

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA DE DIREITO DA 2ª VARA CÍVEL DA
COMARCA DE PASSOS-MG,**

Distribuição por Dependência aos Autos n.º 5006224-15.2021.8.13.0479

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por intermédio da Sétima Promotoria de Justiça de Passos, com o apoio da Coordenadoria Regional de Defesa do Patrimônio Público do Sudoeste de Minas Gerais – Polo Passos (CRPP-PAS), no exercício de suas atribuições legais, com base no incluso inquérito civil, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, propor a presente **AÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E EMPRESARIAL** em face de

1. GILBERTO LOPES CANÇADO, brasileiro, ex-Secretário Municipal de Administração de Passos, filho de Jacinto Lopes Sobrinho e Lígia Ferreira Lopes, nascido em 01/03/1952, portador do CPF n.º 148.704.876-91, residente e domiciliado na Rua Gonçalves Dias, n.º 544, apto. 101, bairro Centro, nesta cidade de Passos/MG;

2. PILAR APARECIDA LEMOS FARIA, brasileira, ex-Secretária Municipal de Educação, Esporte, Cultura e Lazer de Passos, filha de Alexandre de Melo Lemos e Maria do Rosário Coelho Lemos, nascida em 10/07/1943, portadora do CPF n.º 648.347.866-68, residente e domiciliada na Rua da Amizade, n.º 26, bairro Centro, nesta cidade de Passos/MG;

3. WANILTON CHAGAS CARDOSO, brasileiro, comerciante, filho de Antônio Aluizio Cardoso e Sinforosa Chagas Cardoso, inscrito no CPF

sob o número 486.314.856-91, residente na Rua China, 150, Condomínio das Nações, nesta cidade de Passos/MG;

4. LUCAS ANTÔNIO FRANKLIN REIS, brasileiro, empresário, filho de João Wellington dos Reis e Luzia de Fátima Franklin Reis, nascido em 03/06/1983, portador do CPF n.º 053.754.776-29, residente e domiciliado na Rua Aristeu Inácio Andrade Rosa, n.º 115, bairro Jardim Itália, nesta cidade de Passos/MG;

5. MESSIAS HENRIQUE FRANKLIN REIS, brasileiro, empresário, filho de João Wellington dos Reis e Luzia de Fátima Franklin Reis, nascido em 06/02/1991, portador do CPF n.º 102.999.186-37, residente e domiciliado na Rua dos Médicos, n.º 102, bairro Belo Horizonte, nesta cidade de Passos/MG;

6. EDUARDO CARDOSO BARBOSA, brasileiro, empresário, filho de Jordan Batista Barbosa e Rita Belmira Cardoso Barbosa, nascido em 10/09/1985, portador do CPF n.º 073.502.056-60, residente e domiciliado na Rua David de Baldini, n.º 838, bairro Centro, nesta cidade de Passos/MG;

7. JORDAN BATISTA BARBOSA JUNIOR, brasileiro, empresário, filho de Jordan Batista Barbosa e Rita Belmira Cardoso Barbosa, nascido em 12/08/1981, portador do CPF n.º 046.929.816-28, residente e domiciliado na Rua dos Engenheiros, n.º 215, bairro Centro, nesta cidade de Passos/MG;

8. DICKSON HELINTON DE CASTRO, brasileiro, ex-Secretário Municipal de Saúde de Passos, filho de Antônio Dirceu de Castro e Ruth Marta da Silva Castro, nascido em 06/08/1975, portador do CPF n.º 930.493.666-72, residente e domiciliado na Rua China, n.º 66, Condomínio das Nações, nesta cidade de Passos/MG;

9. NORIVAL LUIZ BARBOSA, brasileiro, ex-Secretário Municipal de Fazenda de Passos, filho de João Ananias Barbosa e Verônica Bernardes de Jesus, nascido em 13/04/1954, portador do CPF n.º 121.738.786-20, residente e domiciliado na Rua Itabira, n.º 95, bairro Jardim Califórnia, nesta cidade de Passos/MG;

10. NEUZA MARIA FUNCHAL PAIVA, brasileira, servidora pública municipal, filha de Francisco Tozzi Funchal e Izaura Ferreira Funchal, nascida em 17/01/1955, portadora do CPF n.º 312.827.766-49, residente

e domiciliada na Rua Três de Maio, n.º 326, bairro Centro, nesta cidade de Passos/MG;

11. ANA PAULA DA CUNHA REIS EIRELI, CNPJ 17.196.348/0001-07, com sede na Rua Doutor Carvalho, n.º 183, Sala 01, bairro Centro, CEP 37900-100, nesta cidade de Passos/MG;

12. CARDOSO & BARBOSA COMÉRCIO LTDA – ME, CNPJ 08.737.483/0001-13, com sede na Avenida Juca Stockler, n.º 2642, bairro Aclimação, CEP 37901-734, nesta cidade de Passos/MG

pelas razões de fato e direito que passa a expor.

I. IMPUTAÇÃO

1. ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA E *MODUS OPERANDI* DOS ATOS ÍMPROBOS E LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme apurado no inquérito civil n.º MPMG-0479.15.000386-7, os sete primeiros requeridos se associaram com a vontade livre e consciente de desviarem recursos públicos do Município de Passos no período de 2013 a 2016.

Segundo apurado, no primeiro ano da administração 2013-2016, **WANILTON CHAGAS CARDOSO**, no exercício da função de Secretário Municipal de Planejamento, **GILBERTO LOPES CANÇADO**, no exercício das funções de Secretário Municipal de Administração e, interinamente, de Secretário Municipal de Saúde, e **PILAR APARECIDA LEMOS FARIA**, no exercício das funções de Secretária Municipal de Educação, engendraram um criminoso esquema de desvio de dinheiro público através de fraude na execução de contratos (atas de registro de preços) de fornecimento de materiais de expediente para a Prefeitura Municipal de Passos.

Como primeira etapa da empreitada criminosa, citados agentes públicos tramaram inflar o processo licitatório respectivo, por meio do superdimensionamento do objeto. Estrategicamente, optaram por fazê-lo nas áreas de saúde e educação, tendo em vista a maior facilidade de escamotear as despesas fraudulentas em meio ao enorme volume de despesas naturalmente envolvido nessas áreas, bem como o marketing político que o incremento artificial dos gastos com educação e saúde proporcionariam àquela gestão.

No mês de junho de 2013, o Município de Passos deflagrou o Pregão 050/2013 para, através do sistema de registro de preços, adquirir materiais de expediente

em quantitativos calculados a partir das relações de itens e quantidades solicitadas por cada Secretaria Municipal, por meio de Requisições Internas de Mercadorias e Serviços (RIMS), conforme planejamento do que necessitavam para executar suas atividades no período.

Com embasamento na existência de erros materiais, referido processo licitatório foi anulado e, logo em seguida, deflagrado novo certame para o mesmo fim – Pregão 098/2013.

Nesse novo certame, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação, sem qualquer aumento da demanda, quintuplicou todos os itens das fichas orçamentárias 245 (Administração Geral do Ensino), 365 (Coordenação de Convênios e Repasses), 280 (Ensino Fundamental) e 296 (Educação Infantil), incrementando artificialmente em R\$746.000,00 o valor global licitado.

Por sua vez, o requerido **GILBERTO**, no exercício da função de Secretário Municipal de Saúde, sem qualquer aumento da demanda, dobrou todos os itens das fichas orçamentárias 708 (Núcleo de Zoonoses) e 654 (CAPS II – Saúde Mental), triplicou todos os itens da ficha orçamentária 697 (Vigilância Sanitária) e multiplicou por várias vezes todos os itens da ficha orçamentária 721 (CEREST), incrementando artificialmente em R\$100.416,60 o valor global licitado.

Levado adiante o pregão superestimado, a empresa ANA PAULA DA CUNHA REIS EIRELI venceu a grande maioria dos itens e firmou com o Município de Passos a Ata de Registro de Preços n.º 166/2013.

A partir de então, **GILBERTO, PILAR** e **WANILTON** se associaram aos irmãos **LUCAS ANTÔNIO FRANKLIN REIS** e **MESSIAS HENRIQUE FRANKLIN REIS**, sócios e administradores de fato da referida empresa, para fraudarem a execução do contrato por meio do pagamento de mercadorias não entregues.

Para a concretização dos desvios, objetivo final da organização criminosa, sem a percepção de agentes públicos não envolvidos, o núcleo político, com o auxílio do núcleo empresarial, adotou estratégia para tornar mais vulnerável o processo instituído para o percurso da despesa.

Destarte, em afronta proposital à orientação de que toda mercadoria deveria ser entregue no almoxarifado, como medida de controle da despesa pública, permitiram, estimularam e forçaram entregas em outros locais, visando tornar mais frágil o controle qualitativo e quantitativo no ato de recebimento, além de quebrar o padrão de que toda nota fiscal de entrega de mercadoria deveria ter o carimbo de recebimento do almoxarifado para seguir o fluxo da despesa até o pagamento.

Forjado esse ambiente de proposital descontrolado, **PILAR** e **GILBERTO**, na condição de ordenadores de despesa, empenhavam despesas para aquisição de materiais que sabidamente não seriam entregues e encaminhavam as respectivas ordens de fornecimento para os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**.

Estes, de outro lado, emitiam nota fiscal ideologicamente falsa, fingindo a saída das mercadorias listadas na ordem de fornecimento, encaminhavam referida nota fiscal para assinatura daqueles em simulação do controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, do recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento à sociedade empresária e concretização do desvio do numerário em prol da organização criminosa.

WANILTON, por sua vez, em razão de sua condição pessoal de pretensão sogro de **MESSIAS** e de sua condição funcional estratégica na estrutura da administração municipal, era o responsável pela sinergia entre o núcleo empresarial e os demais integrantes do núcleo político da organização criminosa.

Com esse *modus operandi*, o núcleo político criou condição favorável para que o núcleo empresarial recrutasse, eventualmente, outros ordenadores de despesa e agentes públicos com atuação em atos sensíveis do percurso da despesa.

Aproximando-se o fim da vigência da Ata de Registro de Preços n.º 166/2013, no final do primeiro semestre de 2014, o Município de Passos deu início ao Pregão 055/2014 para o mesmo fim.

Para perpetuação e alargamento do esquema criminoso, **PILAR APARECIDA LEMOS FARIA**, na função de Secretária Municipal de Educação, não satisfeita com o reflexo da superestimativa do objeto do certame anterior no atual, superdimensionou ainda mais o objeto licitado para as fichas “Educação Infantil” e “Ensino Fundamental”, inflando em mais 30%, em média, os quantitativos de cada um dos itens da primeira e em mais de 100% os quantitativos globais da segunda.

Concluído o certame, sagraram-se vencedores as empresas ANA PAULA DA CUNHA REIS EIRELI e CARDOSO & BARBOSA COMÉRCIO LTDA, resultando na assinatura das Atas de Registro de Preços n.º 120/2014 e 121/2014, respectivamente.

A partir de então, os sócios da empresa CARDOSO & BARBOSA COMÉRCIO LTDA, **EDUARDO CARDOSO BARBOSA** e **JORDAN BATISTA BARBOSA JUNIOR**, passaram a integrar a organização criminosa como mais um elo empresarial, executando, igualmente, as tarefas de simulação na entrega de mercadorias ao Município, emissão de notas fiscais com conteúdo ideologicamente falso e recebimento dos valores desviados do erário municipal.

Visando assegurar a perpetuação dos desvios por meio de fraudes na execução de contratos, os quatro requeridos do núcleo empresarial também passaram a fraudar o caráter competitivo dos processos licitatórios seguintes.

Assim agindo, **LUCAS, MESSIAS, EDUARDO** e **JORDAN** fraudaram o Pregão 076/2015, mediante ajuste com terceiros licitantes e oferecimento de vantagem para outros, logrando a adjudicação da quase integralidade do objeto do certame à empresa **CARDOSO & BARBOSA**, com a divisão do benefício econômico entre os quatro.

Dessa forma, mantiveram o esquema criminoso até o ano 2016¹.

2. DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS NA EXECUÇÃO DAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS CELEBRADAS COM A EMPRESA ANA PAULA DA CUNHA REIS EIRELI

Consta do incluso procedimento investigatório que, por nove vezes entre os anos de 2013 e 2015, nesta cidade de Passos, em comunhão de esforços e vontade livre e consciente de concretizar os objetivos da organização criminosa, os empresários **LUCAS ANTÔNIO FRANKLIN REIS** e **MESSIAS HENRIQUE FRANKLIN REIS**, administradores de fato da pessoa jurídica Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, e os agentes públicos da Prefeitura Municipal de Passos **GILBERTO LOPES CANÇADO, PILAR APARECIDA LEMOS FARIA** e **WANILTON CHAGAS CARDOSO** desviaram dinheiro do erário municipal por intermédio da referida empresa.

Consta também que a agente pública **NEUZA MARIA FUNCHAL PAIVA** concorreu para três desses atos ilícitos, com vontade livre e consciente de desviar dinheiro público em benefício da referida empresa.

Consta, por fim, que no mesmo período e local, em unidade de desígnios e comunhão de esforços com os empresários **LUCAS ANTÔNIO FRANKLIN REIS** e **MESSIAS HENRIQUE FRANKLIN REIS**, o agente público da Prefeitura Municipal de Passos **NORIVAL LUIZ BARBOSA**, com vontade livre e consciente, desviou dinheiro do erário municipal em proveito da citada sociedade empresária.

Segundo se apurou, todos os atos de improbidade administrativa e lesivos à administração pública foram praticados nos exatos termos operacionais e segundo o planejamento dos integrantes da organização criminosa, descritos no primeiro capítulo.

¹ O ato de improbidade administrativa identificado no ano de 2016 já é objeto da ação civil pública distribuída sob o número 5006224-15.2021.8.13.0479.

