



**AO JUÍZO DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE
QUISSAMÃ/CARAPEBUS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.**

Ref: Inquérito Civil Nº. 146/2020/CID/QUI (MPRJ Nº. 2018.00874162)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, apresentado pelo Promotor de Justiça subscritor da presente, por intermédio da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Macaé, vem, no uso de suas atribuições legais, com fulcro nos arts. 127 e 129, III da Constituição da República e na Lei nº 7.347/85, propor:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

Em face de:

1) ARMANDO CUNHA CARNEIRO DA SILVA, brasileiro, divorciado, Ex-Prefeito do Município de Quissamã, portador da Carteira de Identidade nº. 439.621-9, inscrito no CPF sob o nº. 656.001.777-04, residente e domiciliado na Rua Gilberto Queiroz Mattoso, 182, Centro, Quissamã/RJ, CEP: 28.735-000;

2) HAROLDO CUNHA CARNEIRO DA SILVA, brasileiro, casado, ex-Secretário de Desenvolvimento Econômico e Geração de Renda do Município de Quissamã, portador da Carteira de Identidade nº. 06611508-0, inscrito no CPF sob o nº. 508.635.256-87, endereço eletrônico haroldocarneiro@gmail.com, residente e domiciliado na Estrada do Correio Imperial, nº. 2090, Centro, Quissamã/RJ, CEP: 28.735-000;

3) MARIZA MAGALHÃES PINTO CARNEIRO DA SILVA, brasileira, casada, advogada, inscrita no CPF sob o nº. 039.397.087-63, residente e domiciliada à Estrada do Correio Imperial, nº. 2090, Centro, Quissamã/RJ, CEP: 28.735-000;

Pelos fatos e fundamentos a seguir delineados.



MPRJ

MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

I. DO BREVE RESUMO DA DEMANDA

Trata-se de Ação Civil Pública de ressarcimento ao erário movida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a partir dos fatos apurados no curso do Inquérito Civil nº. 146/2018/CID/QUI (Procedimento MPRJ nº. 2018.00874162), com vistas à condenação dos réus ao ressarcimento aos cofres públicos municipais no montante de R\$ 569.371,20 (quinhentos e sessenta e nove mil, trezentos e setenta e um reais e vinte centavos) referente ao mês-base de janeiro de 2010, **valor que atualizado monetariamente representa R\$ 1.045.281,23 (um milhão, quarenta e cinco mil, duzentos e oitenta e um reais e vinte e três centavos) no mês-base de novembro de 2021, equivalente a 282.104,35 UFIR**, conforme demonstrativo de cálculo em anexo, em razão das ilegalidades contidas no Contrato nº. 227/2010 (Processo nº. 7996/2010 – Tomada de Preço nº. 011/2010), celebrado entre o Município de Quissamã/RJ e a sociedade empresária Macroplan Prospectiva, Estratégia e Gestão Ltda para a realização do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Zona Especial de Negócios 4.

A judicialização do tema decorre, também, da não aceitação da proposta de Acordo de Não Persecução Cível apresentada pelo Ministério Público. Os demandados foram regularmente notificados para a obtenção de solução consensual e extrajudicial (vide fls. 95/97 e 276/278), mas não houve manifestação expressa, conforme certidão à fl. 285.

II- DA LEGITIMIDADE PASSIVA

A legitimidade passiva *ad causam* nada mais é do que a pertinência para ocupar o polo passivo da demanda. Neste momento processual, nenhum questionamento se faz sobre ter a parte praticado ou não a conduta impugnada, matéria a ser resolvida em sede de mérito. Basta apenas observar se a pessoa a quem se atribui determinada conduta é a pessoa demandada.

Com efeito, aquele que causar dano a outrem tem o dever de repará-lo (art. 186, do Código Civil), dever este que reside na necessidade de recompor o patrimônio do



lesado, fazendo com que este, tanto quanto possível, retorne ao estado em que se encontrava por ocasião da prática do ato lesivo.

