



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Justiça de Primeira Instância

Comarca de UBERABA / 4ª Vara Cível da Comarca de Uberaba

PROCESSO Nº: 5011765-47.2018.8.13.0701

CLASSE: [CÍVEL] AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

ASSUNTO: [Improbidade Administrativa]

AUTOR: Ministério Público - MPMG

RÉU/RÉ: ARNALDO DOS SANTOS MATOS e outros (5)

### **SENTENÇA**

Vistos.

#### **I – DO RELATÓRIO:**

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** para apuração de responsabilidade por ato de **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS** em face de **ARNALDO DOS SANTOS MATOS, GUSTAVO DE ALMEIDA GONÇALVES, CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA, PREST MED S/C LTDA**, atuando o **MUNICÍPIO DE ÁGUA COMPRIDA** e a **CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA COMPRIDA** como terceiros interessados.

A presente ação decorre de Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público, com o propósito de apurar suposta fraude em processo de licitação que ocasionou na contratação da empresa Prest Med para prestação de serviços de saúde no Município de Água Comprida (Pregão Presencial 012/2014).

Ao que consta, para composição dos preços da licitação foram apresentadas pré-cotações (orçamentos) de três empresas, sendo uma delas a empresa ora requerida. No dia e local designados para o recebimento das propostas, compareceu apenas a empresa Prest Med, a qual foi classificada e considerada habilitada.

Em Inquérito Civil, constatou-se algumas irregularidades no processo licitatório, dentre elas a existência de sócios em comum, parentesco entre sócios nas empresas que apresentaram os orçamentos iniciais, e possível irregularidade nos orçamentos iniciais apresentados.

Assim, alega o Órgão Ministerial que houve um conluio entre os requeridos, com o propósito de fraudar a competitividade da licitação. À época dos fatos o requerido Arnaldo era sócio administrador da empresa Prest Med, vencedora da licitação; o requerido Carlos Eduardo era Diretor do Departamento de Compras e teria sido responsável por fazer as cotações iniciais para o pregão; e o requerido Gustavo era Prefeito Municipal, sendo responsável por homologar o processo licitatório fraudulento e contratar com a empresa Prest Med.

Ante os indícios de fraude no processo licitatório, o Ministério Público pleiteou pela declaração de nulidade da licitação, bem como pela condenação dos requeridos, pela prática das condutas previstas no art. 10, inciso VIII e no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, com a aplicação das penalidades previstas no art. 12 do mesmo diploma legal, além da obrigação de ressarcimento dos danos causados ao erário.

A petição inicial de ID 51673206 veio acompanhada de documentos do Inquérito Civil.

Em decisão de ID 54141628 o Juízo deferiu o pedido liminar para determinar o bloqueio dos bens dos requeridos até o limite do valor do suposto prejuízo ocasionado ao erário, de modo que no curso do processo foram bloqueados valores, imóveis e veículos.

Os requeridos foram notificados em ID's 57776644, 64373870 e 64373888.

Após notificação, os requeridos Prest Med, Gustavo e Carlos apresentaram manifestação prévia em ID's 62534838, 63884647 e 64867203, respectivamente.

O Ministério Público apresentou manifestação em ID 68511021, refutando os argumentos lançados pelos requeridos.

A decisão de ID 68935600 recebeu a petição inicial, determinou a citação dos requeridos, e determinou a inserção do Município da Água Comprida e da Câmara Municipal de Água Comprida no feito, como terceiros interessados.

Após a citação, os requeridos Prest Med e Arnaldo apresentaram contestação em ID 73716688, alegando, em síntese, que o pregão presencial é adequado à contratação dos serviços médicos; que não há vedação legal à participação de pessoas jurídicas com identidade de sócios ou sócios com grau de parentesco no mesmo procedimento licitatório; e que os serviços contratados foram devidamente prestados.

Já o requerido Carlos Eduardo apresentou contestação em ID 87123566, alegando que na fase de cotação de preços, não há necessidade de saber a composição societária das empresas, sendo que as regularidades são posteriormente verificadas. Alegou ainda que não houve dano ao erário, uma vez que o preço da contratação se deu abaixo do preço médio contratado nas cidades vizinhas.

Por fim, o requerido Gustavo apresentou contestação em ID 87545385, alegando, em suma, que não houve efetivo dano ao erário, e que não agiu com dolo ou má-fé.

Em ID 113001634 o Ministério Público apresentou impugnações às contestações, contra-argumentando a defesa dos requeridos.

Instados a especificarem as provas que pretendem produzir, os requeridos Arnaldo e Prest Med pugnaram pela produção de prova testemunhal (ID 2450291430), tal como o Ministério Público (ID 2522971497).

Foi designada audiência de instrução e julgamento para a data de 17 de setembro de 2021, oportunidade em que foram ouvidas duas testemunhas arroladas pelo autor, e seis testemunhas arroladas pelos requeridos (ID 5807448090).

O Ministério Público apresentou alegações finais em ID 6384808039.

Já os requeridos Prest Med e Arnaldo apresentaram alegações finais em ID 6285253017.

Por sua vez, o requerido Gustavo apresentou alegações finais em ID 6661458012.

Por fim, as alegações finais do requerido Carlos aportaram nos autos em ID 6714538019.

Os terceiros interessados não apresentaram manifestação final.

Os autos vieram conclusos para julgamento.

É o relatório. **Decido.**

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO:**

Infere-se dos autos a ausência de irregularidades, nulidades processuais, questões preliminares ou prejudiciais a serem enfrentadas nesta fase.

Cumpre elucidar, inicialmente, que o Direito pátrio consagrou o sistema da jurisdição única e o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal), confiando ao Poder Judiciário a missão de zelar para que os atos administrativos de quaisquer dos Poderes pautem-se pela estrita obediência dos preceitos contidos na Lei Maior e na legislação infraconstitucional.

