

---

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA \_\_\_\_\_ VARA DA COMARCA DE QUISSAMÃ -  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**REF. INQUÉRITO CIVIL Nº 027/2017 (MPRJ 2017.00005336)**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, através da 3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE MACAÉ, apresentada pela Promotora de Justiça que esta subscreve, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos artigos 37, 127 e 129, inciso III da Constituição da República e nas Leis nºs 7.347/85 e 8.429/92, perante este D. Juízo, propor

<p style="text-align: center;"><b><u>AÇÃO CIVIL PÚBLICA</u></b> <b><u>PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</u></b></p>
---

em face de:

**LUIZ CARLOS FONSECA LOPES, BRASILEIRO, PRESIDENTE DA CÂMARA À  
ÉPOCA, PORTADOR DA CARTEIRA DE IDENTIDADE Nº 04853369-9, INSCRITO NO  
CPF SOB O Nº 570.442.107-59, RESIDENTE NA RUA DARIO F. C. DA SILVA, 134,**

**CASA 01, VIVENDAS DO CANAL – QUISSAMÃ, RIO DE JANEIRO, CEP: 28.735-000;**

**CARLOS EDUARDO MOREIRA RAMOS, BRASILEIRO, CASADO, CPF Nº.; 617.961.237-49, NASCIDO EM 29/10/1960, RESIDENTE NA RUA JOÃO GONÇALVES BASTOS, Nº. 3, SÃO GERALDO, NOVA FRIBURGO, RIO DE JANEIRO, CEP: 28.630-657;**

**CÂMARA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ, PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO, COM SEDE À AV. FRANCISCO DE ASSIS CARNEIRO DA SILVA Nº 497, CENTRO, QUISSAMÃ-RJ**

**PELOS FATOS E FUNDAMENTOS A SEGUIR DESCRITOS:**

**1. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Em primeiro lugar, vale tecer breves comentários quanto à legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura desta demanda. O *Parquet* é, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição da República, instituição permanente de caráter essencial ao próprio exercício da função jurisdicional, lhe tendo sido confiada a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Entre as muitas atribuições confiadas ao *Parquet* pela Lei Fundamental de 1988, destaca-se a promoção da Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e o conseqüente combate à improbidade administrativa, entre outros interesses difusos e coletivos (CR/88, artigo 129, inciso III).

---

Na esteira do preceito constitucional, foram recepcionadas e seguiram-se diversas regras infraconstitucionais, em especial aquelas contidas nos artigos das Leis nº 7347/1985 e 8.429/92, as quais conferem legitimidade ao Ministério Público para atuar na qualidade de autor em demandas em que se busca o ressarcimento de danos ao Erário e o reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa, com a consequente aplicação das penalidades previstas no diploma legal mais recente.

## **2. DA LEGITIMIDADE PASSIVA**

O primeiro Demandado integra o polo passivo por ter exercido à época dos fatos o cargo de Presidente da Câmara dos Vereadores Municipais de Quissamã, autorizando as contratações das empresas para a prestação dos serviços de festa da posse, ensejando sua responsabilização, uma vez que a realização da festa com dinheiro público e não a simples realização de uma solenidade configura nítido o ato de improbidade administrativa, a ser coibido e punido mediante a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8429/92.

O segundo Demandado, por seu turno, na função de Diretor Administrativo da Câmara Municipal, foi o responsável por solicitar a autorização, ao primeiro Demandado, para contratação de todas as sociedades empresárias que realizaram a festividade da posse e autorização para instauração dos respectivos processos licitatórios, tendo assinado o Termo de Referência relativo a todas as contratações.

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 2º, define agente público nos seguintes termos:

*“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 vínculo, mandato, cargo,*

---

*emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (administração direta, indireta, fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Direito 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)”*

Assim, por adequar-se à condição de agente público, são partes legítimas para figurarem no polo passivo da presente Ação Civil Pública.

Por fim, quanto à Câmara dos Vereadores de Quissamã, há litisconsórcio necessário por conta do que consta no art. 17, §3º, da Lei nº 8.429/92, c/c art. 6º, §3º, da Lei nº 4.717/65, aplicável por conta das regras do microsistema processual coletivo. Afinal, este último dispositivo trata do momento da “contestação” por parte do Ente Público, demonstrando assim ser necessária a inclusão do mesmo no polo passivo.

### **3. DOS FATOS**

Em 09 de março de 2017, no âmbito de atuação da 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Macaé, foi instaurado Inquérito Civil nº 027/2017 (MPRJ nº 2017.00005336), que instrui a presente ação, e que visava apurar irregularidades praticadas na contratação de *buffet*, som e iluminação para realização da posse dos políticos eleitos de Quissamã em 2017.

No curso das investigações, mediante a expedição de ofícios à Casa Legislativa, os fatos narrados na denúncia anônima apresentada à Ouvidoria Geral do Ministério Público restaram comprovados.

---

Nos documentos de fls. 08/17 do autos principais e fls. 02/618 do anexo I, volumes I, II, III e IV constam cópias de todos os processos administrativos referentes à contratação das sociedades empresárias, quais sejam, nºs, 255/2016, 256/2016, 258/2016, 259/2016, 260/2016, 262/2016, celebradas para prestação de serviços na solenidade de posse no ano de 2017, concernente à legislatura de 2017/2020.

Das contratações, seguem transcritos o procedimento, os objetos e valores relativos aos serviços prestados para a cerimônia de posse:

**a) Processo administrativo nº. 255/2016**, fls. 02/121 do Volume I do Anexo I: contratação da empresa Cardim & Cardim Ltda ME para a sonorização, iluminação, incluindo luz cênica e decorativa, na sessão solene de posse dos eleitos no dia 01 de janeiro de 2017, no Complexo Cultural da Fazenda Machadinho, no valor total de R\$ 36.156,00 (trinta e seis mil e cento e cinquenta e seis reais), conforme se verifica na nota de empenho de fl. 109/114; solicitação de autorização para contratação emanada pelo segundo Demandado em fls. 03, em 02/12/16, endereçada ao primeiro Demandado; termo de referência assinada pelo segundo Demandado em fls. 24/27 em 06/12/16; pedido de autorização para instauração de processo licitatório do segundo Demandado ao Presidente da Câmara em fls. 29, em 07/12/16; homologação e adjudicação do objeto em fls. 107 realizado pelo primeiro Demandado, autorizando o empenho em 22/12/16 e a emissão da nota de empenho em 22/12/16, contendo no contrato:

- 04 caixas sub SB 850, 08 caixas acústicas line array
- 01 console digital de 40 canais M7 CL ou similar
- 01 processador DBX Drive Rac 4800
- 01 multicabo de 56 vias
- 01 caixa sub eros 850 woofer para bateria
- 02 caixas sub Eros 850 sidfill, 02 caixas sub RCF 800 sidfill

