas”*.

A empresa não apenas tinha ciência da fraude na execução contratual, como adotou meios para que esta fraude fosse efetivamente consolidada de maneira a lhe proporcionar os recursos necessários para o pagamento da propina prometida, bem como de maneira a perpetuar o ganho decorrente dos contratos mantidos com a Administração estadual.

Vale dizer que Emerson Garcia⁸, sobre a figura da pessoa jurídica como sujeito de improbidade leciona que:

"As pessoas jurídicas são sujeitos de direito, possuindo individualidade distinta das pessoas físicas ou jurídicas que concorreram para sua criação e, por via, reflexa, personalidade jurídica própria. Verificando-se *verbi gratia*, que determinado numerário de origem pública foi incorporado ao patrimônio de uma pessoa jurídica, estará ela sujeita às sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade e que sejam compatíveis com as suas peculiaridades."

Isto posto, é possível afirmar que tanto a empresa Rio Tocantins, como seu sócio-proprietário e administrador, estão incursos nos atos descritos nos art. 9, II; art. 10, XII e art. 11 da lei de improbidade administrativa, portanto, também devem sofrer as sanções impostas no art. 12 da mencionada lei.

⁷ Improbidade Administrativa: ação civil pública e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 64.

⁸ GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa / Emerson Garcia e Rogerio Pacheco Alves. - 9 Ed. - São Paulo: Saraiva, 2017. Pg. 358.

Além disso, considerando-se que o ato administrativo inicial que ensejou os contratos fraudulentos é decorrente do processo administrativo 0566.711/2011/SAD que resultou no Pregão Presencial 067/2011/SAD (Doc. 2), todos os demais atos deste derivados são nulos de pleno direito, portanto, todos os contratos decorrentes da Ata de Registro de preços 060/2011/SAD devem ser anulados.

Assim, sobre o valor do dano ao erário estadual e seu consequente ressarcimento, trata-se de uma estimativa do dano experimentado pelo Estado de Mato Grosso em razão dos contratos firmados com a empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. (CNPJ nº 37.432.689/0001-33), sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FRAUDE À LICITAÇÃO. DANO IN RE IPSA. ADMISSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 168/STJ. ELEMENTO SUBJETIVO CARACTERIZADOR DO ATO ÍMPROBO. AUSÊNCIA DE ABERTURA DA VIA ESPECIAL. CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. 1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011). 2. Da mesma forma, "a atual jurisprudência do STJ é no sentido de que para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), com a exceção da conduta do art. 10, VIII, exige-se a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo)" (AgInt no REsp 1.542.025/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 12/06/2018). **3. Por sua vez, "para a caracterização de improbidade administrativa, por frustração da licitude do processo de licitação, tipificada no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/92, o dano apresenta-se presumido, ou seja, trata-se de dano in re ipsa" (REsp 1.624.224/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe 06/03/2018).** 4. **A caracterização do ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da LIA exige, assim, a conjugação dos elementos subjetivo (dolo ou, ao menos, culpa) e objetivo (dano, que pode ser presumido).** 5. **Caso concreto em que o acórdão embargado deu à controvérsia solução que se encontra em**

harmonia com a jurisprudência desta Corte, na medida em que expressamente reconheceu que "a fraude à licitação tem como consequência o chamado dano in re ipsa" (fl. 3.401), o que atrai a incidência da Súmula 168/STJ. 6. Quanto ao elemento subjetivo caracterizador do ato de improbidade administrativa, não houve a abertura da via especial, pois o acórdão embargado, nesse ponto, decidiu a controvérsia com fundamento na Súmula 284/STF. Logo, deve prevalecer a orientação segundo a qual "não há como reconhecer a divergência entre acórdão que adentrou ao mérito da demanda e julgado que não ultrapassou o juízo de admissibilidade, ante a verificação de óbice processual" (AgRg nos EAREsp 214.649/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, CORTE ESPECIAL, DJe 25/04/2013). 7. Agravo interno improvido. (STJ - AgInt nos EAREsp: 178852 RS 2013/0188659-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 22/08/2018, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 30/08/2018).

Em face disso, é a presente para requerer a condenação dos réus pelos atos ímprobos praticados, bem como que sejam obrigados a restituir os cofres públicos em sua integralidade, especialmente no valor de R\$ R\$ 34.169.476,00 (trinta e quatro milhões e cento e sessenta e nove mil e quatrocentos e setenta e seis reais).