Mister se faz, ainda em sede de considerações iniciais, assentar o que seriam os atos de improbidade administrativa. A improbidade administrativa pode ser entendida como o desrespeito, por parte daqueles que mantêm contato com o patrimônio público, aos princípios constitucionais éticos, de lealdade, de boa-fé, e demais regras que regem a Administração Pública. Dessarte, seu conteúdo não se resume a uma mera incompatibilidade formal da conduta do agente como ao modelo abstratamente estabelecido em lei.

Por isso, pode-se dizer que nem todo ato formalmente ilegal será ímprobo, assim como nem todo ato ímprobo será formalmente ilegal. Haverá improbidade, por exemplo, na conduta desconforme com os princípios e valores que inspiram a ordem jurídica, tais como a ética, a boa moral, a honestidade, etc., ainda que o ato não seja formalmente ilegal. De outra mão, o ato praticado em desacordo com determinada regra legal (ilegalidade restrita), não será necessariamente ímprobo, mas só o será se houver a conotação de imoralidade, desonestidade.

A ilegalidade do ato, portanto, traz um relevante indício de improbidade, mas com esta não se confunde, pois se assim o fosse, toda concessão da ordem em Ação de Mandado de Segurança, por exemplo, implicaria em automática imputação de improbidade à autoridade coatora, o que não é correto concluir. A improbidade afigura-se como uma ilegalidade qualificada por uma especial reprovação que recai sobre a conduta do sujeito.

Já se vê que dois são os princípios balizadores do dever de probidade, a saber, o da legalidade e o da moralidade, ambos relacionados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

O princípio da legalidade, corolário do Estado de Direito, retira dos agentes públicos a chamada autonomia da vontade, vez que a sua liberdade é tão somente a que a lei lhe concede, sendo-lhe defeso invocar elementos de ordem subjetiva em sua atuação, a menos que a lei deixe margem para escolhas, hipótese na qual não poderá o Judiciário emitir um juízo de mérito sobre o ato praticado, ou seja, não lhe competirá dizer sobre a conveniência e oportunidade do ato, uma vez que isto significaria indevida intrusão nas exclusivas esferas de atribuições dos outros Poderes.

Por sua vez, o princípio moralidade administrativa exige do agente uma atuação sempre voltada à consecução do interesse público, segundo os ditames de justiça, honestidade, lealdade e boa-fé. Distingue-se da legalidade por ser mais amplo. Viola este princípio todo comportamento que ofenda “*a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade*” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. - 35. ed. - São Paulo: Atlas, 2022. p. 419).

A aferição da moralidade se faz em cada caso concreto, cotejando os motivos invocados pelo agente para a prática do ato, com a finalidade legal visada, para se extrair se houve necessária adequação e se o agente atuou deveras imbuído de uma finalidade pública. Se, embora formalmente legal, o agente pretendeu, por

exemplo, prejudicar ou beneficiar terceiros, ou a si mesmo, o ato será imoral, incompatível com o que se espera do bom administrador.

Bem compreendidos os princípios que servem de ferramentas para se compreender a improbidade administrativa, faz-se necessário tecer considerações acerca das modificações realizadas pela Lei 14.230 de 2021 na Lei de Improbidade Administrativa – LIA, já que geram impactos diretos no caso em concreto.

A Lei de Improbidade Administrativa, definiu os atos de improbidade em três dispositivos: no artigo 9º, no qual discorre acerca dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; no artigo 10, no qual trata dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; e no artigo 11, no qual indica os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Constata-se, assim, que a improbidade administrativa nem sempre pressupõe o dano ao erário ou o enriquecimento ilícito do agente, bastando que haja atentado doloso contra os princípios da Administração Pública, hipótese esta enquadrada no art. 11 da Lei nº 8.429/92, como se dá no caso do agente público que atua com desvio de finalidade, valendo-se da máquina pública para satisfação de interesses próprios, como para agraciar seus apadrinhados ou perseguir seus inimigos, sem que com isso se lese o erário ou se locuplete ilicitamente.

Importante elucidar que anteriormente à reforma legislativa, os tipos previstos nos incisos dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92 eram meramente exemplificativos, conclusão que decorria do vocábulo “notadamente”, empregado pelo legislador nos aludidos dispositivos. Atualmente, entretanto, o vocábulo “notadamente” foi retirado do art. 11, o qual passou a trazer um rol taxativo dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública. Nesse sentido:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE ELEVADO NÚMERO DE SERVIDORES PELO MUNICÍPIO DE VESPASIANO - ATO QUE NÃO SE ENQUADRA NOS INCISOS DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 - ROL TAXATIVO - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E DANO AO ERÁRIO - NÃO CONSTATAÇÃO. 1. Segundo a Lei 8.429/1992, os atos de improbidade subdividem-se em: a) atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos que causem prejuízo ao erário (art. 10); c) atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). 2. "Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador" (art. 1º, § 4º, da Lei 8.429/1992, com a redação dada pela Lei 14.230/2021). 3. O reconhecimento da ação de improbidade administrativa como parte do Direito Administrativo Sancionador e sua aproximação com a esfera penal conduz à aplicação do art. 5º, XL, da CF, que prevê a retroatividade da lei mais benéfica ao réu. Inteligência das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no recente julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989/PR, representativo da controvérsia descrita no Tema 1.199. 4. **Com a nova redação da Lei 8.429/1992 dada pela Lei 14.230/2021, apenas as condutas descritas nos incisos do artigo 11 caracterizam-se atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, tratando-se de rol taxativo, e não mais exemplificativo.** Condutas descritas na petição inicial que não se enquadram em qualquer dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992. 5. Recurso não provido. (TJMG- Apelação Cível 1.0000.20.008915-9/001, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/09/2022, publicação da súmula em 08/09/2022)