Essa concepção, hodiernamente, encontra-se amplamente difundida e erigida à categoria de princípio geral de direito, sendo integralmente aplicada em se tratando de danos causados ao patrimônio público.

Nesse sentido, a pertinência subjetiva relativa aos réus Armando Cunha Carneiro da Silva e Haroldo Cunha Carneiro da Silva consiste em, na qualidade de Prefeito Municipal e Secretário de Desenvolvimento Econômico e Geração de Renda, respectivamente, terem utilizado verbas públicas para firmar contrato que atendesse seus próprios anseios e de seus familiares, em detrimento ao interesse público, ocasionando grave lesão ao erário.

A responsabilidade sobre as condutas irregulares narradas também deve ser atribuída à Mariza Magalhães Pinto Carneiro da Silva, esposa de Haroldo Cunha Carneiro da Silva, pois foi beneficiária direta do ato lesivo, conforme será discutido no momento oportuno.

Ora, improvável afastar um conluio prévio entre os sujeitos para obtenção da vantagem patrimonial apontada e, portanto, dúvida não há acerca da legitimidade passiva dos réus supracitados, posto que, com suas condutas lesivas, causaram prejuízo ao patrimônio público, tendo, por esta razão, dever de ressarcir-lo.

III- DOS FATOS

Em 08.11.2018, a 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Macaé instaurou¹ o inquérito civil tombado sob o número nº. 146/2018/CID/QUI (Procedimento MPRJ nº. 2018.00874162), com o objetivo de averiguar a implementação

¹ Portaria de Instauração de Inquérito Civil, fl. 02-A.



da Zona Especial de Negócios 4 - ZEN 4, em Barra do Furado no Município de Quissamã/RJ.

As investigações foram iniciadas com a vinda da Notícia de Fato nº. 1.30.002.000191/2018-32 (vide fls. 02/30), declinada ao *Parquet* estadual pelo Ministério Público Federal, contendo o relato do próprio Município de Quissamã acerca de ilegalidades na esfera da Tomada de Preços nº. 011/2010 (Processo nº. 7.996/2010), gerador do Contrato nº. 227/2010² celebrado entre a edilidade, no ato representado pelo Secretário de Desenvolvimento Econômico e Geração de Renda Haroldo Cunha Carneiro da Silva, e a pessoa jurídica Macroplan Prospectiva, Estratégia e Gestão LTDA, objetivando a consultoria técnica especializada para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Zona Especial de Negócios -ZEN 4, na quantia correspondente a R\$ 569.371,20 (quinhentos e sessenta e nove mil, trezentos e setenta e um reais e vinte centavos).

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a Zona Especial de Negócios 4 foi marcada no Plano Diretor Municipal 002/2006³ e, conforme justificativa expressa no Projeto Básico da contratação de empresa de consultoria técnica especializada para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento⁴, idealizavam-na como um condomínio destinado à instalação de empresas e indústrias ligadas aos setores naval, do petróleo e gás.

“As perspectivas imediatas de desenvolvimento do Pré-Sal, que representam a parte mais significativa desse crescimento, constituem oportunidade de grande magnitude para o desenvolvimento nacional e, em particular, das regiões localizadas na sua área direta de influência, onde se inclui o Município de Quissamã.” (...)

² Cópia do Contrato nº. 227/2010, vide fls. 106/109-verso.

³ Vide fls. 62/64.

⁴ Vide fls. 187/192-verso.



“E evidência que um estudo planejamento estratégico de desenvolvimento da sua Zona Especial de Negócio 4, como um moderno condomínio destinado à instalação de empresas e indústrias, ligadas aos setores naval, do petróleo e gás – um empreendimento integrado e complementar ao Complexo Logístico, pode se constituir em um fato portador de futuro em relação ao aproveitamento de oportunidades para o desenvolvimento econômico e social do Município e de sua população.”

A estimativa para aquisição dos serviços em apreço era de R\$ 628.156,56 (seiscentos e vinte e oito mil, cento e cinquenta e seis reais e cinquenta e seis centavos), nos termos da tabela EMOP do mês de janeiro de 2010.