Para evitar repetições desnecessárias, doravante serão descritos apenas os atos de desvio de recursos públicos do Município de Passos, com respectivas datas, valores e circunstâncias.

Finalmente, importa frisar que todos os desvios de recursos públicos narrados na sequência foram determinados e coordenados por **GILBERTO** e **WANILTON**, ainda que não tenham praticado, pessoalmente, determinados atos.

2.1. EMPENHO ORDINÁRIO 6917

No dia 22 de novembro de 2013, o requerido **NORIVAL**, no exercício da função de Secretário Municipal de Fazenda e na condição de ordenador de despesa, por meio do empenho ordinário 6917, empenhou despesa no valor de **R\$1.265,31** para suposta aquisição de 10 frascos de cola líquida branca, 100 resmas de papel A4, 3 caixas de grampo para grampeador, 3 caixas de grampo com trilho, 5 grampeadores, 3 perfuradores de papel, 4 canetas para retroprojektor, 5 fitas PVC, 100 caixas de papelão para arquivo morto, 6 apontadores de lápis em metal, 1 pacote de goma elástica de látex, 5 frascos de corretivo líquido e 6 réguas plásticas de 30 cm.

Encaminhada a respectiva ordem de fornecimento, no dia 05 de dezembro de 2013, **NORIVAL** recebeu informalmente, na própria Secretaria de Fazenda, 02 caixas de papel A4.

Ato contínuo, os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**, no dia 10 de dezembro de 2013, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 503, simulando a saída das mercadorias listadas na ordem de fornecimento, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **NORIVAL** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo das demais mercadorias que não foram entregues, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, efetivamente realizado no dia 24 de janeiro de 2014, resultando num prejuízo ao erário no importe de **R\$1.078,31**.

2.2. EMPENHO ORDINÁRIO 7039

No dia 05 de dezembro de 2013, o requerido **GILBERTO**, no exercício da função de Secretário Municipal de Administração e na condição de ordenador de despesa, por meio do empenho ordinário 7039, empenhou despesa no valor de **R\$40.739,40** para suposta aquisição de 60 grampeadores, 150 tintas pretas de carimbo, 30

caixas de grampo para grampeador, 30 perfuradores de papel em estrutura metálica, 30 barbantes de algodão 8 fios, 300 rolos de fita crepe 19mm, 30 canetas permanentes para CD, 60 almofadas para carimbo 12x8, 60 caixas de grampo para grampeador galvanizado, 60 livros de ata, 600 caixas de papelão para arquivo morto, 90 rolos de fita PVC, 60 caixas de carbono filme A4, 900 pastas simples de papel cartão, 150 caixas de visor para pasta suspensa, 900 rolos de fita adesiva crepe 18mm, 120 caixas de canetas esferográficas azuis, 120 caixas de canetas esferográficas pretas, 90 frascos de corretivo líquido 18ml, 30 pacotes de estilete de cabo de plástico, 30 grampeadores para 20 folhas, 1500 resmas de papel A4, 300 pastas A-Z, 180 pastas polionda preta, 900 pastas suspensas tamanho escritório, 90 pincéis atômicos nas cores azul e vermelho, 300 pastas corrugadas, 120 borrachas látex, 60 extratores de grampo em aço cromado, 60 livros de ata capa dura, 120 apontadores de lápis em metal sem estojo, 60 bobinas para fax 216x30m, 90 canetas marca texto, 90 canetas para retroprojetor, 150 caixas de cliques de aço 2/0, 90 caixas de cliques de aço 8/0, 150 frascos de cola líquida, 300 rolos de fita adesiva 12mm, 30 pacotes de lâmina para estilete, 30 livros de protocolo 104 folhas, 90 tintas para pincel nas cores azul e vermelho, 60 pacotes de pilhas alcalinas AAA e 60 pacotes de pilhas alcalinas AA.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**, no dia 10 de dezembro de 2013, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 504, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **GILBERTO** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, efetivamente realizado no dia 17 de dezembro de 2013.

2.3. EMPENHO ORDINÁRIO 6641

No dia 19 de novembro de 2013, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 6641, empenhou despesa no valor de **R\$31.476,75** para suposta aquisição de 50 grampeadores 26/6, 25 tintas pretas para carimbo, 50 perfuradores de papel, 10 rolos de barbante de algodão 8 fios, 100 rolos de fita crepe 19mm, 50 almofadas para carimbo 12x8, 150 caixas de grampo para grampeador 26/6, 20 livros de ata, 50 pincéis atômicos azuis, 50 pincéis atômicos pretos, 25 pincéis atômicos vermelhos, 250 caixas de papelão para arquivo morto, 100 rolos de fita PVC, 250 pastas simples de papel cartão, 5

caixas de visores para pasta suspensa, 100 rolos de fita adesiva crepe 18mm, 50 caixas de canetas esferográficas azuis, 25 caixas de canetas esferográficas vermelhas, 50 caixas de canetas esferográficas pretas, 100 frascos de corretivo líquido, 5 pacotes de estilete cabo de plástico, 50 grampeadores para 20 folhas, 2000 resmas de papel A4, 25 pastas A-Z, 10 pacotes de pastas canaletas tamanho A4, 125 pastas suspensas tamanho ofício, 100 pastas corrugadas plásticas, 50 extratores de grampo em aço cromado, 250 apontadores de lápis em metal sem estojo, 50 bobinas para fax 216x30m, 150 canetas marca texto, 50 canetas para retroprojektor, 100 caixas de cliques de aço 2/0, 50 caixas de cliques de aço 8/0, 100 frascos de cola líquida branca, 100 rolos de fita adesiva polipropileno, 15 pacotes de goma elástica látex 18mm, 25 caixas de lápis preto n.º 2, 15 livros de protocolo 104 folhas, 20 tintas para pincel atômico nas cores azul e vermelho, 250 pastas de elástico em papelão, 10 caixas de borrachas brancas, 10 tintas para pincel atômico e 10 rolos de papel craft.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**, no dia 11 de dezembro de 2013, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 505, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **PILAR** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, efetivamente realizado no dia 12 de dezembro de 2013.

2.4. EMPENHO ORDINÁRIO 7352

No dia 16 de dezembro de 2013, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 7352, empenhou despesa no valor de **R\$417.393,90** para suposta aquisição das seguintes mercadorias que, de antemão, sabia que não seriam entregues: 1.100 grampeadores, 130 tintas pretas para carimbo, 550 perfuradores de papel, 285 rolos de barbante de algodão 8 fios, 1.100 fitas crepes 19mm, 325 almofadas para carimbo 12x8, 2.650 caixas de grampo para grampeador 26/6, 130 livros de ata 100 folhas, 2.200 pincéis atômicos na cor azul, 2.200 pincéis atômicos na cor preta, 2.200 pincéis atômicos na cor vermelha, 26.500 réguas plásticas de 30cm, 975 caixas de papelão para arquivo morto, 550 rolos de fita PVC 50mm, 2.200 pastas simples de papel cartão, 65 caixas de visor para pasta suspensa, 2.200 rolos de fita adesiva crepe 18mm, 440 caixas de canetas esferográficas azuis, 220 caixas de canetas esferográficas vermelhas, 440 caixas de canetas

esferográficas pretas, 325 frascos de corretivo líquido, 65 pacotes de estiletes de cabo de plástico, 65 grampeadores para 20 folhas, 22.480 resmas de papel A4, 130 pastas A-Z, 220 pastas canaletas tamanho A4, 1.625 pastas suspensas tamanho ofício, 550 pastas corrugadas, 325 extratores de grampo em aço cromado, 11.000 apontadores de lápis em metal sem estojo, 135 bobinas para fax 216x30m, 5.100 canetas marca texto, 550 canetas para retroprojetor, 330 caixas de cliques de aço 2/0, 220 caixas de cliques de aço 8/0, 9.150 frascos de cola líquida branca, 1.100 rolos de fita adesiva polipropileno, 110 pacotes de goma elástica látex, 1.100 caixas de lápis preto n.º 2, 130 livros de protocolo 104 folhas, 220 tintas para pincel atômico, 5.500 pastas de elástico em papelão, 550 frascos de cola líquida branca 1l, 550 caixas de borrachas brancas, 110 tintas para pincel atômico e 155 rolos de papel craft.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**, no dia 17 de dezembro de 2013, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 522, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **NEUZA** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, efetivamente realizado no dia 23 de dezembro de 2013.

2.5. EMPENHO ORDINÁRIO 7277

No dia 10 de dezembro de 2013, o requerido **GILBERTO**, no exercício da função de Secretário Municipal de Administração e na condição de ordenador de despesa, por meio do empenho ordinário 7277, empenhou despesa no valor de **R\$3.563,38** para suposta aquisição de 3 tintas pretas para carimbo, 4 perfuradores de papel, 5 rolos de barbante de algodão 8 fios, 10 canetas permanentes para CD, 5 livros de ata, 10 pastas simples de papel cartão, 4 caixas de caneta esferográfica azul, 1 caixa de caneta esferográfica vermelha e 2 caixas de caneta esferográfica preta, 200 resmas de papel A4, 20 pastas plásticas transparentes, 50 pastas suspensas tamanho ofício, 10 pincéis atômicos, 10 pastas corrugadas, 100 borrachas de látex 2 faces, 5 calculadoras tipo de mesa 12 dígitos, 40 apontadores de lápis em metal sem estojo, 10 bobinas para fax 216x30m, 10 livros de protocolo 104 folhas, 20 cartelas de pilhas tipo alcalina AAA, 20 cartelas de pilhas tipo alcalina AA, 2 grampeadores emborrachados com ajuste de profundidade, 2 caixas térmicas e 1 pasta para notebook em couro sintético.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**, no dia 18 de dezembro de 2013, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 523, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **GILBERTO** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, efetivamente realizado no dia 08 de janeiro de 2014.

2.6. EMPENHO ORDINÁRIO 7007

No dia 03 de dezembro de 2013, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 7007, empenhou despesa no valor de **R\$1.626,90** para suposta aquisição de 174 resmas de papel A4 que, de antemão, sabia que não seriam entregues.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**, no dia 19 de dezembro de 2013, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 526, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **NEUZA** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, efetivamente realizado no dia 13 de janeiro de 2014.

2.7. EMPENHO ORDINÁRIO 7709

No dia 27 de dezembro de 2013, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 7709, empenhou despesa no valor de **R\$239.089,45** para suposta aquisição das seguintes mercadorias que, de antemão, sabia que não seriam entregues: 850 grampeadores, 125 tintas pretas para carimbo, 330 perfuradores de papel, 205 rolos de barbante de algodão 8 fios, 625 rolos de fita crepe 19mm, 580 almofadas para carimbo 12x8, 1.075 caixas de grampo para grampeador 26/6, 125 livros de ata, 1.075 pincéis atômicos azuis, 1.075 pincéis atômicos pretos e 1.075 pincéis atômicos vermelhos,

3.300 réguas plásticas de 30cm, 850 caixas de papelão para arquivo morto, 330 fitas PVC, 1.250 pastas simples, 80 caixas de visor pasta suspensa, 1.250 rolos de fita adesiva crepe, 125 caixas de canetas azuis, 65 caixas de canetas vermelhas, 125 caixas de canetas pretas, 400 frascos de corretivo líquido, 80 pacotes de estilete de cabo de plástico, 80 grampeadores para 20 folhas, 12.152 resmas de papel A4, 125 pastas A-Z, 125 pacotes de pasta canaleta, 80 pastas suspensas ofício, 625 pastas corrugadas, 295 extratores de grampo, 6.250 apontadores de lápis, 240 bobinas para fax, 1.700 canetas marca texto, 625 canetas para retroprojetor, 240 caixas de cliques 2/0, 240 caixas de cliques 8/0, 7.150 frascos de cola líquida branca, 625 rolos de fita adesiva polipropileno, 80 pacotes de goma elástica 18mm, 800 caixas de lápis preto n.º 2, 125 livros de protocolo, 250 tintas para pincel atômico, 2.600 pastas de elástico, 800 colas líquidas brancas 1l, 240 caixas de borracha branca, 125 tintas para pincel atômico e 170 rolos de papel craft.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**, no dia 30 de dezembro de 2013, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 539, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **NEUZA** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, efetivamente realizado no dia 23 de janeiro de 2014.

2.8. EMPENHO ORDINÁRIO 3821

No dia 29 de maio de 2015, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 3821, empenhou despesa no valor de **R\$9.553,74** para suposta aquisição de 50 grampeadores 26/6, 15 perfuradores de papel em estrutura metálica, 10 rolos de barbante de algodão 8 fios, 100 rolos de fita crepe 19mm, 20 almofadas para carimbo 12x8, 100 caixas de grampo para grampeador 26/6, 20 livros de atas, 50 pincéis atômicos na cor azul, 50 pincéis atômicos na cor preta, 25 pincéis atômicos na cor vermelha, 50 caixas de papelão para arquivo morto, 100 rolos de fita PVC, 250 pastas simples de papel cartão, 100 rolos de fita adesiva crepe 18mm, 40 caixas de canetas esferográficas azuis, 20 caixas de canetas esferográficas vermelhas, 40 caixas de canetas esferográficas pretas e 50 frascos de corretivo líquido.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**, no dia 09 de junho de 2015, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 1.480, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **PILAR** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, efetivamente realizado no dia 19 de junho de 2015.

