



Referência:

SEI nº 19.21.0180.0027244/2025-59

Trata-se de Procedimento de Gestão Administrativa instaurado, no âmbito da Promotoria de Justiça de Buriti dos Lopes-PI, em que o Exmo. Promotor de Justiça, Dr. ADRIANO FONTENELE SANTOS, por meio, do Ofício nº 384/2025 – MPPI/PJBL, solicita ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Criminais (CAOCRIM) auxílio no que se refere ao IC 002/2017 instaurado naquela unidade ministerial para apurar a base jurídica do Decreto Municipal nº 002/2017 editado pelo Município de Caraúbas do Piauí, que declarou situação de emergência e ensejou a contratação direta de serviços essenciais, notadamente a coleta de lixo, capina e varrição, questionando a este Centro a seguinte indagação:

a) considerando que o prazo prescricional, conforme parametrização do art. 109, III, do Código Penal, no caso em comento seria possível representação para apuração de crime de dispensa indevida de licitação, caso se confirmem indícios de fraude ou de contratação irregular? Ou já é possível dizer que não se confirmam os indícios?

No essencial é o que importa relatar.

À guisa de introdução, cumpre consignar que, nos termos do disposto no §2º do art. 2º do Ato PGJ nº 454/2013, cabe aos Centros de Apoio Operacional – órgãos auxiliares da atuação funcional do Ministério Público do Estado do Piauí – prestar auxílio aos órgãos de execução do Ministério Público, por sua solicitação, na instrução de procedimentos na área respectiva, sendo de incumbência do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Criminais Criminal (CAOCRIM) prestar suporte técnico acerca de questões suscitadas pelos órgãos do Ministério Público na área de “*políticas de segurança pública, controle externo da atividade policial, incluindo o monitoramento de inquéritos policiais, fiscalização do sistema prisional, execução de penas, inclusive alternativas, e atuação ministerial perante os juízos criminais*” (cf. preceitua o Ato PGJ nº 454/2013, em seu art. 1º, inciso VI, alterado pelo Ato PGJ nº 460/2013). e, tendo em vista tratar-se de matéria afeta à seara criminal, porquanto da leitura do pedido de auxílio, verifica-se que a consulta formulada tem pertinência com a atuação deste órgão auxiliar, e, ainda, considerando que a consulta formulada versa sobre questão concreta em análise na esfera de atuação do órgão de execução interessado e que é matéria afeta à seara criminal a qual encerra razoável complexidade



(§§ 3º e 4º do Ato PGJ nº 454/2013), justifica-se, pois, a atuação deste Centro de Apoio Operacional. Passa-se doravante, à análise do aludido requerimento.

I – DOS FATOS

Trata-se de Inquérito Civil Público nº 02/2017, que tramita no sistema SIMP sob o nº 000845-284/2018, instaurado para apurar a base jurídica do Decreto nº 02/2017 publicado no Diário Oficial de Caraúbas do Piauí-PI.

Narram os fólios que um “número excessivo” de gestores municipais, dentre eles o Prefeito de Caraúbas do Piauí-PI, decretaram situação de emergência e estado de calamidade pública no ano de 2017 após o cancelamento de vários contratos anteriormente firmados pela administração pública e que estavam plenamente em vigor.

Consoante Decreto nº 002/2017 (pág. 40 – 1093437), a Prefeitura de Caraúbas/PI decretou estado de Emergência, por presente a situação de urgência, face a precariedade e necessidades básicas encontradas ao assumir o cargo em 01.01.2017, especificamente, para as áreas que relaciona, pelo prazo máximo de até 180 (cento e oitenta) dias.

Aportara Nota Técnica do TCE/PI, no qual concluiu que não há, na espécie, comprovação da alegada situação emergencial que autorizasse a decretação do estado de emergência do município, no entanto ponderou, *ipsis litteris*:

“Por outro lado, considerando o início de uma nova gestão municipal na qual o gestor anterior não realizou procedimentos licitatórios para o exercício de 2017, e que foram constatadas situações que demandam ações urgentes, é razoável admitir que o novo gestor execute medidas administrativas de caráter excepcional pelo tempo estritamente necessário à realização de novos certames licitatórios, as quais devem obedecer aos preceitos contidos na Lei 8.666/93, bem como o disposto na Nota Técnica 001/2017 do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.” – grifos nossos.

