



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA ____ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA
COMARCA DA CAPITAL.**

Ref.: IC 2014.01204152

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, CNPJ 28.305.963.0001-40, por intermédio da **2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA DA CAPITAL**, sede na Av. Nilo Peçanha n. 151, 9º andar, Castelo, RJ, local onde receberá intimações, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais previstas no art. 129, item III, Constituição da República Federativa do Brasil; art. 173, item III, Constituição do Estado do Rio de Janeiro; art. 25, item IV, Lei nº 8.625/93; art. 34, item VI, alínea “a”, Lei Complementar nº 106/03 e art. 5º da Lei nº 7347/85, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
com pedido de tutela de urgência

em face de:

- 1) MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, pessoa jurídica de direito público interno, CGC/MF 042498733/0001-48, com sede na Rua Afonso Cavalcanti, nº455, Centro, Rio de Janeiro/RJ.
- 2) EDUARDO, DA COSTA PAES, ex-Prefeito, CPF sob o n. 014.751.897-02, com o RG n. 05.841.605-8, filho de Consuelo da Costa Paes, residente e domiciliado na Estrada do Joá n. 298, apto. 1101, São Conrado, CEP 22610-142, Rio de Janeiro/RJ.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

3) SAVIO FRANCO SANTOS JUNIOR, ex-Chefe Executivo de Operações, matrícula nº 60/261.668-8, CPF sob o n. 987.759.957-00, filho de Jucilea Peixoto Santos, residente e domiciliado na Rua Lagoa das Garças n. 120, apto. 805, Barra da Tijuca, CEP 22793-400, Rio De Janeiro/RJ, telefone (21) 97467497.

4) ALEXANDRE GOLDFELD CARDEMAN, ex-Assessor do Município, matrícula nº 10/153.471-8, Assessor do Município, CPF sob o n. 734.986.617-87, filho de Fany Goldfeld Cardeman, residente e domiciliado na Avenida Genaro de Carvalho n. 13101, apto. 301, Recreio, CEP 22795-078, Rio De Janeiro/RJ, telefone (21) 96295422.

5) FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., CNPJ n. 72.109.291/0001-61, com endereço na Rua Barão de Itapagipe n. 61, Parte, Rio Comprido, CEP 20261-005, representada por ANTONIO WILSON FARIA FRANCA, com o CPF sob o n. 070.217.986-87, filho de IRACI DANIEL, residente na Rua JORGE RIZZO n. 217, apto. 201, Pinheiros, São Paulo/SP, CEP 05424-060.

6) ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO, empresário, CPF sob o n. 597.590.207-00, com o RG n. 004.187.575-8, filho de Wilma Guimarães Menezes Soares, residente e domiciliado na Rua Otr Brickell Avenue n. 848, suíte 405, MRE = 294, Miami, CEP 70000-000, Estados Unidos da América.

pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos

I - DOS FATOS

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, a partir de investigações conduzidas pelo Ministério Público Estadual, nos autos do Inquérito Civil nº 2014.01204152, com apuração de ilegalidades no Contrato n. 010039/2010 e no respectivo Termo Aditivo, celebrados pelo Município do Rio de Janeiro com a ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., para executar serviços de Gestão Integrada de Infraestrutura e Apoio Operacional do Centro de Gerenciamento de Crises e Operações Emergenciais do Município do Rio de Janeiro,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

compreendendo a operação e manutenção de toda infraestrutura predial, operacional e administrativa, suporte e treinamento, no valor equivalente à R\$ 5.201.309,00 (cinco milhões, duzentos e um mil e trezentos e nove reais) em cada um deles, perfazendo o total de R\$ 10.402.618,00 (dez milhões, quatrocentos e dois mil, e seiscentos e dezoito reais).

Em 27 de dezembro de 2010, o Município do Rio de Janeiro, através do Gabinete do Prefeito, assinou contrato com a Empresa Facility Central de Serviços Ltda., por meio do Termo de Contrato CVL nº 010039/2010, com dispensa do procedimento licitatório, sob o fundamento de situação emergencial, conforme informa às fls. 337/407 dos Anexos V e VI, do inquérito civil em anexo.

Cabe destacar que foi celebrado termo aditivo ao referido contrato em 27 de março de 2011, conforme informa às fls. 489/493 do Anexo VI do inquérito civil em anexo, que prorrogou a vigência do contrato original por mais 03 (três) meses, a partir de 27/03/2011, no mesmo valor do contrato inicial (R\$ 5.201.309,00).

Certo é que se trata de contratação direta, por meio de dispensa de licitação, em razão de emergência, com base no artigo 24, inciso V, da Lei 8.666/93. A escolha da contratada decorreu em razão de decisão prolatada pelo ex-Prefeito EDUARDO PAES no dia 21 de dezembro de 2010, nos autos do processo administrativo nº 01/004.082/2010, conforme informa à fl. 109 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo.

A finalidade do Contrato CVL nº 010039/2010 era a contratação de empresa capacitada para executar a gestão integrada de infraestrutura e apoio operacional do centro de gerenciamento de crises e operações e manutenção de toda infraestrutura predial, operacional e administrativa, suporte e treinamento, cujas rotinas (ordens de serviço e acordos de nível serviço) seriam monitoradas e avaliadas com o apoio de ferramenta informatizada de gerenciamento de serviços.

O réu SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR, um dos subscritores dos referidos contratos, afirmou que a contratação por emergência se justificou em razão da proximidade da inauguração do Centro de Operações prevista para o dia



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

31/12/2010, que agrega serviços públicos de extrema relevância à segurança da população, e pelo fato de que não havia tempo hábil para concluir o procedimento licitatório. Afirmou, ainda, que durante o verão mais pessoas circulam na cidade e que ocorrem chuvas intensas com possibilidades de novas tragédias (fls. 02/ 67 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo).

Ocorre que a referida manifestação carece de elementos que justifiquem a fundamentação adotada, além de demonstrar de maneira evidente a ausência de planejamento na contratação.

O órgão técnico do Tribunal de Contas do Município asseverou que o Centro de Operações daquela época, já integrava as informações em diversos órgãos e por isso não identificava quais informações tinham sido agregadas ao ambiente que já existia. Em outras palavras, aquela Corte de Contas não identificou a motivação técnica para a contratação da empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., conforme fls. 17/18, do Anexo I, do inquérito civil em anexo.

A 1ª Inspeção Geral do Tribunal de Contas do Município esclareceu que não há no processo administrativo a composição do preço ofertado pela contratada, impossibilitando a comparação de cada item com valores praticados junto a outros órgãos ou pessoas privadas. Afirmou, ainda, que a aglutinação de preço de cada item que compõe a contratação dificulta a mensuração do valor a ser abatido do pagamento, no caso de ocorrer execução de serviços e/ou fornecimentos de bens abaixo do pactuado (fls. 36/37 do Anexo I, do inquérito civil em anexo).

Ressalta-se que não há orçamento detalhado, em planilha, comprovando a composição dos custos unitários, o que contraria o inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).

O Tribunal de Contas do Município alerta para o fato de que o referido dispositivo legal também, é aplicado aos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, conforme menciona o § 9º, do art. 7º, da Lei de Licitações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Importante ressaltar que o descumprimento do dispositivo acima implica na nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa (§ 6º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93).

Mais absurdo ainda, o fato de que a prorrogação do contrato tenha o mesmo valor inicialmente firmado, haja vista o abatimento referente aos bens já adquiridos. Dito de outra forma, o valor inicial do Contrato nº 010039/2010 era de R\$ 5.201.309,00 (cinco milhões, duzentos e um mil e trezentos e nove reais), cujo objetivo era prestação de serviços e aquisição de equipamentos, que ao final da contratação deveriam ser revertidos ao Município e, por essa razão, o aditivo deveria ter valor abaixo do contratado inicialmente.

Segundo o TCM/RJ, a pesquisa de preços comprovando a vantajosidade na prorrogação contratual foi feita com base no preço avençado inicialmente, procedimento esse que se entende irregular, haja vista os serviços/equipamentos já fornecidos.

Diante do exposto, a 1ª Inspeção Geral de Controle Externo do TCM/RJ, nos autos do processo n. 40/1324/2011, afirmou o seguinte (fls. 100/101 do Anexo I, do inquérito civil em anexo):

(...)

Diante das irregularidades constatadas, que apresentam indícios de dano ao erário, e considerando que as respostas aos questionamentos formulados às fls. 27-34 foram insuficientes/inconsistentes, sugere-se a instauração de tomada de contas especial, com base no artigo 158, da Deliberação nº 183/2011 (Regimento Interno do TCMRJ):

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Município, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de quaisquer benefícios fiscais ou de renúncia de receitas, de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

(...)

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Município por meio do Processo TCM nº 40/001.324/2011, assim deliberou (fl. 126 do Anexo I, do inquérito civil em anexo):

(...)

Em conformidade com a manifestação do Corpo Instrutivo e com o parecer da douta Procuradoria Especial, VOTO pela instauração de Tomada de Contas Especial, pela qual concedo o prazo de 30 (trinta) dias, nos precisos termos da promoção de fls. 89/90, alertando ao jurisdicionado que o não atendimento poderá incorrer na aplicação das penalidades previstas no inciso IV e no parágrafo primeiro do art. 3º da Lei nº 3714/03. (grifo nosso)

Veja que o Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas do Município opinou pela instauração de Tomada de Contas Especial, em razão da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela municipalidade, do desvio de dinheiro, bens e valores públicos, além da ilegalidade da contratação direta da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., sendo que nesta oportunidade o que se impõe é a devida aplicação da Constituição Federal que determinou persecução mais ampla quando se trata da prática de atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido é a doutrina do ilustre Promotor de Justiça Emerson Garcia¹:

O descumprimento do dever de fiscalizar acarretará a responsabilidade do agente, sempre que sua omissão, por força da hierarquia funcional, assumir contornos juridicamente relevantes, contribuindo para o enriquecimento ilícito do seu subordinado, para causação de dano ao patrimônio público ou para descumprimento dos princípios regentes da atividade estatal.

Ressalta-se que o réu EDUARDO DA COSTA PAES, que à época, ocupava o cargo de Prefeito, apesar da ilegalidade da contratação direta e da

1 ALVES, Rogério Pacheco e GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2002, pg. 566.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

ausência de orçamento discriminando os valores de cada item do contrato, autorizou a celebração dos referidos contratos no seu gabinete, conforme informa no processo administrativo n. 01/004.082/2010, referentes aos contratos (fl. 109, Anexo IV, do inquérito civil em anexo).

Os réus SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR e ALEXANDRE GOLDFELD CARDEMAN foram os subscritores dos contratos, bem como os responsáveis pela prática de atos de ordenação de despesas, emissão de notas de empenho e definição dos fiscais dos contratos, a partir do ato de delegação de competência, através do Decreto Municipal n. 33.322/2010, publicado no dia 23 de dezembro de 2010, editado à época, pelo ex-Prefeito/réu EDUARDO DA COSTA PAES (fl. 234 do Anexo V, do inquérito civil em anexo).

Os referidos agentes públicos aprovaram as contratações ilegais, bem como agiram de maneira omissa perante a ilicitude dos procedimentos que lá ocorriam, demonstrando total descaso com a coisa pública, não podendo alegar desconhecimento de leis que os obrigaram a agir. Fazem-se mister cada vez mais mudanças estruturais no manejo da coisa pública, em virtude da exigência constitucional de eficiência.

Sobre o princípio da eficiência, existente também no Direito Português, asseveram Canotilho e Vital Moreira²:

Aqueles princípios devem ser conjugados com o princípio da boa administração (ou princípio do bom andamento da administração), que exige o exercício da função administrativa de forma eficiente e congruente.

Ademais, não restam dúvidas de que a contratação sem o devido procedimento licitatório foi para favorecer a ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. em detrimento do erário municipal.