2.9. EMPENHO ORDINÁRIO 3924

No dia 09 de junho de 2015, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 3924, empenhou despesa no valor de **R\$55.259,52** para suposta aquisição de 270 grampeadores 26/6, 108 tintas pretas para carimbo, 270 perfuradores de papel, 90 rolos de barbante de algodão 8 fios, 630 rolos de fita crepe 19mm, 90 almofadas para carimbo, 270 caixas de grampo para grampeador 26/6, 45 livros de ata, 648 pincéis atômicos azuis, 648 pincéis atômicos pretos, 648 pincéis atômicos vermelhos, 450 régua plásticas 30cm, 90 caixas de papelão para arquivo morto, 550 rolos de fita PVC 50mm, 1.800 pastas simples de papel cartão, 18 caixas de visor para pasta suspensa, 630 rolos de fita adesiva crepe 18mm, 45 caixas de canetas esferográficas azuis, 45 caixas de canetas esferográficas vermelhas, 45 caixas de canetas esferográficas pretas, 135 frascos de corretivo líquido, 18 pacotes de estilete de cabo de plástico, 65 grampeadores para 20 folhas, 18 pastas A-Z, 63 pacotes de pastas canaletas tamanho A4, 270 pastas suspensas tamanho ofício, 135 extratores de grampo em aço, 900 apontadores de lápis, 45 bobinas para fax 216x30m, 324 canetas marca texto, 108 canetas para retroprojektor, 180 caixas de cliques 2/0, 180 caixas de cliques 8/0, 1.080 frascos de cola líquida branca, 630 rolos de fita adesiva polipropileno, 45 pacotes de goma elástica em látex, 450 caixas de lápis preto n.º 2, 45 livros de protocolo 104 folhas, 108 tintas para pincel atômico, 450 pastas de elástico, 216 frascos de cola líquida branca de 1l, 108 caixas de borracha branca e 45 rolos de papel craft.

Recebida a OF, os empresários **LUCAS** e **MESSIAS**, no dia 18 de junho de 2015, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 1.490, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **PILAR** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Ana Paula da Cunha Reis EIRELI, efetivamente realizado no dia 25 de junho de 2015.

3. DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS NA EXECUÇÃO DAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS CELEBRADAS COM A EMPRESA CARDOSO & BARBOSA COMÉRCIO LTDA

Consta do incluso procedimento investigatório que no final de 2014 e, por seis vezes no ano de 2015, nesta cidade de Passos, em comunhão de esforços e vontade livre e consciente de concretizar os objetivos da organização criminosa, os empresários **EDUARDO CARDOSO BARBOSA** e **JORDAN BATISTA BARBOSA JUNIOR**, sócios da pessoa jurídica Cardoso & Barbosa Comércio LTDA, e os agentes públicos da Prefeitura Municipal de Passos **GILBERTO LOPES CANÇADO**, **PILAR APARECIDA LEMOS FARIA** e **WANILTON CHAGAS CARDOSO** desviaram dinheiro do erário municipal por intermédio da referida empresa.

Consta também que a agente pública **NEUZA MARIA FUNCHAL PAIVA** concorreu para dois desses atos ilícitos, com vontade livre e consciente de desviar dinheiro público em benefício da referida empresa.

Consta, por fim, que no mesmo período e local, em unidade de desígnios e comunhão de esforços com os empresários **EDUARDO CARDOSO BARBOSA** e **JORDAN BATISTA BARBOSA JUNIOR**, os agentes públicos da Prefeitura Municipal de Passos **DICKSON HELINTON DE CASTRO** e **NORIVAL LUIZ BARBOSA**, **com vontade livre e consciente**, desviaram dinheiro do erário municipal em proveito da citada sociedade empresária.

Segundo se apurou, todos os atos de improbidade administrativa e lesivos à administração pública foram praticados nos exatos termos operacionais e segundo o planejamento dos integrantes da organização criminosa, descritos no primeiro capítulo. Para evitar repetições desnecessárias, doravante serão descritos apenas os atos de desvio de recursos públicos do Município de Passos, com respectivas datas, valores e circunstâncias.

Finalmente, importa frisar que todos os desvios de recursos públicos narrados na sequência foram determinados e coordenados por **GILBERTO** e **WANILTON**, ainda que não tenham praticado, pessoalmente, determinados atos.

3.1. EMPENHO ORDINÁRIO 5658

No dia 25 de setembro de 2014, o requerido **DICKSON**, no exercício da função de Secretário Municipal de Saúde e na condição de ordenador de despesa, por meio do empenho ordinário 5658, empenhou despesa no valor de **R\$6.000,00** para suposta aquisição de 500 resmas de papel A4.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **EDUARDO** e **JORDAN**, no dia 01 de outubro de 2014, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 803, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **DICKSON** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Cardoso & Barbosa Comércio LTDA, efetivamente realizado no dia 10 de outubro de 2014.

3.2. EMPENHO ORDINÁRIO 496

No dia 09 de janeiro de 2015, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 496, empenhou despesa no valor de **R\$25.374,72** para suposta aquisição de 1.888 resmas de papel A4 que, de antemão, sabia que não seriam entregues.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **EDUARDO** e **JORDAN**, no dia 26 de janeiro de 2015, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 825, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **NEUZA** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Cardoso & Barbosa Comércio LTDA, efetivamente realizado no dia 29 de janeiro de 2015.

3.3. EMPENHO ORDINÁRIO 620

No dia 22 de janeiro de 2015, o requerido **NORIVAL**, no exercício da função de Secretário Municipal de Fazenda e na condição de ordenador de despesa, por

meio do empenho ordinário 620, empenhou despesa no valor de **R\$6.720,00** para suposta aquisição de 500 resmas de papel A4.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **EDUARDO** e **JORDAN**, no dia 02 de fevereiro de 2015, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 827, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **NORIVAL** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade Cardoso & Barbosa Comércio LTDA, efetivamente realizado no dia 12 de fevereiro de 2015.

3.4. EMPENHO ORDINÁRIO 1819

No dia 11 de março de 2015, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 1819, empenhou despesa no valor de **R\$26.880,00** para suposta aquisição de 2.000 resmas de papel A4 que, de antemão, sabia que não seriam entregues.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **EDUARDO** e **JORDAN**, no dia 16 de março de 2015, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 833, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **NEUZA** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Cardoso & Barbosa Comércio LTDA, efetivamente realizado no dia 23 de março de 2015.

3.5. EMPENHO ORDINÁRIO 3483

No dia 19 de maio de 2015, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 3483, empenhou despesa no valor de **R\$168.000,00** para suposta aquisição de 12.500 resmas de papel A4.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **EDUARDO** e **JORDAN**, no dia 26 de maio de 2015, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 857, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **PILAR** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Cardoso & Barbosa Comércio LTDA, efetivamente realizado no dia 09 de junho de 2015.

3.6. EMPENHO ORDINÁRIO 3485

No dia 19 de maio de 2015, a requerida **PILAR**, no exercício da função de Secretária Municipal de Educação e na condição de ordenadora de despesa, por meio do empenho ordinário 3485, empenhou despesa no valor de **R\$102.144,00** para suposta aquisição de 7.600 resmas de papel A4.

Recebida a correspondente ordem de fornecimento (OF), os empresários **EDUARDO** e **JORDAN**, no dia 26 de maio de 2015, emitiram a nota fiscal ideologicamente falsa n.º 858, simulando a saída das referidas mercadorias, e encaminharam o documento fiscal à Prefeitura Municipal, para prosseguimento do plano lesivo ao erário.

Na sequência, **PILAR** assinou a referida nota fiscal, simulando controle e aprovação da etapa anterior do percurso da despesa, ou seja, o recebimento provisório e definitivo do objeto, dando condição para a sequência do fluxo da despesa até o pagamento indevido à sociedade empresária Cardoso & Barbosa Comércio LTDA, efetivamente realizado no dia 09 de junho de 2015.

4. ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRATICADOS NO CONTEXTO DO PREGÃO 076/2015

Consta do incluso procedimento investigatório que, no mês de outubro de 2015, nesta cidade de Passos, os empresários **EDUARDO CARDOSO BARBOSA**, **JORDAN BATISTA BARBOSA JUNIOR**, **LUCAS ANTÔNIO FRANKLIN REIS**, **MESSIAS HENRIQUE FRANKLIN REIS** e **WESLEY DE SENA FREITAS**, em unidade de desígnios e comunhão de esforços, afastaram licitantes por meio do pagamento de vantagem pecuniária e fraudaram, mediante ajuste, o caráter competitivo de

procedimento licitatório público, com o intuito de obterem vantagem decorrente da adjudicação dos objetos da licitação.

Segundo se apurou, no mês de agosto de 2015, o Município de Passos deu início ao Pregão 076/2015 para adquirir materiais de expediente. Por ocasião da sessão de credenciamento, ocorrida no dia 01 de outubro de 2015, **EDUARDO, JORDAN, LUCAS, MESSIAS** e WESLEY, agindo em comunhão de esforços e visando afastar do certame os demais pretensos participantes, pagaram vantagens pecuniárias por meio dos cheques detalhados na sequência, a, pelo menos, seis empresários que, em razão do recebimento das vantagens, desistiram de concorrer aos objetos licitados.

N.º do Cheque	Emissor	Data do Cheque	Empresário/ Sociedade Empresária Beneficiado(a)	Valor	Data da Compensação
850005	Wesley de Sena Freitas	02/10/2015	Não identificado	R\$4.267,00	04/01/2016
850008		07/10/2015	Não identificado	R\$1.000,00	06/01/2016
850009		01/10/2015	Alisson Willian Dias Vieira	R\$3.000,00	04/01/2016
850010		02/10/2015	Rafael Beccari de Sena	R\$5.000,00	04/01/2016
850011		02/10/2015	Papelaria e Copiadora Copysul LTDA	R\$2.000,00	04/01/2016
850012		01/10/2015	Não identificado	R\$2.100,00	04/01/2016

Ato contínuo, os empresários **EDUARDO** e **JORDAN** participaram do Pregão 076/2015 com a empresa CARDOSO & BARBOSA COMÉRCIO LTDA. Na ocasião, agiram mediante ajuste com **LUCAS** e **MESSIAS** e WESLEY, que também participaram do certame com as empresas NOVA ML DISTRIBUIÇÃO LTDA e ELITE EMPREENDEMENTOS COMERCIAIS E SERVIÇOS EIRELI, simulando disputa com aquela.

Nesse contexto, os cinco empresários arranjaram acordo para determinar a vitória da empresa CARDOSO & BARBOSA COMÉRCIO LTDA, com o intuito de obterem, para todos eles, vantagem decorrente da adjudicação dos objetos e do posterior fornecimento conjunto que fariam dos itens adjudicados, culminando com a assinatura da Ata de Registro de Preços n.º 147/2015 no dia 09 de novembro de 2015.

II. TIPIFICAÇÃO DAS CONDUTAS

1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, intensificaram-se os mecanismos de atuação anticorrupção.

Além de prever, no *caput* do artigo 37, o dever de observância pela Administração Pública dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, determinou, em seu parágrafo 4º, a repressão aos atos de improbidade administrativa para que a tutela da moralidade na ambiência pública fosse efetiva:

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

§4º 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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Regulamentando o dispositivo constitucional, foi editada a Lei n.º 8.429/92, recentemente reformulada pela Lei n.º 14.230/21, que tipificou os atos de improbidade administrativa e estabeleceu as sanções e medidas aplicáveis.

Referido diploma normativo, além de descrever alguns dos atos ímprobos, cuidou de expressamente consignar a quem se aplica a Lei de Improbidade Administrativa, estabelecendo, em seus artigos 2º e 3º, que:

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e 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 referidas no art. 1º desta Lei.

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.

Assim, vê-se que todo aquele que, com a participação de agente público, praticar as condutas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n.º 8.429/92, responde pelas sanções nela previstas.

No caso vertente, os atos praticados pelos agentes públicos, descritos nos títulos 1 a 3 do capítulo anterior, amoldam-se perfeitamente à tipologia de atos que causam prejuízo ao erário:

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.

Além disso, os particulares requeridos se associaram aos agentes públicos para o fim ilícito específico, contribuíram para a prática dos atos ímprobos e beneficiaram-se economicamente dos ilícitos, o que atrai a incidência da Lei de Improbidade Administrativa também aos empresários demandados.

2. IMPROBIDADE EMPRESARIAL

Na seara extrapenal, ainda persistiam lacunas na persecução de atos lesivos à administração pública, já que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica às pessoas jurídicas corruptoras e ao particular isoladamente, em atos praticados sem o concurso de agentes públicos.

Assim, para suprir essa lacuna e intensificar o sistema de proteção à integridade da Administração Pública, foi promulgada a Lei 12.846/2013, também conhecida como Lei de Improbidade Empresarial, estabelecendo sanções aos entes coletivos de forma autônoma. De igual modo, o espectro punitivo dos particulares que praticam atos lesivos contra a administração pública também foi alargado.

Dessa forma, a Lei Anticorrupção complementou o microsistema de

combate à corrupção. Nos dizeres de Diogo Figueiredo Moreira e Rafael Vêras de Freitas, citados pelo Promotor de Justiça de Minas Gerais, Daniel Ribeiro Costa², com o advento da Lei 12.846/13, “conferiu-se eficácia exógena ao princípio da moralidade administrativa, para condicionar também a atuação de pessoas jurídicas que se relacionam com a administração pública”.

Trata-se de ato normativo que concretiza o princípio republicano, na medida em que estimula a criação de mecanismos para a prevenção do desvirtuamento das atividades das pessoas jurídicas e repressão das tentativas de instrumentalizar a atuação do Estado em benefício de interesses privados, afastando-o do atendimento aos interesses coletivos.

Nessa linha, um dos aspectos que realçam a importância da Lei de Improbidade Empresarial reside no fato de que **a repressão à corrupção volta-se para os corruptores**, ou seja, aqueles que, com uso do poder econômico, atuam sobre os agentes públicos desviando-os de seus deveres legais com vistas a garantir, para si, vantagens ilícitas.

No plano repressivo, a Lei 12.846/2013 relacionou diversas atividades de pessoas jurídicas que constituem atos lesivos à Administração Pública, que devem sujeitá-las a aplicação de sanções administrativas e civis.