III – DO DEVER DE RESSARCIMENTO DOS DANOS SOFRIDOS PELO ERÁRIO

Como amplamente discorrido, as ações dos réus repercutiram negativamente no erário, saltando aos olhos a necessidade de serem condenados ao ressarcimento, haja vista que foram os responsáveis e/ou beneficiários do desfalque sofrido pelo Estado de Mato Grosso, razão pela qual o retorno destes recursos aos cofres públicos é imperativa.

O fundamento jurídico que determina a indenização do dano é princípio antigo do direito e encontra respaldo no artigo 927 c/c artigos 186 e 187, todos do Código Civil, os quais proclamam:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Com relação ao dano sofrido pelo patrimônio público as normas do ordenamento pátrio são ainda mais incisivas e severas. Dispõe o artigo 37, §5º da Constituição Federal, por exemplo:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(...)

§ 5º – A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Por derradeiro, o **artigo 5º da Lei Federal n.º 8.429/1992**, estabelece enfaticamente que **ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.**

Os fatos noticiados acima encaixam-se com perfeição nos dispositivos da Constituição Federal, do Código Civil e da Lei Federal n.º 8429/92 quanto ao dever de reparação integral por dano causado ao erário.

Ressalta-se que os textos legais são bastante claros no sentido de que o ressarcimento do dano se dá, seja por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente público ou de terceiro. As investigações realizadas no âmbito do Inquérito Civil n.º 000177-023/2016 deixam evidente a conduta



intencional por parte dos réus em locupletar-se ilicitamente às custas do patrimônio público ou colaborar para que terceiros se enriqueçam indevidamente.

Nesse sentido, presentes estão os elementos necessários à configuração da responsabilidade dos réus, tais como suas condutas dolosas, o dano experimentado pelo patrimônio público e o nexos causal entre estes elementos.

Frise-se: a saída do dinheiro dos cofres públicos não está amparada em fundamento jurídico legítimo, pois a adjudicação do objeto da licitação à empresa ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. e consequente execução dos instrumentos contratuais dela derivados ocorreu mediante fraude e superfaturamento dos serviços prestados, bem como nem todo pagamento efetuado pelo Estado constitui numa contraprestação legítima por parte da empresa.

Desse modo, do cotejo entre os fatos relatados com o direito posto, a única conclusão aceitável e admitida é a condenação de todos os réus no dever solidário de indenizar o patrimônio público pelo prejuízo que este experimentou, o qual atingiu o montante de **R\$ 34.169.476,00 (trinta e quatro milhões e cento e sessenta e nove mil e quatrocentos e setenta e seis reais)**.

IV. DA MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS

O uso de medidas cautelares incidentais na ação civil pública por ato de improbidade administrativa tem por escopo geral proteger a eficácia de futuras decisões. A própria Lei n.º 8.429/92 disciplinou, em seus arts. 7º, 16 e 20, três espécies de medidas cautelares típicas, quais sejam,

indisponibilidade e sequestro de bens e o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração.

Desse modo, entre as medidas cautelares típicas encontra-se a indisponibilidade de bens, prevista originariamente no art. 37, §4º, da Constituição Federal. Constitui-se em providência cautelar obrigatória, cujo desiderato é assegurar a eficácia dos provimentos condenatórios de cunho pecuniário, evitando-se práticas ostensivas, fraudulentas ou simuladas de dissipação patrimonial por parte do agente ímprobo, garantindo, desse modo, o ressarcimento do dano causado aos cofres públicos.

A indisponibilidade é instituto que impõe a inalienabilidade e a impenhorabilidade de bens, obstando a transmissão de domínio, a movimentação de ativos financeiros e quaisquer operações mobiliárias ou imobiliárias. A finalidade de integral reparação do dano será alcançada, por sua vez, desde que a indisponibilidade recaia sobre tantos bens de expressão econômica quantos bastem ao restabelecimento do patrimônio público surrupiado. É o que dispõe o art. 7º da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

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

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

Desse modo, demonstrado os sérios indícios de dano ao patrimônio público – *fumus boni iuris* –, urge a decretação de indisponibilidade de bens, a fim de assegurar o integral ressarcimento aos cofres públicos.

Quanto ao *periculum in mora*, há real necessidade de garantir futura recomposição do erário com os bens dos réus em caso de



comprovação judicial dos atos de improbidade administrativa apontados. Se não houver rigoroso controle do Estado-Juiz sobre os bens deste, serão eles dilapidados ou desviados, esvaziando-se, por conseguinte, ulterior tutela jurisdicional e condenando-se todos os cidadãos a arcar com dívidas de agentes ímprobos.