2 CANOTILHO, José Joaquim GOMES, e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. Coimbra: Editora Coimbra, 1993, pg. 928.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Tais fatos apontados foram corroborados com o depoimento prestado pelo Ex-Governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral, que foi amplamente divulgado pela mídia, referente aos autos do processo criminal n. 0503870-31.2017.4.02.5101, referente à Operação Fratura Exposta, em curso na 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro.

Em depoimento nos autos do referido processo criminal, o ex-Governador SÉRGIO DE OLIVEIRA CABRAL SANTOS FILHO relatou que o réu ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO, conhecido como “Rei Arthur”, era o dono da FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., à época dos fatos.

Conforme relato do ex-Governador SÉRGIO CABRAL, nas eleições de 2014, o réu ARTHUR SOARES ajudou no caixa 2 (recursos de partidos, candidatos ou campanhas que não foram contabilizados no fluxo de caixa e informado ao TSE – Tribunal Superior Eleitoral) da campanha eleitoral do ex-Prefeito EDUARDO PAES, que girou em torno de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) a R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), esperando ganhar contratos com o poder público.

Assim, o ex-Prefeito/réu EDUARDO DA COSTA PAES, deu o contrato do CENTRO DE OPERAÇÕES (Contrato n. 010039/2010 e o respectivo Termo Aditivo), objeto da demanda, em favorecimento da empresa/ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Portanto, restou evidenciado o favorecimento da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., com a contratação direta que visava ao atendimento dos interesses particulares dos réus em detrimento do erário municipal.

II – DA NULIDADE DO CONTRATO

Apurou-se que a contratação foi direcionada à empresa/RÉ FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. por não restar comprovado o cumprimento dos requisitos legais para justificar a dispensa do procedimento licitatório, bem como a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

vantajosidade na contratação em relação às demais empresas que também apresentaram proposta, quais sejam, a EMPRESA PERSONAL SERVICE e NOVA RIO, conforme informa às fls. 85/87 e 93/94 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo.

A contratação com dispensa do procedimento licitatório deve observar a previsão do artigo 24 da Lei 8.666/93, que apresenta um rol taxativo, que inclui dentro das hipóteses situação de emergência, situação de urgência, conforme transcrição a seguir:

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;

(...)

A hipótese de dispensa de licitação em razão de emergência ou calamidade pública não pode ocorrer pela falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, não pode decorrer de culpa ou dolo dos gestores públicos, que tinham o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

É necessário observar o risco concreto e efetivo da situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, bem como a sua gravidade e a adequação e eficiência da medida adotada para eliminar os riscos.

É neste sentido que manifestou o Subsecretário de Assuntos Jurídicos da CVL (fls. 69/72 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo), com transcrição a seguir:

(...)

Pelo exposto, sugiro a adoção das seguintes providências:

a) apresentação de justificativas complementares que demonstrem objetivamente a impossibilidade da conclusão do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

procedimento licitatório, frente as datas em que o projeto foi concluído e conhecidas todas as suas características;

b) juntada de pesquisa de preços, com o maior número possível de empresas do mercado, que ateste a economicidade da avença;

c) oitiva da Procuradoria Geral do Município, órgão central do Sistema Jurídico, sobre a minuta do contrato que se anexa;

d) encaminhamento à CODESP para aprovação.

Em nenhum momento foi informado nos autos do processo administrativo n. 01/004.082/2010 (Anexo IV, do inquérito civil em anexo), a data exata da liberação da obra para início das atividades do CENTRO DE OPERAÇÕES RIO.

No projeto executivo foi mencionado que a liberação da obra para início das atividades do CENTRO DE OPERAÇÕES ocorreu em agosto de 2010 (fl. 05 do anexo IV, do inquérito civil em anexo).

O ofício expedido pelo réu SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR ao Secretário Municipal da Casa Civil ocorreu somente no dia 13 de dezembro de 2010 (fls. 03/67 do anexo IV, do inquérito civil em anexo), assim, tempo suficiente para concluir o procedimento licitatório.

Ocorre que a licitação foi iniciada somente em março de 2011, na época em que o referido Contrato n. 10039/2010 estava expirando, assim, resultou na contratação por Termo Aditivo, de modo a caracterizar evidente desídia dos gestores públicos responsáveis.

Consequentemente, fica afastada qualquer alegação de situação emergencial, sendo certo que a emergência foi provocada pelos gestores públicos responsáveis, que atuaram de forma dolosa para obter a contratação direta em favorecimento da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Tais fatos, como dito anteriormente, foram corroborados com o depoimento prestado pelo Ex-Governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral, nos autos do processo criminal n. 0503870-31.2017.4.02.5101 (Operação Fratura Exposta), em curso na 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Conforme o relato do ex-Governador, nas eleições de 2014, o réu ARTHUR SOARES ajudou no caixa 2 (recursos de partidos, candidatos ou campanhas que não foram contabilizados no fluxo de caixa e informado ao TSE – Tribunal Superior Eleitoral) da campanha eleitoral do ex-Prefeito EDUARDO PAES, que girou em torno de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) a R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), esperando ganhar contratos com o poder público.

Posteriormente, o réu ARTHUR SOARES “cobrou” os esperados contratos da municipalidade, assim, o ex-Prefeito, EDUARDO PAES deu o contrato do CENTRO DE OPERAÇÕES, o contrato n. 010039/2010 e o respectivo termo aditivo, objeto da demanda, em favorecimento da empresa/ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Veja que a escolha da contratada não foi para atendimento do interesse público, que deve observar aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência do serviço público, mas visando ao favorecimento da empresa/ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., demonstrando evidente desvio de finalidade da função pública.

A melhor contratação para a Administração Pública consiste naquela que assegura a melhor vantagem possível, observando o princípio da isonomia. Acolhendo essa tese, a Constituição Federal estabeleceu como metodologia para realizar contratos com o Poder Público a licitação, segundo um procedimento universal de seleção.

A presunção é absoluta de que somente a prévia licitação garante a melhor contratação, estando a exigência fundamentada no princípio da supremacia do interesse público, para um desempenho satisfatório e excelente das funções administrativas.

Nas lições de Marçal Justen Filho, a dispensa de licitação somente é facultada nos casos expressos previstos em Lei, que devem estar perfeitamente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

configurados, ocorrendo quando a licitação formal é impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais.³

Em relação ao princípio da isonomia, leciona Marçal Justen Filho⁴ que:

Um dos problemas mais, delicados, nesse campo, envolve o princípio da isonomia. A licitação é instrumento destinado a garantir, também, o amplo acesso à disputa pela contratação. Todos os potenciais interessados competirão em igualdade de condições entre si e será selecionado aquele que se apresentar como idôneo e autor da proposta mais vantajosa.

Porém, complementa o mesmo renomado especialista que mesmo no caso de dispensa de licitação esse princípio importante, não pode ser olvidado, eis que deve ser compatibilizado com as peculiaridades da contratação direta, e seu procedimento administrativo de justificativa, previsto em lei, embora simplificado é vinculativo, obrigando sua observância pelo Administrador Público.

De toda sorte, ainda que se vislumbrasse no caso em tela a possibilidade de realização de contratação direta não estaria o administrador público desobrigado de cumprir com as formalidades legais, tendo em vista que mesmo a contratação direta submete-se a um procedimento administrativo, posto que a ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação.

Pelo contrário, exige-se, para a contratação direta, um procedimento prévio, no qual a observância de etapas e formalidades é indispensável, sendo certo que somente em hipóteses limites (como, por exemplo, emergências graves) é que a Administração estaria autorizada a contratar sem o cumprimento dessas formalidades, o que certamente não é o caso *sub judice*.

3 FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos*, 1ª edição, São Paulo: Dialético, 2005, pg. 227.

4 FILHO, Marçal Justen, op. cit., p. 227.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Não é outro o regramento do art. 26 da Lei 8.666/93, senão vejamos:

Art. 26. *As dispensas previstas nos 20 e 40 do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 80 desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei n.º 11.107, de 2005) (Grifo nosso)*

Parágrafo único. *O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (Grifo nosso)*

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;(Grifo nosso)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei n.º 9.648, de 1998)

Ora, no caso em espécie restou apurado que não foram observadas todas as exigências desse dispositivo, eis que ausente a motivação específica que justifique a dispensa.

Assim, entre os requisitos legais a serem observados estão a ausência de sigilo, as condições equivalentes de participação, oportunidades de disputa equivalentes, seleção da melhor proposta, indisponibilidade de fins buscados pelo Estado, obtenção da melhor contratação possível, registro de preços, motivação do ato e regulamentação da contratação direta.

No que pertine à motivação do ato, cumpre relevar que no caso em espécie, o Administrador Público invocou as hipóteses do art. 24, inciso IV da Lei de Licitações, que versa sobre emergência ou calamidade pública:

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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

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;
(...)

Ressalta-se que o contrato deve se restringir ao objeto e duração mínimos e necessários para afastar a situação de risco, sendo certo que havendo a possibilidade de realização de contratação no tempo indispensável para realizar o certame, não deve ser outra a opção da Administração Pública.

Ora, não foram esses os pressupostos preenchidos pelos requeridos no caso em espécie, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

In casu, a contratação ocorreu a partir de análise do valor global das propostas apresentadas pelas empresas para a prestação dos serviços e fornecimento dos bens, conforme demonstrado na tabela a seguir (fls. 85/87 e 93/94 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo):

EMPRESA PERSONAL SERVICE	FACILITY	MAUELL	MARK BUILDING GERENCIAMENTO PREDIAL LTDA	NOVA RIO
Proposta: Valor de R\$ 6.487.054,00, para os três primeiros meses.	Proposta: Valor de R\$ 5.201.309,19 para os três primeiros meses	Não apresentou proposta.	Não apresentou proposta.	Proposta: Valor de R\$ 5.863.217,98 para os três primeiros meses.

Ocorre que para facilitar a elaboração de propostas e a verificação da modalidade licitatória eleita, a Administração Pública deve não somente indicar o valor total estimado da contratação, mas também elaborar planilha orçamentária com



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

demonstração efetiva de todos os custos unitários do serviço a ser contratado, em atenção ao disposto no art. 7º, § 2º, inc. III c/c art. 40, § 2º, inc. II da Lei Federal 8.666/93, bem como observar aos princípios constitucionais da publicidade e da moralidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal).

É neste sentido que se firmou a Súmula n.º 258 do Egrégio Tribunal de Contas da União: *As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.*

Os relatórios do Tribunal de Contas do Município (fl. 88 do Anexo I, do inquérito civil em anexo) e da Auditoria Geral (fl. 510 do Anexo VI, do inquérito civil em anexo), apontaram que os itens contratados não foram devidamente discriminados com os respectivos valores unitários, de modo a impossibilitar a análise da economicidade do preço apresentado pela a empresa contratada, a empresa/ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Com efeito, não ficou demonstrado que a proposta ofertada pela contratada, a ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., foi a mais vantajosa para a administração pública, conforme transcrição de trechos dos referidos relatórios a seguir (fl. 510 do Anexo VI, do inquérito civil em anexo):

RELATÓRIO DA AUDITORIA GERAL

(...)

Análise da ADG: o GBP considerou que as ações para sanar a impropriedade estão em andamento, entretanto, consideramos "Sem implementação", haja vista não ter resposta às impropriedades apontadas no relatório, quais sejam: (1) não foi assinado pelo técnico responsável por sua elaboração; (2) não foi aprovado pela autoridade competente e (3) não contém o orçamento detalhado do custo global, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.(Grifo nosso)

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

IMPACTO: possibilidade de despesas públicas indevidas ou ocorrência de ato ilícito, acarretando maiores gastos ao erário.(Grifo nosso)

(...)

RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO – ASI
(Assessoria de Informática)

(...)