- 04 amplificadores de potência para o sistema de monitor
  - 04 monitores SM 400
  - 08 garras claw LP
  - 01 men power cabos AC 75 MM, com medição 30 m
  - 40 cabos para microfones, 08 cabos p10 x p10
  - 20 pedestais
  - 06 direct Box
  - 01 microfone AKG D 112, 08 microfones SM 81, 03 microfones 604
  - 02 microfones sem fio T4N SM58, 08 microfones SM 57
  - 01 amplificador para contra baixo, 01 amplificador JCM 900 –  
Guitarra
  - 01 estante para caixa de prato (tipo girafa), maquina de contratempo  
com pedal
  - 08 caixas amplificadas de 600 w
  - 01 notebook
  - 01 console M7 CL ou similar de 40 canais
  - 02 monitores SM 400
  - 02 antenas MSHRE 400/900
  - 02 pedestais
  - 08 cabos XLR, 12 extensões
  - 02 microfones com fio SM 58, 04 microfones sem fio
  - 06 moving 200 beam 7R
  - 04 refletores brut, 16 refletores ACL, 24 refletores LED rgb 3 w
  - 12 refletores PAR foco 5
  - 06 strobo 3000
  - 02 ventiladores
  - 40 cabos XLR
  - 04 treliças 1 m, 04 treliças 2 m, 04 treliças 3 m
  - 03 rack dispaly DIMMER
  - 02 máquinas de fumaça
  - 01 mem power
  - 08 cubos, 100 extensões, 04 bases, 04 talhas, 04 paus para carga,
  - 04 sliver
  - 01 mesa AVOLITE ou similar
  - 20 chicotes com 6 vias
  - 08 elipsonidol de 35 graus
-

- 
- 20 refletores vapores
  - 01 men power
  - 40 refletores PAR 38
  - 20 refletores de LED rgb 3w, 80 extensões
  - 06 cabos energia com caixa com tomada
  - 02 técnicos de sonorização, 02 técnicos de iluminação
  - 01 auxiliar técnico de iluminação, 01 auxiliar técnico de sonorização
  - 06 carregadores

**b) Processo administrativo nº. 256/2016**, fl. 122 do Volume I do Anexo I até fl. 205 do Volume II do Anexo I: a contratação da empresa L.A. Dias da Silva – ME para a locação de tendas para abrigar 1500 pessoas para a solenidade de posse no dia 01 de janeiro de 2017, no Complexo Cultural da Fazenda Machadinho, no valor total de R\$ 42.850,00 (quarenta e dois mil e oitocentos e cinquenta reais), conforme se verifica na nota de empenho de fl. 200; solicitação de autorização para contratação emanada pelo segundo Demandado em fls. 123 em 02/12/16, endereçada ao primeiro Demandado; termo de referência assinada pelo segundo Demandado em fls. 137/138 em 06/12/16; pedido de autorização para instauração de processo licitatório do segundo Demandado ao Presidente da Câmara em fls. 140, em 07/12/16; homologação e adjudicação do objeto em fls. 198 realizado pelo primeiro Demandado, autorizando o empenho em 22/12/16 e a emissão da nota de empenho em 22/12/16, contendo no contrato:

- 05 tendas estilo piramidal com lona branca, calhas, medindo 10x10
- 01 tenda estilo piramidal com lona branca, calhas, medindo 6x6
- 500m de piso de compensado naval
- 500m de carpete grafite ou vermelho
- 08 tablados medindo 2,20x2,20

---

**c) Processo administrativo nº. 258/2016**, fl. 206 do Volume II do Anexo I até fl. 323 do Volume II do Anexo I: a contratação da empresa Espaço Lazer Comércio e Serviços Ltda - ME para a decoração da solenidade de posse no dia 01 de janeiro de 2017, no Complexo Cultural da Fazenda Machadinha, no valor total de R\$ 35.975,00 (trinta e cinco mil e novecentos e setenta e cinco reais) , conforme se verifica na nota de empenho de fl. 313/314; solicitação de autorização para contratação emanada pelo segundo Demandado em fls. 207 em 02/12/16, endereçada ao primeiro Demandado; termo de referência assinada pelo segundo Demandado em fls. 226/227 em 06/12/16; pedido de autorização para instauração de processo licitatório do segundo Demandado ao Presidente da Câmara em fls. 229, em 08/12/16; autorização de empenho do primeiro demandado em 22/12/16, conforme fl. 311; ordem de serviço assinada em 22/12/16 pelo primeiro demandado em fl. 315, contendo no contrato:

- 01 arranjo comprido para mesa da solenidade
- 01 arranjo para recepção do evento
- 1500 cadeiras de madeira rústica
- 15 cadeiras kayabi para autoridades da mesa
- 01 púlpito rústico
- 01 toalha brocada clara
- 04 imperiais para decoração do local
- 02 arranjos de flores imperiais da entrada do evento
- 02 arranjos de flores que ficam em cada lado da mesa das autoridades
- 01 vaso grande para arranjos da mesa de entrada da recepção
- 04 arranjos de flores para os lounges de entrada
- 01 mesa grande redonda rústica para recepção
- 01 mesa redonda rústica para assinatura das autoridades que tomarão posse
- 04 conjuntos de sofá de 02 e 03 lugares
- 02 mesas de centro para lounges
- 04 mesas de canto para lounges

- 
- 02 pufs napoli 1,50 de largura
  - 03 tapetes peças
  - 03 tapetes peludos
  - 250m de tecidos voil branco de 3m de largura para forração das tendas das solenidades
  - 01 decorador, 02 ajudantes e 03 carregadores

**d) Processo administrativo nº. 259/2016**, fl. 324 do Volume II do Anexo I até fl. 445 do Volume III do Anexo I: a contratação da empresa Robson N. Oliveira Dutra Buffet para a realização de coquetel para aproximadamente 1.500 (um mil e quinhentas) pessoas na Câmara Municipal de Quissamã, após a sessão solene de posse no dia 01 de janeiro de 2017, no valor total de R\$ 62.638,00 (sessenta e dois mil e seiscentos e trinta e oito reais), conforme nota de empenho constante em fl. 436 assinada pelo primeiro Demandado; solicitação de autorização para contratação emanada pelo segundo Demandado em fls. 325 em 02/12/16, endereçada ao primeiro Demandado; termo de referência assinada pelo segundo Demandado em fls. 349/350 em 06/12/16; pedido de autorização para instauração de processo licitatório do segundo Demandado ao Presidente da Câmara em fls. 352, em 08/12/16; homologação e adjudicação do objeto em fls. 434/435 realizado pelo primeiro Demandado, autorizando o empenho em 22/12/16 e a emissão da nota de empenho em 22/12/16, contendo no contrato

- 20.000 salgados fritos e assados, sendo folhados de bacalhau, folhados de camarão, folhados de frango, folhados de salmão, folhados de abacaxi com bacon, folhados de fios de ovos com cereja, pastel de forno de palmito e alecrim, pastel de forno de frango, empada de camarão, empada de queijo, esfirra de frango com catupiry, bolinha de queijo, bolinha de bacalhau, camarão empanado e catupiry, coxinha de frango com catupiry, croquete de milho com catupiry, quibe recheado com carne e castanha, risole de camarão e catupiry, risole de carne com catupiry, risole de quatro queijos e filezinho.