Realizadas as diligências no âmbito extrajudicial, a fim de apurar possível conduta ímproba do gestor daquela época, a órgão de execução solicitou auxílio a este Centro de Apoio, acerca da possibilidade de representação para apuração de crime de dispensa indevida de licitação (art. 89 da Lei 8.666/93), caso se confirmem indícios de fraude ou de contratação irregular, ou se já seria possível denotar ausência de indícios da suposta prática delitiva.



II – DA PRELIMINAR DA COMPETÊNCIA PARA JULGAR AUTORIDADES COM FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Recentemente, o STF consolidou um novo entendimento sobre a competência para julgar crimes perpetrados pelas autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função, alterando o critério da chamada “regra da atualidade” para o da “contemporaneidade”, ou seja, somente que o ilícito em apuração tenha sido perpetrado durante o exercício do cargo e em razão dele. A tese firmada pelo Plenário do STF, em 11 de março de 2025, nos autos do HC 232.627/DF, foi a seguinte:

Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu a ordem de habeas corpus para reconhecer a competência desta Corte para processar e julgar a ação penal 1033998-13.2020.4.01.3900, com a fixação da seguinte tese: **“a prerrogativa de foro para julgamento de crimes praticados no cargo e em razão das funções subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício”, com aplicação imediata da nova interpretação aos processos em curso, ressalvados todos os atos praticados pelo STF e pelos demais Juízos com base na jurisprudência anterior.** A ressalva segue a mesma fórmula utilizada nas questões de ordem suscitadas no Inq. 687, Rel. Min. Sydney Sanches, e na AP 937, Rel. Min. Roberto Barroso. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros André Mendonça, Edson Fachin, Cármen Lúcia e Luiz Fux. O Ministro Flávio Dino acompanhou o Relator, efetuando um complemento à tese. Plenário, Sessão Virtual de 28.2.2025 a 11.3.2025. – grifos nossos.

No caso dos autos, o órgão de execução questiona acerca da possibilidade de representação para apuração de crime de dispensa indevida de licitação, caso se confirmem indícios de fraude ou de contratação irregular supostamente perpetrados pelo Prefeito de Caraúbas/PI, na época dos fatos – ano de 2017.

No novo entendimento do STF, consagrado no bojo do HC 232.627/DF, prevaleceu o voto do relator, ministro Gilmar Mendes, que representa um resgate da ideia de “perpetuação da competência” (reintrodução da “regra da contemporaneidade”) para os crimes praticados por agentes públicos detentores do foro por prerrogativa de função, permitindo, assim, que os processos continuem nos tribunais superiores mesmo que a autoridade deixe o cargo antes do início da investigação ou da ação penal. Nas palavras do relator, ao preservar os aspectos centrais do



entendimento firmado na AP 937, essa nova interpretação “*estabiliza o foro para julgamento de crimes praticados no exercício do cargo e em razão dele, ao mesmo tempo que depura a instabilidade do sistema e inibe deslocamentos que produzem atrasos, ineficiência e, no limite, prescrição*”.

Em que pese ainda não ter iniciado as investigações para apuração no âmbito criminal, acerca da suposta prática delitiva do ex-prefeito do Município de Caraúbas/PI, é de bom alvitre analisar a competência para atuar no feito pré-processual e processual, sob pena de incorrer nas tenazes do art. 30 da Lei Nº 13.869/19.

Desta forma, considerando que a própria decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento do HABEAS CORPUS nº 232.627/DF, estabelece que a nova regra deve ter APLICAÇÃO IMEDIATA (e não apenas em relação a crimes futuros), ficando preservados todos os atos praticados pelo STF e pelos demais juízos com base na jurisprudência anterior, como forma de desenvolver uma atividade coordenada e uniforme quanto à atual sistemática procedimental a ser adotada no bojo de investigações e ações penais, em curso, envolvendo autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função cujo ilícito em apuração tenha sido perpetrado durante o exercício do cargo e relacionado às funções desempenhadas, respeitando a independência funcional do membro do Ministério Público com atribuição para officiar no ato, dada a narrativa fática, este Centro de Apoio **entende que falece as atribuições da Promotoria de Justiça de Buriti dos Lopes para fins de representar para que se dê início a investigação de possível crime praticado pelo ex-prefeito de Caraúbas/PI, face a prerrogativa de foro do investigado, sugerindo a remessa de cópias ao Procurador-Geral de Justiça, com arrimo no art. 39, VI, da Lei Complementar nº 12/93 (Lei Orgânica Estadual do Ministério Público), diante da perda de atribuição para atuar nesses feitos.**

