



30/1/2018
CÓPIA

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
Promotoria de Justiça de Paranatinga
EXCELENTÍSSIMO JUIZ DE DIREITO DA ____ VARA DA COMARCA
DE PARANATINGA-MT

URGENTE

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO, pelo Promotor de Justiça que subscreve, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento nos artigo 127, *caput* e 129, II e III, da Constituição Federal; arts. 103 e ss. da Constituição Estadual, arts. 1º, I e 5º, da Lei Federal nº.7347, de 24 de julho de 1985; no art. 25, IV, “a”, da Lei Federal nº 8625, de 12 de fevereiro de 1993 artigos 301 e 305, *caput*, ambos do Código de Processo Civil, com base nos autos do SIMP nº 000025-042/2018, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE TUTELA DE
URGÊNCIA

em desfavor de:

JOSIMAR MARQUES BARBOSA, brasileiro, prefeito, filho de José Barbosa de Moura e Alice Maria Marques Barbosa, portador do RG n.º 03052915 SJ/MT e do CPF n.º 550.450.651-49, residente e domiciliado na Rua Apolônio Bouret de Melo, n.º 266, Centro, no Município de Paranatinga-MT, telefone para contato (66) 99934-1747;

ALFA COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA
- ME, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ n.º 13.731.784/0001-70, com sede na Av. Da FEB, n.º 2233, bairro Ponte Nova, neste Município de Várzea Grande-MT, podendo ser citada através de seus administradores Mariana de Amorim, Juliana de Amorim e Valmir Gonçalves de Amorim;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
Promotoria de Justiça de Paranatinga
I) DOS FATOS

O Ministério Público tomou conhecimento de que o Poder Executivo Municipal tem como prática corriqueira a adesão (carona) à Ata de Registro de Preços, desrespeitando os princípios e normativas referentes à Administração Pública, notadamente quanto ao procedimento licitatório e limite máximo para contratação, por essa modalidade.

Diante disso, foi instaurado procedimento para a apuração, momento em que expediu-se Notificação Recomendatória n.º 72/2017 para que o gestor municipal e o Secretário Municipal de Finanças:

ABSTENHAM-SE de fazer novas adesões à Ata de Registro de Preços de outro entes estatais sem observar as normas de regência e abstenham-se de efetuar contratações, compras, ordens de serviços com as empresas contratadas a partir das “caronas” realizadas sem observância das normas de regência, sob pena de responder processos pela prática de atos de improbidade; e

CANCELEM todos os contratos firmados a partir da adesão à ata de registro de preços sem a observância das normas de regência, sob pena de responder processos pela prática de atos de improbidade, devendo encaminhar a documentação comprobatória;

Em seguida, oficiou-se ao Prefeito Municipal para que encaminhasse cópia de todos os procedimentos de Adesão/Carona à Ata de Registro de Preços de outros entes estatais desde 01.01.2016, além de encaminhar os procedimentos prévios que justificaram essa modalidade de contratação; os contratos firmados; as ordens de serviços/compras; serviços que foram prestados, com a devida mediação/fiscalização do fiscal do contrato; o servidor responsável pela fiscalização do contrato de adesão; notas de empenhos, notas fiscais, ordens de pagamentos e outros documentos fiscais que comprovem o pagamento dos serviços; e demais documentos que julgarem pertinentes.

Diante disso, obteve-se a informação de que a Fazenda Pública Municipal realizou diversas adesões (carona) à Ata de Registro de Preços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
Promotoria de Justiça de Paranatinga

Assim, para uma apreciação mais célere e clara, houve o desmembramento do procedimento, apurando em cada feito a Adesão de Ata de Registro de Preços.

O procedimento que ensejou a presente ação foi instaurado para a apuração do **Processo Licitatório n.º 43/2017** referente à Adesão de Ata de Registro de Preços do Pregão Presencial n.º 027/2017 do Município de Colniza - MT, tendo como objeto a aquisição de 01 (uma) patrulha mecanizada (pá carregadeira), sobre rodas, nova, ano vigente (2017), com motor diesel 6 cilindros, potência mínima de 120 HP, tração 4X4, sistema elétrico de 24 volts, com alarme sonoro para todos os sistemas, freios nas 04 rodas, caçamba com capacidade de 2 m³ e cabine com ar condicionado.