No caso em mote, todos os atos descritos no capítulo anterior se amoldam perfeitamente à tipologia de atos lesivos à administração pública tipificados no art. 5º, IV, da Lei 12.846/13. Aqueles narrados nos títulos 1 a 3, encontram conformação típica em sua alínea *d*”, enquanto aqueles retratados no título 4, nas alíneas “*a*” e “*c*”.

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;*
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;*
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;*

2 COSTA, Daniel Ribeiro. **A lei anticorrupção e a atuação do Ministério Público**. Revista De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, v. 16, n. 29, jul./dez. 2017. p. 166.

A prática dessas atividades implica a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, que deve ser submetida a sanções administrativas e civis previstas nos artigos 6º e 19 da Lei 12.846/2013.

Doravante, **não se perquire mais o elemento subjetivo, bastando que fique constatado um dos atos irregulares descritos no artigo 5º da Lei**, realizados no interesse ou benefício da empresa, para gerar o efeito jurídico de imposição das sanções previstas no diploma.

Destarte, a responsabilidade baseia-se no binômio dano e nexo causal:

*Como a responsabilidade civil objetiva prescinde da culpa, restando comprovado o fato, o resultado e o nexo causal, a pessoa jurídica será responsabilizada. A mera configuração desses elementos ensejará a responsabilização da empresa, independente da pessoa natural que realmente tenha praticado o ato prejudicial à Administração Pública. Logo, não é necessário comprovar a culpa ou o dolo de agentes específicos, mas simplesmente a atuação genérica da empresa inclinada à fraude, sem necessidade de individualização de conduta ou comprovação do elemento subjetivo de pessoas a ela vinculadas.*³

No caso dos autos, é cristalino o fato de que **LUCAS** e **MESSIAS** valeram-se das pessoas jurídicas “**Ana Paula da Cunha Reis EIRELI**” e “**Nova ML Distribuição LTDA**” para concretizar os planos de, respectivamente, (i) desviar dinheiro do Município de Passos em benefício deles por meio de fraude na execução das atas de registro de preços firmadas com o poder público e (ii) fraudar o caráter competitivo do Pregão 076/2015.⁴

Do mesmo modo, não existem dúvidas de que **EDUARDO** e **JORDAN** utilizaram a pessoa jurídica “**Cardoso & Barbosa Comércio LTDA – ME**” para a consecução dos mesmos objetivos ilícitos descritos no parágrafo anterior.

Ademais, restou amplamente comprovado que os quatro empresários, em conluio, afastaram diversos licitantes que pretendiam participar do Pregão 076/2015 para garantir a adjudicação dos seus objetos.

Dessa forma, além de terem gerado benefícios individuais para seus autores, os ilícitos praticados também geraram proveito econômico para ambas as empresas. Logo, as pessoas jurídicas devem ser igualmente responsabilizadas e submetidas

3 CAMPOS, Patrícia Toledo. **Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei anticorrupção**. Revista Digital de Direito Administrativo. V. 2, n. 1, p. 160-185, 2015. Págs. 163 e 173.

4 O registro da pessoa jurídica “Nova ML Distribuição LTDA” foi baixado na JUCEMG. Logo, ela não mais possui personalidade jurídica, razão pela qual não integra o polo passivo da presente ação civil pública, cabendo a responsabilização apenas dos sócios **LUCAS** e **MESSIAS** pelos ilícitos praticados através dela.

às sanções.

Além da responsabilização das pessoas jurídicas, a prática das condutas tipificadas no art. 5º. da Lei n.º 12.848/2013 também implica a responsabilidade de seus dirigentes ou administradores e demais pessoas naturais, autoras, coautoras ou partícipes do ato ilícito:

*Art. 2º – As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, **pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.***

*Art. 3º – A responsabilização da pessoa jurídica **não exclui a responsabilidade individual** de seus dirigentes ou administradores ou **de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.***

§1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput.

*§2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos **na medida da sua culpabilidade.***

A lei prevê que a responsabilidade da pessoa jurídica **não** elimina a possibilidade de que os seus representantes legais também sejam responsabilizados pelos atos ilícitos cometidos à luz da Lei de Improbidade Empresarial. Nota-se que o diploma legal adota o princípio de que as responsabilidades das pessoas jurídicas e naturais são independentes.

Em relação às últimas, como não poderia deixar de ser, trata-se de **responsabilidade subjetiva**, conforme expressamente previu o §2º do dispositivo transcrito acima.

No caso em questão, diversas são as provas de que os empresários **LUCAS, MESSIAS, EDUARDO e JORDAN** agiram com dolo. A título de exemplo, ao receber as ordens de fornecimento emanadas do Município de Passos, os agentes emitiam notas fiscais ideologicamente falsas com o escopo de simular a entrega de todas as mercadorias requisitadas pelo ente público, recebendo, posteriormente, os valores discriminados nos documentos. Ademais, os cheques e notas fiscais entregues ao Ministério Público pelo colaborador premiado WESLEY DE SENA FREITAS demonstram, de forma incontroversa, que os agentes intencionalmente pagaram vantagens pecuniárias a pretensos participantes do Pregão 076/2015 para que eles desistissem do certame, bem como ajustaram a vitória da empresa **Cardoso & Barbosa Comércio LTDA**, por meio de disputa simulada com a “Nova ML Distribuição LTDA” e a “Elite Empreendimentos

Comerciais e Serviços EIRELI” para que os quatro, conjuntamente, fornecessem materiais de expediente ao Município de Passos e dividissem o lucro da execução da ata de registro de preços entre eles.

3. INAPLICABILIDADE CONJUNTA DAS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ANTICORRUPÇÃO ÀS PESSOAS JURÍDICAS

Antes das alterações realizadas na LIA pela Lei n.º 14.230/21, prevalecia entre os administrativistas o entendimento que sustentava a possibilidade de aplicação **conjunta** das leis de improbidade administrativa e anticorrupção ao mesmo fato ilícito previsto nos dois diplomas normativos, já que ambos integram o microsistema de combate à corrupção e tratavam de sistemas de responsabilização distintos.

Tal possibilidade era sustentada com base na Teoria do Diálogo das Fontes, segundo a qual as normas jurídicas não se eliminam, mas se complementam em diálogos de coerência e influências recíprocas, bem como no disposto no artigo 5º da LINDB, que determina que a lei deve atender aos seus fins sociais – logo, a aplicação conjunta seria imperiosa para reforçar a tutela ao direito fundamental à probidade administrativa, previsto no artigo 37, §4º da CF.

Entretanto, esse entendimento, que vinha ganhando notoriedade na jurisprudência dos tribunais pátrios, não prosperou nas casas legislativas brasileiras. Com a edição da Lei n.º 14.230/21, a Lei n.º 8.429/92 passou a dispor:

Art. 3º, §2º: As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Sendo assim, doravante, caso o ato ímprobo seja **também** tipificado e punido pela Lei n.º 12.846/2013, somente ela deverá ser aplicada às pessoas jurídicas que tenham sido utilizadas na prática de atos lesivos à administração pública, ou tenham deles se beneficiado, restando a Lei n.º 8.429/92 para as pessoas físicas – agentes públicos e particulares a eles conluiados, exceto se o fato apurado não for previsto na Lei de Improbidade Empresarial, hipótese em que as pessoas jurídicas de direito privado também incorrerão nas sanções da Lei de Improbidade Administrativa.

In casu, todos os ilícitos desnudados pelas investigações são também tipificados e sancionados pela Lei n.º 12.846/2013, conforme demonstrado no subtítulo anterior, razão pela qual as requeridas **ANA PAULA DA CUNHA REIS EIRELI e CARDOSO & BARBOSA COMÉRCIO LTDA** somente deverão incorrer nas

reprimendas nela previstas.

III. REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO

1. DANO MATERIAL

Conforme apurado pelo Ministério Público e narrado nos itens 2 e 3 do primeiro capítulo, foram desviados do Município de Passos em benefício das empresas **Ana Paula da Cunha Reis EIRELI** e **Cardoso & Barbosa Comércio LTDA**, no mínimo, a quantia de **R\$1.134.900,07**.

Conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, o ressarcimento do dano, decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa, insere-se no contexto da responsabilidade civil extracontratual por ato ilícito, tendo a incidência da correção monetária e dos juros como *dies a quo* a data do evento danoso (do dispêndio pelo erário), nos termos das Súmulas 43⁵ e 54⁶ do STJ e do art. 398⁷ do Código Civil.

Sobre o tema, destacam-se os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MULTA CIVIL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. TERMO INICIAL DA CORREÇÃO MONETÁRIA E DOS JUROS DE MORA. SANÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL. DIES A QUO DA DATA DO EVENTO DANOSO. CÓDIGO CIVIL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. In casu, trata-se de multa civil fixada na sentença da Ação de Improbidade Administrativa por ofensa aos princípios administrativos. 2. As sanções e o ressarcimento do dano, previstos na Lei da Improbidade Administrativa, inserem-se no contexto da responsabilidade civil extracontratual por ato ilícito. 3. Assim, a correção monetária e os juros da multa civil têm, como dies a quo de incidência, a data do evento danoso (o ato ímprobo), nos termos das Súmulas 43 ("Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo") e 54 ("Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual") do STJ e do art. 398 do Código Civil. 4. Recurso Especial provido. (REsp 1645642/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 07/03/2017, DJe 19/04/2017).

⁵ Súmula 43 - Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo. (SÚMULA 43, CORTE ESPECIAL, julgado em 14/05/1992, DJ 20/05/1992, p. 7074)

⁶ Súmula 54 - Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual. (SÚMULA 54, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/09/1992, DJ 01/10/1992, p. 16801)

⁷ Art. 398. Nas obrigações provenientes de ato ilícito, considera-se o devedor em mora, desde que o praticou

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE IMÓVEL DO ESTADO. FALTA PARCIAL DE PREQUESTIONAMENTO. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ART. 1.022, II, DO CPC. 1. Conforme consta dos autos, cuida-se, na origem, de ato de improbidade administrativa cometido por Adalberto Almeida Conde, que, na qualidade de Diretor-Geral do Degase, permitiu, sem prévio procedimento licitatório, o uso de prédio público, Centro Profissionalizante do Degase, pela sociedade empresária Alimenge Comercial de Gêneros Alimentícios Ltda., para nele implantar uma padaria-escola, visando à qualificação profissional de menores infratores. 2. Entretanto, esta, decorrido um ano de utilização do imóvel, jamais atendeu a tal finalidade, utilizando-se do prédio em seu exclusivo interesse comercial. Ademais, a empresa, após ser notificada para desocupar o imóvel, subtraiu aparelho de cortar massa de propriedade do erário, bem como deixou o imóvel público com paredes e portas quebradas. Recurso do Estado do Rio de Janeiro 3. O ressarcimento do dano, previsto na Lei de Improbidade Administrativa, insere-se no contexto da responsabilidade civil extracontratual por ato ilícito. Assim, a correção monetária e os juros da multa civil têm, como dies a quo de incidência, a data do evento danoso (o ato ímprobo), nos termos das Súmulas 43 e 54 do STJ e do art. 398 do Código Civil. Recurso de Adalberto Almeida Conde 4. Não se configurou a ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, como lhe foi apresentada. Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. 5. A indicada afronta aos arts. 927 e 942 do CC não pode ser analisada, pois o Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre esses dispositivos legais. O Superior Tribunal de Justiça entende ser inviável o conhecimento do Recurso Especial quando os artigos tidos por violados não foram apreciados pelo Tribunal a quo, a despeito da oposição de Embargos de Declaração, haja vista a ausência do requisito do prequestionamento. Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ. 6. É entendimento pacífico no STJ que, com base no convencimento motivado, pode o juiz julgar com amparo nas provas produzidas nos autos, que deem sustentação à sua decisão, podendo indeferir as tidas como inúteis aos esclarecimentos dos fatos, como, na hipótese sub judice, a oitiva das testemunhas. Portanto, a alteração do decismum para modificar o entendimento do magistrado quanto à ilicitude dos fatos e os danos por eles ocasionados demandam incursão no acervo fático-probatório dos autos, medida que encontra óbice na Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial." 7. Recurso Especial de Adalberto Conde parcialmente conhecido, apenas em relação à violação ao art. 1.022 do CPC, e, nessa extensão, não provido, e Recurso Especial do Rio de Janeiro provido. (REsp 1765055/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 12/03/2019, DJe 23/04/2019).

Nestes termos, o dano a ser ressarcido, atualizado com juros e correção monetária, importa atualmente em **R\$3.200.496,80**, conforme memoriais de cálculo em anexo.

Conforme se depreende da imputação, apenas **GILBERTO** e **WANILTON** deram causa à integralidade do dano, já que, além de idealizadores do esquema e fundadores da organização criminosa – juntamente com **PILAR** –, determinaram e coordenaram todos os desvios de recursos públicos narrados no capítulo I.

A conduta da requerida **PILAR**, por sua vez, foi causa eficiente dos danos ocasionados por meio da Secretaria Municipal de Educação.

Já a conduta dos empresários contribuiu para os danos que beneficiaram apenas as empresas a ele pertencentes.

Por fim, as condutas de **DICKSON**, **NORIVAL** e **NEUZA** deram causa apenas aos danos decorrentes das despesas que ordenaram e/ou simularam a aceitação do objeto.