III – DO CRIME DE DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO

O procedimento extrajudicial foi instaurado em razão do Decreto Municipal nº 002/2017, editado pelo Município de Caraúbas do Piauí, que declarou situação de emergência e ensejou a contratação direta de serviços essenciais, notadamente a coleta de lixo, capina e varrição.

Consoante pontuado em despacho de fl. 138 – Id 1093437, em 22 de fevereiro de 2017, foi firmado o contrato emergencial nº 23.02.2017 entre o Município de Caraúbas/PI e a empresa MEGA-ON Soluções Ltda.-ME, com o objetivo de executar tais serviços. Esse contrato, com valor global de R\$ 23.767,33 (vinte e três mil, setecentos e sessenta e sete reais e trinta e três centavos), previa o início da execução na data de sua assinatura e término em 22 de março de 2017.



A contratação foi fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, sob alegação de risco à saúde pública e necessidade de manter a continuidade mínima dos serviços urbanos.

Segundo mencionado, em 22 de março de 2017, foi firmado o Termo Aditivo nº 001/2017 ao contrato emergencial, prorrogando a vigência da contratação por mais 60 dias e acrescentando ao contrato original o valor de R\$ 47.534,66 (quarenta e sete mil, quinhentos e trinta e quatro reais e sessenta e seis centavos), totalizando o montante de R\$ 71.301,99 (setenta e um mil, trezentos e um reais e noventa e nove centavos) pagos à contratada até o encerramento da execução.

O contrato e o aditivo somaram 90 dias de vigência, portanto dentro do limite de 180 dias, fixado pelo §1º do art. 24 da Lei nº 8.666/1993. Paralelamente, a Prefeitura instaurou o Processo Administrativo nº 019/2017 para viabilizar a Tomada de Preços nº 003/2017, publicada em 02 de junho de 2017, com sessão pública de abertura dos envelopes ocorrida no dia 20 de junho de 2017, às 09:00 horas.

No entanto, os documentos correlatos ao referido despacho, mencionados pelo então Promotor de Justiça atuante junto à unidade ministerial, não foram enviados a este Centro de Apoio, de molde que a análise se baseia em tais informações contidas no despacho.

Vejamos o que preconiza o art. 24 da Lei 8.666/93, vigente àquela época:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços **que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos**, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Cumprе salientar que emergência e mera urgência na contratação não são a mesma coisa. A negligência do administrador público, protelando a solução dos problemas, não pode ser premiada. Se a situação é derivada da inércia administrativa, a licitação será de rigor. Contratação de emergência não significa, apenas, contratação urgente, mas urgentemente necessária.

No caso em lume, aportara Nota Técnica do TCE/PI, no qual concluiu que não há, na espécie, comprovação da alegada situação emergencial que autorizasse a decretação do estado de



emergência do município, o que em tese, afastaria o embasamento jurídico do executivo municipal para a dispensa a licitação em foco.

Para a configuração do crime de dispensar ou declarar a inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais (**artigo 89** da Lei 8.666/1993) é preciso **haver a presença do dolo específico de causar dano ao erário e do efetivo prejuízo à administração pública, o qual dispõe:**

“Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Preliminarmente, não obstante a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, a qual revogou expressamente o art. 89 da Lei nº 8.666/93, não há se falar em *abolitio criminis* em face da continuidade normativo-típica no novo dispositivo constante do art. 337-E, inserido no Código Penal. No entanto, por esta última norma ser mais gravosa, o que caracteriza *novatio legis in pejus*, o caso será examinado à luz daquela então vigente à época dos fatos.