Realizada Tomada de Preços nº. 011/2010 (Processo nº. 7.996/2010), a empresa Macroplan foi consagrada vencedora do certame, dando azo ao Contrato nº. 227/2010 pela quantia de R\$ 569.371,20, a ser paga em 04 (quatro) parcelas, condicionando-se a última condicionada ao recebimento definitivo dos serviços contratados. O contrato em comento possui apenas o 1º Termo Aditivo, o qual prorrogou o prazo contratual⁵.

Por oportuno, frisa-se que durante a execução do contrato o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico buscou celebrar um 2º Termo Aditivo para prorrogar o prazo contratual no intuito de possibilitar a efetiva implementação da ZEN 4, acrescendo-se aos serviços o valor de R\$ 144.432,00 (cento e quarenta e quatro mil, quatrocentos e trinta e dois reais), posto que a obrigação principal havia se exaurido.

Porém, a Procuradoria Geral do Município, de forma acertada, exarou parecer contrário ao pleito em razão da nítida distinção entre os objetos, o que suscitaria a realização de procedimento licitatório autônomo.

⁵ Vide fl. 104.



Outrossim, o objeto do Contrato nº. 227/2010 (Processo nº. 7996/2010 – Tomada de Preço nº. 011/2010) foi devidamente satisfeito e o certame licitatório está revestido de aparente legalidade.

Entretanto, mesmo diante do vultoso investimento de recursos públicos na elaboração dos estudos técnico sobre a área em referência, não foram tomadas quaisquer providências no sentido de efetivar a implementação do empreendimento após a entrega do relatório final.

A representação elaborada pelos respeitáveis Procuradores Municipais Linaldo de Souza Lyra e Priscilla Bastos Pedruzzi ilustra que, na realidade, o estudo técnico em comento visava beneficiar determinados agentes públicos, os quais teriam adquirido a propriedade de lotes na região em comento⁶, conforme se depreende do seguinte trecho:

“Ocorre que, conforme se verificou posteriormente, nesta área (ZEN 4) estão situados dois lotes adquiridos em 25/11/2009, sendo um pelo então Prefeito de Quissamã, Armando Cunha Carneiro da Silva, e outro por Mariza Magalhães Pinto Carneiro da Silva, casada com o então Secretário de Desenvolvimento Econômico, Haroldo Cunha Carneiro da Silva, este, por sua vez, irmão do citado Prefeito; ambos os lotes foram adquiridos em condomínio com outrem. (grifo nosso)”

Compulsando a documentação acostada nos autos, verifica-se que, de fato, Armando Carneiro é proprietário de um bem imóvel situado na ZEN 4 em condomínio com outras pessoas, consoante Escritura nº. 032 (Fls. 056/060), do Livro nº. 130 do 12º Ofício de Noras (Cartório Durval Pinheiro)⁷.

⁶ Vide fls. 07/24.

⁷ Vide fls. 15/20.



Mariza Magalhães Pinto Carneiro da Silva também é proprietária do bem imóvel no local, conforme inscrição no Livro nº. 130, Fls. 053/055, Escritura nº. 031 do 12º Ofício de Notas⁸.

Noutras palavras, a contratação teria por finalidade valorizar a área da Zona Especial de Negócios e, por consequência, aumentar o proveito econômico dos condôminos, dentre os quais o ex-Prefeito Armando Cunha Carneiro da Silva, o seu irmão e ex-Secretário de Desenvolvimento Econômico Haroldo Cunha Carneiro da Silva e sua esposa, Mariza Magalhães Pinto Carneiro da Silva.

Evidencia-se que a matéria a ser discutida não versa sobre o objeto da contratação em si, isto é, o desenvolvimento do Plano Estratégico de Desenvolvimento da ZEN, mas sim a viciosidade dos desígnios dos gestores municipais e outros particulares que se beneficiariam com a implementação da ZEN 4⁹.