- Quanto ao valor encontrado (item IV)

A proposta apresentada, como já mencionado, não apresenta o orçamento detalhado em planilha que comprove a composição dos custos unitários, tanto para serviços quanto para fornecimentos.(Grifo nosso)

- Quanto ao 1º Termo Aditivo (item V)

A jurisdicionada limitou-se a esclarecer que providenciará o inventário dos bens.

Embora a jurisdicionada tenha informado que não faturou o valor previsto pelo Termo Aditivo, não esclareceu se o fornecimento que haviam sido realizados na vigência do prazo contratual foram devidamente descontados no faturamento das parcelas do Termo Aditivo. Além disso, mencionou somente que não realizou o pagamento de itens que não foram fornecidos por fatos alheios a vontade de ambas as partes (fl.54). Alerta-se que a equipe inspecionante encontrou, através da análise das notas fiscais de parte dos fornecedores contratados pela Facility, o valor de R\$ 619.914,58 que pode ter sido faturado tanto nas parcelas do Contrato como também nas parcelas do Termo Aditivo muito embora tenham sido fornecidos uma única vez.(Grifo nosso)

(...)

Além disso, a ausência de especificação dos itens e dos valores unitários dos bens e serviços contratados impossibilitou a comprovação da prestação integral dos serviços e aquisição dos bens.

Sabe-se que Lei de Licitação prevê:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

§ 2º *As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;(Grifo nosso)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o [art. 165 da Constituição Federal](#), quando for o caso.

(...)

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.(Grifo nosso)

§ 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.(Grifo nosso)

Importante ressaltar que o descumprimento do dispositivo acima implica na nulidade dos atos ou contratos realizados e na responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

Destaca-se o fato de que o Termo Aditivo do referido contrato possui o mesmo valor inicialmente firmado, gerando danos ao erário municipal considerando o abatimento dos bens já adquiridos no contrato anterior.

Soma-se a isso, o fato de que a pesquisa de preços comprovando a vantajosidade na prorrogação contratual foi feita com base no preço avençado inicialmente, procedimento esse que se entende irregular.

Veja que o Município do Rio de Janeiro procedeu ao pagamento e quitação de suas obrigações para com particular, através de contratação direta da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., apesar de ausentes os requisitos autorizadores da Lei.



Por todo o exposto, o Ministério Público pugna pela nulidade do contrato n. 10039/2010 e do respectivo termo aditivo, celebrados entre os réus, MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

III - DA RESPONSABILIDADE DOS RÉUS

1- MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

In casu, a contratação ocorreu a partir de análise do valor global das propostas apresentadas pelas empresas para a prestação dos serviços e fornecimento dos bens (fls. 85/87 e 93/94 do anexo IV, do inquérito civil em anexo).

Os itens contratados não foram devidamente discriminados com os respectivos valores unitários de cada serviços e bens, assim, impossibilitou a análise da economicidade do preço apresentado pela a empresa contratada, FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., conforme apurado pelo Tribunal de Contas do Município (fl. 88 do Anexo I, do inquérito civil em anexo) e pela Auditoria Geral do Município (fl. 510 do anexo VI, do inquérito civil em anexo).

Sabe-se que Lei de Licitação prevê:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;(Grifo nosso)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

(...)

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa. (Grifo nosso)

(...)

§ 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. (Grifo nosso)

Veja que o descumprimento do dispositivo acima implica na nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

Vale destacar que o Município celebrou contrato com dispensa de licitação em caráter emergencial sem a observância dos requisitos legais.

Conforme esclarecido nos capítulos anteriores, a hipótese de dispensa não se aplica aos referidos contratos, pois a suposta emergência decorreu da falta de planejamento, da desídia administrativa e da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, por dolo dos gestores públicos, que tinham o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

No projeto executivo às fls. 03/06 (Anexo IV, do inquérito civil em anexo), foi mencionado que a liberação da obra para início das atividades do CENTRO DE OPERAÇÕES ocorreu em agosto de 2010 (fl. 05 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo), sendo que o ofício expedido pelo réu SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR ao Secretário Municipal da Casa Civil ocorreu somente no dia 13 de dezembro de 2010 (fls. 03/67 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo), assim, tempo suficiente para concluir o procedimento licitatório.

Ocorre que a licitação foi iniciada somente em março de 2011, na época em que o contrato n. 10039/2010 estava expirando, resultando na celebração do Termo Aditivo, caracterizando evidente desídia dos gestores públicos responsáveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

É óbvio que as contratações não foram em atendimento ao interesse público, mas visando ao favorecimento da empresa/ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Em relação à motivação do ato, cumpre relevar que no caso em espécie, o Administrador Público invocou as hipóteses do art. 24, inciso IV da Lei de Licitações, que versa sobre emergência ou calamidade pública.

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; (Grifo nosso)

Ressalta-se que a contratação por emergência, deve se restringir ao objeto e duração mínimos e necessários para afastar a situação de risco, com o prazo máximo de 180 dias de duração do contrato, sendo vedada a sua prorrogação.

Ocorre que a municipalidade celebrou ainda um Termo Aditivo para prorrogar o contrato 10039/2010 por mais 3 meses.

Destaca-se o fato de que o Termo Aditivo do referido contrato possui o mesmo valor inicialmente firmado, concluindo assim, que o Termo Aditivo certamente gerou danos ao erário municipal, considerando o abatimento dos bens já adquiridos no contrato anterior.

Ademais, a pesquisa de preços comprovando a vantajosidade na prorrogação contratual foi feita com base no preço avençado inicialmente, procedimento esse que se entende irregular.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Assim, não restam dúvidas de que os contratos celebrados pelo MUNICÍPIO são nulos por estarem em desconformidade com os requisitos legais previstos na Lei 8.666/93 e com o artigo 37 da Constituição Federal.

Por todo o exposto, o *parquet* pugna pela nulidade do Contrato n. 10039/2010 e do respectivo Termo Aditivo, celebrados entre os réus, o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e a FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

2- EDUARDO DA COSTA PAES

O réu EDUARDO DA COSTA PAES, no exercício do cargo de Prefeito, autorizou a celebração dos referidos contratos com a ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., conforme informa à fl. 109, do Anexo IV, do inquérito civil em anexo.

Veja que o réu EDUARDO DA COSTA PAES, na função de gestor público, à época, Prefeito, deixou de diligenciar para a regularidade dos contratos, por duas vezes, considerando que em nenhuma das hipóteses, na celebração do contrato 10039/2010 e do respectivo Termo Aditivo, ficou caracterizada a situação de emergência para justificar a dispensa do procedimento licitatório.

A partir dos fatos apurados no inquérito civil, verifica-se que a alegada situação emergencial foi provocada pelos gestores públicos envolvidos, que dolosamente, se mantiveram inertes, quando celebraram o primeiro contrato e o respectivo aditivo, com a intenção de realizar a contratação direta em favorecimento da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., ao invés de adotarem as medidas cabíveis para a realização do procedimento licitatório.

Com efeito, os contratos resultaram em danos ao erário municipal de grande monta, pois apesar do elevado valor dos contratos, o réu EDUARDO DA COSTA PAES autorizou a celebração dos mesmos em seu gabinete, sem a existência de um orçamento detalhado com os custos unitários dos bens e serviços para



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

demonstrar a vantajosidade da contratação, conforme determina no inciso II, § 2º, do art. 7º, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).

Apesar da ausência de comprovação da vantajosidade dos contratos, o ex-Prefeito, EDUARDO DA COSTA PAES, na qualidade de gestor dos recursos públicos, autorizou a celebração dos contratos em seu gabinete, mesmo que em detrimento do erário municipal para favorecimento da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., contrariamente ao interesse público.

Conforme já foi dito anteriormente, não restam dúvidas da “troca de favores” entre o réu EDUARDO DA COSTA PAES e o empresário/réu ARTHUR SOARES, dono da empresa contratada, em detrimento do erário municipal.

Portanto, as contratações não foram em atendimento ao interesse público, mas visando aos interesses particulares do réu EDUARDO DA COSTA PAES que teve o financiamento da sua campanha eleitoral pelo réu ARTHUR SOARES, que em troca, obteve o favorecimento na contratação da empresa/ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., em contrariedade ao interesse público.

Destaca-se que até o momento não houve a comprovação idônea dos custos dos serviços e dos bens previstos nos contratos, sendo certo o dano ao erário municipal no valor integral de cada um dos contratos (fl. 398 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

O réu EDUARDO DA COSTA PAES não adotou nenhuma providência legal, à época, para a comprovação dos gastos com o primeiro contrato (fls. 337/407, Anexos V e VI), ao contrário, permitiu a celebração do termo aditivo, inclusive, nos mesmos termos do primeiro contrato, evidenciando a sua atuação dolosa no exercício da função pública.

Dito isto, restou caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa pelo réu EDUARDO DA COSTA PAES que usou dolosamente da função pública para obter vantagem econômica na sua campanha eleitoral, com o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

favorecimento da empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA.. no Contrato 10039/2010 e no respectivo termo aditivo, de modo a gerar o enriquecimento ilícito da mesma com os referidos contratos, em detrimento do erário municipal, com a afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, nos termos a seguir:

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;

(...)

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:

(...)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

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:

(...)

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

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

(...)

Assim, o *parquet* requer a aplicação das penalidades previstas no artigo 12, incisos I, II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão da prática de ato de improbidade administrativa decorrente do enriquecimento ilícito do réu, dos danos causados ao erário municipal e pela violação aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, tipificados nos artigos 9º, incisos II e X, 10, incisos II e XII, e 11, incisos II e VI, da Lei de Improbidade Administrativa.

3 - SÁVIO FRANCO SANTOS JUNIOR

O réu SÁVIO FRANCO SANTOS JUNIOR foi um dos subscritores dos referidos contratos, quando ocupava o cargo de Chefe Executivo de Operações (fls. 337/346 do Anexo V, e fls. 489/491 do Anexo VI, do inquérito civil em anexo).

Além disso, foi um dos responsáveis pela prática de atos de ordenação de despesas, emissão de notas de empenho e definição dos fiscais dos contratos, a partir do ato de delegação de competência, através do Decreto Municipal n. 33.322/2010, publicado no dia 23 de dezembro de 2010, do Prefeito, à época, o réu EDUARDO DA COSTA PAES (fl. 234 do Anexo V, do inquérito civil em anexo).

O referido agente público aprovou as contratações ilegais, bem como agiu de maneira omissa perante a ilicitude dos procedimentos que lá ocorriam, demonstrando total descaso com a coisa pública, não podendo alegar desconhecimento de leis que os obrigaram a agir.

Conforme demonstrado nos autos, a liberação da obra para início das atividades do CENTRO DE OPERAÇÕES ocorreu desde agosto de 2010 (fl. 05 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo).

Somente no dia 13 de dezembro de 2010 foi expedido ofício pelo réu SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR ao Secretário Municipal da Casa Civil, de modo a afastar a alegada situação emergencial (fls. 03/67 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo) e a evidenciar o dolo dos réus, que se mantiveram inertes, para aparentar a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

suposta emergência, em favorecimento da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Ressalta-se que a licitação foi iniciada somente em março de 2011, na época em que o referido contrato n. 10039/2010 estava expirando, de modo a evidenciar desídia dos gestores públicos responsáveis.

