

**EXCELENTÍSSIMO SR. JUIZ DE DIREITO PLANTONISTA DE  
MANAUS/AM**

**MARCELO RAMOS RODRIGUES**, brasileiro, casado, com o título de eleitor no. 013094742224, Zona 1, Seção 53, Vereador com assento no Poder Legislativo Municipal, bancada do Partido Socialista Brasileiro, com domicílio profissional na Rua Padre Agostinho Caballero Martin, No. 850 – Bairro São Raimundo, Câmara Municipal de Manaus – Gabinete 38, por seu procurador, *uti incluso* instrumento particular de procuração (Doc. 01), vem perante Vossa Excelência, com arrimo nas disposições constitucionais constantes no artigo 5º., inciso LXXIII, da Constituição da República, e artigo 1º. da Lei no. 4.717/65, exercer seu direito de

### **AÇÃO POPULAR**

em face do **MUNICÍPIO DE MANAUS**, Pessoa Jurídica de Direito Público, representado em juízo pela Procuradoria Geral do Município, do **PREFEITO**

**MUNICIPAL MANAUS**, Sr. **AMAZONINO ARMANDO MENDES**, estes citáveis na Avenida Brasil, S/No. – Compensa I, do **SECRETÁRIO MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA - SEMINF**, Sr. **AMÉRICO GORAYEBE** e do **PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA SEMINF – CLS/SEMINF**, Sr. **ERALDO BANDEIRA MACHADO**, estes citáveis na Rua Gabriel Gonçalves, 351 - Aleixo, pelas razões fáticas e jurídicas a seguir expostas:

**DA LEGITIMIDADE E DO CABIMENTO**  
**DA AÇÃO POPULAR**

*Prima facie*, antes de adentrar ao objeto da demanda, de grande valia destacar a legitimidade e o cabimento da presente Ação Popular – remédio constitucional consagrado pela Constituição da República.

A Ação Popular tem como fonte inspiradora o preceito romano de “*ação de que sirva o povo para defender direitos do próprio povo* “. É, portanto, o mecanismo processual que cada cidadão brasileiro tem para exercer um poder de fiscalização sobre os atos da administração pública, com escopo de garantir a legalidade e a moralidade destes atos. Com efeito, fundamenta-se no reconhecimento de que todo cidadão tem *direito subjetivo a um governo honesto*.

Conceituando o tema, o constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA assim se posiciona, *in verbis*:

*“O nome **ação popular** deriva do fato de atribuir-se ao povo, ou parcela dele, legitimidade para pleitear, por qualquer de seus membros, a tutela jurisdicional de interesse que não lhe pertence, **ut singuli**, mas a coletividade. O*

*autor popular faz valer um interesse que só lhe cabe, **ut universis**, como membro de uma comunidade, agindo **pro populo**.”[1] (g.n.)*

Igualmente, pontua HELY LOPES MEIRELLES sobre a legitimidade ativa e passiva, *in verbis*:

*“Já vimos que o **sujeito ativo** da ação será sempre o **cidadão** – pessoa física no gozo de seus direitos políticos –, isto é, eleitor; os **sujeitos passivos** podem ser diversos. Deverão ser citadas para a ação, obrigatoriamente, as **pessoas jurídicas**, públicas ou privadas, em nome das quais foi praticado o ato a ser anulado e mais as **autoridades, funcionários** ou **administradores** que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado pessoalmente o ato (...).”[2] (g.n.)*

Dessa forma, não há como questionar a legitimidade ativa do autor popular, visto que se encontra na plenitude do exercício de mandato parlamentar, para qual é condição “*sine qua non*” o gozo dos direitos políticos, consoante o disposto no artigo 14, § 3º., II, da Constituição da República. Ademais, acosta seu Comprovante de Quitação Eleitoral (Doc. 02). Igualmente, na esteira dos ensinamentos de HELY LOPES, incontestável se mostra a legitimidade passiva do MUNICÍPIO DE MANAUS, do PREFEITO DE MANAUS, do SECRETÁRIO MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA, do PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO e do PREGOEIRO.