Acrescente-se, ainda, que usualmente as ações de improbidade costumam ter processamento vagaroso, aumentando sobremaneira a possibilidade dos réus em atitudes que desfaçam ou ocultem seus bens para não ressarcir os cofres públicos, o que, de imediato, torna imperioso a decretação da constrição, por estar configurado o *periculum in mora*.

A respeito disso, o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência no sentido de que não se exige a demonstração de que os réus estariam dilapidando seu patrimônio para que se conceda a indisponibilidade dos bens. Trata-se de hipótese de *periculum in mora* implícito, como se vê nas diversas ementas de julgados abaixo transcritas:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DESNECESSIDADE DE PERICULUM IN MORA CONCRETO. FUMUS BONI IURIS DEMONSTRADO. CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL PROPORCIONAL À LESÃO E AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO RESPECTIVO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se alinhado no sentido da desnecessidade de prova de *periculum in mora* concreto, ou seja, de que o réu estaria dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de *fumus boni iuris*, consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade. No mesmo sentido: REsp 1319515/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 22/08/2012, DJe 21/09/2012.

2. A indisponibilidade dos bens deve recair sobre o patrimônio dos réus de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma que venha a ser aplicada.

Agravo regimental parcialmente provido.

(AgRg no REsp 1414569/BA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2014, DJe 13/05/2014)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. INDISPONIBILIDADE DE BENS. ART. 7º DA LEI 8.429/92. TUTELA DE EVIDÊNCIA. COGNIÇÃO SUMÁRIA. PERICULUM IN MORA.EXCEPCIONAL PRESUNÇÃO. PRESCINDIBILIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DE DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. FUMUS BONI IURIS. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE ATOS ÍMPROBOS. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A Primeira Seção desta Corte Superior firmou a orientação no sentido de que a decretação de indisponibilidade de bens em improbidade administrativa dispensa a demonstração de dilapidação do patrimônio para a configuração de periculum in mora, o qual estaria implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei 8.429/92, bastando a demonstração do fumus boni iuris que consiste em indícios de atos ímprobos (REsp 1.319.515/ES, 1ª Seção, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 21.9.2012).

2. No caso concreto, o Tribunal de origem expressamente reconheceu a presença do fumus boni iuris (indícios de ato de improbidade administrativa) e do periculum in mora presumido, requisitos aptos à decretação da constrição patrimonial.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1375481/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/04/2014, DJe 02/05/2014).

Dessa forma, considerando os fundados indícios de ato de improbidade administrativa que a um só tempo violou princípios administrativos, promoveu o enriquecimento ilícito e provocou dano ao erário no valor de **R\$ 34.169.476,00 (trinta e quatro milhões e cento e sessenta e nove mil e quatrocentos e setenta e seis reais)**., impõe-se a concessão da medida de indisponibilidade de bens, com fins de se ver resguardado o futuro ressarcimento ao patrimônio público em relação aos réus citados abaixo.

V – DO PEDIDO LIMINAR:

Colocadas tais premissas, o Ministério Público Estadual requer de Vossa Excelência a concessão de liminar “*inaudita altera pars*” para tornar indisponíveis os bens dos **réus BRUNO SAMPAIO SALDANHA; JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO e ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA.**



(CNPJ nº 37.432.689/0001-33) e JANDIR JOSÉ MILAN, até o montante de R\$ 34.169.476,00 (trinta e quatro milhões e cento e sessenta e nove mil e quatrocentos e setenta e seis reais).

a) Seja oficiado a todos os Cartórios de Registro de Imóveis dos municípios de Cuiabá/MT, Várzea Grande/MT, transmitindo ordem de averbamento em todas as matrículas de bens imóveis e direitos patrimoniais outorgados por instrumento público, que sejam pertencentes aos réus mencionados neste item, a cláusula de indisponibilidade aqui tratada, para a ciência de terceiros, devendo informar a esse r. Juízo, sobre a existência ou não, dos respectivos bens ou direitos, mantendo-se a indisponibilidade aqui tratada até a prolação de sentença de mérito;

b) Seja oficiado ao DETRAN/MT, prolatando ordem de proibição de quaisquer alienações de veículos pertencentes aos réus mencionados neste item, inclusive informando este r. Juízo, sobre a existência ou não, dos mesmos, mantendo-se a indisponibilidade aqui tratada, até a prolação da sentença de mérito;

c) Considerando que o Tribunal de Justiça aderiu ao convênio firmado com o Banco Central, denominado BACEN JUD, pelo qual podem ser solicitadas, de forma automatizada, informações acerca da quebra de sigilo bancário e bloqueio/desbloqueio de contas, caso esse serviço esteja à disposição desse Juízo, requer a localização e bloqueio de valores em contas bancárias e aplicações financeiras titularizadas pelos réus mencionados neste item⁹;

d) Sejam os réus mencionados intimados por esse r. Juízo, acerca dos termos da ordem liminar, ordenando-lhes expressamente que se