Veja que o réu na função de gestor público, à época, Chefe Executivo de Operações, deixou de diligenciar para a regularidade dos contratos, por duas vezes, considerando que em nenhuma das hipóteses ficou caracterizada a situação de emergência, ao contrário, restou evidenciado que a dita emergência foi provocada pelos gestores públicos envolvidos, que atuaram de forma dolosa para realizar a contratação direta em favorecimento da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Nos contratos sequer tinha um orçamento com o custo unitário de cada bem e serviço contratado para justificar a vantajosidade do valor global cobrado pela empresa contratada. O contrato ocorreu a partir de um valor global dos serviços, que serviu de justificativa suficiente para o réu SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR autorizar a contratação da FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Posteriormente, autorizou o termo aditivo ao referido contrato, para prorrogação do contrato original por mais 03 (três) meses, a partir de 27/03/2011, no mesmo valor do contrato inicial (R\$ 5.201.309,00), em contrariedade ao art. 24, inciso IV da Lei de Licitações, que veda o termo aditivo para a hipótese de dispensa do procedimento licitatório em caráter emergencial, que havia sido aplicado ao caso.

Destaca-se que as contratações resultaram em danos ao erário municipal no valor integral dos contratos, pois até o momento não houve a comprovação idônea dos custos dos serviços e bens previstos (fl. 398 do Volume II, do inquérito civil em anexo).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

O réu SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR não adotou nenhuma providência legal, à época, em razão da ausência de comprovação dos gastos com o primeiro contrato, ao contrário, permitiu a celebração do termo aditivo, inclusive, nos mesmos termos do primeiro contrato, evidenciando o dolo do mesmo.

Assim, não restam dúvidas de que as contratações foram “troca de favores” entre os réus EDUARDO DA COSTA PAES e o empresário ARTHUR SOARES, dono da empresa contratada, em detrimento do erário municipal, com a participação do réu SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR, que teve atuação imprescindível para as contratações.

Dito isto, restou caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa pelo réu SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR que usou dolosamente da função pública para favorecimento da empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., de modo a gerar o enriquecimento ilícito da mesma com os referidos contratos, em detrimento do erário municipal, em afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, nos termos a seguir:

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:

(...)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

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:

(...)

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

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Assim, o *parquet* requer a aplicação das penalidades previstas no artigo 12, incisos II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão da prática de ato de improbidade administrativa decorrente dos danos causados ao erário municipal e pela violação aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, tipificados nos artigos 10, incisos II e XII, e 11, incisos II e VI, ambos da Lei de Improbidade Administrativa.

4 - ALEXANDRE GOLDFELD CARDEMAN

O réu ALEXANDRE GOLDFELD CARDEMAN foi um dos subscritores dos referidos contratos, quando ocupava o cargo de Assessor Especial (fls. 337/346 do Anexo V, e fls. 489/491 do Anexo VI, do inquérito civil em anexo).

Além disso, foi um dos responsáveis pela prática de atos de ordenação de despesas, emissão de notas de empenho e definição dos fiscais dos contratos, a partir do ato de delegação de competência, através do Decreto Municipal n. 33.322/2010, publicado no dia 23 de dezembro de 2010, do Prefeito, à época, o réu EDUARDO PAES (fl. 234 do Anexo V, do inquérito civil em anexo).

O referido agente público aprovou as contratações ilegais, bem como agiu de maneira omissa perante a ilicitude dos procedimentos que lá ocorriam, demonstrando total descaso com a coisa pública, não podendo alegar desconhecimento de leis que os obrigaram a agir.

Conforme demonstrado nos autos, a liberação da obra para início das atividades do CENTRO DE OPERAÇÕES ocorreu desde agosto de 2010 (fl. 05 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo).

Somente no dia 13 de dezembro de 2010 foi expedido ofício pelo réu SÁVIO FRANCO SANTOS JÚNIOR ao Secretário Municipal da Casa Civil, de modo a afastar a alegada situação emergencial (fls. 03/67 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo) e a evidenciar o dolo dos réus, que se mantiveram inertes, para aparentar a suposta emergência, em favorecimento da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Ressalta-se que a licitação foi iniciada somente em março de 2011, na época em que o referido contrato n. 10039/2010 estava expirando, de modo a evidenciar desídia dos gestores públicos responsáveis.

Veja que o réu na função de gestor público, à época, Assessor Especial, deixou de diligenciar para a regularidade dos contratos, por duas vezes, considerando que em nenhuma das hipóteses ficou caracterizada a situação de emergência, ao contrário, restou evidenciado que a dita emergência foi provocada pelos gestores públicos envolvidos, que atuaram de forma dolosa para realizar a contratação direta em favorecimento da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Nos contratos sequer tinha um orçamento com o custo unitário de cada bem e serviço contratado para justificar a vantajosidade do valor global cobrado pela empresa contratada. O contrato ocorreu a partir de um valor global dos serviços, que serviu de justificativa suficiente para o réu ALEXANDRE GOLDFELD CARDEMAN autorizar a contratação da FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Posteriormente, autorizou o termo aditivo ao referido contrato, para prorrogação do contrato original por mais 03 (três) meses, a partir de 27/03/2011, no mesmo valor do Contrato inicial (R\$ 5.201.309,00), em contrariedade ao art. 24, inciso IV da Lei de Licitações, que veda o termo aditivo para a hipótese de dispensa do procedimento licitatório em caráter emergencial, conforme havia sido aplicado ao caso.

Destaca-se que as contratações resultaram em danos ao erário municipal no valor integral dos contratos, pois até o momento não houve a comprovação idônea dos custos dos serviços e bens previstos nos contratos (fl. 398 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

O réu ALEXANDRE GOLDFELD CARDEMAN não adotou nenhuma providência legal, à época, em razão da ausência de comprovação dos gastos com o primeiro contrato, ao contrário, permitiu a celebração do termo aditivo, inclusive, nos mesmos termos do primeiro contrato, evidenciando o dolo do mesmo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Assim, não restam dúvidas de que as contratações foram “troca de favores” entre os réus EDUARDO DA COSTA PAES e o empresário ARTHUR SOARES, dono da empresa contratada, em detrimento do erário municipal, com a participação do réu ALEXANDRE GOLDFELD CARDEMAN, que teve atuação imprescindível para as contratações.

Dito isto, restou caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa pelo réu ALEXANDRE GOLDFELD CARDEMAN que usou dolosamente da função pública para favorecimento da empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., de modo a gerar o enriquecimento ilícito da mesma com os referidos contratos, em detrimento do erário municipal, em afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, nos termos a seguir:

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:

(...)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

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:

(...)

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

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

(...)

Assim, o *parquet* requer a aplicação das penalidades previstas no artigo 12, incisos II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão da prática de ato de improbidade administrativa decorrente dos danos causados ao erário municipal e pela



violação aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, tipificados nos artigos 10, incisos II e XII, e 11, incisos II e VI, ambos da Lei de Improbidade Administrativa.

5 - FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA.

A ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. foi beneficiária direta das contratações ilegais, conforme cópia dos contratos às fls. 337/346 do Anexo V, e fls. 489/491 do Anexo VI, do inquérito civil em anexo.

Sabe-se que Lei de Improbidade Administrativa prevê duas categorias de responsáveis, a saber: agentes públicos e terceiros que induzem, concorrem ou se beneficiam da improbidade.

No caso em tela, tem-se que os atos de improbidade administrativa foram praticados por agentes públicos (segundo, terceiro e quarto réus), sendo certo que, de tais atos, os demais réus, quinto e sexto réus, são os terceiros que se beneficiaram, nos termos dos dispositivos a seguir da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. *Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (Grifo nosso)*

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.(Grifo nosso)

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.
(Grifos nosso)

Certo é que se trata de contratação direta irregular, realizada pelos segundo, terceiro e quarto réus, por meio de dispensa de licitação, com base no artigo 24, inciso V, da Lei 8.666/93, tendo beneficiado os demais réus (quinto e sexto réus) da presente demanda.

Em outras palavras, a contratação irregular realizada pelo Município do Rio de Janeiro, beneficiou diretamente a Empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Veja que as contratações não foram em atendimento ao interesse público, que deve observar aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência do serviço público, mas visando aos interesses particulares do réu EDUARDO DA COSTA PAES em favorecimento da empresa/ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Destaca-se que as contratações resultaram em danos ao erário municipal, pois até o momento não houve a comprovação idônea dos custos dos serviços e bens previstos nos contratos (fl. 398 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

Dito isto, restou caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa pela ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. que foi favorecida com a contratação direta, através de dispensa inconstitucional do procedimento licitatório sem a devida comprovação dos gastos com os referidos contratos dos valores públicos, de modo a gerar o enriquecimento ilícito da ré, em detrimento do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

erário municipal, com a afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, nos termos a seguir:

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:

(...)

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

(...)

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:

(...)

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:

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

(...)

Assim, o *parquet* requer a aplicação das penalidades previstas no artigo 12, incisos I, II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão da prática de ato de improbidade administrativa decorrente do enriquecimento ilícito em detrimento do erário municipal, bem como pela violação aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, tipificados nos artigos 9º, inciso XI, 10, e 11, incisos VI, da Lei de Improbidade Administrativa.

6 - ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO

O réu ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO foi a figura central de toda a negociação que desencadeou os dois contratos em análise.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

A partir de investigações nos autos do inquérito civil em anexo, apurou-se que os contratos foram celebrados com violação ao princípio da obrigatoriedade do procedimento licitatório e sem a demonstração de vantajosidade na contratação, por constar não orçamento detalhado com a especificação dos valores unitários dos bens e serviços (Anexos IV, V e VI, do inquérito civil em anexo).

Com efeito, não houve a devida comprovação dos gastos decorrentes dos contratos de modo a concluir o enriquecimento ilícito da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. em detrimento do erário municipal.

Assim, não restam dúvidas de que os gestores públicos envolvidos atuaram em favor da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

É público e notório que o réu ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO, conhecido como “Rei Arthur”, era o dono da FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., à época dos fatos, e a referida empresa frequentemente prestava serviços no Estado, através de obras terceirizadas.

É óbvio que as contratações não foram em atendimento ao interesse público, mas visando aos interesses particulares dos réus EDUARDO DA COSTA PAES e ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO, que em uma “troca de favores” resultou na contratação direta da sua empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Destaca-se que a empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. possuía, à época, como quotistas as empresas KB PARTICIPAÇÕES LTDA. e FACILITY GROUP S.A., que tinha como representante legal o réu ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO (fls. 170/184 do Anexo IV, do inquérito civil em anexo).

A empresa FACILITY GROUP S.A detinha 99,99% das quotas da empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., de modo a demonstrar que os



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

valores decorrentes dos contratos foram em benefício da FACILITY GROUP S.A em quase na sua totalidade.

Portanto, o réu ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO foi beneficiário direto dos contratos celebrados, por ser proprietária empresa FACILITY GROUP S.A, que detinha 99,99% das quotas da empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA.

Destaca-se que as contratações resultaram em danos ao erário municipal, pois até o momento não houve a comprovação idônea dos custos dos serviços e bens previstos nos contratos (fl. 398 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

Sendo assim, restou demonstrado que o réu ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO atuou para favorecer a empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. na celebração do contrato 10039/2010 e o respectivo aditivo em detrimento do erário municipal, e que de forma direta foi beneficiário da referida contratação, por ser proprietário da sociedade FACILITY GROUP S.A, detentora de 99,99% das quotas da FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Dito isto, ficou caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa do réu ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO que exerceu o seu poder de influência sobre os gestores públicos de modo a resultar na contratação direta, com efeito, o seu enriquecimento ilícito e da empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., bem como na violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, nos termos a seguir.

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:

(...)

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

(...)

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:

(...)

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:

(...)

Assim, o *parquet* requer a aplicação das penalidades previstas no artigo 12, incisos I, II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão da prática de ato de improbidade administrativa decorrente do enriquecimento ilícito em detrimento do erário municipal, bem como pela violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, tipificados nos artigos 9º, inciso XI, 10, *caput*, e 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa.

IV - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

CARACTERIZAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A norma matriz dos atos de improbidade administrativa possui assento constitucional, insculpida no artigo 37 da Constituição da República:

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:

(...)