Do remédio constitucional da Ação Popular, legitimado pelo permissivo do artigo 5º., inciso LXXIII, da Constituição da República, e nos termos da Lei No. 4.717/65, vale-se o autor popular para impugnar o ato acoimado de ilegal e lesivo. Por oportuno, os requisitos da ilegalidade do ato e da lesividade ao Erário, serão aferidos por meio da narração fático-jurídica, como segue.

## **D O S F A T O S**

A Comissão Municipal de Licitação da Prefeitura Municipal de Manaus publicou o **EDITAL DE CONCORRÊNCIA No. 009/2009-CLS/SEMINF**, objetivando a prestação de serviço de segurança, manutenção, conservação, e apoio à administração e implantação de engenharia de trânsito, voltada ao sistema viário urbano do Município de Manaus. Destaca-se que devido o montante a ser contratado, por imposição da lei, a modalidade será a concorrência, do tipo menor preço, com execução por empreitada por preço global (Doc. 03).

O referido edital torna público para conhecimento dos interessados que no dia **22 de janeiro de 2010**, portanto, **nesta sexta-feira**, às 09:00 horas, na sala de licitações da Comissão de Licitação da SEMINF – CLS, em sessão pública, serão recebidas a **documentação habilitadora** e as **propostas de preços**, na Rua Gabriel Gonçalves, 351 – Aleixo (CEP 69060-010).

Ocorre que no pleno exercício do mandato parlamentar, o autor popular recebeu inúmeras informações sobre o direcionamento da referida concorrência. Ressalte-se que tais informações encontram ressonância nos detalhes do longo edital e na vida “pregressa” da empresa que será beneficiada, a Consladel.

Conforme matéria da Revista Veja, edição do dia 07/05/2005, com o título “Sinal Verde Para a Corrupção”, tem-se que a empresa Consladel é contumaz na prática de vencer licitações fraudulentas, geralmente sob a suspeita de pagamento de propinas (Doc. 04 e 05).

Os indícios se fortalecem devido ao montante do valor a ser contratado fixado em **R\$ 92.217.042,26** (noventa e dois milhões, duzentos e dezessete mil, quarenta e dois reais e vinte e seis centavos). Até aí, tudo bem, se não fosse a vedação a formação de consórcio e a variedade de serviços e produtos a serem licitados. Isso porque sem a possibilidade de formação de consórcio se inviabiliza a participação de pequenas e médias empresas. Da mesma forma, com a grande variedade de objetos e serviços a serem licitados, que vão desde a sinalização vertical e horizontal, radares e semáforos, até aquisição de cones e contratação de supervisores de trânsito, a forma mais eficiente e vantajosa à administração pública seria fazê-la por lotes.

Ora, estranhamente a Conslatel tem, conforme a dita matéria da Revista Veja, um amplo objetivo social, perfeitamente conciliável com todos os produtos e serviços pleiteados pela Prefeitura de Manaus, por meio da Secretaria Municipal de Infraestrutura.

Impende destacar que a licitação referida se encontra em desacordo com as normais constitucionais e legais atinentes à matéria, mormente por atingir os princípios constitucionais da administração pública e as pedras de toque do procedimento licitatório: a **igualdade entre os participantes** e a **melhor proposta**.

## **DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A Constituição da República destaca os Princípios da Legalidade e da Moralidade, no *caput* do artigo 37, como norte da administração pública moderna, buscando **supremacia** e **indisponibilidade do interesse público**, pois a administração pública só pode fazer o que se encontra permitido na lei, e, também, maior **eficiência** no trato da coisa pública. Com isso, tem-se a

licitação como instrumento para alcance de 02 (dois) objetivos principais: garantir a igualdade entre os licitantes e a melhor proposta à administração (artigo 37, XXI, CR/88).

Sobre os princípios, mormente os constitucionais, assevera CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO:

*“Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.*

***Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade e inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.” (g.n.)[3]***

*In casu*, observa-se, claramente, afronta aos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade, legalidade e eficiência, perfilhados, também, no artigo 3º., da Lei 8.666/93.