A tabela abaixo sintetiza a individualização da responsabilidade pela causação dos danos, devidamente atualizados:

EO	Responsáveis	Dano Patrimonial
6917	Gilberto, Wanilton, Norival, Lucas e Messias	R\$3.226,30
7039	Gilberto, Wanilton, Lucas e Messias	R\$123.550,56
6641	Gilberto, Wanilton, Pilar, Lucas e Messias	R\$95.539,06
7352	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Lucas e Messias	R\$1.264.569,25
7277	Gilberto, Wanilton, Lucas e Messias	R\$10.690,17
7007	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Lucas e Messias	R\$4.876,64
7709	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Lucas e Messias	R\$715.474,52
3821	Gilberto, Wanilton, Pilar, Lucas e Messias	R\$23.168,36
3924	Gilberto, Wanilton, Pilar, Lucas e Messias	R\$133.855,06

496	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Eduardo e Jordan	R\$66.960,27
620	Gilberto, Wanilton, Norival, Eduardo e Jordan	R\$17.427,13
1819	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Eduardo e Jordan	R\$68.405,27
3483	Gilberto, Wanilton, Pilar, Eduardo e Jordan	R\$408.181,56
3485	Gilberto, Wanilton, Pilar, Eduardo e Jordan	R\$248.174,39
5658	Gilberto, Wanilton, Dickson, Eduardo e Jordan	R\$16.398,26
Valor Total:		R\$3.200.496,80

2. DANO MORAL COLETIVO

As condutas dos réus objetivaram a consecução de vantagens econômicas em detrimento do interesse público. Com isso, os réus violaram os princípios da juridicidade (constitucionalidade + legalidade), da impessoalidade e da moralidade.

Como cediço, os recursos públicos municipais não são suficientes para fazer frente a todas as suas demandas sociais prioritárias. Com o emprego irregular de recursos públicos, há a interferência direta na prestação de serviços públicos de extrema relevância, muitos deles alçados à categoria de direito fundamental.

Nessa linha de raciocínio, impende concluir que são os cidadãos que sofrem as consequências nefastas dos atos ilegais e ilícitos praticados pelos réus.

A lesão social provocada pelas condutas ilícitas praticadas pelos demandados é clara e aflige todos os integrantes da sociedade, porquanto o dinheiro que poderia ter sido usado nas áreas públicas da saúde e da educação está sendo mal empregado.

Além da lesão decorrente diretamente da falta de direitos individuais e sociais assegurados constitucionalmente – saúde, educação de qualidade e outros serviços essenciais –, principalmente aos mais pobres, a comunidade passense sofreu violação injusta e intolerável de valores fundamentais por ela titularizados.

Os fatos desnudados geram um duro abalo na moral da coletividade, diante do sentimento de impotência do cidadão comum, de desesperança na mudança de comportamento – dos agentes do mercado que contratam com a administração pública e dos próprios agentes públicos que têm por dever o cuidado com a coisa pública – para uma administração gerencial, íntegra e capaz de produzir resultados que assegurem o bem-estar

da população.

As graves condutas lesivas ao erário municipal, mesmo em tempos de transparência pública e de maior e mais eficiente combate à corrupção pelos órgãos de controle, ocasionou evidente abalo à credibilidade da Administração Pública, afetando a confiança da comunidade no governo e causando perplexidade em toda a sociedade, que se sentiu menosprezada e atingida em sua honra e dignidade.

Evidente, pois, o dano moral coletivo, que deve ser reparado exemplarmente.

A possibilidade de indenização por dano moral coletivo na tutela do patrimônio público está prevista textualmente na Lei 7.357/85:

*Art. 1º – Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por **danos morais** e patrimoniais causados:*

(...)

VIII – ao patrimônio público e social;

A jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça admite também o dano moral coletivo quando a conduta ilegal viola a moralidade administrativa, definindo-o como “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”.

*ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, §§ 8º E 9º. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO VESTIBULAR PARA PROCESSAMENTO DA DEMANDA. COGNIÇÃO SUMÁRIA. BROCARDO IN DUBIO PRO SOCIETATE. AUSENTE A OFENSA AO ART. 535 DO CPC. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **DANO MORAL COLETIVO. FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA.** ELEMENTO SUBJETIVO E NEXO DE CAUSALIDADE SUFICIENTEMENTE BEM NARRADOS. AUSÊNCIA DE INÉPCIA. JUSTA CAUSA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. DECISÕES DA SEGUNDA TURMA EM CASOS IDÊNTICOS.*

INTRODUÇÃO 1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública por improbidade administrativa movida contra os então Prefeito, Secretários de Obras e das Culturas do Rio de Janeiro, Diretor Presidente, Diretor de Administração e Finanças da Riourbe e quatro pessoas jurídicas. A inicial questiona concepção e realização da obra denominada Cidade das Artes/ da Música no Rio de Janeiro, para a qual já haviam sido destinados mais de R\$ 490 milhões

(em 2009). A demanda questiona a impossibilidade de realização de obra de vulto sem previsibilidade adequada do custo total; a ilegalidade dos aditivos e da prorrogação de prazo; a contratação de empresas inidôneas; a personalidade na inauguração, em 2009, de obra inacabada e a falta de cuidado com o dinheiro público. O Parquet aponta que a falta de projeto básico/executivo impediu a definição da respectiva previsão orçamentária e deveria ter obstado a realização da obra e os certames a ela correlacionados. Tais condições levaram à oneração excessiva e a um gasto desmesurado, o que frustrou o procedimento licitatório. Pede condenação por danos morais, além da fixação das sanções da LIA.

(...)

*6. Sobre a via utilizada, o acórdão afirma que “a via eleita poderá trazer á coletividade o resultado pretendido, estando preenchido o binômio interesse-adequação e interesse-utilidade, o que reforça a ideia de proteção ao interesse público existente na presente ação” (fl. 2287, e-STJ). Mais adiante continua: **“a ratio legis engloba o dano moral coletivo, sendo inegável a possibilidade de o Ministério Público persegui-lo em sede de ação civil pública referente a prática de ato de improbidade administrativa pelas partes envolvidas no processo” (fl. 2288/STJ); “não há que se falar em impossibilidade de pleitear o dano moral coletivo em sede de ação civil pública por ato ímprobo. Pelo contrário, a via eleita foi acertadamente escolhida pelo Parquet que irá buscar todos os fins que a lei lhe permite para ressarcir o erário, até porque a ação coletiva busca a reparação integral do dano, inclusive o moral” (fl. 2317, e-STJ).***

*12. A questão suscitada guarda relação com a alegação de error in iudicando, em contrariedade a precedentes do STJ no sentido de que há interesse de agir (adequação) no ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Parquet para a obtenção de indenização por danos morais coletivos, sem mais divagações sobre o destinatário da reparação (AgRg no REsp 1003126/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 10/5/2011). Cito acórdão relatado pelo eminente Ministro Castro Meira, no qual se afirma que **“não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal”** (REsp 960.926/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 1/4/2008).*

(...)

24. Recurso Especial não provido, esclarecendo-se que, neste momento, não se faz nenhuma apreciação peremptória ou final acerca da matéria de fundo, ou seja, a improbidade administrativa em si mesma.

(REsp 1666454/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe 30/06/2017)

Acerca da possibilidade de condenação do réu ao pagamento de dano moral coletivo, destacamos recente julgado do Supremo Tribunal Federal na Ação Penal 1002/DF, envolvendo o Deputado Federal Aníbal Ferreira Gomes e o Diretor de Abastecimento da Petrobrás Paulo Roberto Costa:

*Decisão: O colegiado julgou parcialmente procedente a denúncia, nos termos do voto do Relator, para condenar, por maioria, o denunciado Aníbal Ferreira Gomes pelo crime do § 1º do art. 317 do CP, vencidos, nesse ponto, os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes que o desclassificava para o crime do art. 332, do CP (tráfico de influência), e, por unanimidade, pelo art. 1º, caput, da Lei 9613/1998, por 19 vezes, e, ainda, condenar, por maioria, o denunciado Luis Carlos Batista Sá no caput do art. 317 do CP, vencidos, nesse ponto, os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, em razão da desclassificação para o art. 332, do CP (tráfico de influência) e, por unanimidade, nas sanções do art. 1º, caput, da Lei 9613/1998, por 19 vezes, na forma do art. 29 daquela lei. Destarte, foi absolvido, por unanimidade, o denunciado Aníbal Ferreira Gomes da imputação da prática do crime de corrupção ativa, tipificado no art. 333, do Código Penal, com base no inciso VII do art. 386 do Código de Processo Penal, bem como absolvidos ambos os réus, também por unanimidade, da imputação da prática do crime de lavagem de dinheiro em 15 fatos descritos nos itens 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35. Quanto à dosimetria da pena, nos termos do voto do Relator, a Turma, por maioria, aplicadas as regras do concurso material em razão da condenação pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, estabeleceu para Aníbal Ferreira Gomes a reprimenda em 13 (treze) anos, 1 (um) mês e 10 (dez) dias de reclusão e pagamento de 101 (cento e um) dias-multa, fixando o valor do dia-multa em 3 (três) salários-mínimos vigentes à época dos fatos, corrigidos monetariamente por ocasião da execução desta decisão, bem como o regime fechado para o início de cumprimento da pena privativa de liberdade, sem direito à substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, tampouco à suspensão condicional da pena, vencidos, em parte, os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que entendiam ser vedada a exacerbação das penas-base nos limites impostos pelo Relator, e para Luis Carlos Batista Sá, quanto ao crime de corrupção passiva, fixou a pena-base em 3 (três) anos de reclusão e pagamento de 25 (vinte e cinco) dias-multa, declarando a extinção da punibilidade, na forma do art. 107, IV, do Código Penal, e quanto ao crime de lavagem de dinheiro, fixou a pena em 6 (seis) anos, 11 (onze) meses e 10 (dez) dias de reclusão e pagamento de 50 (cinquenta) dias-multa, fixando o valor do dia-multa em 3 (três) salários-mínimos vigentes à época dos fatos, corrigidos monetariamente por ocasião da execução desta decisão, determinando o regime semiaberto para o início de cumprimento da pena privativa de liberdade, sem direito à substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, tampouco à suspensão condicional da pena, vencidos, em parte, os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes quanto à majoração da pena-base. Quanto aos danos materiais, a Turma, por unanimidade, não acolheu a pretensão do Ministério Público Federal, nos termos do voto do Relator. **Quanto aos danos morais coletivos,***

a Turma, por maioria, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, fixou como valor mínimo indenizatório a quantia de R\$ 6.085.075, 33 (seis milhões, oitenta e cinco mil, setenta e cinco reais e trinta e três centavos), a ser adimplido de forma solidária pelos condenados em favor do fundo a que alude o art. 13 da Lei 7.357/1985.⁸

No entanto, a quantificação do valor da indenização por dano moral não é uma tarefa simples, uma vez que ele não é definido objetivamente, de forma tabelada, em respeito aos mandamentos da Constituição Federal:

Qualquer tentativa de tarifação ou tabelamento dos danos morais, mesmo que por lei, é inconstitucional. Primeiro, por lesão à especialidade, segunda parte da isonomia constitucional (art. 5.º, caput, da CF/1988). [...] Segundo, **o tabelamento por dano moral viola a cláusula geral de tutela da pessoa humana**, retirada do art. 1.º, inc. III, da CF/1988. Na esteira da melhor doutrina, diante da proteção da dignidade humana, não é recomendável sequer a estipulação de tetos pela legislação infraconstitucional para a referida indenização, o que deve ser tido como incompatível com o Texto Maior.⁹

Por essa razão, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais vale-se dos critérios da razoabilidade e proporcionalidade para a determinação do *quantum debeat*.

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO [...] - DANOS MORAIS [...] – QUANTUM INDENIZATÓRIO – RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

A indenização por dano moral deve ser arbitrada segundo o prudente arbítrio do julgador, sempre com moderação, observando-se as peculiaridades do caso concreto e os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo que o quantum arbitrado se preste a atender ao caráter punitivo da medida e da recomposição dos prejuízos, sem importar, contudo, enriquecimento sem causa da vítima.¹⁰

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 1002/DF**. Segunda Turma. Relator Ministro Edson Fachin. Julgamento: 09/06/2020. Publicação: 17/11/2020.

9 TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. 10. Ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. Páginas 771-772.

10 MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível n.º 10000191302173001**. Relator Ministro José de Carvalho Barbosa. Julgamento: 04/02/2020. Publicação: 07/02/2020.

Assim sendo, deve-se ponderar que três Secretários Municipais edificaram uma organização criminosa endógena, que veio a ser concretizada com a integração de empresários fornecedores de bens de consumo ao Município, para o desvio de verbas públicas que deveriam ser aplicadas nas áreas mais sensíveis – educação e saúde. E, o que torna a conduta ainda mais grave, eles e seus aliados políticos acabaram se beneficiando (i) do marketing político que o incremento artificial dos gastos com educação e saúde proporcionaram àquela gestão (ii) e das informações falsas prestadas ao Tribunal de Contas.

Considerando, assim, que a gravidade dos atos praticados pelos réus provocou dano extrapatrimonial, impõe-se o seu ressarcimento, **fixando a reparação da ofensa no dobro do montante auferido indevidamente, atualizado com juros e correção monetária, que somam R\$6.400.993,60.**

O valor acima postulado leva em consideração a gravidade em concreto dos atos ilícitos e a extensão do dano não patrimonial. Mais uma vez, a contribuição de cada um dos requeridos para os danos segue sintetizada na tabela:

EO	Devedores Solidários	Dano Patrimonial	Dano Moral Coletivo
6917	Gilberto, Wanilton, Norival, Lucas e Messias	R\$3.226,30	R\$6.452,60
7039	Gilberto, Wanilton, Lucas e Messias	R\$123.550,56	R\$247.101,12
6641	Gilberto, Wanilton, Pilar, Lucas e Messias	R\$95.539,06	R\$191.078,12
7352	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Lucas e Messias	R\$1.264.569,25	R\$2.529.138,50
7277	Gilberto, Wanilton, Lucas e Messias	R\$10.690,17	R\$21.380,34
7007	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Lucas e Messias	R\$4.876,64	R\$9.753,28
7709	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Lucas e Messias	R\$715.474,52	R\$1.430.949,04
3821	Gilberto, Wanilton, Pilar, Lucas e Messias	R\$23.168,36	R\$46.336,72

3924	Gilberto, Wanilton, Pilar, Lucas e Messias	R\$133.855,06	R\$267.710,12
496	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Eduardo e Jordan	R\$66.960,27	R\$133.920,54
620	Gilberto, Wanilton, Norival, Eduardo e Jordan	R\$17.427,13	R\$34.854,26
1819	Gilberto, Wanilton, Pilar, Neuza, Eduardo e Jordan	R\$68.405,27	R\$136.810,54
3483	Gilberto, Wanilton, Pilar, Eduardo e Jordan	R\$408.181,56	R\$816.363,12
3485	Gilberto, Wanilton, Pilar, Eduardo e Jordan	R\$248.174,39	R\$496.348,78
5658	Gilberto, Wanilton, Dickson, Eduardo e Jordan	R\$16.398,26	R\$32.796,52
Valor Total:		R\$3.200.496,80	R\$6.400.993,60

3. SOLIDARIEDADE

Sem dúvida alguma o legislador constituinte elevou o direito à probidade administrativa à categoria de direito fundamental.