Assim, oficiou-se o Prefeito Municipal para que encaminhasse o contrato entre o Município de Paranatinga e a Empresa Alfa – Comércio de Equipamentos LTDA - ME, decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão Presencial n.º 027/2017; as ordens de serviços/compras com a Empresa Alfa – Comércio de Equipamentos LTDA - ME; serviços que foram prestados, com a devida medição/fiscalização do fiscal do contrato; o servidor responsável pela fiscalização do contrato de adesão; notas de empenhos, notas fiscais, ordens de pagamentos e outros documentos fiscais que comprovem o pagamento dos serviços.

A documentação foi encaminhada pelo gestor municipal, tendo apresentado a adesão Ata de Registro de Preço n.º 37/2017 com Empresa Alfa – Comércio de Equipamentos LTDA - ME, no valor de R\$ 335.000,00 (trezentos e trinta e cinco mil reais).

Não obstante, registro que foi promulgada e encontra-se vigente a Lei Municipal n.º 1484/2017, a qual autoriza a adesão de ata de registro de preço para contratações de serviços e aquisição de bens, **“desde de que haja prévia autorização legislativa”** (art. 2º da Lei Municipal 1.484/2017).

O Município aderiu a Ata de Registro de Preços do Pregão Presencial n.º 027/2017 do Município de Colniza - MT sem que houvesse a prévia autorização do poder legislativo.

Assim, restou demonstrado que o Prefeito e o Contratado, em conluio, notadamente pela forma açodada que agiram, cada qual da sua com seu ato agiram em desconformidade com os preceitos probos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

inerentes a atuação do Agente Público; o Prefeito iniciando o procedimento de adesão à ata de registro de preços sem observância da legalidade, sendo o Contratado o beneficiário direto dos atos.

Enfim, faz necessária a provocação do Poder Judiciário para salvaguardar dano ao erário e aplicação das penalidade decorrentes dos ilícitos já praticados.

II - DA LEGITIMIDADE PASSIVA:

Pela narrativa supra, tem-se que os requeridos praticaram ato de improbidade administrativa por meio de condutas consistente na frustração da licitude do processo licitatório, permissão/facilitação/concorrência para que terceiro se enriqueça ilicitamente e dos princípios da administração pública, na forma tipificada pelos arts. 10, incisos VIII e 11, *caput*, da Lei 8.429/92, abaixo transcritos:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (...)"

A Lei de Improbidade Administrativa define, como possíveis autores de atos de improbidade administrativa, o agente público (art. 2º). Vejamos os dispositivos:

"Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior".



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

Com efeito, percebe-se que o conceito de agente público adotado pela LIA abarca todas as pessoas físicas que, de qualquer modo, com ou sem vínculo empregatício, definitiva ou transitoriamente, exerçam alguma função pública ou de interesse público, remunerada ou não, nos órgãos e entidades da administração direta e indireta do poder executivo dos entes da federação; dos Poderes Judiciário e Legislativo nas esferas de sua atuação; nos Ministérios Públicos Federais, Estaduais e Distritais; nos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios; nas empresas incorporadas ao patrimônio público; nas empresas privadas dependentes de controle direto ou indireto do poder público; e nas entidades privadas de interesse público.

Diante do exposto, também satisfeita a condição da legitimação passiva na demanda ora ajuizada, fazendo-se desnecessários maiores comentários, eis que o réu **JOSIMAR MARQUES BARBOSA** exerce o seu mandato de Prefeito na cidade de Paranatinga-MT, estando entre o que praticou os atos ímprobos, os quais ferem os Princípios Administrativos elencados no artigo 37 da Constituição Federal, bem como princípios gerais da administração pública e as normas retromencionadas.

No caso da Empresa, o artigo 3º da Lei de Improbidade esclarece:

"Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta."