§ 4º - 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Com o escopo de conferir densidade normativa ao indigitado preceito constitucional, foi editada a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, contemplando três categorias de atos de improbidade administrativa:

- I) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito do agente ou de terceiros;
- II) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário;
- III) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

A Constituição Federal em seu art. 37, *caput*, consagrou os princípios da boa gestão pública, e a Lei nº 8.429/92 tipificou as condutas violadoras desses princípios, agrupando-os sob a denominação de atos ímprobos.

Para Fernando Capez⁵, “*Os princípios devem também servir como critérios orientadores de aplicação da norma ao caso concreto, uma vez que propiciam que, dentre os diversos significados de uma norma, seja escolhido aquele que mais se aproxime dos princípios orientadores do direito administrativo.*”

Especialmente no que se refere aos atos que atentam contra os princípios que norteiam a Administração Pública, antes de se individualizá-los, importante lembrar, sucintamente, o papel normativo desempenhado pelos princípios no pensamento jurídico contemporâneo.

A superação do positivismo jurídico a partir da segunda metade do Século XX abriu caminho para o desenvolvimento de uma linha de pensamento que se convencionou designar pós-positivismo, em que se promove a valorização do papel desempenhado pelos princípios e o reconhecimento de sua normatividade.

⁵ CAPEZ, Fernando. Improbidade Administrativa: Limites Constitucionais. 2ª edição. Saraiva: São Paulo, 2015, p. 242.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Como lecionam LUIS ROBERTO BARROSO e ANA PAULA DE BARCELLOS⁶:

O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade da pessoa humana. A valorização dos princípios, sua incorporação, explícita ou implícita, pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade fazem parte desse ambiente de reaproximação entre Direito e Ética.

Há, de fato, consenso no discurso jurídico contemporâneo quanto ao caráter normativo dos princípios, rejeitando qualquer compreensão que os atribua apenas uma dimensão axiológica, destituída de eficácia e densidade jurídicas.

A atual dogmática constitucional não hesita em reconhecer que o ordenamento jurídico encontra-se estruturado normativamente em princípios e regras que, embora tenham traços distintivos próprios, apresentam um denominador comum fundamental: ostentam eficácia normativa.

Fixada a ideia hoje enraizada no ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional brasileiro de que os princípios possuem normatividade jurídica, cumpre lembrar a doutrina de CELSO RIBEIRO BASTOS⁷, para quem violar um princípio constitui fato muito mais grave do que violar uma norma/regra isolada, *verbis*:

⁶ BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula. *O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional*. Organizado por Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 336.

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 23.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Não se faz aplicação isolada do princípio; ele se concretiza sempre através de normas nas quais devemos ler os princípios, isto é, reconhecer que eles são critérios, do ponto de vista da interpretação, supraordenados às próprias normas que compõem o campo de estudo, no caso, o direito administrativo. Por isso, é extremamente mais grave a lesão a um princípio do que o ferimento de uma norma isolada. Esta pode significar um aspecto menor, secundário do direito administrativo; entretanto, a lesão ao princípio consiste em ferir as próprias estruturas desse direito, a ossatura que compõe esse feixe normativo.

Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves⁸, “Os princípios incidirão diretamente sobre a esfera de determinado bem jurídico, permitindo a integração da regra, aclarando seu significado linguístico e delimitando o seu objeto. É nesse sentido que avulta a importância dos princípios para o desenvolvimento deste estudo, pois como será visto, o Poder Público deve sempre atuar em conformidade com a norma, e esta é integrada por regras e princípios, o que permite dizer que a imperatividade destes elementos, cada qual com seu grau de determinabilidade, haverá de ser observada pelo agente. Além dessa função normativa, a concreção da regra, delineada e limitada pelos princípios, terminará por indicar a otimização, e consequente correção, do comportamento do agente público. Em uma palavra, sua probidade.”

Sejam os princípios constitucionais ou infraconstitucionais, explícitos ou implícitos, todos servem para nortear a atuação da Administração Pública.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho: “É inviável indicar todos os princípios que influenciam o regime de direito administrativo. Cada situação concreta produzirá a aplicação de princípios diversos, tal como a variação do seu peso específico. Isso dificulta a indicação, de modo prévio e abstrato, de todos os princípios aplicáveis e a importância de cada princípio para fins da disciplina de certa situação. Tudo será avaliado e ponderado em face da situação concreta a ser considerada.”

8 ALVES, Rogério Pacheco e GARCIA, Emerson, op. cit., p. 100.



Tomando por base a noção conceitual até aqui apresentada, importante o apontamento aos princípios violados no presente caso.

O **princípio da legalidade** restou inegavelmente manchado pela conduta dos demandados, vez que a noção de legalidade reduz seu sentido à ideia de conformidade dos atos com as normas jurídicas.

O **princípio da moralidade** constitui pressuposto de validade de todo e qualquer ato administrativo, devendo sua preservação ser perseguida a todo momento, sob o risco de ruína da organização estatal democrática. A respeito do alcance da moralidade administrativa, e citando a lição de Maurice Hauriou, Hely Lopes Meirelles assinala-se que:

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, artigo 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como „o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração“ (...). O certo é que a moralidade do ato administrativo, juntamente com sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade sem os quais toda a atividade pública será ilegítima.⁹

Emerson Garcia e Rogerio Pacheco Alves¹⁰ ressaltam a importância do princípio da moralidade “*Não é suficiente que o agente permaneça adstrito ao princípio da legalidade, sendo necessário que obedeça à ética administrativa, estabelecendo uma relação de adequação entre seu obrar e a consecução do interesse público. A norma, instituída pelo órgão que detenha tal prerrogativa, delimita as atribuições dos agentes públicos e estatui os meios a serem por eles utilizados para o alcance de determinados fins, denotando seu caráter funcional, como ideia de obra a realizar.*”

9 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38ª edição. Malheiros, São Paulo, 2012, p.88/89.

10 ALVES, Rogério Pacheco e GARCIA, Emerson, op. cit., p.135.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

O exame da moralidade do ato, outrossim, contém um decisivo componente ético. O administrador não deve cingir-se apenas à legalidade ou ilegalidade, justiça ou injustiça e à conveniência e oportunidade do ato. Deverá, também, ajustar a sua conduta aos parâmetros da moralidade.

E se o princípio da legalidade impõe ao administrador a submissão à lei, o princípio da moralidade exige que a ação administrativa tenha como motor o dever de exercer uma *boa administração*. Mais que obediência à fórmula legal, exige-se que a Administração observe “*princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária*”, no dizer de José Augusto Delgado.¹¹

Na 10ª edição da obra de Maurice Hauriou, “*Précis de Droit Administratif*”, o citado autor conceituou moralidade administrativa como sendo: “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente; mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo,” e há a moral administrativa, que “é imposta de dentro e que vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo discricionário”.

Ao estatuir, expressamente, os princípios da legalidade e da moralidade, na Administração Pública, constata-se, a toda evidência, que a Carta Magna emprestou aos mesmos conceitos distintos.

Desde logo deve ser rechaçada a ultrapassada ideia de que a moral pertence à esfera íntima, enquanto o Direito ao aspecto exterior. O princípio da moralidade encontra-se na Lei Maior e, também, na Lei de Improbidade Administrativa.

11 DELGADO, José Augusto. *Princípio da Moralidade Administrativa e a Constituição Federal de 1988*. In: Revista dos Tribunais. São Paulo: RT, Junho, Ano 81, Vol. 680, pp 34/46.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Cumpre, agora, aos operadores do direito, dar-lhe o verdadeiro significado e efetividade.

Vê-se, portanto, que é dever do Ministério Público, por expresse mandamento constitucional e segundo imposição do artigo 25, inciso IV, letra “b” da Lei 8.625/93, velar fiel obediência às normas constantes do ordenamento jurídico e pela guarda do patrimônio público, buscando, por intermédio de ação civil pública, a declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público e à **moralidade administrativa**.

Segundo entendimento de Maria Silvia Di Pietro, relacionar a moralidade com a intenção do agente significa colocar a questão em termos de legalidade e esvaziar, por conseguinte, o sentido dos dispositivos constitucionais. Para a autora, *“a sua presença há de ser mais objetiva do que subjetiva”*. E, ainda, *“...a moral é identificável no seu objetivo ou conteúdo, ou seja, no efeito jurídico imediato que o ato produz e que, na realidade, expressa o meio de atuação pelo qual opta a Administração para atingir cada uma de suas finalidades”*. *“(...) Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque o próprio objetivo resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. (...) o constituinte deixou abertas as portas para o controle e, portanto, para a invalidação de determinados tipos de atos imorais.”*

Discorrendo acerca do Princípio da moralidade administrativa, Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹² ensina:

12 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. Pág. 102/103.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Para que o administrador pratique uma imoralidade administrativa, basta que empregue seus poderes funcionais com vistas a resultados divorciados do específico interesse público a que deveria atender. Por isso, para além da hipótese de desvio de finalidade, poderá ocorrer imoralidade administrativa nas hipóteses de ausência de finalidade e de ineficiência grosseira da ação do administrador público, em referência à finalidade que se propunha atender. Portanto, para que o administrador vulnere este princípio, basta que administre mal os interesses públicos, o que poderá ocorrer basicamente de três modos: 1.º - através de atos com desvio da finalidade pública, para perseguir interesses que não são aqueles para os quais deve agir; 2.º - através de atos sem finalidade pública; 3.º - através de atos com deficiente finalidade pública, reveladores de uma ineficiência grosseira no trato dos interesses que lhe foram afetos.

Em relação ao **princípio da impessoalidade**, por sua vez, determina que o agente público proceda institucionalmente, atuando desinteressada e desprendidamente, com isenção, sem perseguir nem favorecer terceiros, jamais movido por interesses pessoais. O prévio arranjo entre os agentes públicos e os representantes da referida empresa atestam a violação deste relevante princípio.

Para Fernando Capez¹³ o referido princípio consagra a ideia de que *“Em relação ao administrador, significa que os atos e provimentos administrativos são atribuídos não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou à entidade administrativa em nome da qual age o funcionário. As realizações administrativo-governamentais não são do funcionário ou da autoridade, mas da entidade pública, sendo vedada qualquer forma de publicidade destinada à autopromoção do administrador, sob pena de nulidade, obrigação de devolução do dinheiro aos cofres públicos e prática de ato de improbidade.”*

Referente ao **princípio da eficiência**, também se mostra comprometido. A conduta dos demandados representa efetivo dano a sociedade que tem seu patrimônio vilipendiado.

13 CAPEZ, Fernando. *Improbidade Administrativa: Limites Constitucionais*. 2ª edição. Saraiva: São Paulo, 2015, p. 249.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Nesse sentido assevera Odete Medauar¹⁴ ao afirmar que “Agora a eficiência é princípio que norteia toda a Administração Pública. O vocábulo liga-se a ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.”

Estabelecidas essas premissas, por óbvio restaram violados os princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da impessoalidade, da eficiência e da indisponibilidade do interesse público, na medida em que os demandados obraram em flagrante violação dos deveres de boa administração, em detrimento do interesse público e do bem comum, favorecendo, em seu lugar, interesses particulares.

A exaustiva, a narrativa até aqui apresentada traz a inferência segura de que os recursos públicos foram utilizados ilegalmente. Não há necessidade de repetição dos argumentos jurídicos que fundamentam a prática do ato ímprobo. O ponto importante é apenas ressaltar a opção do legislador por um alargamento do elemento subjetivo, pois a conduta culposa, seja ela comissiva ou omissiva, também é albergada pela tipologia do artigo.

Os tipos da Lei de Improbidade Administrativa estão divididos em três categorias previstos na Lei 8.429/92: i) art. 9º (atos que importam em enriquecimento ilícito); ii) art. 10 (atos que causam prejuízo ao erário) e iii) art. 11 (atos que atentam contra os princípios da Administração).