Essa natureza decorre da própria essência da Constituição Federal de 1988, conforme ensina Roberto Lima Santos:

O “direito fundamental à probidade administrativa” decorre, na Constituição Federal de 1988: (i) do princípio republicano (art. 1º, caput); (ii) do princípio democrático (art. 1º, par. único); (iii) de seus fundamentos (art. 1º, incisos I a V: soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político); (iv) dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I a IV: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação); (v) da prevalência dos direitos humanos e da defesa da paz nas suas relações internacionais (art.

4º, I e VI); e (vi) dos demais princípios constitucionais administrativos, previstos no caput do art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).¹¹

Dada a importância desse direito para a efetivação dos princípios (republicano e democrático) e fundamentos (dignidade da pessoa humana) da República, e para o alcance de seus objetivos fundamentais (construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais), o legislador constituinte não se contentou em prever no texto constitucional o dever de combate à improbidade administrativa.

Além desse comando ao legislador ordinário, o constituinte tratou de estabelecer no texto constitucional o conteúdo mínimo considerado imprescindível ao enfrentamento da corrupção e da improbidade administrativa – suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, **indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário**.

§ 4º 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.

Nesse sentido, a previsão da indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário no texto constitucional demonstra a importância dada pelo legislador constituinte à persecução patrimonial como instrumento eficaz de combate à improbidade e como meio necessário à concretização do fundamento da dignidade da pessoa humana e ao atingimento dos objetivos fundamentais da República, em especial a construção de uma sociedade justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Valendo-se de invejável didática em seu artigo **Por uma carta dos bens fundamentais**, muito bem aponta Luigi Ferrajoli que, “*se é verdade que os direitos sociais custam, o custo da falta da sua satisfação é muito maior, condenando bilhões de seres humanos a indigência e ao desenvolvimento e sendo fonte inevitável de migrações de massas e de conflito*”¹².

11 SANTOS, Roberto Lima. **Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html>. Acesso em novembro de 2021.

12 Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2010v31n60p29/15066>. Acessado em 17.11.2021.

Note-se aqui a importância do respeito a um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, eixo basilar da República, previsto no art. 1º, inc. II, da Constituição da República, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, que impõe o dever de garantia das necessidades vitais de cada indivíduo.

Dito isso, num contexto social em que tantos exemplos de despreparo, má gestão e corrupção corroem a credibilidade do sistema democrático e provocam a descrença no Poder Público, a proteção do patrimônio público como direito fundamental espelha a imprescindibilidade de resguardar os recursos cujo destino é a prestação dos serviços públicos que, por sua vez, têm o fim precípua de garantir direitos fundamentais das mais diversas ordens.

Afinal, é absolutamente incongruente pretender-se a superação do desafio de assegurar a concretude aos direitos fundamentais, principalmente os direitos fundamentais sociais (que demandam atuação positiva do Estado), sem que se tenha também assegurada, de forma prioritária a defesa do próprio patrimônio público.

Todavia, com a edição da Lei n.º 14.230/21, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, o legislador ordinário não apenas desprezou essa prioridade do constituinte, mas impôs obstáculos à reparação dos danos que representam, na prática, verdadeira impossibilidade de recomposição do patrimônio público, sobretudo, em esquemas complexos e estratificados de corrupção.

Eis o malfadado dispositivo:

Art. 17-C

§2º: Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.

Conforme se infere, o legislador pretendeu conferir tratamento diferenciado ao regime jurídico do ressarcimento na improbidade administrativa, estabelecendo regras especiais para a determinação da responsabilidade pela reparação do dano, excepcionando, dessa forma, os imperativos do direito material comum. Entretanto, o fez sem respaldo em qualquer critério razoável que justificasse a distinção e, o que é pior, na contramão da prioridade conferida pela Constituição Federal à reparação do dano ao erário.

Como se sabe, a responsabilidade pela prática do ato de improbidade administrativa causador do dano ao erário é de natureza extracontratual (ou aquiliana), ou seja, advém do ato ilícito, cujo principal assento em nosso ordenamento encontra-se no artigo 186 do Código Civil, que dispõe:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Historicamente, nunca houve dúvida sobre a existência de responsabilidade solidária nas situações em que mais de uma pessoa, com identidade de desígnios, somatória de agires culposos ou assunção de risco, lesam o patrimônio jurídico de terceira pessoa. Aliás, é o que determina expressamente o artigo 942 do Código Civil de 2002, que essencialmente repete a fórmula do artigo 1.518 do Código Civil de 1916:

Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

Neste ponto, a regra do Direito Privado é de que pouco importa a relação interna entre os causadores do dano, mas sim a sua relação externa, ou seja, com o credor. Sérgio Cavalieri Filho leciona de forma didática:

Cada um dos agentes que concorrem adequadamente para o evento é considerado pessoalmente causador do dano e, conseqüentemente, obrigado a indenizar. Em face do lesado, quer haja causas cumulativas, quer haja subsequência de causas ou mera coincidência de causas, qualquer dos responsáveis é obrigado a reparar todo o dano.¹³

Ocorre que o novel artigo 17-C da Lei de Improbidade Administrativa, ao determinar que a responsabilidade jurídica se dará no **limite da participação e dos benefícios diretos e vedar qualquer solidariedade**, acabou por incidir em verdadeira perplexidade. Ora, é inadmissível conceber que, na tutela do patrimônio público e da probidade administrativa, bens jurídicos de titularidade difusa elevados à categoria de direito fundamental, a responsabilidade civil dos coautores causadores do dano seja limitada às suas participações e vantagens e, nos demais fatos sociais que resultam em infortúnios, muitas vezes de menor importância, todos os agentes possam responder solidariamente por todo o prejuízo advindo de suas condutas.

É sabido que o princípio constitucional da isonomia, em sua faceta material, admite que o legislador institua tratamento diferenciado aos desiguais, na medida

13 FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007. Página 61.

de suas desigualdades, para que, assim, sejam colocados em um mesmo patamar e tenham as suas necessidades particulares atendidas. Entretanto, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, essa diferenciação não pode ser arbitrária e instituída livremente, devendo romper as seguintes barreiras:

*a) A primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação; b) A segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado; c) A terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.*¹⁴

Complementando os ensinamentos supratranscritos, Pedro Augusto de Souza Brambilla leciona que

*“há que se investigar qual seria o critério discriminatório utilizado, bem como se haveria justificativa racional para a sua escolha e, além disso, se este fundamento escolhido estaria de acordo com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. O interessante é que somente com a verificação dos três aspectos que se poderia falar em diferenciação sem quebra da isonomia. Portanto, adotando este ensinamento como ponto de partida, se qualquer das três análises não for verificada, haverá a necessidade de objeção da norma em nome do princípio isonômico”.*¹⁵

Ora, ao discriminar a responsabilidade pela reparação do dano decorrente da generalidade dos ilícitos daquela decorrente de atos ímprobos, o legislador brasileiro o fez sem observar qualquer critério racional que justificasse essa diferenciação. Afinal, **dano advindo de ato ilícito é sempre dano advindo de ato ilícito**, inexistindo subespécies da responsabilidade civil aquiliana. Dessa forma, violou-se o mandamento constitucional de que **todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**.

Além disso, salta aos olhos que essa diferenciação colide com os valores prestigiados pelo sistema normativo constitucional brasileiro, que erigiu o direito à probidade administrativa e a defesa do patrimônio público à categoria de direito fundamental, **sublinhando o caráter prioritário do ressarcimento ao erário**.

Destarte, latente a **inconstitucionalidade** do citado texto positivado na Lei de Improbidade Administrativa – art. 17-C, § 2º – em razão de, pelo menos, três

14 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Editora Malheiros, 1993. Página 21.

15 BRAMBILLA, Pedro Augusto de Souza. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. Revista do Direito Público. Londrina, v. 12, n. 1, p. 311-317, abr. 2017. DOI: 10.5433/24122-107817-1X.2017v17n1p311. ISSN: 1980-511X.

fundamentos: (i) violação ao princípio da isonomia; (ii) redução do âmbito de proteção do direito fundamental à probidade administrativa e à defesa do patrimônio público; e (iii) violação direta ao caráter prioritário do ressarcimento ao erário, estabelecido como norma subjacente ao texto positivado no art. 37, § 4º, da Constituição Federal.

Além da expressa previsão no artigo 37, §4º da Constituição Federal, a natureza fundamental da probidade administrativa também advém da Convenção de Mérida, tratado internacional firmado pelo Brasil no ano de 2003 e incorporado ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. O famoso artigo 5º, §§2º e 3º da Carta Magna dispõe:

§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

O tratado internacional em questão, em dispondo sobre direitos humanos, dada a natureza da probidade administrativa por tudo o que foi exposto até o momento, e tendo sido internalizado ao direito brasileiro pelo rito comum de aprovação das leis ordinárias, possui status normativo supralegal, conforme lição de Marcelo Novelino:

Os tratados internacionais passaram a ter três hierarquias distintas: Os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (CF, art. 5º, §, 3º); os tratados internacionais de direitos humanos, aprovados pelo procedimento ordinário (CF, art. 47), terão status supralegal, situando-se abaixo da Constituição e acima da legislação ordinária; os tratados e convenções internacionais que não versem sobre direitos humanos ingressarão no ordenamento jurídico brasileiro com força de lei ordinária.¹⁶

Sendo assim, o Decreto nº 5.687 é hierarquicamente superior à Lei n.º 14.230/21, considerando a teoria da pirâmide normativa de Hans Kelsen. Nesses termos, **é princípio fundamental de direito que uma norma inferior não pode contrariar uma norma superior.** Pois bem.

A Convenção de Mérida, compromisso internacional assumido pelo Brasil para o combate à corrupção e à improbidade administrativa, possui diversos dispositivos

16 NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Método. Página 472.

que foram **feridos de morte** pela “Nova Lei de Improbidade Administrativa”, diploma jurídico de status legal inferior a ela. A título de exemplo:

*Artigo 1º: A finalidade da presente Convenção é: a) **Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;***

*Artigo 34: Com a devida consideração aos direitos adquiridos de boa-fé por terceiros, **cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para eliminar as consequências dos atos de corrupção.***

*Artigo 35: Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com os princípios de sua legislação interna, **para garantir que as entidades ou pessoas prejudicadas como consequência de um ato de corrupção tenham direito a iniciar uma ação legal contra os responsáveis desses danos e prejuízos a fim de obter indenização.***

*Artigo 51. A restituição de ativos de acordo com o presente Capítulo é um **princípio fundamental da presente Convenção** e os Estados Partes se prestarão à mais ampla cooperação e assistência entre si a esse respeito.*

Artigo 65: 1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas que sejam necessárias, incluídas medidas legislativas e administrativas, para garantir o cumprimento de suas obrigações de acordo com a presente Convenção. 2. Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção.

Assim sendo, a recente reforma legislativa da Lei de Improbidade Administrativa **violou compromisso internacional de cunho fundamental assumido pelo Brasil**, que detém status normativo superior à legislação ordinária em razão da sua incorporação ao ordenamento jurídico, **enfraquecendo os mecanismos de combate à corrupção, reparação dos danos ocasionados ao erário, confisco do proveito dos ilícitos, decretação de indisponibilidade de bens, restituição de ativos, dentre outras.** Sendo, portanto, inconstitucional em vários aspectos.

Dessa forma, diante da **inconveniência** do texto positivado no art. 17-C, § 2º, há de prevalecer a regra da responsabilidade civil segundo a qual, **se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.**

IV. TUTELA DE URGÊNCIA

De nada adiantaria o instrumento da ação civil pública para a *proteção* ao patrimônio público e à moralidade administrativa sem que houvesse os meios de *defesa* desses dois **direitos fundamentais de dimensão solidária**, porquanto a ausência de efetividade (*eficácia social*) do processo acaba colocando em xeque o próprio direito material de *grandeza fundamental*.¹⁷

Consoante advertência de José Roberto dos Santos Bedaque, citado por Fernando Rodrigues Martins¹⁸, “*Ainda que não se trate de duração patológica, o processo cognitivo, pela sua própria natureza, demanda tempo para a efetivação dos atos a ele inerentes. (...) O legislador procura precaver-se em relação a esse fenômeno, estabelecendo medidas destinadas a compensar a inafastável demora para obtenção da tutela cognitiva*”.

Tais medidas de urgência servem para acautelar determinada situação jurídica, mediante as chamadas cautelares, ou satisfazer o direito mediante as chamadas antecipações de tutela.

Na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, o ordenamento jurídico estabelece expressamente uma série de medidas cautelares específicas. Ainda autoriza a adoção de outras concepções processuais de urgência – cautelares, antecipação de tutela e tutela inibitória – com fundamento no poder geral de cautela do juiz e/ou no princípio insculpido no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que garante a inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário sobre qualquer lesão ou *ameaça* de lesão a direito.

1. INDISPONIBILIDADE DE BENS

A prova produzida nos autos demonstra, de forma satisfatória, o cometimento de atos lesivos à administração pública, os quais importaram em lesão ao erário e, portanto, no dever de reparar o dano, nos moldes delineados no capítulo anterior.