Dentre os diversos pontos, destaca-se a vedação à participação de consórcios, o que se extrai do item 3.2.6 do Edital No. 009/2009. Ocorre, Excelência, que a gama de serviços é tão ampla que inviabiliza, como já dito, a participação de pequenas e médias empresas, ou, até mesmo, grandes empresas, mas com objetivos sociais mais específicos e que pratiquem preços menores, haja vista que a licitação ora em análise é do tipo menor preço.

Impende destacar, também, alguns absurdos. Observa-se que o edital traz como objetos  **sinalização vertical, sinalização horizontal, pessoal suplementar – sinalização vertical e semafórica, sinalização semafórica, mão de obra para obra para execução de projetos de engenharia de tráfego, equipamento de controle e fiscalização de trânsito, equipamento de monitoramento de trânsito, mobiliário urbano, painéis de mensagens variáveis, traçado geométrico, serviços de guincho, estadia no pátio de retenção de veículos, atualização tecnológica dos pátios de retenção dos veículos, equipe de operação do pátio de retenção dos veículos, operação de trânsito (engenheiro, carros, motocicleta etc) e prestação de serviços de execução de fiscalização eletrônica (Doc. 06).**

No escólio da doutrina de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, o Princípio da Legalidade **“significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.”**<sup>[4]</sup> (g.n.)

A vedação à participação de consórcio é ilegal (princípio da legalidade), ao criar requisitos outros não impostos por lei (artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93; artigo 4º., XIII, da Lei 10.520/02).

Prossegue o doutrinador, quanto ao Princípio da Moralidade:

**“O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta, não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.”** <sup>[5]</sup> (g.n.)

Os princípios da legalidade e da moralidade são intrinsecamente relacionados, interdependentes, assim:

*“A Constituição referiu-se expressamente ao princípio da moralidade no art. 37, **caput**. Embora o conteúdo da moralidade seja diverso do da legalidade, o fato é que aquele está normalmente associado a este. Em algumas ocasiões, a **imoralidade consistirá na ofensa direta à lei e aí violará, ipso facto, o princípio da legalidade.**” [6] (g.n.)*

Ainda, arremata:

***“Uma conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude.” [7] (g.n.)***

A tentativa de inviabilizar a competição para dirigir a licitação a empresa determinada, viola não só a moralidade, a eficiência, a impessoalidade, como, por conseqüência, a própria legalidade oriunda da Lei Fundamental.

A Ação Popular é ação constitucional, assegurada ao cidadão **na defesa do patrimônio e da moralidade pública**, onde os “(...) **direitos pleiteáveis na ação popular são de caráter cívico-administrativo, tendentes a repor a Administração nos limites da legalidade e a restaurar o patrimônio público de desfalque sofrido**”[8]. (g.n.) Com efeito, certo é que a ilegalidade e a lesividade estão plenamente caracterizadas, inclusive presumidas, a teor dos artigos 2º. e 4º. da Lei 4.717/65.

Observa-se na descrição dos objetos licitados verdadeira aglutinação de objetos, pois a contratada, além de fornecer os sistemas de fiscalização, terá, ainda de prestar consultoria técnica, até fornecer produtos para placas e pintura de ruas. Aliás, os valores para comprar para tinta e demais produtos de pintura das ruas se mostram estratosféricos, totalizando mais de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), ao passo que se terá

tanta tinta que faltarão ruas para pintar em Manaus.

Sobre a igualdade entre os licitantes, a fim de se permitir aferir melhor proposto, na expressão de MARCELO ALEXANDRINO E VICENTE PAULO:

*“Deve-se não apenas tratar isonomicamente todos os que participam da disputa, o que significa vedação a discriminações de qualquer espécie de julgamento das propostas. **É também necessário que se enseje oportunidade de participar de licitação a quaisquer interessados que tenham condições de assegurar o futuro cumprimento do contrato celebrado.***

(...)