- 
- 80 bandejas de frios, com queijos variados, mussarela, presuntos variados, salaminhos variados
  - 1200 coquetéis de frutas variados sem álcool
  - 70 garrafas de refrigerante light de 2l
  - 140 garrafas de refrigerante de 2l
  - 200 garrafas de água mineral de 1,5l
  - 180 caixas de gelo
  - 03 maitres
  - 06 cozinheiros
  - 08 auxiliares de cozinha
  - 50 garçons
  - 06 copeiros

**e) Processo administrativo nº. 260/2016**, fl. 446 do Volume III do Anexo I até fl. 558 do Volume III do Anexo I: a contratação da empresa PCP Equipamentos Elétricos Ltda- ME para a locação de geradores e iluminação de toda a área do Complexo Machadinho, dos prédios históricos e da área de estacionamento, para a solenidade de posse no dia 01 de janeiro de 2017, no valor total de R\$ 23.590,52 (vinte e três mil e quinhentos e noventa reais e cinquenta e dois centavos), conforme nota de empenho de fls. 547, assinada pelo primeiro Demandado; solicitação de autorização para contratação emanada pelo segundo Demandado em fls. 447 em 02/12/16, endereçada ao primeiro Demandado; termo de referência assinada pelo segundo Demandado em fls. 475/477 em 07/12/16; pedido de autorização para instauração de processo licitatório do segundo Demandado ao Presidente da Câmara em fls. 479, em 15/12/16; homologação e adjudicação do objeto em fls. 544/546 realizado pelo primeiro Demandado, autorizando o empenho em 28/12/16 e a emissão da nota de empenho em 28/12/16, contendo no contrato

- poste circular com 9 metros;
- cruzeta;
- mão francesa

- 
- cela;
  - parafuso de 150, 125, 75 mm;
  - cinta completa de 210, 170, 150 mm;
  - cabo de 50, 35, 10 mm;
  - fio de 6 mm e fio paralelo de 4 e 2,5 mm;
  - cabo de pp de 6 mm;
  - refletores de 2.000 w e 400 w;
  - reator de 2.000 w e 400 w;
  - lâmpada mista e bocal;
  - conector perfurante;
  - disjuntor trifásico de 50, 100, 175 e 250 A;
  - disjuntor bifásico de 50 A;
  - fita isolante rolo de 20 mts
  - caminhão munck 12 toneladas (montagem e desmontagem)
  - carro apoio com motorista de plantão
  - eletricista montador
  - ajudante

**f) Processo administrativo nº. 262/2016**, fl. 559 do Volume III do Anexo I até fl. 618 do Volume IV do Anexo I: Apresentação da Banda Vibe Mix (Inchalá Produções e Eventos Culturais Ltda) no dia 01 de janeiro de 2017, após a realização da sessão solene de posse dos vereadores, Prefeita e Vice-Prefeito, a ser realizada pela Casa Legislativa no Complexo Cultural Fazenda Machadinha, no valor de R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais), conforme nota de empenho de fl. 599; solicitação de autorização para realização de processo licitatório por inexigibilidade, fl. 560, emanada pelo segundo Demandado em 02/12/16, endereçada ao primeiro Demandado; termo de referência assinada pelo segundo Demandado em fls. 587 em 06/12/16; autorização de emissão de nota de empenho do primeiro Demandado em 26/12/2016, em fls. 598; contrato em fls. 600/603.

---

Assim, totalizando o valor de R\$ 210.709,52 (duzentos e dez mil, setecentos e nove reais e cinquenta e dois centavos), que atualizado soma o montante de **R\$ 240.102,03 (duzentos e quarenta mil, cento e dois reais e três centavos)** para a contratação de empresas para a realização da solenidade de posse dos vereadores, prefeita e vice-prefeito de Quissamã.

Insta salientar que foram realizados processos licitatórios para a contratação das empresas.

Muito embora não tenha sido possível analisar a economicidade dos contratos realizados por ocasião da solenidade de posse dos agentes políticos acima mencionados, sendo certo que tal evento ocorreu em local público, indubitável o caráter ímprobo do ato no que toca à ofensa aos princípios administrativos, causador de prejuízo ao erário.

Isto é, a aparência de legalidade da licitação sobre o fato examinado constitui tema que ultrapassa a mera legalidade, existindo, na verdade, um desvio de finalidade na contratação realizada.

Claro que para a realização da solenidade da posse haverá um gasto público. A solenidade é ato administrativo necessário ao exercício da atividade legislativa e executiva, não existindo óbice para a sua realização. O que não é cabível é valer-se de tal fato para realizar uma verdadeira festa para os vereadores, prefeita, vice-prefeito e seus convidados.

**Observa-se ainda que foi contratado coquetel a ser realizado à parte na Câmara Municipal de Quissamã, local diverso da sessão solene.** Destaque-se também a contratação de um show da Banda Vibe Mix para a solenidade na Fazenda Machadinho.

**Ainda que sejam necessários gastos para a realização da solenidade, incontestemente o desvio de finalidade, pois, ao final, foi custeada uma festa com dinheiro público e não uma simples cerimônia de posse.**

---

**Além do desvio de finalidade, o ato violou os princípios da impessoalidade e da moralidade pública. Dessa forma, incorreram os demandados em atos de improbidade administrativa, previstos na Lei nº. 8.429/92.**

#### **4. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO**

O texto constitucional esculpiu como princípios basilares da Administração Pública, com a obrigatoriedade de sua observância, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Expresso está 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 (...)”.

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 4º, reforça a determinação constitucional do dever de observância dos cinco princípios fundamentais da Administração Pública, e torna ato de improbidade administrativa a sua inobservância. A Lei estabeleceu ainda os casos de improbidade administrativa, além da responsabilidade dos agentes que a praticarem.

Pretendeu-se normatizar as penalidades dos agentes públicos, na qualidade de gestores públicos, de forma que não façam irregular uso da máquina administrativa, em detrimento dela, causando-lhe prejuízos.

---

No estudo da mencionada lei, verifica-se que o legislador apontou, exemplificativamente, três tipos de improbidade: as que acarretam enriquecimento ilícito, as que causam prejuízo ao Erário e as que ferem os princípios administrativos.

Assinala Marino Pazzaglini Filho e outros:

*"De 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 art. 37, caput da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), independentemente da geração de efetivo prejuízo ao erário.*

*O diploma legal em tela divide e define, exemplificativamente, os atos de improbidade administrativa em três categorias:*

- os efetivamente lesivos ao erário (art. 10);*
- os que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º) acarretem ou não danos ao erário;*
- os que atentem contra os princípios da Administração (art. 11) acarretem ou não lesão ao erário ou enriquecimento ilícito.*

O *caput* do artigo 11 da Lei 8.429/92 é bem claro quando diz que constitui ato de improbidade administrativa todo ato que atente contra os princípios da administração pública, bem como qualquer ação ou omissão que viole os deveres de imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Vale lembrar a lição do mestre Bandeira de Mello:

*"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais,*

---

---

*contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura neles esforçada” (“Elementos de Direito Administrativo”; ed. Revista dos Tribunais).*

Todos os agentes públicos, sejam ou não investidos em cargos de natureza política, estão obrigados a velar pela estrita observância dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública. Tais princípios constituem mandamentos normativos nucleares e superiores do sistema jurídico, que orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas.