Nos termos do citado art. 3º da LIA, o terceiro que induz ou concorre para a prática do ato de improbidade administrativa, também responde pelo seu cometimento, aplicando-se-lhe, no que couber, as sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/1992. Vejamos:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TERCEIROS BENEFICIADOS PELA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. 1. Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, há litisconsórcio passivo necessário entre os agentes públicos que praticaram o ato tido por ímprobo, bem como terceiros, ainda que particulares, que se beneficiaram do ato. (TJ-MG - AC: 10322070013899001 MG, Relator: Bitencourt)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

Marcondes, Data de Julgamento: 24/04/2014, Câmaras Cíveis / 8ª
CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 06/05/2014)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO TERCEIRO ENVOLVIDO. DECISÃO DE RECEBIMENTO DA INICIAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS. INDÍCIOS DE OCORRÊNCIA DE ATO ÍMPROBO. 1 - Embora não seja agente público, o Requerido supostamente concorreu para a prática de ato de improbidade, ou dele se beneficiou, estando sujeito aos comandos da Lei nº 8.429/92. 2 - Em face da descrição de ato de improbidade feita na peça inicial pelo autor da ação, bem como ante a existência de indícios da possível prática do mesmo pelas agravantes, afigura-se correto o recebimento da inicial da Ação de Improbidade. 3 - Havendo indícios de ato de improbidade não há como se asseverar a inexistência do mesmo, sem oportunizar ao Autor provar o alegado na inicial durante a instrução do feito. Precedente do STJ. 4 - Agravo de Instrumento não provido. (TRF-1 - AG: 389210920134010000 AM 0038921-09.2013.4.01.0000, Relator: JUIZ FEDERAL HENRIQUE GOUVEIA DA CUNHA (CONV.), Data de Julgamento: 15/01/2014, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.692 de 24/01/2014)

Destarte, resta indubitável, à luz do direito posto, a legitimidade dos acionados para figurar no polo passivo da presente demanda.

III – DOS ATOS DE IMPROBIDADE QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO

III.a – Frustrar a licitude de processo licitatório

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente

Prescreve o art. 10, VIII da Lei 8.429/92 que *"frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente"* constitui ato de improbidade que causa lesão ao erário.

No caso em testilha, verifica-se que os requeridos praticaram tal ato. Explico.

O Princípio da Legalidade com relação ao Ente Público tem um viés mais restritivo, dependendo a conduta a ser realizada pela Administração Pública de previsão legal, ou seja, o Agente Público depende de previsão legal para realizar conduta administrativa (ato administrativo).

O Sistema de Registro de Preços encontra previsão legal na norma de geral de Licitação e Contrato (Lei 8.666/93) no art. 15, III, estabelecendo o Parágrafo Terceiro do mesmo artigo que *"O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais ..."*.

O Município de Paranatinga até o presente momento não editou decreto regulamentando o Sistema de Registro de Preços e, conseqüente, nada disciplinou acerca da possibilidade de se aderir à Ata de Registro de Preços de outro Ente Público.

O Município de Paranatinga somente editou uma Lei Municipal n.º 1484/2017, sobre a autorização do poder legislativo sobre a adesão à Ata de Registro de Preços pelo poder legislativo, ***mantendo-se inerte quanto à regulamentação do Sistema de Registro de Preços.***

Nesse viés, não pode o ente municipal se valer da própria omissão para, malferindo o princípio da legalidade, desrespeitar o imperativo legal que impõe a necessidade de realização licitação para se contratar, notadamente por meio da "carona" na Ata de Registro de Preços de outro Ente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

Registre-se que, a despeito de haver Decreto Federal acerca da matéria (Decreto 7.892/2013), este não se aplica no âmbito municipal, devendo o Município de Paranatinga-MT editar o seu próprio regulamento, atendendo as peculiaridades regionais, consoante comando normativo geral (art. 15, § 3º, Lei 8.666/1993).

Ainda, o Tribunal de Contas do Estado possui entendimento consolidado acerca do assunto.

Resolução de Consulta nº 16/2009 (DOE, 07/05/2009). Licitação. Registro de Preço. Adesão à Ata pelo “carona”. Possibilidade, desde que observados os limites legais.

1. **Admite-se a contratação por órgãos e entidades que não participaram da licitação resultante no registro de preço, nos limites fixados no decreto regulamentador, a ser editado pelos entes (estadual e municipais mato-grossense),** nos termos do disposto no artigo 15, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, desde que motivada pela economicidade e eficiência para a Administração Pública.

2. **Em caso de silêncio na norma específica, mostra-se razoável limitar a adesão à ata de registro de preço em até 25% do quantitativo.**

3. Afronta os princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes a adesão ilimitada à ata de registro de preço.