Outra modificação importante realizada pela lei, foi a exigência, exclusivamente do dolo, para configuração do ato de improbidade administrativa, excluindo a conduta ou omissão culposa, antes prevista no art. 10 da LIA, que trata dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário. Assim, independentemente da conduta se amoldar no art. 9º, 10 ou 11 da Lei 8.429/92, é insuficiente a demonstração da culpa, devendo estar comprovada a conduta dolosa, assim entendida como aquela conscientemente dirigida à produção do resultado desprestigiado, e imbuída de má-fé e desonestidade. Acerca da temática, dispõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] **O enquadramento na lei de improbidade exige dolo por parte do sujeito ativo.** Quanto a esse aspecto, a Lei nº 14.230 alterou a Lei nº 8.429, que admitia também a culpa no artigo 10. No entanto, **já na vigência da redação anterior entendíamos que, quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso pesquisar se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.** A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, **a aplicação da lei de improbidade exige bom senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa.** A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. **A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins.** [...] (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. - 35. ed. - São Paulo: Atlas, 2022. p. 1.035).

Em complemento, conforme dispõe a jurista citada, depois de confirmadas a presença de todos os requisitos para a configuração da improbidade, há que se perguntar se haverá proporcionalidade entre a ação lesiva do agente e as punições dispostas na Lei de Improbidade.

Nesse ponto, elucidativo é o exemplo colhido da doutrina pátria, onde se diz que o agente que utiliza um grampo da repartição pública em que trabalha, para prender documentos pessoais, vindo a levá-lo para a casa, não pratica improbidade administrativa, dada a ínfima lesividade causada.

O princípio da proporcionalidade, portanto, visa a estabelecer um critério de adequação entre o ilícito e os efeitos que podem advir da aplicação da Lei nº 8.426/92.

O certo é que a lesão ou enriquecimento ínfimo, ou ainda a inobservância de princípios administrativos decorrentes de erro de direito escusável e que não impliquem em comprometimento do bem comum, há que serem tidos como atípicos em face da mencionada lei, sem prejuízo de eventuais punições administrativas de natureza e proporções compatíveis com o ato praticado.

Prosseguindo, questão importante de ser elucidada é acerca dos sujeitos ativos do ato de improbidade, o que se relaciona diretamente com a legitimidade dos requeridos para figurarem no polo passivo da lide. Podem ser sujeitos ativos do ato de improbidade, segundo o art. 2º *caput* e parágrafo único da LIA, e conforme melhor elucidado pela jurista Maria Sylvania Zanella:

“[...] **(a)** os agentes políticos (parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, Ministros e Secretários dos Estados e dos Municípios); **(b)** os servidores públicos (pessoas com vínculo empregatício, estatutário ou contratual, com o Estado); **(c)** os militares (que também têm vínculo estatutário, embora referidos na Constituição fora da seção referente aos servidores públicos); e **(d)** os particulares em colaboração com o Poder Público (que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente). [...]” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. - 35. ed. - São Paulo: Atlas, 2022. p. 1.028).

É o caso dos requeridos Gustavo e Carlos, os quais consistiam em servidores públicos à época dos fatos, e consequentemente sujeitos ativos próprios, já que exerciam as funções, respectivamente, de Prefeito Municipal e Diretor do Departamento de Compras do Município de Água Comprida-MG.

Também é o caso da requerida Prest Med, já que enquadra-se na hipótese do parágrafo único do art. 2º, parágrafo único, considerando que consiste em pessoa jurídica que celebrou com a administração contrato decorrente de licitação. Nesse sentido:

**Art. 2º.** [...]

**Parágrafo único.** No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

Além disso, o art. 3º, §1º da LIA também permite que os sócios de pessoa jurídica de direito privado respondam por atos de improbidade administrativa imputados à pessoa jurídica, quando houve participação direta, hipótese na qual o requerido Arnaldo se encaixa, como veremos mais adiante. É o que a doutrina chama de sujeito ativo impróprio. O aludido artigo dispõe *in verbis*:

**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.

§ 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.

Ademais, antes de analisar o suposto ato de improbidade atribuído aos requeridos, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca da (i)rretroatividade da lei 8.429/92, diante das inúmeras modificações realizadas pela Lei nº 14.230/2021.

A Lei de Improbidade Administrativa, passou a prever, em seu art. 1º, §4º, que aplicam-se ao sistema de improbidade “*os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*”, o qual materializa o *ius puniendi* na esfera cível. Isso significa dizer que o caráter sancionatório da ação de improbidade ocasiona na aplicação do regime do direito sancionador, devendo por isso serem observados os princípios e garantias ínsitos ao direito penal e ao direito processual penal, em favor da parte ré. Infere-se, assim, que embora a ação de improbidade administrativa siga o procedimento previsto no Código de Processo Civil, não possui natureza puramente civil.

Por consequência, aplica-se analogicamente à Lei de Improbidade Administrativa o art. 5º, inciso XL da Constituição Federal, o qual consiste em princípio fundamental do direito sancionador, e disciplina que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. Dessarte, a legislação que prevê sanções por atos ímprobos, também não deverá retroagir, salvo em benefício do réu.