14 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 259.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

O art.10 da Lei 8.429/92 trata de condutas que lesionam o erário. Trata-se de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação dos bens e haveres das entidades referidas no art. 1º da Lei.

São atos que desfalcam o patrimônio público econômico, ou seja, o aspecto objetivo da improbidade administrativa. Aqui, o foco da lei não é a eventual vantagem obtida pelo agente público, mas o prejuízo causado ao patrimônio público econômico, por ato de improbidade administrativa.

Para Fernando Capez¹⁵ “O art. 10 explicita, em rol meramente exemplificativo, as principais condutas consubstanciadoras dessa espécie de ato de improbidade. Como destacado, ao contrário dos atos previsto no art. 9º, que só admitem a modalidade dolosa, os atos desse dispositivo podem ser cometidos tanto por dolo quanto por culpa.”

Para Waldo Fazzio Júnior¹⁶ “Em geral, o que se reprova no art. 10 não é a conduta legal, ainda que prejudicial aos cofres públicos. Não se pretende punir a partir do resultado, mas dos meios que o produziram. De sorte que, só se alvitra reprovar o prejuízo administrativo, quando gerado por ilegalidade, ou seja, quando o agente público livre e conscientemente rompe com a lei; quando concede e admite o resultado danoso ao erário ou pelo menos negligencia na adoção dos meios legais para evitá-lo. (...) A conduta que caracteriza a improbidade administrativa lesiva ao erário, expressa no art. 10 da Lei nº 8.429/92, pode ser qualquer ação ou omissão dolosa bem como qualquer ação ou omissão culposa. Também são ímprobos o relaxado e o desidioso. Não tanto quanto os que laboram nos domínios da má-fé, mas tão prejudiciais quanto. Deixar as portas abertas e abrir as portas, nessa área, proporcionam os mesmos resultados nocivos.”

15 CAPEZ, Fernando. *Improbidade Administrativa: Limites Constitucionais*. 2ª edição. Saraiva: São Paulo, 2015, p. 289.

16 JUNIOR, Waldo Fazzio. *Improbidade Administrativa*. 4ª edição. Atlas: São Paulo, 2016, p. 210.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Certo é que a contratação foi direta para favorecer a empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., a partir de atuação dolosa dos gestores públicos/réus ao realizar a dispensa do procedimento licitatório, sob alegação de situação emergencial, sem a observância dos requisitos legais. Além da posterior omissão dolosa para adoção de medidas para sanar a irregularidade com a realização de procedimento licitatório antes do término do prazo de vigência do dito contrato, ao invés de celebrar o Termo Aditivo, gerando mais danos ao erário municipal para favorecimento da empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA..

Frise-se que ocorreu inegavelmente o enriquecimento ilícito da contratada, em razão de ter sido favorecida na escolha para a contratação, bem como não constar nos autos a devida comprovação dos valores repassados resultando em danos ao erário no valor de R\$ 5.201.309,00 (cinco milhões, duzentos e um mil e trezentos e nove reais) em cada um dos contratos, perfazendo o total de R\$ 10.402.618,00 (dez milhões, quatrocentos e dois mil, e seiscentos e dezoito reais).

V - DANOS AO ERÁRIO MUNICIPAL

As condutas dos réus acarretaram inegável dano ao erário municipal, em razão de enriquecimento ilícito a partir da celebração dos contratos com dispensa ilegal do procedimento licitatório para favorecer a ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., assim, o seu enriquecimento ilícito.

O Tribunal de Contas do Município apurou durante a análise do contrato n. 10039/2010 e do respectivo termo aditivo, através do processo TCM n. 040/1324/2011, em trâmite no Tribunal de Contas do Município, irregularidade na dispensa do procedimento licitatório, bem como danos ao erário municipal decorrente das referidas contratações, assim, determinou a instauração da TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (fl. 301 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

A equipe técnica do Tribunal de Contas do Município apurou que foram descontados valores do pagamento realizado à ré FACILITY CENTRAL DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

SERVIÇOS LTDA., que se totalizou em R\$ 358.166,36, conforme informa no relatório do FINCON (Sistema informatizado corporativo da Prefeitura do Rio de Janeiro destinado a registrar e evidenciar, com base nas leis orçamentárias, de licitações, Código de Administração Financeira do Município do Rio de Janeiro e seu regulamento e controle interno, fatos relacionados aos processos administrativos de despesa, bem como aos eventos orçamentários, financeiros e patrimoniais) em função da falta de regularização de pendências nos serviços contratados, sem a apresentação da respectiva memória de cálculo (fls. 372, 392/393 e 397 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

Destacou o grau de subjetividade apresentado na justificativa para o desconto desses valores, quando foi sugerido o desconto nas faturas, considerando a apresentação de um valor final, sem anexar os cálculos com a discriminação dos valores, de modo a concluir que o contrato não possui elementos idôneos para garantir a comprovação do custo da prestação dos serviços e fornecimento dos bens, nem do cumprimento do contrato.

Ressalta-se que o contrato foi realizado com a aglutinação de serviços de limpeza, manutenção, recepção, vigilância, motoristas e atividades relacionadas à análise das condições climáticas, estudo de geografia de trânsito, mapeamento e potencialidade de crises urbanas, realização de apoio, comunicação e auditorias de opinião (fls. 391 e 394 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

Veja que a aglutinação dos serviços sem a especificação dos valores de cada item impossibilitou a verificação dos serviços que foram prestados e dos bens que foram fornecidos durante a execução dos contratos, assim, restou demonstrado que os réus não comprovaram as despesas decorrentes do contrato, com efeito, resultando no enriquecimento ilícito da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. em detrimento do erário municipal.

Assim, manifestou a 1ª Inspeção Geral de Controle Externo (fls. 99/100 do Anexo I, do inquérito civil em anexo), conforme transcrição de trecho a seguir:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Da análise procedida no processo administrativo n. 01/004.082/2010 e nos respectivos processos de pagamento, a equipe técnica do TCMRJ constatou que os bens não foram inventariados e que a contratada foi descontada em determinados valores (R\$ 55.245,39, R\$ 37.787,71, R\$ 150.000,00, R\$ 100.00,00 e R\$ 15.133,26), conforme verifica-se por meio do relatório do FINCON (fls. 72/73), sob a justificativa de não ter executado alguns serviços.

Ressalta-se que não há nos processos administrativos qualquer demonstrativo de cálculo comprovando como o órgão chegou aos valores que foram deduzidos, a título de inexecução, parcial/total dos serviços (treinamentos bimestrais, apoio no suporte, assessoramento, desenvolvimento e treinamento com reação ao Plano de Gerenciamento de Crises, realização de pesquisas de opinião, elaboração de discursos e outros assuntos que envolvam a imagem e estratégia de exposição do Centro de Operações etc), tampouco esclarecimentos quanto ao saldo a empenhar no valor R\$ 1.464.543,04 que consta no relatório do FINCON (fls. 72/73). Cabe registrar que as faturas apresentadas pela contratada foram atestadas pelos fiscais do contrato sem qualquer ressalva, em desacordo com o estabelecido no §1º, do Art. 1º, do Decreto nº 34.012, de 20 de junho de 2011.

Destaca-se o grau de subjetividade apresentado na justificativa do órgão ao sugerir o desconto nas faturas, às fls. 138 e 140 do processo administrativo nº 01/311.411/2011 (cópia às fls. 74-87), conforme transcrição abaixo:

(...)

A subjetividade na aferição dos valores decorre da forma como foi feita a contratação, ou seja, aglutinação dos serviços, com ausência de discriminação de preço de cada item. Essa impropriedade foi objeto de questionamento pela equipe técnica do TCM às fls. 28.

Reitera-se, portanto, a instrução de fls. 61-65, alertando para o fato de que uma contratação feita nos moldes da atual, além de contrariar os parágrafos 1º e 2º, do Art. 23, da Lei 8.666/93, dificulta a mensuração do valor a ser abatido do pagamento, no caso de ocorrer execução de serviços e/ou fornecimento de bens abaixo pactuado.

O órgão justifica o modelo de contratação feita por tratar-se de “Contrato de Gestão”, o que entende-se não estar de acordo com a natureza do referido contrato, haja vista tratar-se de um ajuste firmado entre a Administração Direta Centralizada e entidades da Administração Indireta, ou entre órgãos da própria Administração Direta, em decorrência do qual estes órgãos ou entidades assumem o compromisso de cumprir determinadas metas e, em contrapartida ganham maior liberdade em sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

atuação administrativa, passando a sujeitar-se basicamente, ao controle relativo ao atingimento dos resultados pactuados (Direito Administrativo Descomplicado, Marcelo Alexandrino & Vicente Paulo, 19ª edição, Revista e Atualizada, pag. 136). O caso em questão nada mais pe que prestação de serviços e fornecimento de mão de obra por parte de pessoa jurídica de direito privado com fins lucrativos.

(...)

A partir da manifestação da 1ª Inspeção Geral de Controle Externo, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município decidiram, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela TOMADA DE CONTAS ESPECIAL a ser realizada pela Secretaria Municipal da Casa Civil para apuração das impropriedades apontadas no relatório supramencionado, conforme informa à fl. 127 do Anexo I, do inquérito civil em anexo.

Em atendimento à determinação do Tribunal de Contas do Município, foi realizada a Tomada de Contas Especial pela Secretaria Municipal da Casa Civil, formalizada por meio do processo n. 01/0000.502/2013 (fls. 368/382 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

A partir de análise, sem conclusão definitiva, foi atestado danos ao erário em razão do referido contrato n. 10039/2010, inicialmente, no valor equivalente à R\$ 37.195,51, que por óbvio não retratou a realidade dos contratos, que não tiveram até o momento a especificação dos valores com os gastos de cada serviço e bem que deveriam ter sido fornecidos em razão dos contratos (fl. 398 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

A ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos viola ao Princípio da Legalidade, em razão da inobservância do artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 (Lei de Licitação): *existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Acrescenta-se que a Comissão de Tomada de Contas Especial – TCE, na conclusão do seu relatório em 18 de janeiro de 2014, sugeriu que a Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos organizasse novo procedimento licitatório com a separação de todos os itens de aquisição e serviços necessários para o funcionamento do Centro de Operações Rio.

Outra impropriedade apurada pela 1ª inspetoria Geral de Controle Externo, através do processo 40/1324/2011 (fl. 392 do Volume II, do inquérito civil em anexo), foi o não abatimento de bens já adquiridos na vigência do contrato original com a formalização de aditivo com o mesmo valor inicial, cujos bens já deveriam ter sido cedidos ao Município.

Em esclarecimentos à referida irregularidade, a Secretaria Municipal da Casa Civil informou que foi apresentado inventário no valor de R\$ 279.506,29 e glosa de valores no montante de R\$ 358.166,36 (fl. 392 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

Ocorre que não houve faturamento ou entrega de bens imóveis previstos no Termo de Referência do contrato, conforme apurado pela comissão de Tomada de Contas Especial (fl. 392 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

Ademais, os descontos em algumas das faturas as empresa não é suficiente para justificar a legalidade do valor previsto para o termo aditivo ao contrato em análise, considerando que não foram apresentadas as respectivas memórias de cálculo ou a comprovação da economia alcançada (fl. 392 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

Apurou-se que o Termo de Referência dos referidos contratos não dimensiona a demanda de serviço de apoio técnico especializado, pois as funções envolvidas na contratação de pessoal de apoio técnico especializado não foram quantificadas em muitos serviços ou inexistentes ou não identificadas (fl. 394 do Volume II, do inquérito civil em anexo).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Sendo assim, restou demonstrada a ausência de discriminação do quadro de pessoal a ser preenchido.

