



**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE
CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**

Ref. ICP nº 226/2013

Protocolo MPRJ nº 2013.01118115

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 28.305.936/0001-40, pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Campos dos Goytacazes, 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, III, da CF; no artigo 25, da Lei n.º 8.625/93 e no artigo 17, da Lei n.º 8.429/92, lastreado nas informações existentes no Inquérito Civil Público que a esta serve de base, promover

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA
DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO
(“Camelódromo de Campos”)

em face de:

EDILSON PEIXOTO GOMES, brasileiro, ex-Secretário Municipal de Obras, Urbanismo e Infraestrutura de Campos dos Goytacazes, portador da Carteira de Identidade n.º 24.063.866-8, expedida pelo DETRAN/RJ e do CPF/MF n.º 394.397.637-87, residente e domiciliado na Rua Edmundo Chagas, n.º 31, Centro, Campos dos Goytacazes/RJ, CEP 28.010-410 ou na Rua Álvaro de Lacerda, n.º 31, Centro, Campos dos Goytacazes/RJ, CEP 28.03-440;

GECOPLAN ENGENHARIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, portadora do CNPJ/MF n.º 29.794.377/0001-41, estabelecida na



Rua Alvarenga Pinto, n.º 235, Sala 09, Centro, Campos dos Goytacazes/RJ, CEP 28.035-185, e

SERVEN SERVIÇOS DE ENGENHARIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, portadora do CNPJ/MF n.º 29.632.940/0001-85, estabelecida na Rua Carlos Lacerda, n.º 425, Parque Rosário, Campos dos Goytacazes/RJ, CEP 28.027-181.

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO CABIMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

De início, 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, III).

Em se tratando de demanda relativa ao ressarcimento ao erário, evidente a legitimidade ativa do *Parquet*.

II. DA LEGITIMIDADE PASSIVA

A pertinência subjetiva, no que concerne ao primeiro réu, se justifica pelo fato de ele exercer, à época dos fatos, o cargo de Secretário Municipal de Obras, Urbanismo e Infraestrutura de Campos dos Goytacazes.



Nesta qualidade, o demandado foi responsável pela condução de um procedimento licitatório eivado de irregularidades, resultando em um superfaturamento contratual que ensejou prejuízos ao erário.

Por sua vez, as empresas rés compõem o polo passivo da demanda porque foram as beneficiárias diretas dos atos de improbidade administrativa atacados, motivo pelo qual devem responder à ação, por força do artigo 3º, da Lei nº 8.429/92, que dispõe:

Art. 3º: As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Tais condutas ensejam a responsabilização de seus autores, uma vez que configuram nítido ato de improbidade administrativa causador de danos ao erário.

III. DOS FATOS

O Inquérito Civil Público que serve de base a esta ação foi instaurado, de ofício, com base em notícias divulgadas na mídia local, visando apurar a regularidade dos pagamentos efetuados por parte do Município de Campos dos Goytacazes, relativos às obras ainda não iniciadas no denominado “*Camelódromo de Campos*”, em virtude do possível prejuízo ao erário e da violação aos princípios da administração pública.

De todo o apurado no âmbito do Inquérito Civil Público em anexo (ICP n.º 226/2013), respaldado pela análise técnica desenvolvida pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE), constatou-se que, no exercício de 2013, o Município de Campos dos Goytacazes celebrou o Contrato n.º 013/2013 (Processo Administrativo n.º 2012.034.000099-8-PR), referente à contratação do “*Consórcio Campista G/S*”, composto pelas sociedades “GECOPLAN ENGENHARIA LTDA.” e “SERVEN SERVIÇOS DE ENGENHARIA LTDA”, destinado à execução de obras de reforma no Shopping Popular da cidade.

Todavia, restou demonstrada a existência de superfaturamento no contrato celebrado, evidenciando uma majoração indevida dos valores contratuais, que totalizam



R\$ 84.265,32 (oitenta e quatro mil, duzentos e sessenta e cinco reais e trinta e dois centavos).