No caso ora em análise, é nítida a violação aos princípios constitucionais da Administração Pública, e por consequência causando prejuízo ao erário, conforme análise a seguir:

- **Da Ofensa aos Princípios Administrativos**

Com o escopo de criar contornos bem definidos e a orientar o Administrador, o ordenamento pátrio elenca vários princípios a serem observados no momento da atuação do Poder Público.

Nesse sentido, repita-se, a Constituição Federal, em seu artigo 37, previu expressamente a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Outros princípios, entretanto, foram merecedores de igual consagração constitucional, por constarem expressamente da Lei Maior, embora não mencionados no supracitado dispositivo constitucional, por estarem abrigados como consequência lógica dos aludidos princípios, ou por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito.

---

De acordo com os elementos colhidos durante o Inquérito Civil que instrui a presente ação, o ato ora impugnado se adequa à modalidade de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8429/92, art. 11, pois violou os princípios da Supremacia do Interesse Público (1), da Impessoalidade (2), da Moralidade (3), da Proporcionalidade (4). Vejamos a seguir.

O **Princípio da Supremacia do Interesse Público** é um dos princípios basilares no trato das relações administrativas, ainda que não expressamente previsto nos textos normativos. Ou seja, impõe-se a necessidade de sobrepor o interesse público aos interesses particulares.

Nessa esteira, há doutrina pacífica sobre o tema:

*“A **supremacia do interesse público sobre o privado**, também chamada simplesmente de **princípio do interesse público ou da finalidade pública**, **princípio implícito na atual ordem jurídica**, **significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais**, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. A outorga dos citados poderes projeta a Administração Pública a uma **posição de superioridade** diante do particular. Trata-se de uma regra inerente a qualquer grupo social: os interesses do grupo devem prevalecer sobre os dos indivíduos que o compõem. Essa é uma condição para a própria subsistência do grupo social”<sup>1</sup>.*

Destaca-se que o conceito de interesse público deve ser verificado pelo Administrador diante do caso concreto, tendo, todavia, que ser analisada a finalidade que a Administração busca atingir com o seu atuar. Ou seja, o agente

---

<sup>1</sup> Alexandre Mazza. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2018.

---

não pode privilegiar o seu interesse pessoal ou o interesse de particulares, sob pena de prejudicar a coletividade em prol de determinados indivíduos.

No caso em tela, os réus agiram com toda evidência em desconformidade com o princípio em comento. Isso porque, ao contratar serviços para a realização da solenidade de posse dos agentes políticos, realizou uma verdadeira festa. Tal evento, nitidamente de grande monta, priorizou o interesse particular dos envolvidos em detrimento do restante da população local, carecedora de políticas públicas e serviços de qualidade no Município, para os quais devem ser destinadas as verbas públicas.

Mister destacar que, ainda que haja margem de discricionariedade permitida em algumas condutas dos administradores, devem ser observados limites legais e principiológicos. Portanto, mesmo os atos discricionários não podem se afastar do interesse público, o que, incontestavelmente ocorreu no caso em discussão. Nesse sentido são os julgados abaixo colacionados:

*“Apelação Cível. Ação civil pública. Município de Nova Iguaçu. Associação Estadual de Município do Estado do Rio de Janeiro. AEMERJ. Sentença de parcial procedência dos pedidos. Inconformismo dos réus. Entendimento desta Relatora quanto à reforma da r. sentença guerreada. Ação civil pública. Imprescritibilidade. Orientação do Superior Tribunal de Justiça e seguido por esta E. Corte no sentido que a ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário é imprescritível, mesmo se cumulada com a ação de improbidade administrativa (art. 37, § 5º, da CF). Contribuições associativas municipais. Legalidade. Inocorrência de dano ao erário. Existência de entidade que represente os interesses dos municípios. Legalidade. Informativo nº 381, do STJ e comando do artigo 37, §5º da CRFB/88. Pagamentos realizados para a ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - AEMERJ, que não constituem ilegalidade ou*

---

*improbidade administrativa, mesmo ausente lei específica autorizativa, não fere o ordenamento jurídico. **Princípio da discricionariedade. Municipalidade tem liberdade para, com A FINALIDADE DE ASSEGURAR O INTERESSE PÚBLICO, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias.** Não caracterização de enriquecimento ilícito por parte da referida associação, bem como, não pode ser evidenciado qualquer descumprimento a princípios administrativos, haja vista que o Município, ora réu, tem o direito de se associar para melhor gerir a municipalidade através de políticas sociais na qual a entidade, ora ré, venha a fomentar estes recursos. Sentença que se reforma. Improcedência dos pedidos. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. PROVIMENTO AOS APELOS para reformar a sentença guerreada e julgar improcedente o pleito autoral (TJRJ; Ap. 0113822-28.2012.8.19.0038; Desembargadora Conceição Aparecida Mousnier Teixeira De Guimarães Pena - Julgamento: 28/03/2018 - Vigésima Câmara Cível.” (grifo nosso).*

*“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. FRAUDE A LICITAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. INQUÉRITO CIVIL QUE APONTA SUPERFATURAMENTO DE VALORES, AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO, AMPLIAÇÃO DA OBRA SEM ADITAMENTO AO CONTRATO, ALÉM DO FATO DE AS EMPRESAS FINALISTAS PERTENCEREM À MESMA PESSOA. IRREGULARIDADES TAMBÉM APONTADAS PELO TCE. SENTENÇA QUE CONDENA OS RÉUS E O ORA APELANTE (EX-PREFEITO) A SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS E A PROIBIÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO PELO PRAZO DE 05 ANOS, NOS TERMOS DO ARTIGO 12 DA LEI DE REGÊNCIA. - A investidura no exercício de função pública gera comprometimento individual com o aparato estatal, responsabilizando-se o agente público pela conduta adotada no desempenho das atividades administrativas. - **Aquele que administra a coisa pública interpreta e densifica a lei, fazendo valer a legalidade. Assim, toda atuação administrativa deve ser parametrizada pela lei e pelo interesse público. É indubitoso que***

---

**o administrador pode agir, em determinados casos, sensibilizado por juízos de conveniência e oportunidade. Todavia, excepcional discricionariedade sempre estará limitada pelas imposições republicanas exteriorizadas sob a forma de princípios e regras, já que o administrador não escapa da sombra da lei.** A vinculatividade e discricionariedade não passam, no fundo, de graus diversos de impregnação legal dos atos administrativos. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (TJRJ; Ap. 0008575-70.2009.8.19.0068; Desembargadora Flávia Romano De Rezende - Julgamento: 07/02/2018 - Décima Sétima Câmara Cível.”( grifo nosso).

Além disso, inquestionável o desrespeito ao **Princípio da Impessoalidade**, uma vez que não se admite que o administrador atue de acordo com preferências e interesses próprios, mas, ao contrário, deve ele se agir em nome de toda a coletividade.