A partir da referida análise da 1ª Inspeção do Tribunal de Contas do Município, os Conselheiros, por unanimidade, decidiram pelo sobrestamento do referido processo que trata da análise do contrato n. 10039/2010 e do respectivo termo aditivo, até decisão final do processo 40/0042240/2011, referente ao Contrato 10015/2011, que trata do mesmo objeto dos ditos contratos, por terem considerado a apuração na Tomada de Contas Especial do contrato n. 10039/2010 e do respectivo Termo Aditivo insuficientes para comprovar os gastos decorrentes dos contratos (fls. 404/406 do Volume II, do inquérito civil em anexo).

Verifica-se que os contratos não tiveram os seus gastos comprovados, com efeito, os danos ao erário foram equivalentes ao valor total dos contratos, no valor de R\$ 5.201.309,00 (cinco milhões, duzentos e um mil e trezentos e nove reais) em cada um deles, perfazendo o total de R\$ 10.402.618,00 (dez milhões, quatrocentos e dois mil, e seiscentos e dezoito reais).

Sem dúvidas os danos devem ser ressarcidos na totalidade dos valores repassados.

Sabe-se que a pretensão destinada ao ressarcimento tem cunho imprescritível, quando decorrente de ato de improbidade administrativa, por conduta ou omissão dolosa, com fundamento no Art. 37, § 5º, da Carta Magna, que assim dispõe:

§ 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 (Grifo nosso)

A tese de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, foi o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário - RE 852475, ocorrido no dia 08 de agosto de 2018, com repercussão



geral reconhecida, conforme se demonstra na transcrição da ementa do julgado a seguir:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expreso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticadas por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37 § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento.

Enfim, não existe necessidade de estender os fundamentos acerca da imprescritibilidade do dano ao erário, posto que pacífico na jurisprudência e na doutrina.

VI – DAS SANÇÕES DECORRENTES DA PRÁTICA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Consoante os fatos narrados de forma detalhada nos capítulos anteriores, não restam dúvidas de que os réus praticaram ato de improbidade administrativa, em razão da contratação direta e do superfaturamento do Contrato n. 10039/2010 e no respectivo Termo Aditivo, em benefício da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., em evidente detrimento do erário municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Conclui-se que os réus incorreram em ato de improbidade administrativa, havendo evidente nexos causal entre a conduta dos agentes e os danos sofridos, presente ainda, a má-fé, ainda que decorrente de conduta culposa, dos responsáveis pela contratação, fiscalização e execução do contrato que por conduta dolosa, agiram em contrariedade aos interesses públicos em benefício da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., na forma dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Sendo assim, deve incidir o feixe sancionatório previsto na Constituição Federal, bem como na Lei de Improbidade Administrativa:

Artigo 37, § 4º, da Constituição Federal: 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.

Artigo 12. da Lei 8.429/92: Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil 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;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente 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 três anos;

(...)

Devem ser aplicadas aos réus as sanções acima elencadas, principalmente as relativas a:

1) PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA, ainda que não seja a mesma ocupada, à época, dos fatos imputados, e/ou PERDA DA APOSENTADORIA decorrente de cargo público, ainda que seja de outro cargo que não esteja relacionado com os fatos imputados na presente demanda, se for o caso.

2) MULTA CIVIL.

3) RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, ressalta-se que o valor devido para ressarcimento, está evidenciado em decorrência dos valores superfaturados no Contrato n. 10039/2010 e no respectivo termo aditivo, em razão da contratação sem ampla pesquisa de mercado para demonstrar a vantajosidade na contratação, e da ausência de comprovação dos seus gastos com os valores públicos repassados.

4) PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO.

Vale destacar que em relação à sanção de perda da função pública, ainda que não seja a mesma ocupada, à época, dos fatos, tem por finalidade extirpar da Administração Pública aquele que não agiu dentro da moralidade e com desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo no momento do trânsito em julgado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Esse foi o entendimento firmado pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça nos julgados do RMS 32.378/SP e do Resp 1.297.021/PR, que destacam a necessidade de excluir do serviço público pessoas que atentem contra a moralidade e age com desvio de finalidade dentro da função pública, conforme transcrição de ementa dos julgados a seguir:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA CONDENAÇÃO. TRÂNSITO EM JULGADO. DECLARAÇÃO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO. MERO CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AUSÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE LIQUIDEZ E CERTEZA AO DIREITO POSTULADO. 1. Recurso ordinário em mandado de segurança impetrado contra o ato administrativo que declarou a perda da função pública de servidor público por atenção ao teor de sentença judicial transitada em julgada. O impetrante alega violação do devido processo legal e o abuso de direito. 2. A aplicação da penalidade de perda de função pública, prevista nos arts. 9º, 10º e 11 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), abrange todas as atividades e vínculos que o agente ímprobo eventualmente possuir com o poder público. 3. "A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível" (REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013). No mesmo sentido: REsp 924.439/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.8.2009. 4. Não há falar em violação do devido processo legal, pois o ato administrativo atacado (fl. 12) somente deu cumprimento administrativo à decisão judicial, transitada em julgado, por meio da qual se declarou a perda da função pública. Recurso ordinário improvido. RMS 32.378/SP. (Grifo nosso)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. COBRANÇA DE PROPINA. PREQUESTIONAMENTO AUSENTE: SÚMULA 211/STJ. PROVA EMPRESTADA. ESFERA PENAL. POSSIBILIDADE. EXISTÊNCIA DOS FATOS. MODIFICAÇÃO DE PREMISSE INVIÁVEL. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO NÃO CONFIGURADA. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. ART. 12 DA LEI 8.429/1992. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. É inadmissível o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

recurso especial quanto a questão não decidida pelo Tribunal de origem, por falta de prequestionamento. 2. A jurisprudência do STJ é firme pela licitude da utilização de prova emprestada, colhida na esfera penal, nas ações de improbidade administrativa. 3. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da recorrente demanda o reexame de provas (Súmula 7/STJ). 4. Inexistente violação dos arts. 458 do CPC e 12, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, pois o acórdão recorrido fundamentou adequadamente a imposição da perda de função pública. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível. 7. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 8. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. Resp 1.297.021/PR. (Grifo nosso)

A aplicabilidade da sanção de perda de aposentadoria decorrente de cargo público nas ações de improbidade administrativa é perfeitamente adequada, por ser uma consequência lógica de perda de cargo público, uma vez que essa última sanção, encontra-se expressamente prevista na Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, foi a posição adotada pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgado do AgInt no Resp 1628455/ES, em 06 de março de 2018, conforme transcrição de ementa a seguir:

ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC/73. INEXISTÊNCIA. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO STJ. I - Na origem, trata-se de ação de improbidade administrativa em que se apura a prática de ato de improbidade decorrente da contratação, pela Secretaria de Turismo do Município de Aracruz, por meio do Processo Administrativo 2089/2010, sem a realização de procedimento licitatório, de banda musical para apresentação no denominado



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

“Projeto Verão Aracruz”, objetivando fomentar o turismo na região. II - Como a decisão recorrida foi publicada sob a égide da legislação processual civil anterior, quanto ao cabimento, processamento e pressupostos de admissibilidade dos recursos, aplicam-se as regras do Código de Processo Civil de 1973, diante do fenômeno da ultratividade e do Enunciado Administrativo n. 2 do Superior Tribunal de Justiça. III - Não há ofensa ao art. 535 do CPC/73, se o aresto a quo decide plenamente a controvérsia e se apresenta devidamente motivado, sem omissões, contradições ou obscuridades a serem sanadas, não sendo necessário que o magistrado efetue o prequestionamento numérico dos dispositivos legais aplicáveis ao caso ou que este se manifeste sobre cada um dos argumentos apresentados pela parte. IV - A alegação atinente à inadequação da subsunção dos atos praticados como ímprobos retrata questão que, para a reversão do entendimento firmado pelo Tribunal a quo, demanda inconteste revolvimento fático-probatório. Busca-se tal reversão com a específica tese de que, no caso concreto, seria inexigível procedimento licitatório. V - Por consequência, o conhecimento da referida temática fica obstaculizado diante do verbete sumular n. 7 do Superior Tribunal de Justiça, impondo um juízo negativa de prelibação nesse ponto. VI - No tocante ao argumento de decisão extra petita ou ultra petita, sua inconsistência jurídica resulta do fato de que, ainda que não tenha sido expressamente requerida a aplicação de determinada sanção pelo promovente da ação de improbidade administrativa, não há nenhum impedimento para o julgador estabelecer uma reprimenda não reclamada de forma ostensiva. VII - Não há se falar em violação do princípio da congruência externa, afinal deve-se contemplar aquilo que se denominou jurisprudencialmente de interpretação lógico-sistemática da exordial. Assim, as sanções por ato ímprobo passam a ser entendidas como pedidos implícitos. Esse raciocínio jurídico não é diferente do adotado por esta Corte: AgRg no REsp 1.324.787/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 24/3/2015, DJe 9/4/2015). VIII - Além disso, não se pode olvidar da possibilidade de aplicação da pena de cassação de aposentadoria, ainda que não haja previsão expressa na Lei n. 8.429/92, na medida em que se apresenta como uma decorrência lógica da perda de cargo público, sanção essa última expressamente prevista no referido texto legal. Nesse sentido: MS 20.444/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 27/11/2013, DJe 11/3/2014; AgRg no AREsp 826.114/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/4/2016, DJe 25/5/2016. IX - Agravo interno improvido. (Grifo nosso)



**VII - DA NECESSIDADE DE DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE
DE BENS DOS DEMANDADOS**

Conforme foi detalhado, a conduta dos réus acarretou danos ao patrimônio público, que deve ser integralmente reparado.

A obrigação de reparar o dano encontra-se expressamente prevista no texto constitucional, em seu art. art. 37, § 4º: *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. (Grifo nosso)*

Assim, para assegurar o ressarcimento ao erário, torna-se imprescindível que seja decretada a indisponibilidade imediata do patrimônio dos réus no valor do dano causado ao erário, equivalente ao valor dos contratos, de R\$ 5.201.309,00 (cinco milhões, duzentos e um mil e trezentos e nove reais) em cada um deles, perfazendo o total de R\$ 10.402.618,00 (dez milhões, quatrocentos e dois mil, e seiscentos e dezoito reais).

A fundamentação exposta permite a concessão da liminar, pois que restou evidenciado o risco ao resultado útil do processo e a probabilidade do direito, nos termos do art. 300 do NCPC:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

(...)

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia. (...).

Vale destacar que nas ações civis em razão de prática de ato de improbidade administrativa, a autorização para a concessão da liminar de indisponibilidade de bens depende somente da demonstração do *fumus boni iuris*, pois o *periculum in mora* é dispensável, já que estaria implícito pela própria Lei de Improbidade Administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

A necessidade de indisponibilidade dos bens dos demandados, como se depreende da sistemática legal, volta-se à garantia dos comandos contidos nos artigos 6º, 12 e 18 da Lei de Improbidade Administrativa, vale dizer, às hipóteses de perdimento de bens (enriquecimento ilícito) e ressarcimento ao erário.

Tal medida cautelar de constrição patrimonial vem autorizada pelos artigos 7º e 16 da Lei 8.429/92, *textus*:

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

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.(Grifo nosso)

(...)

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

(...)

§ 2º. Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.(Grifo nosso)

A relevância do arresto cautelar reside no fato de que os réus perdem o poder de livre disponibilidade material e jurídica sobre a coisa arrestada, o que se supõe ser suficiente para evitar a sua deterioração ou desvio. Mesmo quando o bem constricto judicialmente permanece em poder do requerido, há uma modificação na qualidade da posse, considerando-se que o requerido passa a ser o depositário de tal bem.

