

**Fls.**

**Processo: 0004687-18.2010.8.19.0017**

Classe/Assunto: Ação Civil de Improbidade Administrativa - Anulação / Contratos Administrativos

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO  
Réu: PAULO CÉSAR DAMES PASSOS  
Réu: ASSOCIAÇÕES UNIDAS DE MORADORES DE CASIMIRO DE ABREU  
Curador Especial: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Rafael Azevedo Ribeiro Alves

Em 23/05/2019

## **Sentença**

### **I - RELATÓRIO:**

Trata-se de Ação Civil Pública por improbidade administrativa movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face de PAULO CESAR DAMES PASSOS e da ASSOCIAÇÕES UNIDAS DE MORADORES DE CASIMIRO DE ABREU, objetivando, em síntese, aplicação das sanções previstas no artigo 12, incisos II e III da lei 8.429/92.

Em sua inicial (fls. 02/02, acompanhada dos documentos de fls. 02n/367) alega o Parquet, em breve síntese, que instaurou Inquérito Civil a partir de representação encaminhada pelos então vereadores do Município Antônio Marcos de Lemos Machado e João Medeiros Neto com o objetivo de investigar possíveis irregularidades na contratação pelo Município da Associação ré para terceirização de mão de obra.

Aduz que a irregularidade residiria no fato de que o presidente da aludida associação, Sr IBSON DAMES, era o primo do então prefeito.

Assevera, outrossim, que as investigações demonstraram que o Município celebrou convênio com a Associação ré, cujo objetivo era gestão de recursos humanos para implantação e execução de programas ligados à estratégia saúde da família (ESF) e demais programas de atenção básica à saúde.

Assenta que os repasses realizados pelo Município através do fundo municipal de saúde chegaram ao vultoso valor de mais de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), no período de 2002 e 2005.

Afirma, ainda, o Parquet que a entidade, ora ré não possuía qualquer aptidão ou qualificação técnica para execução do objeto do convênio.

Narra, por fim, que a conveniada era mera executora das decisões da administração e não possuía qualquer ingerência dos recursos humanos e que o convênio servia para encobrir uma



atuação direta do município nas ações de saúde.

Em sua resposta preliminar (fls. 373/383), o requerido Paulo Cesar Dames Passos se limita a sustentar a não aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos.

Notificado o réu ASSOCIAÇÕES UNIDAS DE MORADORES DE CASIMIRO DE ABREU não apresentou resposta preliminar.

Manifestação do MP às fls. 397/415 pugnando pelo recebimento da inicial.

Decisão de fls. 418/419 recebendo a inicial e determinando a citação dos requeridos.

Em sua contestação, o réu Paulo Cesar Dames Passos afirma, preliminarmente, que a pretensão autoral foi acobertada pela prescrição, uma vez que teria decorrido o prazo de cinco anos do término do mandato eletivo e, no mérito, sustenta que os convênios eram suportados por inegável interesse público, que não houve dolo de violar os princípios da administração nem de lesionar o erário.

Réplica às fls. 475/482.

A Curadoria Especial, representando os interesses do réu ASSOCIAÇÕES UNIDAS DOS MORADORES, citada por edital, contestou por negativa geral (fls. 521/522).

Instados a especificarem as provas pretendidas, as partes afirmaram não haver mais o que produzir.

É O RELATÓRIO. EXAMINADOS, DECIDO.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO:

DO MÉRITO:

DA PREJUDICIAL DE MÉRITO - PRESCRIÇÃO:

Sustentou o réu PAULO CESAR DAMES PASSOS que a pretensão autoral foi fulminada pela prescrição, ao argumento de que decorreram mais de cinco anos entre o término do mandato e a propositura da demanda.

Merece logo de início a rejeição da presente preliminar, uma vez que é de conhecimento notório que o demandado foi reeleito para o exercício 2005/2008 como prefeito.

Neste sentido, é pacífico o entendimento do STJ de que, em se tratando de reeleição, o prazo prescricional previsto no artigo 23, I da Lei 8.429/92 começa a fluir a partir da extinção do segundo mandato.

Segue apenas a título de exemplo:

"AgRg no AREsp 23443 / SP  
AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL  
2011/0084800-4  
ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE A PREFEITO MUNICIPAL. PRAZO PRESCRICIONAL QUE FLUI A PARTIR DA EXTINÇÃO DO SEGUNDO MANDATO EM CASO DE REELEIÇÃO PARA MANDATOS SUCESSIVOS.

I - Hipótese em que o agravante, então prefeito municipal reeleito para mandatos sucessivos, foi demandado ao fundamento de ter praticado atos de improbidade administrativa.