Sobre o aludido princípio, lecionam os doutrinadores:

*“Em suma, segundo essa primeira acepção da impessoalidade, os fins públicos, na forma estabelecida em lei, de maneira expressa ou implícita, devem ser perseguidos independentemente da pessoa que exerce a função pública. É por conta desse raciocínio que alguns autores enxergam implicitamente inserido no princípio da impessoalidade o princípio da finalidade.*

*Se eventualmente o agente público pratica o ato administrativo sem interesse público, visando unicamente satisfazer a interesse privado, o ato sofrerá desvio de finalidade, podendo por isso vir a ser invalidado. A segunda faceta do princípio da impessoalidade traz o foco da análise para o administrado. Não importa a pessoa que está se relacionando com a administração, o tratamento deve sempre ser isonômico. Não pode ser aplicada a odiosa frase: ‘aos amigos tudo, aos inimigos a lei’. A lei é para todos, não consistindo em um*

---

*meio à disposição da autoridade para a concessão de privilégios ou realização de perseguições”<sup>2</sup>.*

Logo, considerando que os réus autorizaram uma verdadeira festa, sem objetivar a finalidade pública, vide acima exposto, ofendeu também o princípio da impessoalidade.

Outrossim, o **Princípio da Moralidade** administrativa consiste na imposição ao administrador de agir de acordo com a ética, a honestidade e a boa-fé na execução de seus atos. Assim, a moralidade pode ser analisada a partir do confronto dos meios utilizados em relação aos objetivos almejados pelo ato.

Diante de sua estatura constitucional, o princípio em questão apresenta-se como pressuposto de validade dos atos administrativo, como nos ensina Hely Lopes Meirelles:

*“À luz dessas ideias, tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais e desonestos, como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido pelo zelo profissional invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda. Em ambos os casos, os seus atos são infiéis à ideia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum”<sup>3</sup>.*

Basta observar os fatos narrados no tópico anterior e analisar os elementos coligidos aos autos do IC para constatar que houve nítida ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

---

<sup>2</sup> Direito Administrativo. São Paulo: Editora Método, 2018.

<sup>3</sup> Elementos de Direito Administrativo. Editora Revista dos Tribunais.

---

Não se pode olvidar, nesse ponto, que ocorreu claro desvio de finalidade quando da realização do evento em comento. Assim, vale dizer que o desvio de finalidade caracteriza uma afronta direta ao princípio da moralidade administrativa:

“O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem, p. ex., quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública mas visando, na realidade, a satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer algum particular com a subsequente transferência do bem expropriado; ou quando outorga uma permissão sem interesse coletivo; quando classifica um concorrente por favoritismo, sem atender aos fins objetivados pela licitação; ou, ainda, quando adquire tipo de veículo com características incompatíveis com a natureza do serviço a que se destinava.” MEIRELLES (2014, p. 119)

O desvio de finalidade ou desvio de poder se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência. Assim, ao realizar os procedimentos licitatórios para a cerimônia de solenidade, contratando show, decoração, iluminação e demais serviços a valores exorbitantes, bem como *buffet* na Câmara Municipal de Quissamã, resultaram estes em gastos totalmente desnecessários, em prol de realização de uma festa, caracterizando desvio de finalidade.

Dessa forma, a conduta dos réus, ao firmarem os contratos em comento, mostrou-se completamente dissociada do interesse público, destituída de honestidade, lealdade, retidão e probidade.

---

Ademais, não bastasse a ação de autorizar e contratar serviço para a realização de evento luxuoso, resta inegável a falta de zelo com o dinheiro público, quando se notam os altos gastos com a realização do evento. Certo é que tal prática não é considerada parte de uma boa administração, existindo malversação das verbas públicas.

Por fim, importante mencionar que o **Princípio da Proporcionalidade e razoabilidade** tem três elementos ou subprincípios: a) adequação: o ato administrativo deve ser efetivamente capaz de atingir os objetivos pretendidos; b) necessidade: o ato administrativo utilizado deve ser, de todos os meios existentes, o menos restritivo aos direitos individuais; c) proporcionalidade em sentido estrito: deve haver uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

A norma principiológica propõe vedar não só o excesso (exagerada utilização de meios em relação ao objetivo almejado), mas também a insuficiência de proteção (os meios utilizados estão aquém do necessário para alcançar a finalidade do ato).

No caso em tela, não há dúvidas de que o evento, o qual inicialmente seria uma mera solenidade de posse dos agentes políticos da cidade de Quissamã, tornou-se uma festa de grandes proporções, havendo, inclusive contratação de show e *buffet* sofisticado.

Nesse aspecto, vale mencionar doutrina acerca da discricionariedade do ato administrativo, sendo certo que existem limitações para a atuação do Administrador:

---

*“discricionariedade é liberdade dentro da lei, nos limites da norma legal, e pode ser definida como: ‘A margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados nos sistema legal’”.*<sup>4</sup>

Diante de tal poder estatal, o princípio da proporcionalidade visa compatibilizar os meios aos fins desejados, entre as medidas utilizadas e a sua finalidade, limitando a discricionariedade administrativa.

Nesse sentido, inquestionável a desproporcionalidade da conduta adotada pelos demandados, os quais foram responsáveis por 06 (seis) contratações, de diversos setores, para promover um evento de grande monta que era claramente incompatível com uma simples solenidade de posse.

- **Do Dano ao Erário**

Da análise, constatando-se ofensa aos princípios que regem a administração pública, sobretudo aos da supremacia do interesse público, da impessoalidade, da moralidade administrativa e da proporcionalidade, decorre como consequência lógica, fática e jurídica o prejuízo ao erário, o qual deve ser integralmente ressarcido.

O ordenamento jurídico traz hipóteses acerca da existência da presunção de lesividade ao patrimônio público. Dessa forma, ainda que não haja o dano patrimonial, o ato improprio praticado já acarretaria uma lesividade ao Erário.

---

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 368-370

Nesse sentido, vale transcrever o julgado abaixo:

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **EMPREGO DE DINHEIRO PÚBLICO EM FESTA COMEMORATIVA DOS VEREADORES E SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE DUAS BARRAS**. APURAÇÃO EM INQUÉRITO CIVIL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA CUJO ARGUMENTO SERIA A NECESSIDADE DA CARACTERIZAÇÃO DA MÁ-FÉ. CONDUTA DO AGENTE QUE NÃO IMPÕE A GRAVIDADE DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE, A DESPEITO DO RECONHECIMENTO DA IMORALIDADE DA CONDUTA. RECURSO DO PARQUET. REFORMA DA SENTENÇA QUE SE IMPÕE. **Pedido da ação que se restringe ao ressarcimento dos valores gastos ao arrepio do interesse público**. Prescrição da possibilidade de aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade. Reconhecimento pelo administrador público de que a realização de festividades, com a utilização de verba pública é prática comum naquela localidade. **Configurada afronta aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Ressarcimento dos valores que é consectário lógico de sua malversação**. RECURSO CONHECIDO AO QUAL SE CONCEDE PROVIMENTO (TJRJ, Ap Cível n° 0000792-11.2008.8.19.0020; Desembargadora Maria Regina Nova; Julgamento: 05/07/2011).*

Ao ser caracterizado como ato ímprobo, necessária ser faz a indenização dos valores despendidos na realização da cerimônia de posse, pois o dano ao erário encontra-se devidamente caracterizado pela ofensa aos princípios administrativos.