Como demonstrado, o requerimento de constrição dos bens dos réus encontra-se fundamentados no *fumus boni iuris* para ao final, garantir o ressarcimento ao erário, com absoluto amparo legal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento firmado no sentido de que a decretação de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa prescinde da demonstração de dilapidação efetiva ou eminente de patrimônio, pois é exatamente o que se busca evitar, sendo o *periculum in mora*, no caso, presumido sobre a matéria, conforme transcrição de ementa do julgado do Recurso Extraordinário com Agravo/ARE 998727/AM-AMAZONAS, do Ministro Relator Celso de Mello, em 21/10/2016, a seguir:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. 'PERICULUM IN MORA' PRESUMIDO. 'FUMUS BONI JURIS' DEMONSTRADO. SOLIDARIEDADE. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Nos termos da jurisprudência emanada do Superior Tribunal de Justiça, para se decretar a **indisponibilidade de bens em ação civil pública por ato de improbidade administrativa** é dispensável a presença do 'periculum in mora', o qual estaria implícito no comando do art. 7º da Lei 8.429/92, sendo certo que basta a presença de indícios suficientes da prática de ato de **improbidade** a acarretar dano ao erário.

2. '**Fumus boni juris**' demonstrado pela documentação apresentada em Juízo, cuja base é o inquérito civil público instaurado em decorrência de representação do Ministério Público Federal, embasada em operação da Polícia Federal que apontou irregularidades em diversas licitações para a compra de **bens** destinados a municípios e órgãos do estado do Amazonas.

3. É entendimento assente que nos casos de **improbidade administrativa** a responsabilidade é solidária até a instrução final do feito, quando se delimitará a quota de responsabilidade de cada agente para a dosimetria da pena. Inexiste, portanto, ofensa alguma aos preceitos da solidariedade. Agravo regimental improvido. (2ª Turma, AGRESP 951528, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 31.03.2009.)

4. Agravo de instrumento não provido.

Quanto ao *fumus boni iuris*, sua caracterização advém da investigação realizada, consubstanciada no suporte probatório para o ajuizamento da ação alcançado pelo Inquérito Civil nº 2014.01204152, com informações decorrentes dos Processos TCM n. 40/1324/2011 e n. 40/002071/2011 (referentes ao Contrato n. 010039/2010 e do respectivo Termo Aditivo em análise), do Tribunal de Contas do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

Município, conforme informa às fls. 109/142, do Volume 1, do inquérito civil em anexo, e das razões supramencionadas na exordial que demonstram, com riqueza de detalhes, o dano ao erário e o enriquecimento ilícito consumado, bem como da violação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência decorrentes da contratação ilegal e do seu superfaturamento.

Relativamente ao *periculum in mora*, ressalta o *Parquet* o fundado receio de que os demandados, diretamente ou por interpostas pessoas, possam transferir valores e/ou bens decorrentes, tornando impossível o seu alcance e futuro perdimento em favor do Estado. Isso porque o desenrolar do procedimento judicial da lei de improbidade administrativa, formalmente mais moroso faz com que os demandados possam sangrar os recursos financeiros que detenham, de modo a tornar todo este processo absolutamente ineficaz.

VIII - DA NECESSIDADE DO COMPARTILHAMENTO DE PROVAS

Como explicitado e remarcado em diversos trechos da narrativa fática, a presente ação civil pública fundamenta-se nas provas produzidas no inquérito civil em referência, mas que se torna necessário o compartilhamento de provas produzidas no âmbito da Justiça Federal, diante da notícia de depoimento prestado pelo ex-Governador Sérgio Cabral, nos autos da ação penal referente à Operação Fratura Exposta (Processo criminal n. 0503870-31.2017.4.02.5101), que confirmou a dispensa do procedimento licitatório visando ao favorecimento da ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA., em razão do réu ARTHUR SOARES, ex-proprietário da referida empresa, ter ajudado no caixa 2 (recursos de partidos, candidatos ou campanhas que não foram contabilizados no fluxo de caixa e informado ao TSE – Tribunal Superior Eleitoral) da campanha eleitoral do ex-Prefeito EDUARDO PAES, que girou em torno de R\$ 3.000.000,00 (três milhões) a R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), esperando ganhar contratos com o poder público.

Quanto à possibilidade de utilização em processo de natureza civil de prova tomada por empréstimo a inquérito ou processo penal, o Supremo Tribunal Federal desde há muito pacificou a questão. A prova colhida em sede criminal pode



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

ser aproveitada, tanto em processos cíveis, quanto em procedimentos administrativos disciplinares. Vejam-se:

É possível compartilhar as provas colhidas em sede de investigação criminal para serem utilizadas, como prova emprestada, em inquérito civil público e em outras ações decorrentes do fato investigado. Esse empréstimo é permitido mesmo que as provas tenham sido obtidas por meio do afastamento ("quebra") judicial dos sigilos financeiro, fiscal e telefônico. STF. 1ª Turma. Inq 3305 AgR/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 23/2/2016 (Info 815).

Por isso, com fundamento na narrativa acima, o *Parquet* Estadual entende necessário o compartilhamento das provas produzidas na Justiça Federal para adotar as medidas cabíveis atinentes às atribuições do Ministério Público Fluminense em relação ao envolvimento de autoridades públicas, que seriam mencionadas em tais documentos.

IX – DA AUTUAÇÃO EM AUTOS APARTADOS PARA A EFETIVAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA

Os atos autorizados por esse juízo em razão da decretação da indisponibilidade de bens devem ser realizados em autos apartados, considerando a aplicabilidade de normas relativas ao cumprimento provisório da sentença, no que couber, à efetivação da tutela provisória, nos termos do artigo 297, parágrafo único, do Novo Código de Processo Civil, com transcrição a seguir:

Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber.

Sendo assim, o cumprimento da tutela provisória deve se desenvolver em autos apartados, como ocorre no cumprimento provisório de sentença (art. 522 do Novo Código de Processo Civil), em observância ao princípio constitucional da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

celeridade processual, previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal: *a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.*

A formação de autos apartados para a realização de atos visando ao cumprimento da tutela cautelar é o mais recomendável, para evitar tumulto e demora processuais, ocasionados pelo tempo para localizar bens dos réus e por eventual recurso interposto.

Dito isto, visando assegurar a razoável duração do processo requer que seja processado regularmente em autos apartados a execução dos atos decorrentes da decretação de indisponibilidade de bem, para não obstar o regular e contínuo trâmite processual.

X - DO PEDIDO PRINCIPAL

Diante de todo o exposto, o Ministério Público requer a Vossa Excelência seja recebida a presente inicial, determinando-se a sua autuação com os documentos que a instruem, notadamente com os autos do Inquérito Civil nº 2014.01204152, bem como:

1) A autuação em autos apartados para a efetivação da tutela provisória, para evitar tumulto e demora processuais, ocasionados pelo tempo para localizar bens dos réus e por eventual recurso interposto, nos termos do artigo 297 do Código de Processo Civil/2015.

2) Em vista da relevância do fundamento da demanda e considerando o que estabelece o art. 37, § 5º, da Constituição Federal c/c art. 7º da Lei nº 8.429/92, seja decretada, liminarmente e *inaudita altera pars*, a INDISPONIBILIDADE DE BENS dos réus, tantos quantos bastem ao integral ressarcimento do dano causado ao patrimônio público, ora estimado em R\$ 10.402.618,00 (dez milhões, quatrocentos e dois mil, e seiscentos e dezoito reais), em razão dos danos decorrentes do Contrato n. 010039/2010 e do respectivo Termo Aditivo, celebrados entre a ré **FACILITY**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. e o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, adotando-se as medidas de praxe para a sua regular e imediata efetivação, em especial:

2.1) A penhora *online* via BACENJUD de todas e quaisquer contas bancárias existentes em nome dos demandados, em quantia correspondente aos danos em relação aos réus **EDUARDO DA COSTA PAES, SAVIO FRANCO SANTOS JUNIOR, ALEXANDRE GOLDFELD CARDEMAN, FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. e ARTHUR CÉSAR DE MENEZES SOARES FILHO.**

2.2) comunicação na Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNJ).

2.3) A expedição de ofícios para (a) a Delegacia da Receita Federal nesta Comarca; (b) Banco Central do Brasil; (c) Cartórios de Registro de Imóveis do Estado; (d) DETRAN-RJ; (e) ANAC; (f) Capitania dos Portos e (g) JUCERJA, com cópia do *decisum* liminar, mencionando os nomes e CPF's dos demandados e determinando o registro, a averbação e/ou demais procedimentos necessários à imediata efetivação da indisponibilidade dos bens dos demandados, medidas que devem ser devidamente confirmadas para o d. juízo, devendo informar ainda, no prazo de 10 dias, todos os bens e valores eventualmente ali registrados em nomes dos demandados.

3) A expedição de ofício à 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro, com o objetivo de obter o compartilhamento dos Termos de Depoimento do ex-Governador Sérgio Cabral, nos autos do processo criminal n. 0503870-31.2017.4.02.5101, ocorrido no dia 21 de fevereiro de 2019, com declaração de favorecimento da empresa FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. na contratação para a Gestão Integrada de Infraestrutura e Apoio Operacional do Centro de Gerenciamento de Crises e Operações Emergenciais do Município do Rio de Janeiro, por meio do Termo de Contrato CVL nº 010039/2010 e seu respectivo Termo Aditivo, referente ao objeto desta demanda.

4) A notificação dos demandados para que se manifestem, na forma do art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

5) Em seguida, recebida a inicial, a citação dos réus para, querendo, contestarem a presente ação, no prazo legal e sob pena de revelia e confissão.

6) Seja decretada a nulidade do Contrato CVL nº 010039/2010 e o respectivo Termo Aditivo, celebrados entre a ré FACILITY CENTRAL DE SERVIÇOS LTDA. e o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, desconstituindo-se, por conseguinte, todos os efeitos produzidos, como efeito lógico e corolário da decretação da nulidade.

7) A procedência do pedido para condenar os réus nas sanções do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, inclusive no que tange às sanções correlatas aos atos que se amoldam à sistemática dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, conforme restará provado no decorrer da instrução processual, notadamente:

7.1) PERDA DO CARGO PÚBLICO, ainda que não seja o mesmo ocupado, à época dos fatos, e/ou a PERDA DA APOSENTADORIA decorrente de cargo público, ainda que seja de outro cargo público que não esteja relacionado aos fatos imputados na presente demanda, se for o caso.

7.2) MULTA CIVIL.

7.3) PROIBIÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO.

5.4) RESSARCIMENTO AO ERÁRIO no valor de R\$ 10.402.618,00 (dez milhões, quatrocentos e dois mil, e seiscentos e dezoito reais).

8) Seja procedida a anotação de que o órgão do Ministério Público com atribuição para atuar no feito é a 2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL, que deverá ser pessoalmente intimada dos atos processuais, nos termos do art. 41, inc. IV, da Lei nº 8.625/93 e do art. 82, inc. III.

9) A condenação dos réus nos ônus da sucumbência, os quais deverão ser revertidos para o Fundo Especial do Ministério Público, criado pela Lei Estadual nº 2.819, de 07.11.97, e regulamentado pela Resolução GPGJ nº 801, de 19.03.98;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA

10) A dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto nos art. 18 da Lei 7.347/1985 e do artigo 87 da lei 8.078/90.

Para a comprovação dos fatos aqui narrados, protesta-se, desde logo, pela produção de todas as provas em Direito admitidas e que se fizerem pertinentes, notadamente a testemunhal, a documental e pericial, além do depoimento pessoal dos réus e bem assim a juntada de documentos novos e tudo o mais que se fizer necessário à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente petição inicial.

Dá-se à causa o valor mínimo de R\$ 10.402.618,00 (dez milhões, quatrocentos e dois mil, e seiscentos e dezoito reais).

Rio de Janeiro, 08 de maio de 2019.

ALBERTO FLORES CAMARGO

Promotor de Justiça