4. Observa o princípio da eficiência apenas as contratações em que o objeto contratado atende qualitativamente as necessidades do órgão ou entidade “carona”. (Consolidação de entendimentos técnicos: súmulas e prejudgados. Publicações do Diário Oficial do Estado de Mato Grosso e do Diário Oficial de Contas do TCE-MT / Tribunal de Contas do Estado. 9. ed. – Cuiabá : PubliContas, 2017. Grifei)

Ou seja, nos termos do entendimento assente no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o ente municipal pode “pegar carona” na Ata de Registro de Preços de licitação realizada por outro Ente Público, desde que dentro dos limites do decreto regulamentador editado pelo Aderente e, em caso de inércia (não edição do decreto), o limite para adesão será no montante de até 25% do quantitativo.

Ainda, havendo sido editada e promulgada Lei Municipal (1.484/2017) que em seu bojo prescreve que a adesão à Ata de Registro de Preços depende de autorização legislativa, verifica-se que não há no procedimento qualquer ofício/notícia/email, ou qualquer outra sorte de meio de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

comunicação/documento, comprovando que o houvera autorização legislativa para adesão à ata objeto desta demanda.

Aproximando ao caso apresentado, o Município de Paranatinga/MT não possui decreto regulamentador acerca da matéria, de modo que não poderia se valer da sua própria omissão para deixar de realizar licitação e aderir ao Registro de Preços do Município de Colniza-MT, o fazendo, deveria respeitar o quantitativo de até 25%, sob pena de afrontar os princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes, e não em 100% como sói ocorrer (Ata de Registro n.º 27/2017), devendo ainda, antes de formalização do contrato, ter sido expressamente autorizado pelo Poder Legislativo do Município, o que também não ocorreu.

Nesse ponto, sobleva registra a natureza jurídica do Registro de Preços; segundo Marçal Justen Filho *"O registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente, que estabelece vínculo disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes."* (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 17 ed. rev., atual. e ampl. 2ª tir., Ed. Revista do Tribunais, 2016, p. 309, Destaquei)

Em outros termos, a adesão à ata de Registro de Preços não se trata de modalidade de licitação, mas etapa ulterior ao procedimento licitatório, qual seja: contrato.

Portanto, ao utilizar ilegalmente da adesão (carona) à Ata de Registro de Preços, sem expressa autorização do Poder Legislativo, os requeridos praticaram ato que causa prejuízo ao erário, precisamente por frustrar a licitude de processo licitatório (art. 10, inciso VIII da Lei 8.429/92), tendo em conta que para realizar a contratação feita dever-se-ia realizar a licitação nos moldes do prescrito a lei 8666/93 ou 10.520/02 ou, no mínimo, respeitar o quantitativo limite (25%) da Ata do órgão Gerenciador.

Concluindo, por não haver Decreto Municipal disciplinando o Sistema de Registro de Preços, especialmente a possibilidade a "carona/adesão" e não ter sido autorizado previamente pelo Poder Legislativo, ao assim proceder, os requeridos frustraram a licitude de processo licitatório, causando prejuízo ao erário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
Promotoria de Justiça de Paranatinga
III – DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS

A responsabilidade do agente público pelos ilícitos que venha a praticar é consequência lógica da inobservância do dever jurídico de atuar em busca da consecução do interesse público.

Os agentes públicos, além de exercerem atividade finalística inerente à sua posição no organismo estatal, são efetivamente fiscalizados e consequentemente responsabilizados por seus desvios comportamentais e, por isso, teve o legislador constituinte originário o mérito de prever a necessidade de criação de um Microsistema de Combate à Improbidade.

Ainda, estabeleceu no artigo 37, caput, § 4º, da Constituição Federal:

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

(...)

§ 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. (grifo nosso)

A lei 8.429/92, ainda disciplina:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (grifo nosso)

Esses dispositivos visam garantir que a conduta do gestor seja honesta, sem desvio do interesse público para beneficiar interesse próprio ou de terceiro. A contratação na execução de obras e serviços com o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

particular deve ser transparente, sem pontos obscuros, que possam indicar ofensa à moralidade pública.

Pelo que restou evidenciado acima, foi erigido à condição de princípio o dever irrestrito ao agente público, pautando suas condutas pela irrestrita moralidade e legalidade.

Impede registrar que os princípios constitucionais, estatuídos no artigo 37, caput, da Constituição Federal constituem-se, em verdade, um conjunto de normas que alicerçam o sistema normativo e lhe garantem a validade, sendo certo que atentar contra os princípios jurídicos é muito mais grave que violar regras, na medida em que significa agredir todo o sistema.

