



TJMA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

SEXTA CÂMARA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº ÚNICO 0802047-89.2022.8.10.0000-PJE

AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE AÇAILÂNDIA

PROCURADOR DO MUNICÍPIO: DR. RENAN RODRIGUES SORVOS (OAB/MA-9.519)

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

PROMOTOR DE JUSTIÇA: GUILHERME GOUVÊA FAJARDO

RELATOR: DES. LUIZ GONZAGA ALMEIDA FILHO

DECISÃO

Trata-se de AGRAVO DE INSTRUMENTO, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo MUNICÍPIO DE AÇAILÂNDIA contra a decisão (ID. 15014992) exarada pelo MM. Juiz de Direito Titular Vara da Fazenda Pública da Comarca de Açailândia, *Dr. José Pereira Lima Filho*, que nos autos da Ação Civil Pública, com pedido de tutela de urgência (Processo nº 0800259-71.2022.8.10.0022), ajuizado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, deferiu o pedido de liminar requerido, nos seguintes termos:

Ante o exposto, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA para determinar a suspensão da CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº 004/2021. Em caso de descumprimento, fixo multa diária, pessoal e solidária ao Prefeito do Município de Açailândia, ao Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo de Açailândia e à Presidente da Comissão Central de Licitação do Município de Açailândia de, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada a 60 (sessenta) dias

Em suas razões recursais (ID. 15015140), narrou o Município agravante que inexistente no caso em tela a aglutinação do objeto, na verdade existe uma licitação na modalidade concorrência por lote, existindo 02 (dois) lotes distintos, sendo um lote para licitar a elaboração do projeto executivo da obra e outro lote consubstanciado na execução da obra.

Seguiu aduzindo que a licitação em tela se refere a obra de pavimentação asfáltica e que para executar a obra é necessário antecipadamente a elaboração do projeto básico. Por guardar relação íntima entre os dois objetos, é que a licitação em tela foi realizada pela administração pública em uma única concorrência, porém



em lotes divididos em serviços diferentes, o que é totalmente aceito, sobejando ainda no fato de que a licitação única em lotes trás vantajosidade a administração pública.

Ademais, alegou que a falha de publicação do projeto básico foi corrigida e as peças técnicas foram publicadas no portal do município conforme link <https://acailandia.ma.gov.br/transparencia/licitacao/CONCORRENCIA0012022_1248>. Levando-se assim em consideração a suspensão para fins de verificação de eventuais inconsistências, o pleito liminar vindicado perdeu seu objeto.

Argumentou, ainda, que no parecer técnico da CODEVASF, ficou clarividente a possibilidade de alteração das ruas contidas no projeto básico e ainda importante destacar que as alterações serão submetidas para análise da concedente (CODEVASF), então a alegação exara na petição inicial não se subsiste

Após tecer outros comentários acerca do direito a que se irroga, requereu nos termos do art. 1.019, inciso I, do CPC, "o deferimento do efetivo ativo suspensivo, visando assim dar prosseguimento do processo licitatório n° 004/2021 na modalidade concorrência pública".

No mérito, conhecer e dar provimento ao presente recurso de agravo de instrumento para conceder efeito ativo e conhecer e prover o presente agravo de instrumento para confirmar o cumprimento da medida.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, em sede de juízo de admissibilidade, considerando as disposições do CPC/2015 atinentes ao agravo de instrumento, previstas nos arts. 1.015 e seguintes daquele diploma legal, tenho que estão presentes os requisitos para a admissibilidade do presente recurso, especialmente a existência de todas as peças obrigatórias, dispostas no art. 1.017, e o cabimento do recurso que, no presente caso, está albergado pelo inciso I do art. 1.015, abaixo transcrito:

Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre:

I - tutelas provisórias

No que diz respeito ao pedido de efeito suspensivo formulado no presente agravo, conforme prescrevem o art. 995, parágrafo único, e art. 1.019, I, do CPC/2015, cabe analisar, ainda que superficialmente, a existência de dois elementos: o *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito) e o *periculum in mora* (perigo da demora). Dispõem os dispositivos da lei adjetiva:

Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

Art. 1.019. Recebido o agravo de instrumento no tribunal e distribuído imediatamente, se não for o caso de aplicação do art. 932, incisos III e IV, o relator, no prazo de 5 (cinco) dias:

I - poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão; (g.n.)