A despeito de tal entendimento não ser pacífico, é o entendimento majoritariamente seguido pela jurisprudência. Nesse sentido, dispõem os julgados recentíssimos colacionados abaixo:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO - ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA - CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS - INDEFERIMENTO PELO JUIZ - REQUISITOS DO ARTIGO 16, §3º DA LEI N.º 8.429/1992 - ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N.º 14.230/2021 - APLICABILIDADE IMEDIATA - NORMA PROCESSUAL - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RETROATIVIDADE DA LEI PENAL MAIS BENÉFICA - DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - INCIDÊNCIA - FUMUS BONI IURIS - PRESENÇA - PERICULUM IN MORA - AUSÊNCIA - RECURSO NÃO PROVIDO - DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. - Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), tornou-se indispensável, para o deferimento da medida cautelar de indisponibilidade de bens dos Réus, a efetiva demonstração de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, bem como da probabilidade de ocorrência dos atos descritos na inicial, conforme previsto no artigo 16, §3.º, do referido Diploma legal. - As disposições que regem a indisponibilidade de bens são de natureza processual, sendo dotadas, portanto, de aplicabilidade imediata, nos termos do artigo 14 do Código de

Processo Civil. - A Lei n.º 14.230/2021 determina a incidência, no sistema da improbidade administrativa, dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, por isso aplicável, nessa matéria, o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica (Constituição da República, artigo 5.º, inciso XL) conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça. [...] (TJMG- Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.139363-2/001, Relator(a): Des.(a) Márcio Idalmo Santos Miranda, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 04/10/2022, publicação da súmula em 04/10/2022)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - IRRETROATIVIDADE - AGENTE PENITENCIÁRIO - PROCESSO SELETIVO - FRAUDE - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INOCORRÊNCIA - TIPOLOGIA - ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92 - ALTERAÇÃO - LEI Nº 14.230/2021 - RETROATIVIDADE. - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema nº 1.199 da Repercussão Geral, firmou a tese da irretroatividade da prescrição intercorrente instituída pela Lei nº 14.230/21, que alterou a Lei nº 8.429/92. - A Lei 8.429/92 divide os atos de improbidade administrativa entre aqueles que importam em enriquecimento ilícito em razão do recebimento de vantagem patrimonial indevida (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário por ação ou omissão dolosa (art. 10) e aqueles que atentam contra os princípios da administração pública, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (art. 11). - Na análise do elemento subjetivo do tipo para a caracterização do ato de improbidade administrativa, deve ser acentuado de que se trata de conduta que somente poderá tipificada na modalidade dolosa, mediante vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos art. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. - A retroatividade da lei mais benéfica em favor do agente constitui princípio fundamental do direito sancionador (art. 5º, inciso XL, CR/88). - Com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, não se admite a imputação da prática de improbidade administrativa com fundamento no art. 11 da LIA sem que o fato esteja tipificado nas hipóteses taxativas de seus incisos. (TJMG- Apelação Cível 1.0439.15.012917-9/001, Relator(a): Des.(a) Magid Nauef Láuvar (JD Convocado), 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/10/2022, publicação da súmula em 04/11/2022)

Assim, infere-se que as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, que venham a beneficiar os requeridos, devem retroagir e serem aplicadas aos fatos ocorridos anteriormente à sua vigência, como é o caso *sob judice*.

Importante elucidar, entretanto, que a despeito de tal entendimento, em relação ao novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021, o STF reconheceu sua irretroatividade, no julgamento do ARE 843989, que originou o Tema nº 1199, que assim dispõe no ponto:

**Tema nº 1199:** [...] 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Tecidas tais considerações, passo, doravante, a analisar o suposto ato de improbidade atribuído aos requeridos, verificando a ocorrência de violação da ordem jurídica, valorando o elemento volitivo, subsumindo, se possível, tais atos com as hipóteses previstas em lei e cotejando o caso com o princípio da proporcionalidade.

No caso em exame, em petição inicial, o Ministério Público pugnou pela condenação dos requeridos pela prática de condutas tipificadas no art. 10, *caput* e inciso VIII e art. 11 da Lei nº 8.429/92, em decorrência de suposta fraude em processo de licitação que ocasionou na contratação da empresa Prest Med, para prestação de serviços de plantões médicos em posto de saúde do Município de Água Comprida (Pregão Presencial 012/2014).

Em Inquérito Civil apurou-se que o requerido Carlos, Diretor do Departamento de Compras do Município, foi responsável por realizar as estimativas orçamentárias/cotações para realização do pregão. Para composição dos preços da licitação, foram apresentadas pré-cotações de três empresas, sendo elas: CEU –

Centro Especializado em Urologia e Serviços Médicos; Prest Med S/C LTDA; e Centro de Diagnóstico por Imagem do Triângulo Mineiro.

Na data designada para o pregão, somente a empresa Prest Med compareceu, sendo declarada habilitada, e tendo firmado contrato com o Município com prazo de 01 de setembro de 2014 a 31 de dezembro de 2015, o qual foi posteriormente prorrogado até a data de 31 de dezembro de 2018.

Entretanto, as provas carreadas aos autos demonstram que o procedimento licitatório foi fraudado. De início, verificou-se que o Sr. Arnaldo dos Santos Matos, ora requerido, faz parte do quadro de sócios e administradores das empresas Prest Med e Centro de Especialidades em Urologia (CEU). Também se apurou que o indivíduo Guilherme Frederico Cardoso Alves, sócio da empresa CEU, é irmão de Valéria Cardoso Alves Cunali, sócia da Empresa Centro de Diagnóstico por Imagem do Triângulo Mineiro LTDA. Ainda que inexista qualquer vedação legal impedindo que empresas com compatibilidade de sócios ou com sócios com grau de parentesco concorram no mesmo procedimento licitatório, tais fatos apontam uma ligação entre todas as empresas pré-cotadas para o pregão, o que decerto permitiu melhor articulação da fraude praticada.

Outra indicação da fraude, é o fato de que o orçamento inicial da empresa Centro de Diagnóstico por Imagem do Triângulo Mineiro LTDA foi falsificado/simulado. Ao que consta, o aludido documento teria sido assinado pelo administrador da empresa, Sr. Felipe Figueiredo Cunali. Entretanto, tanto em sede do Órgão Ministerial quanto em audiência de instrução, o referido testemunhou no sentido de que não reconhece a assinatura do documento, e que a empresa não participa de licitações desta modalidade, uma vez que não possuem corpo médico de clínica geral, apenas realizam exames de diagnóstico por imagem. No mesmo sentido, o sócio Fernando Figueiredo Cunali Júnior também declarou em audiência que não oferecem serviços de plantões médicos, e por isso não participam de pregões desse tipo. Ademais, o referido também informou não conhecer a assinatura constante no documento.