Nesse aspecto, no bojo do inquérito civil que instrui a presente, em sede de diligências preliminares, visando apurar a veracidade dos fatos noticiados, determinou-se a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Obras, requisitando o encaminhamento de cópia integral do procedimento administrativo correspondente, bem como dos documentos comprobatórios dos pagamentos e medições eventualmente realizados.

Em resposta, a Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Infraestrutura esclareceu que os pagamentos relativos às obras do Camelódromo, embora ainda não iniciadas, foram resultantes do deslocamento temporário das estruturas já existentes. Não obstante, encartou, também, cópia integral do processo administrativo n.º 2012.034.000099-8-PR, contrato n.º 013/2013 (fls. 239/1264), juntamente com os registros das medições realizadas e os comprovantes dos pagamentos efetuados (fls. 12/232).

Posteriormente, foi expedido ofício ao Município de Campos dos Goytacazes, por meio da Secretaria Municipal de Fazenda, requisitando a remessa de cópia dos processos de pagamento referentes ao processo administrativo supramencionado, respondido às fls. 1271/1597, com o envio de cópia integral dos documentos.

Na sequência, expediu-se ofício à Secretaria de Obras e Urbanismo, bem como à Secretaria de Controle e Orçamento, requisitando: **i)** informações circunstanciadas em planilha analítica, contendo o objeto contratado, o cronograma dos serviços contratados juntamente com a previsão de pagamentos pelas etapas concluídas; **ii)** o parecer técnico emitido pela Secretaria de Obras referente à aprovação da mencionada planilha de serviços; e **iii)** a planilha relatando a execução financeira e orçamentária dos serviços já pagos, discriminando todos os valores desembolsados, suas datas correspondentes, e anexando as notas fiscais devidamente atestadas que autorizam os pagamentos efetuados.

Atendendo à promoção ministerial, a Secretaria Municipal de Controle Orçamentário (fl. 1616) encaminhou o expediente à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, responsável pela fiscalização de obras. Esta última enviou o



Memorando nº 80/2017 (fls. 1645/1662) com informações da Diretoria de Obras e Infraestrutura, com posterior complementação às fls. 1672/1673, momento em que a referida Pasta disponibilizou a mídia solicitada, bem como a cópia dos processos de pagamento da obra do Camelódromo.

Por ocasião da promoção de fl. 1.668, foi agendada reunião com a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana e com a Procuradoria-Geral do Município, com a correspondente ata da audiência registrada na fl. 1.683, contando com a participação de representantes das referidas Pastas. Em seus termos, em breve síntese, restou consignado que as obras, embora iniciadas, foram suspensas devido à inadimplência na gestão anterior, acarretando uma dívida aproximada de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) com o consórcio contratado, decorrente de serviços executados, porém não remunerados. Paralelamente, afirmou-se que os processos de pagamento foram submetidos a uma auditoria pela atual gestão. Não obstante, informou que a administração atual realizou um pagamento parcial, no montante de R\$1.000.000,00 (hum milhão de reais), e as obras estavam em processo de reativação.

Em virtude dos esclarecimentos prestados, à fl. 1685, foi expedido ofício à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, requisitando informações acerca do progresso das referidas obras, assim como a indicação de prazo para sua conclusão. A Pasta, em retorno, comunicou que os trabalhos no Camelódromo tinham sido retomados em 02 de maio de 2019, instruindo a resposta com cópia da ordem de reinício. Destacou-se, ainda, que o cronograma estabeleceu a conclusão da obra para o mês de dezembro de 2019 (fls. 1.696 e 1.697).

Neste momento das investigações, foi solicitada ao GAP a realização de diligências *in loco*, para averiguação da alegada retomada das obras. Em cumprimento, o GAP remeteu Relatório de Missão nº 754 (fls. 1.707/1.716), no qual relata que, durante a inspeção realizada no local, não foram observadas quaisquer atividades que se caracterizassem como "obras". Além disso, após estabelecer contato com comerciantes da região, todos relataram que, aproximadamente um mês antes, alguns trabalhadores estiveram presentes apenas para efetuar a limpeza do piso e do telhado, não tendo sido realizadas quaisquer outras ações desde então.