Para que seja aferido o dolo específico é necessária a constatação de existência de danos ao erário, a exemplo, comprovação de que os serviços deixaram de ser prestados ou que foram realizados para beneficiar o investigado ou terceiros com vantagem de qualquer ordem. Nesse sentido:

APELAÇÃO CRIMINAL. ART. 89 DA LEI 8.666/93 . DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. DOLO ESPECÍFICO NÃO COMPROVADO. ABSOLVIÇÃO MANTIDA. 1 . **Pratica o crime de contratação direta ilegal quem simula situação emergencial e fraciona o objeto da contratação, a permitir a aquisição por meio do permissivo do art. 24, II, da Lei 8.666/93, vigente ao tempo dos fatos. A conduta imputada na denúncia foi mantida no tipo do art . 337-E do CP, em continuidade normativo-típica, com a vigência da Lei 14.133/21. 2. No caso dos autos, contudo, a prova é frágil a indicar a participação dos empresários na suposta fraude e, não obstante, também é parca em relação ao dolo específico de causar prejuízo ao erário, à moralidade ou à isonomia . 3. O Município passou por situação emergencial no ano de 2011, imprevisível, e havia urgência, conforme narrado de forma uniforme pelas pessoas ouvidas, no conserto dos pneus do maquinário utilizado para a reparação das estradas. Também há indicativo que a**



escolha das empresas se deu pela boa reputação, pela presteza no serviço e pelo preço mais favorável na região. Embora os decretos de estado de emergência tenham perdurado por largo período, a demanda que recomendaria a realização do procedimento licitatório - recapeamento dos pneus - não era mensurável, vez que não se sabia quanto tempo duraria a situação excepcional e tampouco quantos pneus acabariam avariados quando da reparação dos danos causados pelas interpéries. A partir disso, não se evidencia a intenção na produção de prejuízo a qualquer dos bens protegidos no tipo denunciado. **APELAÇÃO NÃO PROVIDA.** (Apelação Criminal, Nº 50026344220198210070, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Julio Cesar Finger, Julgado em: 30-11-2023) (TJ-RS - Apelação: 50026344220198210070 OUTRA, Relator: Julio Cesar Finger, Data de Julgamento: 30/11/2023, Quarta Câmara Criminal, Data de Publicação: 07/12/2023) – grifos nossos.

O sr. João Coelho de Santana, Prefeito de Caraúbas do Piauí, informou que “*não realizou quaisquer contratações com base no aludido Decreto, bem como não firmou nenhum contrato*”, uma vez que na data que a Administração Pública Municipal foi inspecionada pela Diretoria de Fiscalização do TCE-PI, esta já havia recomendado pelo “não reconhecimento do Decreto 002/2017”, de modo que não havia ato administrativo passível de anulação ou revogação.

Posteriormente, informou que o decreto foi rejeitado pelo TCE-PI e que **o município apenas utilizou a situação emergencial para “contratação de serviço essencial à administração pública municipal, qual seja, ‘coleta de lixo emergencial’, que perdurou até a realização do certame licitatório, não realizando nenhuma compra com o referido Decreto”.**

Apesar de ter sido requisitada cópia da contratação de coleta de lixo essencial no período apurado e, ainda, cópia do procedimento do certame licitatório posteriormente realizado – Ofício 159/2024 expedido em 31.07.2024 – a prefeitura se manteve inerte até os dias atuais.

No que já foi apurado em âmbito extrajudicial, há uma série de incongruências nas informações prestadas pela Prefeitura de Caraúbas/PI, de modo que, preliminarmente, é temerário a análise acerca da existência de dolo por este Centro, sendo necessárias maiores informações para tal.

Associado a isso, o TCE/PI em Nota Técnica concluiu que **não há, na espécie, comprovação da alegada situação emergencial** que autorizasse a decretação do estado de emergência do município, **porém foram constatadas situações que demandam ações urgentes, sendo razoável que o novo gestor executasse medidas administrativas de caráter excepcional**



pelo tempo estritamente necessário à realização de novos certames licitatórios, as quais devem obedecer aos preceitos contidos na Lei 8.666/93.

Por oportuno, diante do exposto, a princípio, a análise da tipificação do art. 89 da Lei 8.666/93 demonstra-se inexequível, uma vez que não houve a remessa dos documentos requisitados pelo Órgão Ministerial e apresentados pela edilidade-mirim, documentos estes essenciais para uma análise mais detalhada da conduta, ora questionada, tais como o tempo em que perdurou a contratação decorrente desse estado de calamidade e a adequação formal do município aos certames licitatórios sob os regramentos vigentes à época.