Nota-se, inclusive, que o fato de terem sido “cotadas” empresas que não oferecem serviços de plantões médicos, é mais um indicador da fraude. Em sua oitiva em sede do Órgão Ministerial, o requerido Carlos alegou que para fazer a cotação pesquisou na internet as empresas especializadas nos serviços a serem contratados, e pediu o envio das cotações, sendo que posteriormente buscou os orçamentos nas recepções das empresas. Entretanto, tal depoimento também aponta a ocorrência da fraude com participação do Diretor do Departamento de Compras, uma vez que indicam que as cotações foram simuladas, já que realizadas com empresa que sequer prestava o serviço a ser contratado. Ademais, não fora respeitado o cadastro de fornecedores do Município.

A ausência da correta pesquisa de preços anteriormente ao certame, certamente implica na possibilidade de que o Município tenha contratado os serviços em valor superior ao que efetivamente valiam, e que tenha sido impedido de selecionar propostas mais vantajosas. Nota-se que o pregoeiro e a equipe de apoio não tinham parâmetros idôneos para julgarem as propostas licitatórias, e para aferirem se os preços estavam compatíveis com os preços de mercado à época dos fatos.

Ademais, a burla ao processo licitatório implicou em nítida discricionariedade na escolha da empresa, o que fere o princípio constitucional da isonomia e o caráter competitivo das contratações, além de constituir em vedação expressa da Lei nº 8.666/1993 e da Constituição Federal. Nesse sentido:

**Art. 3º.** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.



**Art. 5º.** [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

As condutas praticadas também atentam contra o patrimônio público, conforme prevê o art. 5º, inciso IV, alíneas “a” e “d” da Lei nº 12.846/2013:

**Art. 5º.** Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

[...]

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

[...]

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente.

Ante o exposto, vislumbra-se claramente a ilegalidade formal das condutas praticadas, ou seja, uma incompatibilidade com aquilo que é estabelecido na Lei de Licitações e na Constituição Federal. Entretanto, conforme já explicitado, nem toda conduta contrária à regra legal (ilegalidade restrita) presume a improbidade, devendo ser averiguado se a conduta fere os princípios éticos que regem a Administração Pública.

No caso em testilha não há dúvidas de que também há violação aos princípios da administração pública. De início, vislumbra-se atentado ao princípio da legalidade, uma vez que o ato praticado não se encontra dentro dos limites do que a lei autoriza, sendo que à administração pública somente é permitido fazer o que a lei autoriza, ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Denota-se ainda uma violação ao princípio da impessoalidade, já que houve nítida preferência discricionária de contratação com determinada empresa, através da burla do procedimento licitatório. Ademais, também há clara ofensa ao princípio da moralidade, uma vez que as condutas em análise ferem as regras da boa administração e a ideia comum de honestidade, já que geraram prejuízos ao erário e violam diversos princípios que regem a administração pública como um todo.

Assim, caracterizada a conduta ímproba, necessário verificar a presença do dolo específico, o qual constitui em elemento subjetivo imprescindível para verificação da tipicidade do ato praticado. Conforme conceito trazido no art. 1º, §2º da Lei de Improbidade Administrativa, o dolo pode ser entendido como *“a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”*.

Dessarte, é necessário a demonstração do elemento volitivo, da consciência de que a conduta praticada vai em desconformidade com os princípios da administração pública, e da finalidade de se obter o resultado lesivo.

Na hipótese em exame, entendo que restou devidamente evidenciado o dolo dos requeridos Arnaldo, Carlos Eduardo e Prest Med, já que as provas indicam que os aludidos tinham domínio dos fatos, e não apenas

estavam cientes do ocorrido, como contribuíram como ele. No que se refere ao requerido Carlos, conforme narrado, era o responsável por realizar as cotações para o procedimento de licitação, e inclusive falsamente “cotou” com empresa que sequer oferecia os serviços a serem contratados, evidenciando sua participação direta na fraude.

Já em relação ao requerido Arnaldo, além de ser sócio de duas empresas participantes do certame, foi diretamente beneficiado pela homologação da licitação, já que sócio da empresa vencedora Prest Med, a qual certamente também tinha domínio dos fatos ocorridos. Cumpre ainda elucidar que o mesmo “*modus operandi*” empregado pelo requerido Arnaldo no processo licitatório em comento, também foi empregado em licitação do Município de Veríssimo, originando no ajuizamento de outra ação civil pública por ato de improbidade administrativa em seu desfavor.

Por outra via, entendo que o dolo do requerido Gustavo não restou devidamente comprovado. Conforme narrado nos autos, foi apurado que a requerida Prest Med já prestava serviços médicos ao Município de Água Comprida desde 2009, ou seja, mesmo antes da posse do prefeito Gustavo, indicando que a fraude praticada estava sob o domínio fático de alguns servidores públicos, mas não do prefeito. Além disso, pelas cópias dos documentos do procedimento licitatório, nota-se que anteriormente à assinatura da homologação do certame e do contrato de prestação de serviços pelo prefeito, houve parecer emitido pela Procuradoria do Município, declarando o procedimento licitatório hígido.

Decerto, diante das inúmeras atribuições do Prefeito, é de se pressupor que não seja possível que confira detalhadamente a legalidade de todos os certames, e que confiou no parecer emitido pelo Procurador do Município. Conforme o referido informou em Juízo, os contratos chegam prontos para assinatura, e confia no trabalho de seus servidores. Corroborando com as declarações do prefeito, em Juízo a testemunha Pablo Trindade Coelho narrou que o prefeito não interferia nas cotações e licitações, e não acompanhava de perto as sessões licitatórias, mormente considerando que existia um departamento próprio de licitações na Prefeitura.