Os princípios fundamentam a síntese dos valores precípuos da ordem jurídica, pois consubstanciam as premissas básicas, indicando o ponto de partida, o ponto de chegada e os caminhos que devem ser percorridos pelo servidor público, evitando os abusos e as arbitrariedades que tanto desequilíbrio provocam à coletividade.

Nas precisas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello: *"violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra".*²

No mesmo sentido, já enfocando especialmente o princípio da legalidade, Hely Lopes Meirelles assinala que *"a legalidade como princípio de administração (Constituição Federal, artigo 37, caput) significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal conforme o caso."*³

² Curso de Direito Administrativo. São Paulo, Malheiros Editores, 5ª ed. 1994, p. 451.

³ Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Malheiros Editores, 19ª ed., p.82



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

Tomando-se como premissa o que foi aqui sustentado, não é difícil concluir que os requeridos puseram-se conscientemente de maneira contrária ao que estabelecem os preceitos constitucionais.

Inicialmente, digressionando a respeito do preceito constitucional da moralidade administrativa, esclarece Emerson Garcia ⁴ que, apesar de não guardar sinonímia com o princípio da legalidade, a moralidade administrativa apresenta uma relação de continência com o princípio da juridicidade, o qual abrange todas as regras e princípios norteadores da atividade estatal. Violado o princípio da moralidade administrativa, maculado estará o princípio da juridicidade, o que reforça a utilização deste como parâmetro para identificação dos atos de improbidade.

E o autor ainda preleciona:

De forma correlata à moral comum, o princípio da moralidade administrativa também exige que o administrador observe determinados valores, os quais assumem certa especificidade. Enquanto a moral comum consubstancia o conjunto de valores ordinários entre os membros de determinada coletividade, possuindo maior generalidade e abstração, a moral administrativa toma como parâmetro os valores subjacentes à atividade estatal. É importante observar que moralidade administrativa e moralidade pública não são designativos de objetos idênticos. Enquanto a moralidade administrativa é elemento indissociável da atividade administrativa, a moralidade pública guarda correlação com o comportamento de qualquer integrante determinado grupamento em relação a assuntos estritamente afetos à coletividade. Aquela é inerente ao intraneus, esta é de observância obrigatória por todos, agentes públicos ou não. Como foi visto, no Estado de Direito os atos dos agentes públicos auferem seu fundamento de validade na norma. O fim destes atos, em razão da própria natureza do Estado, haverá de ser sempre a consecução do bem comum. Em razão disso, é possível dizer que legalidade e moralidade integram-se e complementam-se, sendo cogente sua observância pelos agentes públicos. O princípio da legalidade exige adequação do ato à lei, enquanto que o da moralidade torna obrigatório que o móvel do agente e o objetivo visado estejam em harmonia com o dever de bem administrar. Ainda que os contornos do ato estejam superpostos à lei, será ele inválido se resultar de caprichos pessoais do administrador, afastando-se do dever de bem administrar e da consecução

⁴Improbidade Administrativa, 6ª Edição, Editora Lumen Juris, p. 88-89.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

do bem comum. A moralidade limita e direciona a atividade administrativa, tornando imperativo que os atos dos agentes públicos não subjuguem os valores que defluam dos direitos fundamentais dos administrados, o que permitirá a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana. (grifo nosso)

Importa assinalar, nesse ponto, que o princípio da moralidade está ligado ao combate ao desvio de finalidade que pode ser praticado tanto pelo administrador como pelo legislador.

Quando o agente público expede um ato que tem por objetivo não a satisfação genérica do interesse público primário, mas busca beneficiar interesses privados, tem-se o desvio ético que torna ilegal o ato ou inconstitucional a lei por ofensa à moralidade administrativa.

A respeito deste princípio, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o princípio da moralidade deve ser observado do ponto de vista da moral, dos bons costumes, das regras de boa administração, dos princípios de justiça e de equidade e da ideia comum de honestidade, senão vejamos:

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.⁵ (grifo nosso)

A Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu art. 3º, IV, diz que são princípios fundamentais e constituem objetivos prioritários do Estado:

Art. 3º - São princípios fundamentais e constituem objetivos prioritários do Estado:

(...)