Nesse contexto e levando-se em conta as dificuldades e carências

17 MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 336.

18 *Ibidem*. p. 336.

enfrentadas pela população local, o malbaratamento de verbas municipais se reveste de especial gravidade, exigindo do poder público intervenção urgente, enérgica e eficaz para assegurar a reparação integral do dano.

Por essa específica razão, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu expressamente a medida de **indisponibilidade de bens** dentre as aplicáveis aos autores de atos de improbidade administrativa.

E atendendo ao comando constitucional, a Lei 8.429/92 estabeleceu a possibilidade de concessão de liminares para que seja decretada a indisponibilidade dos bens dos responsáveis pelos atos de improbidade, incluindo-se o agente público e os terceiros que tenham causado o dano ao patrimônio público. Nesse sentido, o disposto no artigo 16 da Lei n.º 8.429/92:

Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

§3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

§4º A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida.

§5º Se houver mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito.

§7º A indisponibilidade de bens de terceiro dependerá da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados ou, quando se tratar de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual.

§8º Aplica-se à indisponibilidade de bens regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§10. A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem

exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita.

§11. A ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresária ao longo do processo.

Absorvendo o entendimento pretoriano sobre a indisponibilidade de bens na improbidade administrativa, a Lei 12.846/13 foi enfática ao prever a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da reparação do dano causado:

Art. 19.

(...)

*§4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a **indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado**, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.*

Em que pese não tenha previsto expressamente os requisitos para a concessão da medida, como o fez a Lei 8.429/92, a Teoria do Diálogo das Fontes impõe a aplicação do regime acautelatório próprio desta última, que, após as alterações legislativas realizadas pela Lei 14.230/21, passou a exigir a comprovação do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, vedando a presunção deste, ao contrário do entendimento que prevalecia na jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros.

In casu, a ocorrência dos atos de improbidade administrativa e empresarial retratados no primeiro capítulo, e a autoria atribuída aos requeridos, foram demonstrados pela vasta prova documental e oral produzida no inquérito civil, que pode ser sintetizada da seguinte forma:

a) **desvio mediante fraudes na execução das atas de registro de preços** - (i) cópia das RIMS do procedimento licitatório anulado e daqueles deflagrados na sequência, demonstrando superdimensionamento de quantitativos pelas Secretarias de Educação e Saúde; (ii) cópia das atas de registro de preços fraudadas; (iii) cópia da documentação de realização das despesas fraudadas; (iv) testemunho do chefe do almoxarifado Marcos Ribeiro Silva; (v) informações apresentadas pela Receita Estadual

discriminando estoque, entradas e saídas de mercadorias das empresas requeridas; (vi) comparativo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado acerca da quantidade de materiais de expediente consumida por municípios mineiros do porte de Passos; (vii) balancetes do almoxarifado do Município de Passos; (viii) informações prestadas pela PLANEJ dando conta de que, à exceção das mercadorias correspondentes ao Empenho Ordinário 6916, não houve lançamento no sistema informatizado do recebimento de nenhuma das mercadorias correspondentes aos empenhos da amostragem investigada (ix) depoimentos de **DICKSON, PILAR e NEUZA** e também de outros servidores municipais; (x) levantamentos sobre as chácaras de **WANILTON e MESSIAS**, localizadas no Condomínio Ipês, mencionadas nos depoimentos inaugurais da Paulo e Fonseca e Luis Carlos do Souto Junior; (xi) documentos comprovando fraude na entrega de mercadorias realizada na data de 28/09/2016, no Núcleo de Zoonoses, pela empresa CARDOSO & BARBOSA (objeto de outro processo, mas prova do *modus operandi*);

b) **fraude licitatória** – (i) declaração espontânea de Wesley de Sena Freitas, seguida de provas de corroboração e depoimento em formato audiovisual, noticiando conluio entre ele e os empresários investigados para fraudes em processos licitatórios; (ii) relatório de Análise Complementar dos processos licitatórios (iii) depoimentos audiovisuais e acordos de não persecução penal com Rafael Beccari de Sena e Alisson Willian Dias Vieira.

Lado outro, o *periculum in mora* é inerente à própria situação concreta identificada. Ora, a organização criminosa utilizou uma série de estratégias para apagar os rastros dos crimes praticados e dificultar o controle, imediato e *a posteriori*, sobre as despesas realizadas: usou a senha de uma ex-servidora pública do Município de Passos para superestimar as RIMS das Secretarias Municipais de Saúde e Educação, com o intuito de ocultar a identidade dos protagonistas do engenho criminoso; afrontou propositalmente a orientação de que toda mercadoria deveria ser entregue no almoxarifado, visando tornar mais frágil o controle quantitativo e qualitativo no ato de recebimento, além de quebrar o padrão de que toda nota fiscal de entrega de mercadoria deveria ter o carimbo de recebimento do almoxarifado para seguir o fluxo da despesa até o pagamento.

Por essas condutas pretéritas dos integrantes da organização criminosa, que podem ser classificadas como atos de obstrução, evidente a disposição para outros atos da mesma natureza, dentre os quais se incluem os atos de dilapidação patrimonial, tendentes a tornar sem utilidade os aspectos patrimoniais da condenação.

A esses fatos, some-se a utilização, pelos empresários **LUCAS e MESSIAS**, de inúmeras empresas com quadros societários variados, conduta essa que, segundo informações dos autos, seria com o objetivo de fraudar licitações, mas que,

objetivamente e na prática, é usada também para blindagem patrimonial.

Some-se, ainda, conforme cópia da denúncia e pedido de prisão preventiva em anexo, que **JORDAN e EDUARDO** respondem a denúncia por inúmeros crimes de lavagem de dinheiro, demonstrando expertise e disposição para a ocultação patrimonial. Ainda no curso daquelas investigações, a dupla transferiu praticamente todos (à exceção de um) os imóveis investigados como objeto/produto de crimes de lavagem de dinheiro, evidenciando a disposição para turbar as investigações e blindar patrimônio

Além de todas essas circunstâncias, o longo tempo previsto para que se dê início ao cumprimento de eventual sentença de procedência do pedido no presente processo, fatalmente permitirá que referidos réus transfiram todo o patrimônio para o nome de terceiros. Referida conduta é perfeitamente factível, notadamente quando se leva em conta a extensão do prejuízo causado e a conduta pretérita deles, especialmente as estratégias já utilizadas pelos agentes para operacionalizar o esquema e as condutas de blindagem patrimonial dos empresários.

Aliás, ao julgar recurso defensivo contra decisão que decretou o arresto de bens no processo-crime correspondente ao desvio de recursos por ocasião do faturamento ao Núcleo de Zoonoses, o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais consignou a evidência do risco de dilapidação patrimonial nos seguintes termos¹⁹:

Já o risco de dilapidação do patrimônio dos envolvidos é evidente, mormente se considerarmos o tempo decorrido desde os fatos denunciados - setembro de 2016 - ou seja, quase 05 (cinco) anos, bem como a existência de outros procedimentos investigatórios criminais do MPMG em face dos representados, conforme documentos de fls. 08/37.

Todas essas circunstâncias, por si sós, já seriam suficientes para demonstrar **também** que a indisponibilidade de bens deve ser decretada de forma *inaudita altera pars*, uma vez que salta aos olhos o fato de que o contraditório prévio pode frustrar a efetividade da medida. Mas não é só: vários dos requeridos respondem a ações cíveis e penais perante o Poder Judiciário em razão da prática de crimes contra o erário ou de ocultação patrimonial e de atos de improbidade administrativa ou empresarial, fato esse que evidencia a pré-disposição dos agentes para blindar o patrimônio.

Conforme já afirmado, **JORDAN e EDUARDO** respondem a ação penal por inúmeros crimes de lavagem de dinheiro, demonstrando expertise e disposição para a

¹⁹ Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Criminal 1.0479.20.001762-8/001**. Relator Desembargador Maurício Pinto Ferreira. 8ª CÂMARA CRIMINAL. Julgamento: 20/05/2021. Publicação: 25/05/2021.

ocultação patrimonial. Respondem também por crime de peculato.

Na mesma toada, **LUCAS** e **MESSIAS** respondem a ação penal na Comarca de Pratápolis por terem fraudado, em prejuízo da Fazenda Pública de Pratápolis, contrato administrativo firmado com o ente público para o fornecimento de materiais de expediente, o que demonstra que os requeridos são contumazes na prática de desvio de dinheiro de erários municipais nas mais diversas localidades, e que, portanto, não medirão esforços para tornar seguro o proveito econômico auferido em razão de todos os ilícitos por eles praticados.

Lado outro, os requeridos **GILBERTO, PILAR, WANILTON, EDUARDO, JORDAN** e **CARDOSO & BARBOSA COMÉRCIO LTDA** responderam ou respondem a diversas ações civis públicas por atos de improbidade administrativa, empresarial ou lesivos ao erário:

Requerido	Número do Processo	Órgão Julgador
Gilberto	1456937-51.2008.8.13.0479	1ª Vara Cível da Comarca de Passos
	1456945-28.2008.8.13.0479	
	1737656-02.2009.8.13.0479	
	0031634-78.2012.8.13.0479	2ª Vara Cível da Comarca de Passos
	0079600-95.2016.8.13.0479	1ª Vara Cível da Comarca de Passos
	0007054-08.2017.8.13.0479	
	5002595-72.2017.8.13.0479	
	5001234-83.2018.8.13.0479	
	5003448-47.2018.8.13.0479	
Pilar	0156988-11.2015.8.13.0479	1ª Vara Cível da Comarca de Passos
Wanilton	1456937-51.2008.8.13.0479	1ª Vara Cível da Comarca de Passos

	1483956-32.2008.8.13.0479	2ª Vara Cível da Comarca de Passos
	5002595-72.2017.8.13.0479	1ª Vara Cível da Comarca de Passos
Eduardo	5006224-15.2021.8.13.0479	2ª Vara Cível da Comarca de Passos
Jordan		
Cardoso & Barbosa		

Conforme leciona o professor Luiz Antônio Miranda Amorim Silva, *“sabe-se que há casos ligados a demandados habituais de ações de improbidade em relação aos quais nem mesmo a medida liminar de indisponibilidade surte qualquer efeito, dado que já buscaram proteger seu patrimônio de fato de outras investidas da Justiça, ou mesmo por já terem exaurido seu patrimônio penhorável em razão de condenações anteriores.”*²⁰

Sendo assim, é cristalino o fato de que a ciência prévia dos requeridos acerca da indisponibilidade de bens tornará a medida sem eficácia, seja pelos *modus operandi* do qual se valeram para praticar os atos ímprobos narrados na presente inicial, seja pelo histórico que possuem na prática de ilícitos contra o patrimônio público ou na sua posterior ocultação.

Nesse sentido, o conhecimento dos réus acerca do pleito ministerial fatalmente permitirá que eles transfiram todo o patrimônio para o nome de terceiros, conduta essa perfeitamente factível, notadamente quando se leva em conta a extensão do prejuízo causado.

2. ARRESTO DE BENS PARA ASSEGURAR A INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, o processo cautelar foi extinto enquanto instituto jurídico autônomo. Todavia, o mesmo diploma

20 SILVA, Luiz Antônio Miranda Amorim. **A indisponibilidade de bens e a desconsideração de personalidade jurídica em ações de improbidade administrativa.** Escola Superior do Ministério Público da União. Boletim Científico n.º 53 – janeiro/junho 2019.

legislativo estatuiu a chamada **tutela de urgência de natureza cautelar**, que permite que o magistrado, com base no **poder geral de cautela**, defira a tutela capaz de evitar o perecimento do direito a ser verificado ao final do processo.

Conforme se infere, tal instituto tem caráter instrumental, porquanto objetiva assegurar a utilidade do processo em qualquer de suas fases, afastando, assim, o risco de inocuidade da prestação jurisdicional.

Todavia, as medidas cautelares não mais se encontram taxativamente enumeradas no Código de Processo Civil. O seu artigo 301 elenca um rol exemplificativo de medidas que poderão ser adotadas, sendo que **a necessidade de acautelamento do direito posto em juízo é que determinará a natureza da tutela a ser deferida:**

Art. 301. A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para assecuração do direito.

Feitas tais exposições, certo é que a medida de arresto também deve ser deferida para **assegurar o pagamento de indenização por danos morais coletivos**. Nesse particular, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem se posicionado no sentido de não se aplicar o regime acautelatório da Lei n.º 8.429/92 – entendimento esse que veio a ser positivado na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei n.º 14.230/21. Da mesma forma, constitui requisitos concomitantes para a sua concessão a demonstração de probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Sobre a ocorrência do dano moral coletivo, reportamos Vossa Excelência ao capítulo III, subtítulo 2, para evitar repetições desnecessárias.

Já o risco ao resultado útil do processo resta evidenciado, conforme afirmado linhas atrás, pela conduta pretérita dos réus. Aliás, pelos mesmos motivos expostos ao final do subtítulo anterior, a medida também deverá ser decretada de forma *inaudita altera pars*.

Assim, imperioso o imediato bloqueio de bens e valores necessários a assegurar tanto o ressarcimento do dano ao erário – **R\$3.200.496,80**, bem como a indenização pelo dano moral coletivo – **R\$6.400.993,60**, totalizando o valor de **R\$9.601.490,40** para os demandados, a ser individualizado no próximo capítulo.

3. ORDEM DE PREFERÊNCIA DOS ATIVOS SUJEITOS À CONSTRUÇÃO

A sistemática da indisponibilidade de bens também foi alterada pela Lei n.º 14.230/21. O novel diploma normativo passou a dispor:

Art. 16, §11: A ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresária ao longo do processo.