*O § 1º. do art. 3º. da Lei [8.666/93] é bastante elucidativo, **vedando expressamente aos agentes públicos qualquer ato capaz de malferir a igualdade e a competitividade entre os participantes do procedimento. Assim, proíbe a existência de cláusulas ou condições nos atos de convocação (edital ou carta convite) “que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo” (g.n.)***[\[9\]](#)

No mesmo sentido, ALOÍSIO ZIMMER JÚNIOR pontua:

*“Cabe frisar que o tratamento isonômico dos licitantes é regra fundamental de todo o processo licitatório (CF, art. 37, XXI), e a identificação da proposta mais vantajosa para o Poder Público, o seu objeto. Em verdade, o processo licitatório é uma decorrência dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da impessoalidade.*

(...)

*Para o art. 7º., § 5º., da referida Lei (8.666/93), o produto deve ter um similar no mercado, salvo exigência de padronização com aquisições anteriores já realizadas pela própria Administração. **Na verdade, exige-se apenas a definição de padrões justificáveis de exclusão, no limite do razoável, para que não se frustre o caráter competitivo do evento e a igualdade de tratamento para os licitantes.** Sobre isso, o artigo 30º., § 5º., diz ser ‘(...) vedada a exigência de comprovação de atividade ou aptidão com limitações de tempo ou de época (...)’, para não*

*inibir a participação de outros licitantes.” (g.n.)[\[10\]](#)*

Com o efeito, ao se afastar a possibilidade de obter melhores propostas em cada lote, caso os serviços e produtos objetos da licitação não estivessem aglutinados, vislumbra-se ofensa ao princípio da eficiência. Sabe-se que este, enquanto princípio constitucional, impõe-se, desde a Emenda Constitucional 19/98. Há eficiência no trato da coisa pública com a ausência de desperdício, com produtividade, com presteza e com economia.

Na esteira da doutrina de MARCELO ALEXANDRINO E VICENTE PAULO:

*“A idéia de eficiência aproxima-se da de **economicidade**. Visa-se atingir objetivos traduzidos por **boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico**, melhorando a relação custo/benefício do trabalho da administração. O administrador deve sempre procurar **a solução que mais bem atenda ao interesse público**, o qual deve tutelar.” (g.n.)[\[11\]](#)*

Inegável, portanto, que só há eficiência quando obtém-se os melhores resultados com os menores custos, sempre com o melhor desempenho possível de suas atribuições e administração mais racional dos recursos públicos.

Portanto, tem-se a ilegalidade dos edital consubstanciada na afronta aos princípios basilares da licitação – igualdade aos licitantes e melhor proposta, com violações à Lei 8.666/93 e à Constituição da República. Por oportuno, a lesividade ao erário é presumida nos termos nos termos do artigo 2º. e 4º. da Lei 4.717/65. Todavia, ainda assim, certo é que a lesividade é manifesta, ao se permitir que uma grande licitação se proceda sem a legítima concorrência, impossibilitando assim o alcance da melhor proposta, infligindo, por conseqüência o dinheiro público. Além do mais, os princípios da moralidade e eficiência foram relegados pela conduta dos gestores públicos ora réus.

## **DA LIMINAR**

É manifesto que, *in casu*, há o ***periculum in mora*** e o ***fumus boni juris***. A fumaça do bom direito consubstanciada na clara afronta as pedras de toque das licitações – repita-se – igualdade entre os licitantes e a melhor proposta. Dessa forma, há graves violações aos princípios da moralidade, publicidade e eficiência. Igualmente, o perigo da demora se demonstra com **o recebimento dos documentos habilitatórios e das propostas já nesta sexta-feira, dia 22.01.2010, excluindo todas as demais empresas inviabilizadas à participação do procedimento licitatório.**

Dessa feita, requer-se a concessão da medida liminar ***inaudita altera pars*** para suspender o procedimento licitatório, desde já, determinando o não recebimento de documentos de habilitação e propostas, com o fito de resguardar a supremacia do interesse público.