À fl. 1.720 do inquérito civil, expediu-se ofício à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, requisitando a apresentação de documentação acerca do cronograma das obras em questão, bem como a justificativa para o não cumprimento dos prazos estabelecidos, cuja resposta não se observa nos autos. Ato contínuo, requisitou-se, também, a cópia integral do procedimento administrativo referente ao pagamento dos respectivos custos, com subsequente cumprimento do Executivo municipal às fls. 1.768/1.771.

Em posterior promoção, à fl. 1776, foram solicitados os préstimos ao GATE para análise da economicidade do Contrato nº 013/2013. Após a complementação das documentações solicitadas, este encaminhou a laboriosa Informação Técnica nº 483/2024 (index 02198987), cujas constatações merecem considerações detalhadas.

De início, o GATE apontou a identificação diversas inconformidades e irregularidades no desenrolar do processo administrativo em referência. Em síntese, merecem destaque:

- a. A inadequação do projeto básico licitatório, evidenciada pela ausência de desenhos/projetos, a falta de preços unitários referenciais e a carência de critérios para a definição dos serviços de maior relevância;
- b. A constatação, a partir da análise da execução contratual, **de quatro rerratificações na planilha do contrato, que acarretaram redução e acréscimo de quantidades, além da inclusão de novos serviços**, sem que fosse comprovada a necessidade ou a pertinência das alterações, em que resultou em uma porcentagem de 102,64% de valor de itens reduzidos ao longo do contrato, ocasionando a superação dos valores dos serviços contratados rerratificados em relação ao montante inicialmente estabelecido, o que descaracteriza os serviços originalmente contratados;
- c. A realização de uma rerratificação na planilha contratada antes do início efetivo dos serviços, na qual foi excluído o item que apresentava



o maior valor de desconto na proposta e adicionados outros serviços sem a devida redução nos preços, configurando assim a prática de "*jogo de planilha*" em favor dos contratados;

- d. A definição de um cronograma com previsão de quatro meses para a conclusão da obra, sem a especificação das etapas de construção, e a **celebração de seis termos aditivos** contemplando a **prorrogação do prazo para a conclusão da obra, totalizando 48 meses e 720 dias**, sem considerar os períodos de suspensão.

Em sequência, o Grupo de Apoio Técnico passou a apresentar os dados relativos à análise da economicidade solicitada.

A este respeito, considerando as irregularidades identificadas, foi apontado o **direcionamento e favorecimento ao "Consórcio Campista G/S"**, assim como o **superfaturamento** no montante histórico de R\$ 47.314,86 (quarenta e sete mil, trezentos e quatorze reais e oitenta e seis centavos), **perfazendo R\$ 84.265,32 (oitenta e quatro mil, duzentos e sessenta e cinco reais e trinta e dois centavos) em valores atuais.**

Assim, consolidando os dados obtidos no bojo do procedimento administrativo acima relatado, é patente a detecção de irregularidades intrínsecas ao contrato celebrado. Torna-se irrefutável, portanto, que as **empresas demandadas auferiram valores não condizentes com os serviços que sequer restaram demonstrados como efetivamente prestados, consubstanciando-se, sobretudo, na prática de superfaturamento nos contratos firmados com o órgão executivo municipal, possibilitado, ao fim, em razão do direcionamento do certame.**

IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A questão da probidade administrativa ostenta assento constitucional. Com efeito, a Magna Carta trouxe em seu texto a preocupação em combater os atos de improbidade administrativa, em norma de cunho programático estatuída no art. 37, § 4º,



no capítulo que cuida da Administração Pública, norma que a seguir é reproduzida e que faz remissão à lei infraconstitucional na gradação das sanções genericamente enunciadas:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4.º – 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.