Nesses termos, também foi estabelecida regra especial para a concretização da medida cautelar patrimonial que visa assegurar a efetividade de eventual execução, excepcionando igualmente os imperativos do direito processual comum. Entretanto, nos mesmos moldes expostos quando da demonstração da inconstitucionalidade da sistemática de reparação do dano ao erário, o fez sem respaldo em qualquer critério razoável que justifique essa distinção.

Na legislação processual civil, a matéria é disciplinada no artigo 835:

***Art. 835. A penhora observará, preferencialmente, a seguinte ordem:
I – dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira;***

II – títulos da dívida pública da União, dos Estados e do Distrito Federal com cotação em mercado;

III – títulos e valores mobiliários com cotação em mercado;

IV – veículos de via terrestre;

V – bens imóveis;

VI – bens móveis em geral;

VII – semoventes;

VIII – navios e aeronaves;

IX – ações e quotas de sociedades simples e empresárias;

X – percentual do faturamento de empresa devedora;

XI – pedras e metais preciosos;

XII – direitos aquisitivos derivados de promessa de compra e venda e de alienação fiduciária em garantia;

XIII – outros direitos.

§1º É prioritária a penhora em dinheiro, podendo o juiz, nas demais hipóteses, alterar a ordem prevista no caput de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

O Código de Processo Civil regulamenta a ordem de preferência da penhora, de forma que, **havendo diferentes bens no patrimônio do réu e não sendo necessária a constrição de todos**, alguns preferam aos outros, conforme a ordem estabelecida pelo próprio legislador. Assim, é evidente que essa sequência é tema que só tem relevância diante da pluralidade de bens passíveis de tornarem-se indisponíveis, porque,

sendo necessária a constrição de todo o patrimônio do agente, a questão da ordem torna-se irrelevante.

Existindo uma norma que prevê uma determinada ordem de penhora de bens, sua alteração deve ser devidamente justificada, devendo-se entendê-la como **medida excepcional**. O Superior Tribunal de Justiça reconhece a possibilidade de inversão da ordem de penhora, ressaltando, entretanto, que tal inversão só pode ser imposta ao **exequente** em circunstância excepcionalíssima, cuja inobservância acarrete ofensa à dignidade da pessoa humana ou ao paradigma da boa-fé objetiva:

*Toda possível mitigação da ordem legal, destinada a acomodar a tutela do crédito com a menor onerosidade da execução para o devedor, deve manter as vistas voltadas para o interesse do credor, compatibilizando as regras dos arts. 612 e 620 do CPC. Assim, ao se deparar com situações concretas em que seja possível a penhora de bens diversos, **deve-se optar pelo bem de maior aptidão satisfativa**, salvo concordância expressa do credor. Nesse diapasão, deve-se enfatizar que a [inversão da] ordem preferencial somente poderá ser imposta ao credor em circunstâncias excepcionalíssimas, **em que sua observância acarrete ofensa à dignidade da pessoa humana ou ao paradigma da boa-fé objetiva.**²¹*

É sob essa perspectiva da **maior aptidão satisfativa** que o dinheiro é o bem prioritário na constrição judicial dos bens do devedor, conforme a doutrina:

*O juiz não pode se esquecer de que a penhora é apenas um ato intermediário no procedimento executivo, sendo que **o bem penhorado deve ter alguma liquidez**, porque, caso contrário, o exequente não irá adjudicá-lo e tampouco alguém se interessará em adquiri-lo. Por outro lado, **a ordem estabelecida pelo legislador parte da premissa de que os bens localizados nos primeiros lugares serão aqueles capazes de gerar de maneira mais fácil e simples a satisfação do direito exequendo**. Tudo leva a crer, portanto, que **a ordem de penhora prevista pela lei seja algo que procura favorecer o exequente na difícil tarefa de ver seu direito satisfeito judicialmente**. [...] Nos termos do art. 835, §1º, do Novo CPC, **a penhora em dinheiro é prioritária**, podendo o juiz alterar a ordem da penhora nas demais hipóteses de acordo com as circunstâncias do caso concreto.²²*

21 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.186.327/SP**. Relatora Ministra Nancy Andriahi. Julgamento: 10/09/2013. Publicação: 19/09/2013.

22 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 10. ed. Salvador: Editora JusPodivm. Páginas 1252-1254.

Nessa senda, a alteração genérica da ordem de preferência dos bens sobre os quais recairá a indisponibilidade fere o princípio da razoabilidade, uma vez que é o juiz, analisando casuisticamente as circunstâncias e realizando um juízo de valor acerca das peculiaridades do caso concreto levado ao seu conhecimento é quem tem condições de excepcionar a ordem preferencial, sempre com a observância do princípio segundo o qual a execução deve buscar a máxima satisfação do crédito do exequente com o menor ônus possível ao executado:

*Significa dizer que a alteração da ordem legal se justifica sempre que se mostrar **no caso concreto** mais eficaz para os fins buscados pela execução – satisfação do direito do exequente – a penhora de bem que legalmente só deveria ser constricto depois de outros bens do executado, sem que com essa alteração se crie uma excepcional oneração ao executado.²³*

Ademais, ao reforçar no §1º do artigo 835 do Código de Processo Civil que é **prioritária** a penhora em dinheiro, o legislador ordinário se atentou aos princípios da **economia e celeridade processuais**, uma vez que, assim, a execução não passará pela fase de expropriação dos bens:

*É natural que o dinheiro seja sempre o primeiro bem da ordem de qualquer penhora, **porque é o que mais facilmente proporciona a satisfação ao exequente**. Penhorado o dinheiro, o processo executivo não precisará passar pela fase procedimental de expropriação do bem penhorado, em regra, uma fase **complexa, difícil e demorada**. Tendo sido penhorado dinheiro, basta entregá-lo ao exequente, dispensada a prática de qualquer outro ato processual, o que obviamente facilita o procedimento de satisfação, **isso sem falar nas dificuldades materiais encontradas para transformar outros bens penhorados em dinheiro, o que naturalmente não ocorre quando o próprio objeto da penhora já é o dinheiro.**²⁴*

Assim, mais uma vez, resta claro que a alteração legislativa realizada na Lei de Improbidade Administrativa nesse tocante se deu sem a observância de um critério discriminatório razoável, contrapondo-se aos princípios constitucionais da isonomia, devido processo legal, celeridade e economia processuais, não merecendo, portanto, aplicação, devendo prevalecer a regra do direito processual civil comum.

Na mesma esteira da discussão travada no capítulo anterior, subtítulo 3, à

23 Idem *Op. Cit.*

24 Idem *Op. Cit.*

qual reportamos V. Exa. para evitar repetições desnecessárias, latente a **inconstitucionalidade** do citado texto positivado na Lei de Improbidade Administrativa – art. 16, § 11 – também em razão (i) da redução do âmbito de proteção do direito fundamental à probidade administrativa e à defesa do patrimônio público; e (ii) da violação direta ao caráter prioritário da indisponibilidade de bens e do ressarcimento ao erário, estabelecido como norma subjacente ao texto positivado no art. 37, § 4º, da Constituição Federal.

V. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o Ministério Público postula:

a) a distribuição, registro e recebimento da presente petição inicial e documentos que a instruem:

b) a declaração, liminarmente, *inaudita altera pars*, da **indisponibilidade** dos bens dos sete primeiros requeridos e, também, das pessoas jurídicas, até o limite **total** de **R\$3.200.496,80** e os limites **individuais** abaixo, bem como do **arresto** dos bens dos requeridos, até o limite **total** de **R\$6.400.993,60** e os limites **individuais** abaixo:

Requerido	Indisponibilidade (dano ao erário)	Arresto (dano moral coletivo)
Gilberto Lopes Cançado	R\$3.200.496,80	R\$6.400.993,60
Pilar Aparecida Lemos Faria	R\$3.029.204,38	R\$6.058.408,76
Wanilton Chagas Cardoso	R\$3.200.496,80	R\$6.400.993,60
Eduardo Cardoso Barbosa	R\$825.546,88	R\$1.651.093,76
Jordan Batista Barbosa Junior	R\$825.546,88	R\$1.651.093,76
Cardoso & Barbosa Comércio LTDA	R\$825.546,88	R\$1.651.093,76
Lucas Antônio Franklin Reis	R\$2.374.949,92	R\$4.749.899,84
Messias Henrique Franklin Reis	R\$2.374.949,92	R\$4.749.899,84
Ana Paula Cunha Reis EIRELI	R\$2.374.949,92	R\$4.749.899,84

c) o recebimento da petição inicial e a citação dos requeridos para,

querendo, contestarem no prazo comum de 30 dias, sob pena de revelia (excluída a presunção de veracidade dos fatos articulados pelo Ministério Público – art. 17, § 19, I, LIA);

d) a intimação do Município de Passos, por intermédio de seu representante legal, para, querendo, intervir no processo (art. 17, §14 da Lei n.º 8.429/92);

e) a procedência dos pedidos iniciais, com a consequente:

e.1) condenação dos requeridos à reparação integral dos danos patrimoniais, com a recomposição ao erário do valor atualizado com juros e correção monetária de **R\$3.200.496,80**, até o **limite individual** de seus benefícios ou participações nos atos ímprobos, de acordo com a planilha inserida no item **b** deste capítulo;

e.2) condenação dos requeridos à reparação do dano moral coletivo, no valor correspondente ao dobro do montante do dano patrimonial – **R\$6.400.993,60**, até o **limite individual** de seus benefícios ou participações nos atos ímprobos, de acordo com a planilha inserida no item **b** deste capítulo;

e.3) condenação dos requeridos **DICKSON, GILBERTO, NORIVAL, PILAR, WANILTON, NEUZA, EDUARDO, JORDAN, LUCAS e MESSIAS** nas sanções previstas no art. 12, inciso II da Lei n.º 8.429/92²⁵;

e.4) condenação das requeridas **ANA PAULA DA CUNHA REIS EIRELI e CARDOSO & BARBOSA COMÉRCIO LTDA**²⁶ nas sanções previstas nos arts. 6º e 19 da Lei 12.846/2013;

f) a confirmação das tutelas de urgência de indisponibilidade de bens e de arresto;

g) a condenação dos requeridos nos ônus da sucumbência;

h) a dispensa no pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no art. 23-B da Lei 8.429/92;

i) a produção de todos os meios de prova admitidos em Direito, em especial a juntada dos documentos que acompanham a presente inicial, oitiva das testemunhas arroladas abaixo, depoimento pessoal das pessoas físicas requeridas, juntada de documentos novos e realização de perícias, caso se façam necessárias.

²⁵ **GILBERTO** e **WANILTON** por 15 vezes; **PILAR** por 10 vezes; **DICKSON** por uma vez; **NORIVAL** por duas vezes; **NEUZA** por 5 vezes; **LUCAS** e **MESSIAS** por 9 vezes; **EDUARDO** e **JORDAN** por 6 vezes.

²⁶ Ana Paula por 10 vezes e Cardoso e Barbosa por 7 vezes.

Por força do art. 17, § 6º da Lei 8.429/92, o Ministério Público aponta, sinteticamente, os elementos probatórios que demonstram a ocorrência dos atos articulados acima e a autoria atribuída aos requeridos:

1. **desvio mediante fraudes na execução das atas de registro de preços** - (i) cópia das RIMS do procedimento licitatório anulado e daqueles deflagrados na sequência, demonstrando superdimensionamento de quantitativos pelas Secretarias de Educação e Saúde; (ii) cópia das atas de registro de preços fraudadas; (iii) cópia da documentação de realização das despesas fraudadas; (iv) testemunho do chefe do almoxarifado Marcos Ribeiro Silva; (v) informações apresentadas pela Receita Estadual discriminando estoque, entradas e saídas de mercadorias das empresas requeridas; (vi) comparativo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado acerca da quantidade de materiais de expediente consumida por municípios mineiros do porte de Passos; (vii) balancetes do almoxarifado do Município de Passos; (viii) informações prestadas pela PLANEJ dando conta de que, à exceção das mercadorias correspondentes ao Empenho Ordinário 6916, não houve lançamento no sistema informatizado do recebimento de nenhuma das mercadorias correspondentes aos empenhos da amostragem investigada (ix) depoimentos de **DICKSON, PILAR e NEUZA** e também de outros servidores municipais; (x) levantamentos sobre as chácaras de **WANILTON e MESSIAS**, localizadas no Condomínio Ipês, mencionadas nos depoimentos inaugurais da Paulo e Fonseca e Luis Carlos do Souto Junior; (xi) documentos comprovando fraude na entrega de mercadorias realizada na data de 28/09/2016, no Núcleo de Zoonoses, pela empresa **CARDOSO & BARBOSA** (objeto de outro processo, mas prova do *modus operandi*);

2. **fraude licitatória** – (i) declaração espontânea de Wesley de Sena Freitas, seguida de provas de corroboração e depoimento em formato audiovisual, noticiando conluio entre ele e os empresários investigados para fraudes em processos licitatórios; (ii) relatório de Análise Complementar dos processos licitatórios (iii) depoimentos audiovisuais e acordos de não persecução penal com Rafael Beccari de Sena e Alisson Willian Dias Vieira.

Para um maior detalhamento da prova, de modo a evitar repetições desnecessárias e não tornar essa peça técnica e enfadonha, reporto V. Exa. ao relatório final do Inquérito Civil, onde houve a listagem e referenciamento de toda a prova que compõe a investigação, além do seu cotejo exaustivo.

Atribui-se à causa o valor de **R\$12.801.987,20** (doze milhões, oitocentos e um mil, novecentos e oitenta e sete reais e vinte centavos), correspondente ao dano material (**R\$3.200.496,80**), ao dano moral coletivo (**R\$6.400.993,60**) e à pena de multa (**R\$3.200.496,80**).

Passos, 19 de novembro de 2021.

Glaucia Vasques Maldonado de Jesus

Promotora de Justiça

Paulo Frank Pinto Junior

Promotor de Justiça

Coordenador Regional do Patrimônio Público