Ainda que o fato de documentos serem assinados sem a devida conferência, bem como o fato de os procedimentos licitatórios não serem acompanhados com mais atenção pelo Prefeito indiquem negligência por parte deste, são fatos insuficientes para indicarem a presença de dolo, a finalidade de lesar o patrimônio público ou de ferir os princípios da boa administração.

Dessarte, o acervo probatório carreado nos autos demonstra a presença de todos os requisitos imprescindíveis à configuração de ato de improbidade em relação os requeridos Arnaldo, Carlos Eduardo e Prest Med. Por outra via, em relação ao requerido Gustavo, a improcedência da ação é medida de rigor.

Considerando que a exordial imputa aos requeridos o as condutas tipificadas no art. 10, *caput* e inciso VIII e art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, necessário verificar se houve o correto enquadramento das condutas.

Conforme já explicitado, o art. 10 traz um rol exemplificativo, bastando que a conduta praticada cause lesão ao erário, ou seja, gere “*perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres*”, conforme previsão do *caput*, sendo desnecessário que a conduta se amolde em um dos incisos previstos. No caso em tela, entretanto, o Ministério Público requereu a condenação dos requeridos com fulcro no inciso VIII, que em sua nova redação dispõe:

**Art. 10.** [...].

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, **acarretando perda patrimonial efetiva.**

Assim, com a modificação legislativa ocasionada, passou-se a exigir que a frustração da licitude do processo licitatório acarrete a perda patrimonial efetiva. No caso em testilha, restou demonstrado que houve perda patrimonial efetiva. Conforme bem elucidado pelo Ministério Público, nos casos em que há ilegalidade na

contratação, a jurisprudência majoritária entende que o dano é *in re ipsa*, na medida em que o Poder Público perde a oportunidade de contratar a melhor proposta. Nesse sentido, dispõem os julgados colacionados abaixo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NOVO JULGAMENTO DETERMINADO PELO STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. PRESUNÇÃO DO PREJUÍZO SOFRIDO PELO ENTE PÚBLICO. DANO IN RE IPSA RECONHECIDO. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. ELEMENTOS DOS AUTOS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. OBSERVÂNCIA. - **A fraude no processo licitatório implica dano in re ipsa, circunstância que torna devida a indenização ao poder público prejudicado conforme entendimento uniforme do Superior Tribunal de Justiça.** - Sob a ótica do referido tribunal superior, é preciso avaliar as circunstâncias do caso concreto, e, mediante uso da proporcionalidade e da razoabilidade, estabelecer o valor a ser restituído para evitar o enriquecimento indevido da Administração. - Nada obstante, descabe presumir que o dano ao erário tenha sido equivalente ao valor da licitação, notadamente quando ocorreu o fornecimento de todo o material ao Município, e, por tal, tornou devida a correspondente contraprestação pecuniária, sob pena de validar o enriquecimento ilícito deste. - Hipótese na qual não foi produzida prova mínima a quantificar eventual distorção entre o preço cobrado pela licitante vencedora e aquele praticado no mercado, motivo pelo qual mantém-se a condenação imposta na sentença, que atende à razoabilidade e à proporcionalidade, bem como às nuances do caso concreto. (TJMG - Apelação Cível 1.0637.06.035964-2/001, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 30/06/2021, publicação da súmula em 05/07/2021)

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRELIMINARES - INÉPCIA DA INICIAL - LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO - REJEIÇÃO - FRAUDE EM LICITAÇÃO - COMPROVAÇÃO - DANO IN RE IPSA - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - DOSIMETRIA DAS PENAS - PARÂMETROS - MULTA, PROIBIÇÃO DE CONTRATAR E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS - PROPORCIONALIDADE - ATO ÍMPROBO CULPOSO - DECOTAÇÃO DA MULTA CIVIL - POSSIBILIDADE - RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS. 1. Rejeitada a alegação de inépcia da inicial por decisão não recorrida, inadmissível a reapreciação da questão, pois apesar de as matérias de ordem pública não estarem sujeitas à preclusão temporal, podendo ser alegadas a qualquer tempo, submetem-se à preclusão consumativa. 2. A minguada de previsão legal, não há falar-se em litisconsórcio passivo necessário entre os agentes públicos e o Presidente da Câmara Municipal, em ação de improbidade administrativa, conforme entendimento do STJ. 3. Comprovada nos autos a fraude e o direcionamento da licitação, resta configurado o ato de improbidade administrativa. **4. De acordo com a jurisprudência do STJ, a frustração do procedimento licitatório configura hipótese de dano in re ipsa, uma vez que o prejuízo é inerente ao ato ímprobo.** 5. Deve ser afastada a tipificação simultânea das condutas nos arts. 10 e 11, da Lei nº 8.429/92, porquanto havendo atos que podem ser tipificados em vários dispositivos legais, aplica-se o princípio da absorção, prevalecendo a norma de nível punitivo mais elevado. 6. In casu, afigura-se proporcional a aplicação concomitante das penalidades de ressarcimento integral do dano, multa civil, perda do cargo público e suspensão dos direitos políticos, notadamente em razão da gravidade dos fatos. 7. Admite-se a redução da penalidade aplicada em relação aos agentes que praticaram o ato ímprobo na modalidade culposa, sendo adequada a decotação da multa civil. Precedentes do STJ e do TJMG. 8. Recursos parcialmente providos. (TJMG - Apelação Cível 1.0134.13.012918-9/001, Relator(a): Des.(a) Raimundo Messias Júnior, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/05/2019, publicação da súmula em 07/06/2019)

Além disso, é preciso elucidar que, a despeito do preço da contratação encontrar-se dentro da média de preço pactuada nos demais Municípios da região, o levantamento realizado pela AMVALE – Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Doce demonstra que o preço da contratação da Prest Med foi superior ao preço da contratação do mesmo serviço no Município de Comendador Gomes, o qual possui o menor valor, dentre os municípios levantados. Dessarte, infere-se que havia possibilidade de contratação de melhor proposta, caso o procedimento licitatório não tivesse sido fraudado.