A questão posta nos autos trata de rata-se de Ação Civil Pública, com pedido de tutela de urgência, proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, em face do MUNICÍPIO DE AÇAILÂNDIA, na



qual requer a suspensão do procedimento regido pelo Edital de Concorrência Pública nº 004/2022, sob pena de imposição de multa diária, pessoal e solidária ao Prefeito do Município de Açailândia, ao Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo de Açailândia e à Presidente da Comissão Central de Licitação do Município de Açailândia, no valor de R\$ 10.000 (dez mil reais).

O magistrado *a quo* deferiu a tutela de urgência para determinar a suspensão da CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº 004/2021, sob pena de multa diária, pessoal e solidária ao Prefeito do Município de Açailândia, ao Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo de Açailândia e à Presidente da Comissão Central de Licitação do Município de Açailândia de, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada a 60 (sessenta) dias.

Como se sabe, a concessão de liminar visa impedir o desaparecimento do direito do postulante diante do seu tardio reconhecimento, exigindo-se para a sua concessão, necessariamente, a presença cumulativa dos requisitos da plausibilidade do direito invocado e do risco de dano irreparável (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*). A ausência de qualquer dos requisitos mencionados obsta a pretensão formulada, ao menos nesse prévio juízo de cognição.

Nesse passo, em análise da tese argumentativa que qualifica a realização da concorrência citada como ilegal ou antijurídica, vislumbro não se configurar ilegalidade a ensejar e ingerência do Poder Judiciário neste momento. Explico.

Como se sabe, o Poder Judiciário, ao fazer o controle dos atos oriundos do Poder Executivo, deve se ater, exclusivamente, à verificação da legalidade ou não do ato, não podendo intervir no mérito administrativo.

Inicialmente, antes de adentrar a análise da sobredita legalidade, importa registrar que o próprio membro do *parquet* afirmou que, em 26/06/2020, expediu recomendação conjunta ao Município de Açailândia/MA (Recomendação Conjunta 07/20), orientando a anulação do Regime Diferenciado de Contratações nº 001/2019, em razão de irregularidades insanáveis encontradas no referido procedimento licitatório, o que fora atendido pelo ente público, o que fora atendido pelo ente público naquela ocasião. Desse modo, vislumbro a boa-fé e o diálogo produtivo entre o Poder Executivo e o Ministério Público.

Com efeito, no processo de licitação, a regência do seu procedimento está elencada no seu edital, o qual indica expressamente as obrigações que devem ser observadas pelos participantes, não podendo ser descumpridas as regras ali impostas sob pena de o participante ser excluído.

Além do mais, *“a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (art. 3º, caput, da Lei n. 8.666 /1993)”*. (TRF-1 - REO: 00520238820104013400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, Data de Julgamento: 30/11/2015, SEXTA TURMA, Data de Publicação: 11/12/2015). Disponível em www.jusbrasil.com.br – Acesso em 10.02.2022.

Analisando o Edital da Concorrência nº 004/2021, verifico que o objeto se trata da *“Contratação de pessoa(s) jurídica(s) para elaboração de projeto executivo e execução da obra de pavimentação asfáltica de vias urbanas no município de Açailândia-MA, referente ao Convênio nº 8.383.00/2019/CODEVASF (SICONV N° 896016/2019), através da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo”*.

Nesse passo, não vislumbrei irregularidade capaz de ensejar a suspensão do certame, já a Administração optou pelo tipo de licitação, que entendeu mais vantajosa. Em que pese toda argumentação trazida pelo Ministério Público em sua exordial (ID. 59399566 do Processo Originário n.º 0800259-71.2022.8.10.0022), de que o novo processo licitatório lançado pelo Município padece de vício de concepção, uma vez que aglutina tanto o projeto executivo quanto a execução da obra em um mesmo processo licitatório, *“a realização de licitação por lotes, conforme reiteradas decisões desta casa e da jurisprudência de outros tribunais de contas,*



não se traduz em ilegalidade. a vedação prevista no ordenamento jurídico se refere ao fracionamento, cuja finalidade é fugir ao processo licitatório ou evitar a modalidade licitatória de valor maior, mediante a realização de vários certames na modalidade mais simplificada, limitando-se, assim, a ampla competição". (TCE-MG - den: 924063, relator: cons. SUBST. HAMILTON COELHO, Data de Julgamento: 05/07/2016, Data de Publicação: 18/08/2017). Disponível em www.jusbrasil.com.br – Acesso em 10.02.2022.

Por outro lado, como bem ressaltou o Ministério Público, o projeto básico (termo de referência) é necessário, porque, é com base nele que são estimados os quantitativos e qualitativos a serem adquiridos.