II - A mais recente jurisprudência do STJ tem admitido a incidência da Lei de Improbidade Administrativa aos prefeitos municipais (AgRg no REsp nº 1.182.298/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe de 25/04/2011; AgRg no REsp nº 1.189.265/MS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe de 14/02/2011).

III - Em se tratando de reeleição de prefeito municipal para mandatos sucessivos, o prazo prescricional previsto no inc. I do art. 23 da Lei n.º 8.429/92 começa a fluir a partir da extinção do segundo mandato. Precedentes: REsp nº 1.153.079/BA, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJe de 29/04/2010; REsp nº 1.107.833/SP, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 18/09/2009.

IV - Agravo regimental improvido."

Infere-se, portanto, que a tese trazida pela defesa já foi há muito ultrapassada, de sorte que merece ser rejeitada a preliminar arguida.

#### DO MÉRITO PROPRIAMENTE DITO:

Estando presentes as condições para o regular exercício do direito de ação, bem como os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, passo à análise do mérito.

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público com o fim de reparar suposta lesão ao erário provocada por repasse irregular de verbas decorrente de convênio.

De início destaco que a existência do convênio citado nos autos é incontroversa, o que dispensa maiores fundamentações a respeito.

A controvérsia cinge-se à qualificação técnica, ao menos estatutária, da subvencionada para a execução dos serviços delegados, se o convênio atendeu às prescrições legais e se a aplicação de recursos privados gerou economia para o ente público.

Vale salientar que o objeto do referido convênio (minuta de fls. 105/110) era "a Gestão de recursos humanos para implantação e execução de programas municipais ligados à estratégia Saúde da Família (PSF, PACs), à erradicação do Aedes aegypti (PEA), e demais programas da atenção básica à saúde quando se fizerem necessários."

Note-se que a essência do convênio é o atuar na gestão de recursos humanos na área de saúde do município.

Neste sentido, quanto à qualificação técnica, extrai-se da vasta documentação trazida, notadamente a decisão do TCE de fls. 320/324, que aquela Corte de Contas reconheceu que a escolha da Associação ré se operou de forma irregular, posto que não possuía qualificação técnica para gerir recursos humanos na área de saúde:

"No tocante à celebração do convênio, a denúncia é apta a comprovar que a escolha do conveniente se operou de forma irregular, haja vista que ela não era capacitada para gerir recursos humanos da área de saúde, porque jamais o tinha feito.

O argumento de que ela foi escolhida em virtude de atuar em todo o Município e representar as associações existentes não resiste a uma análise crítica, porque dele se extrai, então, que também poderiam ter se conveniado as diversas associações de moradores, cada uma em sua área de atuação, o que não foi feito.

O único fator que explica a centralização de recursos na beneficiária, que, repise-se, nunca atuou

na área de saúde, era a maior influência e controle da entidade por meio de parente do prefeito e servidor de confiança da Prefeitura, que atuava em sua diretoria, quer diretamente, quer por meio de seus filhos, ou seja, era a possibilidade de captura do ente privado como executor de contratações de pessoas para o Poder Público (...)"

Além do esposado entendimento do TCE, cabe trazer à lume que o tipo de procedimento adotado, que não observou a regular criação de empregos públicos e seu provimento por concurso público, demonstra o real e declarado objetivo do convênio - gerir recursos humanos em detrimento da obrigatoriedade de concurso público (Art. 37, II da CRFB/88) , como corolário do princípio da igualdade - servindo, portanto, de meio para a efetivação de todas as mazelas nacionalmente conhecidas que ocorrem quando o mérito deixa de presidir as contratações de pessoas na administração pública.

Efetivamente, a Corte de Contas deliberou pela ilegalidade do convênio e seus aditivos, vez que constatadas irregularidades.

Pois bem, ser *probo* significa ser honesto, honrado, virtuoso. A probidade advém do "probo" do latim *probus*, é a retidão, a integridade de caráter, e improbidade, sua antítese, a desonestidade, o falso, enganador ou corrupto.

No plano da ontologia jurídica, como a definem Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (*Improbidade Administrativa, Aspectos Jurídicos da defesa do patrimônio público*, 4ª ed., editora Atlas, pág. 40), a improbidade administrativa:

"... é um fato jurídico e, como tal, uma conduta humana positiva ou negativa, de efeitos jurídicos involuntários. Insere-se na categoria das ilicitudes, sua prática, quando detectada, acarreta, para seus autores, sanções civis, administrativas e, quase sempre, criminais, posto tratar-se de ilícito pluri-objetivo, quer dizer, agride de uma só vez, diversos bens jurídicos tutelados pelo Direito Privado, pelo Direito Público e, dentro deste, pelo direito Penal. De uma forma geral, a improbidade administrativa não reclama tanta elaboração para que seja reconhecida. Estará caracterizada sempre que a conduta administrativa contrastar qualquer dos princípios fixados no artigo 37, caput, da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), independente da geração de efetivo prejuízo ao erário".