9 AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. BACENJUD. POSSIBILIDADE. ESGOTAMENTO DE DILIGÊNCIAS. DESNECESSIDADE. VERBA ALIMENTAR. 1. Para impor a indisponibilidade dos bens dos demandados, com a finalidade de assegurar a futura execução de eventual sentença condenatória que vier a ser proferida em ação civil pública por improbidade administrativa, a disposição legal pressupõe a ocorrência de efetiva lesão ao patrimônio público ou de enriquecimento ilícito por meio da prática de ato de improbidade, resguardando, em última análise, o ressarcimento ao erário e a efetividade do processo judicial. 2. No caso, a inicial se baseou em auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, a qual apontou diversas irregularidades em processo licitatório instaurado para aquisição de ambulância pelo município de Contenda/PR, com elementos suficientes a embasar a medida construtiva de indisponibilidade dos bens. 3. Após a entrada em vigor da Lei n.º 11.382/2006, não mais se exige do credor a comprovação de esgotamento das vias extrajudiciais na busca de bens a serem bloqueados pela via do BACENJUD. 4. Verbas alimentares devem ser excluídas da constrição judicial, a depender de prova dos demandados e de análise criteriosa do juízo a quo. 5. Agravo de instrumento parcialmente provido. (TRF-4 - AG: 9409 PR 2009.04.00.009409-5, Relator: FERNANDO QUADROS DA SILVA, Data de Julgamento: 23/11/2010, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 29/11/2010)

abstenham da prática de quaisquer atos que impliquem em alienação de seu patrimônio pessoal, ou desrespeito à providência liminar determinada, até a prolação da sentença de mérito;

VI – DOS PEDIDOS DE MÉRITO:

Diante de todo exposto, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso, requer:

a) a intimação pessoal do Estado de Mato Grosso, na pessoa do Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre a ação e pratique, querendo, os atos que lhe são facultados pelo art. 17, § 3.º, da Lei n.º 8.429/92;

b) a notificação dos réus, para, querendo, oferecer manifestação escrita no prazo de 15 dias, nos termos do art. 17 § 7º da Lei nº 8.429/92;

c) seja proferida decisão recebendo a presente inicial, ordenando conseqüentemente a citação dos réus para, querendo, apresentar resposta no prazo e forma legal, sob as penas da lei;

d) julgar procedente o pedido para condenar os Réus **PEDRO ELIAS DOMINGOS DE MELLO, JOSÉ DE JESUS NUNES CORDEIRO, BRUNO SAMPAIO SALDANHA, ÁBACO TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. (CNPJ nº 37.432.689/0001-33) e JANDIR JOSÉ MILAN** pela prática de ato de improbidade administrativa, considerando que suas condutas provocaram enriquecimento ilícito (artigo 9º), danos ao erário (artigo 10) e violação aos princípios administrativos (artigo 11);

d.1) aplicando-lhe as sanções o artigo 12, inciso I, da Lei n. 8.429/92, nos seguintes termos:

I – perda da função pública que exerçam ou venham a exercer até o trânsito em julgado da sentença (para o agente público);



II – suspensão dos direitos políticos pelo período de dez anos;

III – pagamento de multa civil no montante 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;

IV – A condenação ao ressarcimento integral do dano e corrigido do montante desviado dos cofres do Estado de Mato Grosso, qual seja R\$ 34.169.476,00 (trinta e quatro milhões e cento e sessenta e nove mil e quatrocentos e setenta e seis reais).;

V – Condenação ao pagamento de multa civil considerando-se a aplicação dos critérios de proporcionalidade em relação aos atos ímprobos praticados, sendo no máximo o *quantum* definido no art. 12, I e II da Lei nº 8.429/1992.