---

Conclui-se, portanto, que não bastasse a violação dos princípios que devem reger a atividade estatal, as condutas praticadas também configuram ato lesivo ao patrimônio público, descrito no artigo 10, *caput* da Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*:

*“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: (...)”*

Salienta-se que não podem os réus socorrerem-se da boa-fé, uma vez que realizaram os processos de licitação de forma livre e consciente, sabendo do desvio de finalidade das contratações já citadas, o que demonstra sua clara intenção de violar o ordenamento jurídico vigente, ainda que tentem se respaldar em festas de posses semelhantes no passado, o que em verdade demonstraria que durante anos utilizou-se na cidade de dinheiro público para realização de atos em claro desvio de finalidade. Este argumento deve ser tido inclusive como vergonhoso, e não como argumento defensivo.

E, ainda, diante do desvio de finalidade, ao terem contratado os serviços para uma festa, as condutas dos réus implicaram em dilapidação e malversação do patrimônio público e, ao mesmo tempo, impediram a concretização de serviços essenciais para toda a população de Quissamã.

E, da narração dos fatos, comprovados pela prova documental já produzida nos autos do inquérito civil, demonstra, à saciedade, a infração ao princípio da moralidade administrativa, uma vez que a atuação dos demandados se mostrou incompatível com o interesse público, destituída de honestidade, lealdade, retidão e probidade.

---

Por todo exposto, agiram os demandados de forma contrária ao ordenamento jurídico, de forma que suas condutas são compatíveis integralmente àquelas definidas na Lei nº 8.429/92.

Assim, praticaram os Demandados atos de improbidade administrativa que causaram lesão ao erário, nos termos do artigo 10, caput, da referida Lei, atentando também contra os princípios da administração pública, previstos no artigo 11, *caput* e inciso I, da Lei n.º 8.429/92, razão pela qual devem ser condenados nas penas previstas no artigo 12, II e III, da mesma lei, cabendo ao Poder Judiciário aplicar as sanções adequadas para responsabilização dos demandados.

#### 5. DO DANO MORAL COLETIVO

Finda a exposição supra, cumpre expor a V. Exa. as razões que justificam a condenação dos demandados à compensação pelos danos morais coletivos ocasionados. Para tanto, cumpre demonstrar, nas linhas que se seguem, (i) a conceituação do instituto, (ii) a provocação, pelas condutas trazidas à baila, do dever jurídico de indenizar – nexo de causalidade.

Inicialmente, é oportuno lembrar que já há algum tempo vem sendo aceita, em nosso ordenamento jurídico, a ideia de dano moral coletivo, amparando-se no microssistema coletivo e na própria definição do instituto. A propósito, cumpre invocar a doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

---

“No campo dos interesses difusos, a indenizabilidade do dano moral se vê expressamente admitida pelo art. 1º da Lei da Ação Civil Pública, com a redação dada pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 (...). Antes mesmo da referida alteração legislativa, a matéria já encontrava expressa previsão no art. 6º, VI, do CDC. Evidentemente ‘se o indivíduo pode ser vítima de dano moral, não há por que não possa sê-lo a coletividade. Assim, pode-se afirmar que o **dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção de fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial**”<sup>5</sup>.

Não se desconhece a posição no sentido da negativa da indenizabilidade dos danos morais difusos por uma suposta incompatibilidade do dano moral com a ideia de transindividualidade e do padrão de indivisibilidade da ofensa e da reparação da lesão. Conforme sustenta GAJARDONI<sup>6</sup>, porém,

Essa posição peca por apresentar uma visão completamente individualista (civilista) do fenômeno. Além de reincidir no erro de considerar estritamente individuais os direitos e interesses individuais homogêneos – admitindo indenização por danos morais, apenas, quando haja ofensa a eles -, relacionar a ocorrência dos danos morais, unicamente, aos direitos da personalidade, fazia sentido na origem da discussão da indenizabilidade das ofensas à moral. Mas

---

<sup>5</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco, pp. 843-844, grifamos)

<sup>6</sup> (Coord.) ZANETTI, Hermes. Processo Coletivo. Juspodivm, 2016. Coleção Repercussões do Novo CPC, v.8. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca. O processo coletivo refém do individualismo, p. 153

---

não tem mais o mínimo sentido em pleno século XXI, especialmente se o tema é debatido no âmbito da tutela dos interesses metaindividuais.

A hipótese dos autos apresentada deixa clara a extensão da violação à moralidade pública. Assim, além do integral ressarcimento pelos danos materiais contabilmente demonstrados ao patrimônio público, é imprescindível que se busque uma **compensação** pelos danos morais difusos oriundos da conduta ímproba dos réus que implicaram na dilapidação do patrimônio, o que, por sua vez, impediu a concretização de diversas políticas públicas essenciais em virtude da **malversação das verbas públicas**.

No caso em tela, é evidente que a moral pública foi vilipendiada pela conduta. Cumpre, pois, mais uma vez, trazer ao cenário os esclarecimentos doutrinários que demonstram, por uma mera subsunção de fatos, estar caracterizado dano moral coletivo:

Temos como indubitosa, deste modo, não só em razão dos sólidos fundamentos jurisprudenciais e doutrinários acima referidos, como também, e sobretudo, em razão da expressa previsão legal, a possibilidade de formulação de pedido indenizatório de tal natureza, sozinho ou cumulado ao ressarcimento de danos materiais, se existentes, conclusão que se vê confirmada se considerarmos que o conceito de 'patrimônio público' não se confunde com o de 'erário'. Também pela própria Lei de Improbidade, cujo art. 12, ao aludir ao 'ressarcimento integral do dano', não distingue entre dano material e moral<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Ob cit., p. 844

---

Registre-se, por oportuno, que o art. 6º, VI, da Lei nº 8.078/90, aplicável à luz do microsistema de tutela coletiva, impõe a efetiva reparação dos danos, sejam eles de natureza material ou moral.

Feita essa observação, é de se transcrever ainda a continuidade das preciosas lições iniciadas acima:

Isto significa que, em todas as hipóteses, a improbidade administrativa ensejará um dano moral ao ente público lesado? Qual o critério a ser adotado quanto à identificação de tal dano? Cremos que em duas vertentes pode a matéria ser encarada. A primeira, sob o prisma da denominada honra objetiva, relativamente àquelas condutas que, recebendo o timbre da improbidade, abalam a credibilidade ostentada pela pessoa jurídica de direito público junto a possíveis investidores, acarretando-lhe prejuízos patrimoniais (...). **Ainda sob o enfoque da honra objetiva, tem-se aquelas condutas que, causando, ou não, dano ao erário (arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade), contribuem fundamentamente para o descrédito das instituições públicas, do Estado junto à sociedade, esmaecendo o vínculo de confiança que deve existir entre ela e os exercentes do poder político, degenerando-o entre os indivíduos, sobretudo entre os menos favorecidos economicamente, o nefando sentimento de impunidade e de injustiça social. Aviltando, enfim, o próprio sentimento de cidadania. Detectada tal característica do atuar ímprobo, vale dizer, a sua elevada repercussão negativa no meio social – para o que concorrerá não só a magnitude da lesão mas também a própria relevância política do agente ímprobo e o grau de confiança nele depositada pelo povo – deve-se reconhecer o dano moral difuso.** Numa segunda perspectiva, a da denominada honra subjetiva, a análise do dano moral, de sua ocorrência, deve ser deslocada para o plano da coletividade, isto em razão da óbvia impossibilidade de a pessoa jurídica de direito público suportar ‘dores físicas ou morais’. O foco, aqui, será voltado à detecção de estados de comoção deflagrados no meio social pelo

---

atuar ímprobo (dano moral coletivo), devendo-se, para tanto, identificar a natureza do bem lesado e a dimensão do prejuízo suportado pela coletividade<sup>8</sup>.