Diante da impossibilidade de se apurar com exatidão o valor pelo qual o Município de Água Comprida conseguiria contratar o mesmo serviço adotando-se o critério da melhor proposta, este Juízo passa a fazer uma estimativa do valor pago à maior, utilizando como parâmetro o valor de cotação adotado pelo Município de Comendador Gomes.

Ao que consta dos autos, o Município de Água Comprida contratou a empresa Prest Med pelo valor de R\$1.943,00 (mil novecentos e quarenta e três reais) por plantão de 24 horas, adotando-se a média de 35 (trinta e cinco) plantões por mês. Sabe-se ainda que a contratação inicialmente se deu por 16 (dezesseis) meses, do período de 01 de setembro de 2014 a 31 de dezembro de 2015, sendo que foram formalizados termos aditivos, prorrogando o contrato até a data de 31 de dezembro de 2018. Dessarte, o contrato esteve vigente por 52 (cinquenta e dois meses), o que totaliza uma média de 1.820 (mil oitocentos e vinte plantões), e o importe de R\$3.536.260,00 (três milhões, quinhentos e trinta e seis mil duzentos e sessenta reais).

Por sua vez, a cotação no Município de Comendador Gomes é de R\$71,00 (setenta e um reais) por hora de plantão, o que totaliza o importe de R\$1.704,00 (mil setecentos e quatro reais) para um plantão de 24 horas. Assim, utilizando-se a mesma média de 1.820 (mil oitocentos e vinte plantões), chega-se ao total de R\$3.101.280,00 (três milhões cento e um mil duzentos e oitenta reais). Visualizando-se a diferença do valor entre os dois municípios, infere-se que o Município de Água Comprida poderia ter contratado o mesmo serviço com uma economia de R\$434.980,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil novecentos e oitenta reais), importe o qual será considerado como o valor do dano ao erário, por estimativa.

No ponto, entendo que o valor estimado encontra-se adequado, segundo os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, não se podendo tomar como valor do prejuízo ao erário o valor integral do contrato firmado entre o Município de Água Comprida e a empresa Prest Med, sob pena de enriquecimento ilícito do Município, uma vez que as provas documentais carreadas aos autos demonstram que os serviços contratados foram efetivamente e corretamente prestados, até o fim do prazo previsto contratualmente. No mesmo sentido, as testemunhas Gislane Lúcia Antunes, Bruno Ribeiro Silva, Robison Moreira Tosta e Eric Cristiano Ferreira, na ocasião de suas oitivas em Juízo, confirmaram que o Posto de Saúde sempre contava com médico plantonista 24 horas por dia, e que a população era satisfeita com os serviços médicos lá prestados.

Assim, vislumbra-se a subsunção da conduta praticada, ao tipo previsto no *caput* e inciso VIII do art. 10 da Lei nº 8.429/92, devendo a demanda ser procedente no ponto, ocasionando na condenação dos requeridos Prest Med, Carlos Eduardo e Arnaldo.

Por outra via, em relação ao art. 11, a conduta dos requeridos foi enquadrada genericamente no *caput*. Entretanto, conforme narrado anteriormente, uma das mudanças ocasionadas pela Lei 14.230/2021 foi a taxatividade do rol do art. 11, já que anteriormente este dispositivo possuía rol exemplificativo. Assim, para configuração do ato de improbidade administrativa com fulcro no art. 11, é necessário que a conduta dos agentes se encaixe em um dos incisos.

Consoante já explanado, aplica-se à LIA o princípio da retroatividade da lei benéfica. Entretanto, isso não implica em dizer que a modificação no que se refere à taxatividade do rol das condutas tipificadas, ocasiona sempre na impossibilidade de condenação dos requeridos.

Não se desconhece o teor do art. 17, §10-F, inciso I da Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, e que assim dispõe:

**Art. 17. § 10-F.** Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que:

I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial.

Entretanto, é preciso considerar que o aludido artigo encontra-se no contexto de um novo procedimento processual previsto após as modificações legislativas da Lei de Improbidade Administrativa, o qual passou a prever, no §10-C, que “*após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu*”.

No caso em comento, considerando a época em que se deu a vigência da LIA com as modificações legislativas ocorridas no ano de 2021, tal procedimento não foi aplicável. Dessarte, entende-se que os demais dispositivos, aludidos ao novo procedimento, somente fazem sentido quando o rito processual é obedecido desde o início do processo.

Ademais, há que se considerar que no processo civil rege a máxima “*tempus regit actum*”, de modo que os atos jurídicos regem-se pela lei vigente à época em que ocorreram.

Cumpra ainda elucidar que tais conclusões não se contradizem com a premissa anteriormente suscitada, de que as garantias do direito penal devem ser aplicadas à Lei de Improbidade Administrativa, e de que a lei mais benéfica deve retroagir para beneficiar o réu. Isso porque, mesmo no direito penal, a norma processual em regra não retroage, apenas as normas de direito penal material.

Além disso, é preciso evidenciar que tal como se dá nas ações penais, nas ações de improbidade administrativa os réus defendem-se dos fatos que lhe são imputados, e não dos tipos. Dessarte, é irrelevante a classificação jurídica atribuída na demanda, mormente considerando o brocardo “*iura novit curia*”. Tanto é, que no direito penal, existe o instituto da *emendatio libelli*, que permite ao Juiz conferir capitulação jurídica diversa aos fatos narrados na exordial acusatória.

Outrossim, é preciso aplicar o princípio da continuidade normativa-típica, já que a conduta praticada pelos requeridos passou a se amoldar em novo tipo, previsto no recém-criado inciso V do mesmo dispositivo, que assim dispõe:

**Art. 11.** Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

[...]

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros.

Dessarte, a manutenção do caráter ímprobo da conduta praticada, através da criação de tipo específico, demonstra a intenção do legislador de que a conduta permaneça sendo punida nessa seara.