VI – 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;

d.2) Requer-se, outrossim, nos termos do artigo 289 do Código de Processo Civil, a aplicação das sanções do artigo 12, incisos II e/ou III, da Lei nº 8.429/92;

e) Julgar procedente o pedido para condenar os Réus

CÉSAR ROBERTO ZÍLIO nos termos do art. 3º da lei nº 7.347/85, ao ressarcimento integral e corrigido do montante desviado dos cofres do Estado de Mato Grosso, qual seja R\$ 34.169.476,00 (trinta e quatro milhões e cento e

sessenta e nove mil e quatrocentos e setenta e seis reais)., sendo que em relação a este o valor da condenação deverá considerar o abatimento dos valores já entregues em razão da assinatura de Termo de Colaboração junto ao Juízo Criminal, bem como a proporcionalidade dos atos praticados nos eventos listados;

f) Julgar procedente o pedido para declarar a nulidade do processo administrativo nº 0566.711/2011/SAD que resultou no Pregão Presencial 067/2011/SAD e Ata de Registro de Preços nº 060/2011/SAD, por nulidade absoluta deste em razão da violação expressa à Lei nº 8.666/93, bem como, por arrastamento, declarar a nulidade de todos os contratos administrativos dela decorrentes, em especial dos Contratos 057/2011/SAD, 083/2013/SESP, 017/2012/CEPROMAT, 017/2013/SICME, 147/2013/UNEMAT e 045/2013/SEDUC, além daqueles não citados nesta ação;

g) Julgar procedente o pedido para declarar a nulidade da prorrogação da Ata de Registro de Preços nº 060/2011/SAD, em 05/10/2012, por nulidade absoluta desta em razão da violação expressa à Lei nº 8.666/93, bem como, por arrastamento, declarar a nulidade de todos os contratos administrativos dela decorrentes, em especial do Contrato 010/2013;

h) a intimação pessoal do autor (MPE) nesta ação, conforme determinação do art. 270 parágrafo único¹⁰, do CPC, no endereço constante do rodapé, observando-se ainda o disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/85 (sem adiantamento de custas, emolumentos honorários periciais ou outras despesas).

VII – DAS PROVAS:

¹⁰ **Art. 270.** As intimações realizam-se, sempre que possível, por meio eletrônico, na forma da lei.

Parágrafo único. Aplica-se ao Ministério Público, à Defensoria Pública e à Advocacia Pública o disposto no § 1º do art. 246.

Art. 246. A citação será feita:

§ 1º Com exceção das microempresas e das empresas de pequeno porte, as empresas públicas e privadas são obrigadas a manter cadastro nos sistemas de processo em autos eletrônicos, para efeito de recebimento de citações e intimações, as quais serão efetuadas preferencialmente por esse meio.



Requer-se seja permitido provar o alegado por todos os meios em direito admitidos, tais como perícia, a ser especificada oportunamente, depoimento de testemunhas, a serem arroladas tempestivamente, juntada oportuna de novos documentos e depoimento pessoal dos réus, sob pena de confissão.

Do mesmo modo, em consonância com a jurisprudência recém firmada no Supremo Tribunal Federal¹¹, quando fase instrutória desta ação civil pública, requero que primeiro sejam ouvidos os colaboradores e posteriormente os demais réus.

VIII – DO VALOR DA CAUSA:

Dá-se à presente causa o valor de R\$ 34.169.476,00 (trinta e quatro milhões e cento e sessenta e nove mil e quatrocentos e setenta e seis reais).

Cuiabá, 13 de novembro de 2019.



CLÓVIS DE ALMEIDA JUNIOR
PROMOTOR DE JUSTIÇA

¹¹HC 157627, STF: Decisão: A Turma, por maioria, conheceu do *habeas corpus*, vencido, no ponto, o Ministro Relator e, no mérito, também por maioria, deu provimento ao agravo regimental e concedeu a ordem em favor do paciente, anulando o julgamento proferido na ação penal 5035263-15.2017.404.7000/PR, bem como os atos processuais subsequentes ao encerramento da instrução processual, assegurando ao paciente, por consequência, o direito de oferecer novamente seus memoriais escritos após o decurso do prazo oferecido aos demais réus colaboradores, nos termos do voto divergente do Ministro Ricardo Lewandowski, redator para o acórdão, vencido o Ministro Edson Fachin (Relator). Falaram: pelo agravante, o Dr. Alberto Zacharias Toron e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antônio Carlos Alpino Bigonha, Subprocurador-Geral da República. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. 2ª Turma, 27.8.2019.