Vale destacar que o Poder Executivo Municipal tem se demonstrado contumaz em dirigir licitações, restringindo a ampla participação. Com isso, este mesmo autor popular, impugnando os EDITAIS DE PREGÃO PRESENCIAL Nos. 043/2009, 044/2009 e 045/2009 obteve liminares dos então Juízes Plantonista a fim de suspender os respectivos certames (Doc. 07 e 08). Demonstra-se, assim, a imprescindibilidade da urgente prestação jurisdicional.

## **DO PEDIDO**

**Por todo o exposto**, com o fito de restabelecer à legalidade e repelir à lesividade à coisa pública, requer:

I – a concessão da **MEDIDA LIMINAR** susorequerida, com o fito de se evitar o recebimento da documentação habilitadora e das propostas dos licitantes, a se realizar no dia 22 de janeiro de 2010, às 09:00 horas, na sede da Comissão de Licitação da SAMINF – CLS, bem como a **SUSPENSÃO** do procedimento licitatório referente à **CONCORRÊNCIA No. 009/2009 – CLS/SEMINF**;

I – a **CITAÇÃO** do **MUNICÍPIO DE MANAUS**, Pessoa Jurídica em nome da qual foi praticado o ato a ser anulado (art. 6º, § 3º, Lei 4.717/65), do Senhor **AMAZONINO ARMANDO MENDES**, Prefeito de Manaus, do Senhora **AMÉRICO GORAYEBE** e do Senhor **ERALDO BANDEIRA MACHADO**, Presidente da Comissão de Licitação da SAMINF, autoridades que praticaram o ato, para, querendo, contestem a ação, nos termos do artigo 6º da Lei 4.771/65, no prazo comum de 20 (vinte) dias.

III – a **INTIMAÇÃO** do **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL** para que, como parte autônoma, manifeste-se (parecer) e acompanhe o desenrolar da presente Ação Popular (art. 6º, § 4º, da Lei 4.717/65);

IV – a isenção de custas processuais e de, o que admitimos apenas a título de ressalva, ônus da sucumbência deste autor, nos termos do artigo 5º, LXXIII, CR/88.

V - com a possível contestação dos réus, manifestação do Município de Manaus e do Ministério Público, tendo em vista ser matéria de direito, com prova documental, sendo desnecessária a produção de prova pericial ou testemunhal, tampouco a dilação probatória em audiência, requer o julgamento

**ANTECIPADO** do mérito (art. 330, I c/c art. 125, I, ambos do CPC), atendendo os princípios da celeridade e da duração razoável do processo, na preservação do interesse público;

VI – por fim, que seja julgada **PROCEDENTE** a presente Ação Popular, anulando-se o **EDITAL CONCORRÊNCIA No 009/2009 – CLS/SEMINF**, considerando a ofensa aos princípios legais e constitucionais da igualdade, moralidade e concorrência, com conseqüente prejuízo ao Erário decorrente à limitação da ampla concorrência e impossibilitando a apreciação das melhores propostas, além de claro direcionamento do procedimento licitatório e condenando os réus a ressarcirem qualquer dano produzido ao erário. Ademais, condenados, ainda, ao pagamento das custas e do ônus da sucumbência (arts. 12 e 14, Lei 4.717/65);

Por fim, protesta, caso Vossa Excelência não entenda pelo julgamento antecipado do mérito, por todos os meios de provas admitidas em Direito, a serem apresentadas ou requeridas na época oportuna.

Dá-se à causa o valor de R\$ **R\$ 92.217.042,26** (noventa e dois milhões, duzentos e dezessete mil, quarenta e dois reais e vinte e seis centavos).

P. D E F E R I M E N T O

Manaus/AM, 21 de janeiro de 2010.

**RODRIGO RAMOS RODRIGUES**

Advogado

OAB/AM 6.701

**MARCELO RAMOS RODRIGUES**

Vereador – PSB

Advogado

OAB/AM 2.831

---

[1] DA SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional*, 13ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, p. 439.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes, *Mandado de Segurança e outros*, 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, p. 100.