Esses contornos do tema, que procuram lhe conferir moldura apta a confiná-lo a limites compatíveis com o objetivo nada pretensioso da exposição, provêm da própria lei de improbidade administrativa que cuidou de estabelecer três grandes grupos de condutas que encontrariam, por assim dizer, adequação à formulação legal: por primeiro, condutas que, sem lesão ao erário, importam em enriquecimento ilícito do próprio do agente público, em decorrência da obtenção de vantagem ilícita no exercício do cargo, mandato, função ou emprego; ao depois, procederem omissivos ou comissivos, dolosos ou culposos, que, causando lesão ao erário, propiciam a terceiros, estranhos ou não ao serviço público, indevida apropriação patrimonial; por derradeiro, cuida de prever condutas que, embora não se mostrem lesivas do erário público e nem propiciadoras de enriquecimento pessoal ou de terceiros, importam em violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade devidas às instituições públicas.

Nesse cenário, resulta que o agente político e seus prepostos têm o dever de velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos, orientando-se por uma gestão administrativa honesta e transparente.

Ressalta-se, ademais, que as disposições da Lei 8.249/92 "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".

Dos termos da Lei 8.429/92, observa-se que o legislador dividiu os atos de improbidade em três categorias distintas, levando em consideração os valores jurídicos impactados com a conduta ímproba: (a) art. 9º, atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito; (b) art. 10, atos de improbidade que causam prejuízo ao erário e (c) art. 11, atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Além disso, há que se analisar os fatos à luz também do que preceitua o artigo 16 da lei 4.320/64:

"Art. 16: Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica."

Neste contexto, ficou suficientemente comprovado que os réus, com seu proceder, causaram prejuízo ao erário ao repassarem à instituição privada subvenção por meio de convênio ao arripio da Lei, em montante superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), isso porque não comprovado que a instituição favorecida, nem mesmo estatutariamente, detinha qualificação necessária à execução dos serviços essenciais que lhes foram delegados, e, ademais, porque violado o art. 16 da Lei nº 4.320/64, posto que não demonstrado que a celebração se dera de maneira mais econômica para a Administração.

O atendimento do disposto no art. 16 da Lei Federal nº 4.320/64, é condição essencial para ser admitida a concessão de subvenção ou não ao particular, ainda que o mesmo preencha os requisitos legais.

Desta forma, o conjunto probatório revela a patente ilegalidade do Convênio que, além de ter sido firmado pelo Município com instituição que não preenchia os requisitos legais para a execução dos serviços essenciais delegados, desviara-se do que preceitua o art. 16 da Lei 4.320/64.

A jurisprudência do TJRJ corrobora o que vem sendo sustentado pelo juízo :

"Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Ilegalidade de convênio e aditivos celebrado entre o Curso José de Anchieta e o Município de Niterói para prestação de serviços de apoio e gestão descentralizada do "Programa Bolsa Família". Sentença de improcedência. Apelação. Ilegalidade do Convênio declarada pelo TCE/RJ em razão de violações a disposições legais que, além disso, constatará que os réus causaram prejuízo ao erário, na medida em que não comprovado que o ajuste se deu de maneira mais econômica para a Administração. Conduta dos réus que se subsume às fórmulas descritas no art. 10, incisos VII, XIV, e art. 11, inciso I, ambos da Lei 8.429/92. Elemento subjetivo: dolo resultante da vontade livre e consciente de celebrarem "Convênio" a despeito de a entidade privada não ter a qualificação necessária (autorização Estatutária) para executar os serviços essenciais delegados, além da ausência de comprovação de que a celebração do ajuste se deu de maneira mais econômica para a Administração -- condição indispensável nos termos do art. 16 da Lei nº 4320/64. Sanção. Ressarcimento ao Erário. Correção monetária e juros de mora. O valor a ser ressarcido - R\$ 740.000,00 (setecentos e quarenta mil reais) - deve ser acrescido de correção monetária e juros de mora a fluírem, ambos, do evento danoso - Enunciados 43 e 54 do E.STJ. Honorários. Afigura-se assente o entendimento do STJ no sentido de que, por critério de simetria, em se tratando de ação civil pública, não é cabível a condenação do vencido ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Ministério Público. Recurso provido em parte."

No que tange ao ato de improbidade que cause dano ao erário dispensa-se a análise da subjetividade de quem dele fez parte, conforme disposto no artigo 10, cujo teor transcrevo:

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." (grifo meu).