Por fim, cabe destacar que os demandados foram notificados¹⁰ para esclarecer os fatos e, querendo, efetuar o pagamento voluntário, por meio da celebração de Acordo de Não Persecução Cível, do valor atualizado do contrato, que perfaz o montante de **R\$ 1.045.281,23 (um milhão, quarenta e cinco mil, duzentos e oitenta e um reais e vinte e três centavos) no mês-base de novembro de 2021, equivalente a 282.104,35 UFIR**. Contudo, não houve manifestação expressa, conforme certidão à fl. 285.

IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Conforme se denota de todo o esposado acima, lastreado no Inquérito Civil nº. 146/2018/CID/QUI do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, verificou-se a ocorrência de prejuízos patrimoniais aos cofres públicos do Município de Quissamã/RJ na medida que foram gastos R\$ 569.371,20 (quinhentos e sessenta e nove mil, trezentos

⁸ Vide fls.21/24.

⁹ O Município de Quissamã, devidamente instado, enviou cópia (fls. 56/58 e 101/228) do Plano Estratégico de Desenvolvimento da ZEN 4 e do Processo nº. 7996/2010 (Tomada de Preço nº. 011/2010).

¹⁰ Vide fls. 95/97 e 276/278.



e setenta e um reais e vinte centavos) de verbas públicas na contratação de empresa de consultoria técnica especializada para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Zona Especial de Negócios -ZEN 4 em Barra do Furado e, todavia, com o intuito ilícito e inequívoco de atender os anseios particulares dos réus, alheios ao interesse público. Logo, restou apurada a ocorrência de danos aos cofres públicos no valor atualizado de R\$ 1.045.281,23 (um milhão, quarenta e cinco mil, duzentos e oitenta e um reais e vinte e três centavos), equivalente a 282.104,35 UFIR.

A rigor, os fatos descritos consistem em ato de improbidade administrativa, pois o atuar dos agentes públicos (art. 2º, LIA) Armando Cunha Carneiro da Silva e Haroldo Cunha Carneiro da Silva acarretou lesão ao erário e enriquecimento ilícito. Além dos agentes indicados, há um terceiro beneficiário direto (art. 3º, LIA) do ato, qual seja Mariza Magalhães Pinto Carneiro da Silva, posto esposa de um deles.

A prática do ato de improbidade administrativa restou comprovado ao longo do procedimento. É factível afirmar a ocorrência de enriquecimento ilícito (art. 9º, LIA), decorrente da valorização do imóvel pertencente aos agentes públicos mediante a prática de ato administrativo direto e lesão ao erário (art. 10, LIA), em virtude do gasto de R\$ 569.371, 20 (quinhentos e sessenta e nova mil, trezentos e setenta e um reais e vinte centavos) para a realização de um estudo para a implementação da ZEN 4 que nunca se concretizou.

Entretanto, a celebração entre as partes do Contrato nº. 227/2010, que deu azo a presente ação, se deu em 11.01.2011, momento a partir do qual iniciou-se o curso do prazo prescricional de 08 anos, conforme art. 23, *caput*, LIA. Assim, não há como buscar o exercício judicial da pretensão sancionatória com aplicação do art. 12, I e II, LIA.

A pretensão de aplicação das sanções decorrente da lei de improbidade administrativa está prescrita, de modo que a presente pretensão cingir-se-á ao ressarcimento ao erário somente.

Considerando que a conduta dos agentes públicos foi dolosa e gerou a lesão ao erário, com base no art. 37, §5º, CR/88, o feito poderá prosseguir com o fim de obter o ressarcimento ao erário, posto imprescritível.



O valor que deverá ser ressarcido, até o presente momento¹¹, é **R\$ 1.045.281,23 (um milhão, quarenta e cinco mil, duzentos e oitenta e um reais e vinte e três centavos)**, tomando como termo inicial o dia **01.01.2010** e termo final o dia **29.11.2020**.

Portanto, no caso em tela, estão presentes todos os pressupostos para a fixação da responsabilidade civil, quais sejam, conduta dolosa, nexa causal e dano, na medida em que houve a violação de um dever jurídico mediante conduta voluntária.