Cumprida ainda assinalar que a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha, considera extremamente importante a observação deste princípio (da moralidade) para que seja realizada justiça<sup>9</sup>:

(...) a moralidade administrativa não é uma questão que interessa prioritariamente ao administrador público: **mais que a este, interessa ela prioritariamente ao cidadão, a toda a sociedade.** A ruptura ou afronta a este princípio, que transpareça em qualquer comportamento público, **agrider o sentimento de Justiça de um povo e coloca sob o brasão da desconfiança** não apenas o ato praticado pelo agente, e que configure um comportamento imoral, mas a Administração Pública e o próprio Estado, que se vê questionado em sua própria justificativa. (grifos nossos)

Resta evidenciada, pois, a existência dos pressupostos de existência de um dever jurídico de indenizar. Afinal, há entre as condutas dos demandados, e os danos supracitados, evidente liame de causalidade. Além disso, a incidência do microsistema de tutela coletiva tornaria dispensável a aferição de culpa, mas em concreto o que se vê é o dolo, a má-fé evidente dos envolvidos.

Logo, descumpridos os deveres jurídicos apresentados, e à luz da lesão à moral pública, restam aos réus a obrigação de uma compensação por suas práticas.

---

<sup>8</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Ob cit., pp. 844-845, grifamos

<sup>9</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p.191.

---

É pertinente destacar ainda que a posição ora defendida encontra firme respaldo jurisprudencial. Confira-se:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICITAÇÃO FRAUDULENTA. DANOS MATERIAIS E MORAIS. CABIMENTO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. FIXAÇÃO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. CF, ART. 37, § 5º. IMPRESCRITIBILIDADE. I – A orientação jurisprudencial já sedimentada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que, à luz do que dispõe o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, é imprescritível a pretensão de ressarcimento de prejuízo causado ao erário, como no caso. Prejudicial de prescrição que se rejeita. II – **O uso de meios ardilosos, em procedimento licitatório, buscando, além da utilização indevida de modalidade distinta daquela legalmente prevista, caracteriza fraude à licitação, por afronta à legislação de regência, do que resulta o dever de indenizar os danos materiais e morais coletivos daí decorrentes.** III – Na hipótese dos autos, a burla aos procedimentos licitatórios instaurados no âmbito do Município de Rolim de Moura/RO, para fins de realização de obras e serviços de engenharia, no período apontado na inicial, revela-se pela prática corriqueira de fracionamento indevido de procedimentos licitatórios, buscando, além da utilização indevida da modalidade de licitação, o direcionamento do objeto licitado para um determinado grupo empresarial, constituído, de fato, pelo gestor público responsável pela realização dos certames. Precedente do STF/Pleno na Ação Penal 565 – Rondônia. Rel. Min. Cármen Lúcia – Julgado em 08/08/2013. IV – Na inteligência jurisprudencial do colendo Superior Tribunal de Justiça, o desprezo ao regular procedimento licitatório, além de ilegal, acarreta dano, porque a ausência de concorrência obsta a escolha da proposta mais favorável dos possíveis licitantes habilitados a contratar. Desnecessário comprovar superfaturamento para que haja prejuízo, sendo certo que sua eventual constatação apenas torna mais grave a imoralidade e pode acarretar, em tese, enriquecimento ilícito”. (REsp 1130318/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/04/2010, DJe de

---

27/04/2011). V – O dano material, em casos que tais, deve corresponder ao montante do valor das licitações realizadas em tais condições – R\$ 1.565.762,89 (um milhão e quinhentos e sessenta e cinco mil e setecentos e sessenta e dois reais e oitenta e nove centavos). VI – **A orientação jurisprudencial já sedimentada no âmbito de nossos tribunais firmou-se, no sentido de que “a possibilidade de indenização por dano moral está prevista no art. 5º, inciso V, da Constituição Federal, não havendo restrição da violação à esfera individual. A evolução da sociedade e da legislação têm levado a doutrina e a jurisprudência a entender que, quando são atingidos valores e interesses fundamentais de um grupo, não há como negar a essa coletividade a defesa do seu patrimônio imaterial” e de que “o dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa” (REsp 1397870/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2014, DJe 10/12/2014).** VII – No caso em exame, **comprovados o nexo de causalidade e o evento danoso, resultante da prática de atos ilícitos (fraude na realização de procedimentos licitatórios), resta caracterizado o dano moral coletivo, do que resulta o dever de indenizar, nos termos do referido dispositivo constitucional.** VIII – Relativamente à fixação do valor da indenização por danos morais coletivos, cumpre verificar que inexistente parâmetro legal definido para o seu arbitramento, devendo ser quantificado segundo os critérios de proporcionalidade, moderação e razoabilidade, submetidos ao prudente arbítrio judicial, com observância das peculiaridades inerentes aos fatos e circunstâncias que envolvem o caso concreto, bem assim em consonância com a função sancionatória e pedagógica da reparação. Dessa forma, reputa-se razoável, na espécie, a fixação do seu valor em montante correspondente a 25% (vinte e cinco) da quantia

---

---

arbitrada, a título de danos materiais, dadas as circunstâncias em que foi causado o dano noticiado nos autos e a sua repercussão no seio das comunidades atingidas e da sociedade como um todo, a ser revertido ao fundo previsto no art. 13 da Lei nº. 7.347/85. IX – Apelações desprovidas. Sentença confirmada (TRF1, 5ª Turma, Apelação nº 2008.41.01.002610-8/RO, Rel. Des. Souza Prudente, julgado em 15/04/2015, grifamos)

Em arremate, é necessário destacar que a reparação por danos morais coletivos impostos aos demandados pela malversação dos recursos em detrimento do atendimento de políticas públicas primárias, não possui qualquer semelhança com a multa prevista no art. 12, da Lei 8.492/92.

Isso porque a reparação por dano moral coletivo tem caráter meramente indenizatório, busca compensar o abalo no moral social causado pelas condutas ímprobas do demandado que privaram a dilapidaram o patrimônio público com a contratação de serviços para festa de posse, deixando assim, à mingua de custeio políticas públicas essenciais. Por sua vez, a multa civil prevista na Lei de Improbidade Administrativa tem caráter evidentemente sancionatório, e, em razão de sua índole punitiva, encontra óbice no prazo prescricional quinquenal previsto na mesma legislação.

Noutro giro, o pedido de reparação pelos danos morais coletivos, por guardar estreita relação com os danos materiais suportados pelo erário, segue a regra da imprescritibilidade insculpida no artigo 37, §5º, da Constituição da República, regra esta reafirmada reiteradamente pelo E. STJ quando analisados danos decorrentes de atos de improbidade administrativa, tais quais os sob exame.