Com vistas à materialização do dispositivo constitucional supra, foi editada a Lei n.º 8.429/1992, que dispôs sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de improbidade no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

As condutas descritas no art. 10, da Lei n.º 8.429/1992 tipificam a improbidade administrativa ensejadora de **lesão ao patrimônio público**, que abrange, por óbvio, o prejuízo gerado pela conduta ímproba em desfavor do conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística pertencentes ao Poder Público, *verbis*:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;



XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente.

Nessa perspectiva, é relevante ressaltar que, no contexto dos autos, a constatação da lesão ao erário foi devidamente embasada na análise do *quantum* apurado pelo Parecer Técnico do GATE. **Da análise, evidenciou-se um cenário de superfaturamento que totaliza o montante de R\$ 84.265,32 (oitenta e quatro mil, duzentos e sessenta e cinco reais e trinta e dois centavos)**, capaz de reduzir ilicitamente o patrimônio público, aliado ao elemento subjetivo dos demandados, caracterizado pela presença de dolo e má-fé.

Por derradeiro, faz-se mister destacar que, na responsabilização por atos de improbidade administrativa, no que se compreende a integral reparação do dano ao erário, a Constituição de 1988 estabelece sua imprescritibilidade, nos moldes do art. 37, §5º, *in verbis*:

Art. 37. (...) §5º- A Lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. (GN)

O artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa, por sua vez, instituiu prazos prescricionais para as demandas advindas de atos de improbidade. Entretanto, inobstante tais parâmetros temporais estabelecidos, as ações destinadas ao ressarcimento dos danos ocasionados por agentes públicos são consideradas imprescritíveis.

Implica-se, assim, que as sanções decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa estão sujeitas à prescrição, **enquanto as ações correlatas à reparação do dano ocasionado ao erário, não.**

Nesse sentido, em que pese os atos ímprobos descritos nesta exordial, referente a contrato celebrado nos idos de 2013, ou seja, há aproximadamente 11 (onze) anos, estejam alcançados pelo prazo prescricional previsto na Lei n.º 8.429/92, a Constituição resguarda o patrimônio público e prevê a imprescritibilidade no que concerne ao ressarcimento ao erário.



Ademais, qualquer divergência acerca do tema restou sanada por ocasião do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Recurso Extraordinário 852.475/SP:

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 gerem prejuízo ao erário e sejam praticadas por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. **5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.** 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (GN)¹

Conforme se demonstrou à exaustão, as condutas dos demandados refletem não só a afronta aos princípios administrativos constitucionais, como também atos lesivos causadores de danos ao erário, do que deve resultar o seu integral ressarcimento em favor do ente público.

V. DOS PEDIDOS

Ante ao exposto, lastreado no ordenamento jurídico e na jurisprudência, requer o Ministério Público:

- a. A citação dos réus para, querendo, apresentar contestação aos termos da presente ação, no prazo legal e sob pena de revelia e confissão;

¹ STF - RE: 852475 SP, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/08/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/03/2019



- b. A intimação do Município de Campos dos Goytacazes, por seus representantes legais, nos termos do artigo 17, §14, da Lei nº 8.429/92, para integrar a relação processual, haja vista claro interesse Municipal no retorno de tal verba pública;
- c. Seja, por fim, julgado PROCEDENTE o pedido de condenação AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO decorrente da imprescritível violação ao artigo 10, incisos I, V, XI e XII, a fim de que sejam os réus condenados ao ressarcimento integral do dano, de forma solidária, da quantia equivalente a 18.571,69 UFIRs/RJ, perfazendo atualmente o valor de R\$ 84.265,32 (oitenta e quatro mil, duzentos e sessenta e cinco reais e trinta e dois centavos), com a incidência de correção monetária e juros de mora, na forma da lei;

Protesta o Ministério Público pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 84.265,32 (oitenta e quatro mil, duzentos e sessenta e cinco reais e trinta e dois centavos).

Campos dos Goytacazes, 30 de maio de 2024.

Olívia Motta Venâncio Rebouças
Promotora de Justiça
Mat. 4334