Ademais, tal juízo acerca da existência do crime no caso em testilha recai sobre a Subprocuradoria Jurídica do Ministério Público do Estado do Piauí/PI, que, caso compreenda necessário, realizará a coleta de elementos necessários à formação de convicção acerca dos fatos.

Em se tratando de crimes de ação penal pública incondicionada (caso dos autos) ou ação penal pública condicionada à representação, a deflagração da ação penal ou a formação do convencimento e a promoção de arquivamento das peças de informação (Inquérito Policial, Termo Circunstanciado de Ocorrência ou Procedimento Investigatório Criminal) é exclusiva do membro Ministério Público. Nesse viés, faz-se mister ressaltar, por oportuno, que a manifestação no processo é uma das funções de incumbência dos Órgãos de Execução, consoante preceitua a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (vide art. 25, V, da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) e, na mesma toada, a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí (vide art. 36, V, da Lei Complementar n. 12, de 18 de dezembro de 1993), sendo atribuição dos Centros de Apoio Operacional, conforme já mencionado, a prestação de auxílio (consultoria e apoio técnico-jurídico) aos Órgãos de Execução do Ministério Público, o que, na prática, engloba, mas não se limita, ao compartilhamento de modelo de peças processuais, estudos, documentos técnicos e informativos elaborados pelo Centro de Apoio; pesquisas jurídicas de doutrina e jurisprudência que sejam atinentes ao pedido da consulta e possam de alguma forma ajudar o Órgão de Execução na elaboração de sua manifestação ministerial, respeitada a independência no exercício de suas funções (art. 127, § 1º, da Constituição Federal de 1988).

IV – DA CONCLUSÃO

De aduzir-se, em conclusão que, no caso em análise, respeitando a independência funcional do membro do Ministério Público com atribuição para officiar no ato, dada a narrativa fática e positivados os requisitos típicos e subjetivos do tipo penal descrito no delito de dispensa indevida de licitação, em tese praticado pelo ex-prefeito de Caraúbas/PI, este Centro de Apoio sugere que, no caso em apreço, por ser conduta supostamente praticada por pessoa com foro por



prerrogativa de função, sejam encaminhadas cópias a Exma. Sra. Dra. **Procuradora-Geral de Justiça, com arrimo no art. 39, VI, da Lei Complementar nº 12/93 (Lei Orgânica Estadual do Ministério Público), diante da perda de atribuição do órgão de execução para atuar em matérias de tal natureza**, em razão de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento do HABEAS CORPUS nº 232.627/DF, estabelece que a nova regra deve ter APLICAÇÃO IMEDIATA (e não apenas em relação a crimes futuros), a qual caberá a análise quanto ao delineamento do dolo no vertente caso.

Subsidiariamente, antes do envio à PGJ, **sugere-se a busca de complementação de documentos junto ao Poder Executivo Municipal ou em sistemas do TCE/PI, caso o procedimento no âmbito cível ainda tenha prazo para tramitação na unidade**, acerca de comprovação da revogação do Decreto nº 02/2017; cópias do procedimento de contratação do serviço de coleta de lixo essencial à administração pública; cópia do procedimento do certame licitatório realizado posteriormente ao uso da situação emergencial; contratação da empresa MEGA-ON Solução Ltda – ME, bem como termo aditivo nº 001/2017, **uma vez que tais documentos são necessários para que o órgão de execução avalie com precisão a existência de dolo específico da conduta, requisito para tipificação da prática delitiva, caso não tenham sido apresentados ao Parquet Estadual.**

Assinala-se, por fim, que as conclusões deste Centro de Apoio Operacional, órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, não possuem caráter vinculativo, conforme estabelece o art. 33, II, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e art. 55, II, da Lei Complementar nº 12/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí), incumbindo ao órgão de execução a análise quanto à pertinência e aplicabilidade da resposta.

Respeitosamente,

Teresina/PI, *data da assinatura eletrônica.*

(assinado digitalmente)

Rita de Cássia de C. Rocha Gomes de Souza.

Promotora de Justiça – Coordenadora do CAOCRIM/MPPI