No entanto, quanto ao ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração, previsto no artigo 11 da lei 8.429/92, o dolo constitui elemento subjetivo indispensável ao reconhecimento do ato de improbidade.

De acordo com o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, os atos de improbidade administrativa descritos no citado artigo dispensam a demonstração da ocorrência de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito do agente, mas dependem da presença de dolo ao menos genérico.

O aresto a seguir ratifica a asserção:

"AGRG NO ARESP 84314 / SC - 2011/0283202-2 - RELATORA: MINISTRA ELIANA CALMON - ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA TURMA - DATA DO JULGAMENTO: 13/08/2013 - DATA DA PUBLICAÇÃO/FONTE: DJE 20/08/2013. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte. 2. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. 3. Modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 4. Agravo regimental não provido."

No caso dos autos, os réus, orientados por vontade livre e consciente, celebraram Convênio com instituição privada, a despeito de a Associação dos Moradores do Município de Casimiro de Abreu não ter a qualificação/ autorização, nem mesmo estatutária, para a execução dos serviços essenciais delegados, e não comprovaram que a delegação se mostrava interessante para o município por conta de ser mais econômica, condições indispensáveis à laicidade do ato, e que, à toda evidência, não poderia escapar ao conhecimento dos demandados, caracterizando, assim, o dolo específico mencionado.

Desta forma, a conduta dos réus se subsume perfeitamente à tipificação descrita nos artigos 10, XIV e XVIII e 11, VIII da Lei 8.429/92.

Caracterizada a improbidade administrativa, impõe-se a aplicação das sanções previstas no art. 12, inciso II e III da Lei nº 8.429/92, em conformidade com a norma inserta no art. 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".

Em suma, em razão de tudo que foi visto, concluo que merece procedência o pedido autoral quanto à condenação dos réus, de forma solidária, às sanções previstas no artigo 12, II e III da lei 8.429/92.

DO DISPOSITIVO:

Pelo exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido, na forma do artigo 12, II da Lei 8.429/92 para:

- a) Condenar os réus, solidariamente, ao ressarcimento integral do dano no valor de R\$ 5.560.557,56 (cinco milhões quinhentos e sessenta mil quinhentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos) com incidência de correção monetária a contar da data do repasse indevido e juros de mora de 1% ao mês a partir da citação, nos termos dos arts. 405 e 406 do CC c/c art. 161, parágrafo primeiro, do CTN.
- b) Declarar a perda da função pública do primeiro demandado;
- c) Suspender os direitos políticos do primeiro demandado pelo prazo de 05 anos.
- d) Condenar os réus, solidariamente, ao pagamento de multa civil no mesmo valor do dano.
- e) Proibir os réus de contratarem com o poder público ou receberem benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 anos.

Custas pelos réus.

Deixo, contudo, de condenar os réus dos honorários advocatícios, tendo em vista o entendimento consolidado do STJ, que vem sendo seguido pelo TJRJ, conforme julgado que trago:

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS PELO PARQUET. APELO DA EMPRESA 1 RÉ, TÃO SOMENTE, SOBRE SUA CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS NESTA SEDE. REMANSOSA JURISPRUDENCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA CONSOLIDOU POSICIONAMENTO REJEITANDO TAL CONDENAÇÃO. RACIOCÍNIO DECORRE DA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA, NA MEDIDA EM QUE, SE O MINISTÉRIO PÚBLICO SÓ SERÁ CONDENADO AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM SITUAÇÃO ESPECÍFICA, EM QUE SE COMPROVE A INEQUÍVOCA OCORRÊNCIA DE MÁ-FÉ, A CONTRÁRIO SENSU, CASO NÃO SEJA ESSA A HIPÓTESE, DESCABIDA É A CONDENAÇÃO DA PARTE RÉ NA REFERIDA VERBA. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA QUE PARCIALMENTE SE REFORMA. "

Com o trânsito em julgado, nada mais havendo, dê-se baixa e archive-se.

P.R.I.

Casimiro de Abreu, 23/05/2019.

**Rafael Azevedo Ribeiro Alves - Juiz Titular**

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Rafael Azevedo Ribeiro Alves

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Estado do Rio de Janeiro Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça  
Comarca de Casimiro de Abreu  
Cartório da Vara Única  
Waldemir Heringer da Silva, 600 Sociedade Fluminense CEP: 28860-000 - Centro - Casimiro de Abreu - RJ e-mail:  
cabvuni@tjrj.jus.br

Código de Autenticação: **49GL.K182.9QBF.JKC2**  
Este código pode ser verificado em: [www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br) – Serviços – Validação de documentos