Sob tal aspecto, o agravante noticiou que:

[...] O município de Açailândia recebeu no dia 21/01/2022, expediente proveniente do Ministério Público Federal onde anexa a manifestação do Ministério Público Estadual, em tal manifestação aponta vícios no edital da licitação, dentre elas a falta de projeto básico e a alegada substituição de vias. Recebida a missiva do Parquet Federal, a Presidente da Comissão Central de Licitação determinou a imediata suspensão do procedimento licitatório para verificação de inconsistências, o que se pode comprovar com o documento que se anexa a presente manifestação. Desta forma, a falha de publicação foi corrigida e as peças técnicas foram publicadas no portal do município conforme link <https://acailandia.ma.gov.br/transparencia/licitacao/CONCORRENCIA0012022_1248>.

Já o projeto executivo, de acordo com o disposto no art. 6º, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, é documento essencial para a execução do objeto e deverá conter o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Ao contrário do que ocorre em relação ao projeto básico, a elaboração do projeto executivo **não necessariamente deve ocorrer antes da realização da licitação, uma vez que este poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços**, desde que autorizado pela Administração, conforme se extrai da Cartilha de Licitações e Contratos da CGU (Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/licitacoescontratos.pdf>>)

Além do mais, não existe a possibilidade de o Município especificar em seu projeto a quantificação exata dos serviços a serem prestados para tapar buracos, ou remendar as ruas, haja vista que não tem como prever onde, como, e o tamanho dos danos que irão surgir no asfalto na ocasião da execução.

Dessa forma, observadas as excepcionalidades e previsões legais citadas, não vislumbro a existência de ilegalidade a macular o procedimento licitatório em tela do Município de Açailândia/MA, razão pelo qual evidencio a presença da probabilidade do direito e do perigo na demora reverso, considerando toda a organização e dispêndio envolvidos em procedimentos de licitação, bem como e, principalmente, com a importância do serviço de pavimentação asfáltica.

Por fim, não se pode perder de vista a presença do interesse público do caso, já que o objeto da licitação, repise-se, é a contratação de empresa para a *elaboração de projeto executivo e execução da obra de pavimentação asfáltica de vias urbanas no município de Açailândia-MA*.

Sob tal aspecto, destaco que a Lei n.º 13.655/15, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) introduziu o **consequencialismo** no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse contexto, urge transcrever o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), *ipsis litteris*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.**

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da



medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

A esse propósito, merece ser trazido à baila o escólio de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, em sua obra *Leis Constitucionais comentadas e anotadas*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 1358, *ad litteram*:

3. Consequências práticas da decisão. Ao dar os motivos de suas decisões e a motivação de suas decisões, a Administração, a Controladoria e o Poder Judiciário devem levar em conta as consequências práticas dessa mesma decisão. Isto significa também esses fatores constantes dos motivos e da motivação dos atos administrativos e judiciais, presentes obrigatoriamente no conteúdo dessas decisões não de ser transparentes e explícitos, de modo que sobre eles possa exercer-se controle. Não se admite decisão (administrativa, controladora e judicial) implícita, tampouco fundamento implícito. (g.n.)

Desse modo, não seria razoável e proporcional suspender o referido certame sem a demonstração incontroversa do descumprimento da legislação pátria pelo edital.

Diante disso, em juízo de cognição sumária, presentes os requisitos, **DEFIRO O PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO** formulado no presente agravo de instrumento para autorizar o *prosseguimento do Processo Licitatório nº 004/2021, na modalidade concorrência pública*, até final julgamento do presente recurso pelo órgão colegiado competente.

Notifique-se o MM. Juiz de Direito da 10ª Vara Cível do Termo Judiciário de São Luís da Comarca da Ilha de São Luís/MA para tomar ciência desta decisão, ficando desobrigado de prestar informações, a não ser que tenha sido modificada a decisão agravada ou acontecido qualquer fato novo que mereça ser trazido ao conhecimento deste Relator.

Outrossim, intime-se o agravado para que, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, querendo, ofereça contrarrazões e junte a documentação que entender necessária ao julgamento do presente recurso, nos termos do artigo 1019, inciso II, do CPC/2015; aplicando-se o prazo em dobro previsto no art. 180 do CPC/2015 por se tratar de órgão do ministério público estadual.

Remetam-se, a seguir, os autos à Procuradoria Geral de Justiça para que seja colhido o necessário parecer ministerial.

Desta decisão dê-se ciência ao juízo prolator do *decisum* agravado.

Esta decisão servirá de ofício para todos os fins de direito.

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

São Luís, 10 de fevereiro de 2022.

Des. LUIZ GONZAGA Almeida Filho

Relator



A 07