A partir do momento em que sujeitos, mediante condutas dolosas, violam direito de outrem e causam-lhe danos, está-se diante de um ato ilícito. Deste ato, deflui o inexorável dever de indenizar, consoante regra prevista no artigo 927 do Código Civil.

Ressalta-se que o dever de ressarcimento ao erário não é um dever jurídico exigível somente dos gestores desonestos, mas também dos gestores públicos ineficientes, principalmente aqueles que demonstram uma ineficiência intolerável, a ponto de causar lesões ao patrimônio público.

O cenário jurídico vigente, calcado na imperiosa necessidade constitucional de atenção à eficiência administrativa, impõe aos que labutam com a coisa pública um verdadeiro princípio de boa gestão pública. Assim, aqueles que atuam com menosprezo aos deveres do cargo e aos valores, direitos e bens que lhe são confiados deverão ser jungidos a devolver aos cofres públicos os valores despendidos de maneira imprudente, como, aliás, prevê o art. 28, da LINDB.

Por estas razões, considerando a imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário decorrente de ato doloso de improbidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 852475/SP¹², bem como comprovada

¹¹ Ainda há a necessidade de se verificar a ocorrência de valorização dos imóveis adquiridos e se houve posterior venda.

¹² 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 expresso (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



MPRJ

MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

a lesão ao patrimônio público, torna-se obrigatória a busca do ressarcimento ou a reparação dos danos, outro caminho não restou senão o ora trilhado.

V. DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, requer o Ministério Público:

01. A autuação da presente petição inicial com os documentos que a instruem, notadamente o IC n.º 146/2018/CID/QUI;
02. A citação dos réus para, querendo, apresentarem defesa no prazo legal, sob pena de revelia, na forma do art. 344, do Código de Processo Civil;
03. Seja o Município de Quissamã cientificado da presente demanda para, querendo, possa intervir, posto pessoa jurídica interessada;
04. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na esteira da diretriz ínsita no art. 3º, §2º, do CPC e, com base nos arts. 319, VII, do CPC e 17, §§ 1º e 10-A, da Lei 8.429/92, manifesta-se no sentido da intenção de obtenção de solução consensual e, portanto, não se opõe à realização de audiência de conciliação e mediação, apesar da recusa dos réus na obtenção de tal resultado no plano pré-processual;
05. Protesta o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pela produção de todo tipo de prova em direito admitida, em especial prova documental superveniente e testemunhal;

gerem prejuízo ao erário e sejam praticados 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. (RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019)



06. Requer, ainda, caso o pedido seja julgado procedente, sejam os réus condenados ao pagamento dos honorários advocatícios, em favor do Fundo Especial do Ministério Público, à base de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa.

VI. DO PEDIDO

Seja julgado procedente o pedido, acolhendo-se a pretensão ora deduzida, para determinar a condenação de Armando Cunha Carneiro da Silva, Haroldo Cunha Carneiro da Silva e Mariza Magalhães Pinto Carneiro da Silva ao ressarcimento ao erário do Município de Quissamã no valor de R\$ 1.045.281,23 (um milhão, quarenta e cinco mil, duzentos e oitenta e um reais e vinte e três centavos) no mês-base de novembro de 2021, equivalente a 282.104,35 UFIR, valor que deverá ser corrigido até a sentença final pelos índices oficiais e devidamente atualizado.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro receberá os autos, para intimação pessoal, nos termos do art. 236, §2º do CPC, na sede da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé, com endereço na Rua Abílio Moreira de Miranda, 45, 8º andar, Imbetiba, Macaé-RJ – Brasil, CEP: 27915-250.

Dá-se a causa o valor R\$ 1.045.281,23 (um milhão, quarenta e cinco mil, duzentos e oitenta e um reais e vinte e três centavos).

Nestes termos,

Pede deferimento.

Macaé, 30 de novembro de 2021.

FABRÍCIO ROCHA BASTOS

Promotor de Justiça

Mat. 4858