Por fim, há que se considerar que a improcedência da demanda em decorrência da superveniência da taxatividade do rol do art. 11 iria em desencontro com os interesses tutelados nas ações de improbidade administrativa e com as finalidades da aludida Lei, a qual visa justamente assegurar a integridade do patrimônio público e social.

Dessa forma, em relação a condenação dos requeridos Prest Med, Carlos Eduardo e Arnaldo, com fulcro no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, a procedência da ação é medida de rigor.

Ante o exposto, infere-se que a conduta praticada pelos requeridos foi enquadrada nos tipos previstos no art. 10 e art. 11. Caso a conduta se amolde em mais de um dos três tipos de improbidade administrativa previstos em lei, devem ser aplicadas as sanções previstas para a infração mais grave, de modo que aos réus impõem-se as penalidades previstas no art. 12, inciso II da LIA, sem prejuízo do ressarcimento integral do dano patrimonial apurado. O supracitado dispositivo dispõe, *in verbis*:

**Art. 12.** Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

[...]

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou

de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos.

Em relação ao *quantum* da multa civil, fixo-a no importe de R\$434.980,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil novecentos e oitenta reais), o qual consiste no valor estimado do dano, conforme outrora apurado e justificado.

Já em relação à suspensão dos direitos políticos, entendo prudente a fixação do período de 06 (seis) anos, sendo que tal pena não se aplica à Pessoa Jurídica que vem sendo condenada. Outrossim, no que se refere à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais creditórios, entendo pertinente a fixação do prazo de 08 (oito) anos, ante a gravidade dos fatos narrados, e considerando que as condutas narradas se enquadram em dois tipos previstos pela LIA. Vislumbro que tais valores não podem ser reputados ínfimos no caso concreto, e ainda, num segundo momento, são suficientes para penalizar o comportamento lesivo dos requeridos, desencorajando-lhes a reincidência em casos como o presente.

Já em relação à perda da função pública, as modificações na Lei de Improbidade trouxeram a previsão de que atinge “*apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento das infrações*” (art. 12, §1º). Considerando que dentre os requeridos que vão sendo condenados, apenas o réu Carlos Eduardo era agente público à época dos fatos, tal penalidade se aplica somente ao referido, caso esteja atualmente exercendo função pública de mesma qualidade e natureza da que exercia à época dos fatos, o que não é de conhecimento deste Juízo.

Por fim, no que se refere ao pedido de declaração de nulidade do processo licitatório, entendo que houve perda do objeto, uma vez que o prazo contratual já se exauriu há quase quatro anos.

Outrossim, ainda que os efeitos da nulidade sejam *ex tunc*, no caso em comento entendo que deve ocorrer a convalidação dos atos praticados, uma vez que a contratação atingiu suas finalidades, já que os serviços contratados foram efetivamente prestados à população. Assim, nesse caso, entendo que deve prevalecer o interesse público e o princípio da segurança jurídica, mormente considerando que os prejuízos ao erário, decorrentes da fraude no processo licitatório, serão efetivamente reparados.

### III – DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS em relação ao requerido GUSTAVO DE ALMEIDA GONÇALVES e, em consequência, julgo extinto o processo, com resolução do mérito, com fulcro no art. 487, inciso I, do CPC.**

Ademais, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS em relação aos requeridos CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA, ARNALDO DOS SANTOS MATOS e PREST MED S/C LTDA e, em consequência, julgo extinto o processo, com resolução do mérito, com fulcro no art. 487, inciso I, do CPC,** para condená-los: **1)** ao ressarcimento de danos ao erário no importe de R\$ R\$434.980,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil novecentos e oitenta reais); **2)** ao pagamento de multa civil no importe de R\$ R\$434.980,00 (quatrocentos e trinta e quatro mil novecentos e oitenta reais); e **3)** proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de 08 (oito) anos.

**Aplica-se ainda ao requerido CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA as seguintes penalidades: 1) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 06 (seis) anos; e 2) perda da função pública, a qual deve atingir somente eventual vínculo de mesma qualidade e natureza que o referido detinha com o poder público na época do cometimento das infrações. Já ao requerido ARNALDO DOS SANTOS MATOS aplica-se também a seguinte penalidade: 1) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 06 (seis) anos.**

Diante da sucumbência recíproca, condeno os requeridos Arnaldo, Carlos Eduardo e Prest Med ao pagamento de custas e despesas processuais na proporção de 75%. Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios, por isenção legal, considerando que o requerente se trata do Ministério Público.

Deixo de condenar o requerente ao pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios, a despeito da sucumbência parcial, ante a isenção legal concedida ao Órgão Ministerial.

Em consonância com o entendimento decorrente da interpretação do art. 20 da Lei nº 8.429/92, determino que **após o trânsito em julgado da sentença seja oficiado o Município de Água Comprida-MG, o Estado de Minas Gerais e a União, nas suas respectivas procuradorias, para conhecimento da punição de proibição dos requeridos Prest Med, Arnaldo e Carlos Eduardo contratarem com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo indicado acima.**

Ademais, transitada em julgado, **proceda-se com o cadastramento dos requeridos Prest Med, Arnaldo e Carlos Eduardo no cadastro de condenação por improbidade administrativa do CNJ.**

**Por fim, informo que na data de hoje procedi com o levantamento das restrições outrora lançadas sobre os veículos de propriedade do requerido Gustavo (ID 54316114), conforme documento anexo, mantendo o bloqueio dos bens dos demais requeridos, como forma de resguardar a satisfação dos valores a serem pagos em decorrência da procedência parcial da ação.**

Tudo cumprido, remetam-se os autos à Contadoria para apuração das custas.

Recolhidas as custas, archive-se com baixa.

P.R.I.

Uberaba-MG, 16 de novembro de 2022.

**José Paulino de Freitas Neto**

**Juiz de Direito**