---

Quanto ao montante que deve, a nosso sentir, ser fixado pelo Juízo a tal título, entendemos que é proporcional e atende bem à função pedagógico-punitiva do dano moral a estipulação de quantum correspondente a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), destacando-se que o montante em questão deve ser pago em favor do Erário, desfalcado pela conduta ilícita.

#### 6. DA INDISPONIBILIDADE DE BENS

A fim de dar efetividade à prestação jurisdicional perquirida por meio desta demanda, cumpre requerer ao Juízo seja decretada a indisponibilidade de bens de propriedade dos demandados, solidariamente, em valor suficiente à recomposição dos danos materiais e morais decorrentes dos atos de improbidade administrativa ora em apuração.

Trata-se de providência cautelar, requerida incidentalmente no bojo da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa.

Logo, a teor dos artigos 297, 300 e 303, todos do Código de Processo Civil, a demonstração da verossimilhança das alegações e do perigo de dano irreversível ou de difícil recuperação são requisitos para a concessão da medida. Em verdade, a letra da lei simplesmente exige a presença dos tradicionais requisitos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Tratando-se de Ação Civil Pública para reparação de danos ao Erário decorrentes de Ato de Improbidade Administrativa, cumpre assinalar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece o *periculum in mora* como sendo presumido. Vide, nesse sentido, acórdão proferido em recurso repetitivo, cujo teor foi publicado no Boletim Informativo de Jurisprudência de nº 547:

---

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLENDIA PRIMEIRA SEÇÃO. 1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992). 2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário. 3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/12/2010, DJe 10/2/2011) de que, "(...) no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o **periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição**, segundo a qual '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'. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92. Assim, **a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes tráfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido**. 4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013. 5. Portanto, **a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontrase implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa**. 6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos. 7. Acórdão sujeito ao

---

---

regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ. (STJ, REsp 1366721/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 19/09/2014, grifamos).

Da mesma forma, no que toca ao *fumus boni iuris*, cumpre observar que os fatos estão demonstrados de maneira clara, lastreadas por demonstrativos de violação aos princípios administrativos que, de maneira indiscutível explicitam o desvio de finalidade dos serviços contratados pela Câmara Municipal de Quissamã, a partir do então Presidente da Câmara, Luiz Carlos Fonseca Lopes, e do então Diretor Administrativo da Câmara Municipal de Quissamã, Carlos Eduardo Moreira Ramos, em detrimento do Ente Público.

Logo, a demonstração do inequívoco prejuízo material e moral é caracterizador da “fumaça do bom direito” exigida para a decretação de providências cautelares.

Outrossim, é pertinente rememorar que a presente indisponibilidade pode, e deve, alcançar o valor que se pretende obter a título de compensação pelos danos morais coletivos provocados, haja vista o risco de frustração do pleito – invocando, aqui, a presunção quanto ao *periculum in mora* já reconhecida pelo STJ. É este, aliás, o entendimento que predomina neste Egrégio Tribunal de Justiça. Confira-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PUBLICA. EMBARGOS DE TERCEIROS. DECISÃO QUE DECRETOU A INDISPONIBILIDADE DE BEM. REQUERIMENTO DE SUBSTITUIÇÃO DA CONSTRIÇÃO EM DINHEIRO POR BEM IMOVEL. INDEFERIMENTO DO PEDIDO LIMINAR, MANTENDO-SE A INDISPONIBILIDADE DO IMÓVEL OBJETO DA DEMANDA. VALOR INSUFICIENTE A REPARAÇÃO DO DANO CAUSADO AO

---

ERÁRIO. A indisponibilidade de bens decretada nos autos da ação de improbidade busca garantir futura execução para ressarcimento do dano moral e patrimonial coletivo causado por eventual condenação pela prática de atos que tenham causado lesão ao erário, na forma do art. 7º, 10 e 12 da Lei nº 8.429/92.

Recurso negado, na forma do art. 557 do CPC. (TJRJ, 12ª Câmara Cível, Agravo de Instrumento nº 0066724- 59.2015.8.19.0000, Rel. Des. Cherubin Helcias Schwartz Júnior, julgado em 26/11/2015, grifamos)

Assim, presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, com fundamento nos artigos 7º e 16, § 2º, da Lei n. 8.429/92 combinados com o art. 12 da Lei n. 7.347/85, impõe-se a concessão de liminar para decretar a indisponibilidade de seus bens, no valor de **R\$ 240.102,03 (duzentos e quarenta mil, cento e dois reais e três centavos)**, em desfavor dos demandados, de forma solidária, com a inscrição da indisponibilidade nos sistemas BacenJud e RenaJud e a expedição de ofícios para a Delegacia da Receita Federal, Banco Central, Detran, Corregedoria de Justiça do TJ/RJ, Cartórios de Registro de Imóveis do Estado, Capitania dos Portos, comunicando-lhes, dessa forma, a referida indisponibilidade e perquirindo-lhes acerca da existência de registros de bens em nome dos demandados.

Outrossim, o *parquet* requer, ainda, a expedição de ofício ao Ministério da Justiça aos cuidados do Departamento de Recuperação de Ativo e Cooperação Jurídica Internacional (SNJ/MJ), a fim de averiguar a existência de eventuais contas dos réus no exterior e proceder ao bloqueio destas.

## **7. DOS PEDIDOS**

Isto posto, requer o **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:**

- 
- I. Que seja deferida a antecipação dos efeitos da tutela, com a decretação da indisponibilidade cautelar de bens dos demandados no montante de **R\$ 290.102,03 (duzentos e quarenta mil, cento e dois reais e três centavos)**, equivalentes ao dano material monetariamente atualizado suportado pelo Erário, somado ao montante pleiteado a título de reparação por danos morais à sociedade macaense pela malversação de recursos públicos;
  - II. autuação da presente e notificação dos demandados para se manifestarem, nos termos do artigo 17, §7º da Lei nº 8429/92;
  - III. intimação da Câmara Municipal de Quissamã, nos termos do §3º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa;
  - IV. recebimento da petição inicial e, após, a citação dos réus para, querendo, apresentar contestação;
  - V. seja, ao final, julgado procedente o pedido, acolhendo-se a pretensão ora deduzida, para:
    - a) reconhecer a prática dos atos de improbidade administrativa, aplicando-se as sanções previstas no artigo 12, incisos II e III da Lei nº 8429/92 e que forem razoáveis e proporcionais ao caso concreto;
    - b) condenar os réus ao ressarcimento dos prejuízos causados à Câmara Municipal de Quissamã, acrescido de juros e correção monetária;
    - c) condenar os réus ao pagamento dos danos morais coletivos;
    - d) Sejam os réus condenados em honorários de sucumbência, em montante a ser fixado pelo Juízo, a serem arbitrados em favor do Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro à base de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa.
-

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 oral.

O **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** receberá os autos, para intimação pessoal, nos termos do art. 180 do CPC, na sede da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Macaé, com endereço na Rodovia do Petróleo, s/nº, km 4, Virgem Santa, Macaé, Rio de Janeiro.

Dá-se à causa o valor de **R\$ 290.102,03 (duzentos e noventa mil, cento e dois reais e três centavos)**.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Macaé, 31 de julho de 2019.

**Carolina Magalhães do Nascimento**

Promotora de Justiça

Matric. 7054