IV – o respeito incondicional à moralidade e à probidade administrativa, com a efetivação de mecanismos que oportunizem à coletividade o controle da legalidade de seus atos e da transparência de suas ações; (grifo nosso)

⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 10ª ed., Atlas, São Paulo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

A propósito dos princípios da moralidade e probidade administrativa em situações que envolvem privilégios a determinados cidadãos ou empresas, inclusive no tocante a licitações, vale trazer o julgado do STF:

Não podem a lei, o decreto, os atos regimentais ou instruções normativas, e muito menos acordo firmado entre partes, superpor-se a preceito constitucional, instituindo privilégios para uns em detrimento de outros, posto que além de odiosos e iníquos, atentam contra os princípios éticos e morais que precipuamente devem reger os atos relacionados com a Administração Pública. O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, de conteúdo conceptual extensível primacialmente aos procedimentos licitatórios, insculpiu o princípio da isonomia assecuratória da igualdade de tratamento entre todos os concorrentes, em sintonia com o seu caput — obediência aos critérios da legalidade, impessoalidade e moralidade — e ao de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. (STF, MS 22.509. Relator Min. Maurício Corrêa. DJ 26/09/1996) (grifo nosso)

Dessa forma, resta evidente que o réu agente público cometeu atos de improbidade, vez que, consoante condutas descritas minuciosamente nos tópicos precedentes, violaram flagrantemente os princípios da administração pública, notadamente os da moralidade, legalidade, imparcialidade; havendo o réu empresário individual se beneficiado dos referidos atos, razão pela qual devem ser responsabilizados pelos atos de improbidade administrativa que dolosamente cometeram.

IV - Do dano moral coletivo:

O dano moral coletivo/difuso se assenta na agressão a bens e valores jurídicos que são inerentes a toda a coletividade, de forma indivisível, e a Lei nº 7.347/85 prevê, em seu artigo 1º, a possibilidade de ação civil pública de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Neste sentido José dos Santos Carvalho Filho:

[...] as dificuldades na configuração do dano moral quando há ofensa a interesses coletivos e difusos devem ser cada vez mais mitigadas, de forma a ser imposta a obrigação indenizatória como verdadeiro



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
Promotoria de Justiça de Paranatinga

fator de exemplaridade e de respeito aos grupos sociais, sabido que a ofensa à dignidade destes tem talvez maior gravidade que as agressões individuais. Daí ser correta a afirmação de que “o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos”.

Na visão de Bittar Filho *“é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos.”*

E consoante doutrina de Sérgio Severo *“as lesões a interesses difusos podem acarretar danos de natureza patrimonial ou extrapatrimonial, e acrescenta: Os interesses extrapatrimoniais de um grupo podem ser lesionados, sendo indenizáveis os danos de tal natureza, seja pela via da associação ou sindicato representativo, ou pela via da ação civil pública”.*

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça entende que o dano moral coletivo é justamente o transindividual, que atinge uma classe específica ou não de pessoas, que é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base.

Inclusive, a corte assentou o entendimento segundo o qual *“O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos.”*

Conforme acima descrito, a repercussão no meio social é apenas e simplesmente um eventual efeito do dano já produzido ao interesse coletivo tutelado pelo ordenamento. A maior ou menor repercussão no meio social, ou o maior ou menor sentimento de repulsa, são circunstâncias que deverão ser valoradas na gradação da reparação imposta ao causador do dano.

Assim, imperiosa se torna a condenação dos requeridos nas sanções da Lei de Improbidade, nos moldes discriminados no pedido, mas não só isso, mister a condenação do requerido pelo dano moral coletivo causado a partir de suas condutas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
Promotoria de Justiça de Paranatinga
VI) DOS PEDIDOS

Pelo exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, por seu agente signatário, requer:

- 1) A distribuição e autuação da presente ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa com os documentos anexos, dando-lhe prioridade de tramitação, nos termos do Provimento n.º 050/2008/CGJ/MT, inclusive determinando que se proceda à identificação dos autos em epígrafe com **uma tarja verde e uma amarela em seu dorso**, de modo a evidenciar sua tramitação prioritária, conforme item 2.3.21 CNGC e artigo 2º do Provimento 50/2008-CGJ;
- 2) a notificação dos requeridos para oferecerem manifestação por escrito, e, depois, com o recebimento da inicial, a citação dos mesmos para apresentarem contestação, nos termos dos parágrafos 7º e ss., do artigo 17, da Lei nº 8.429/92;
- 3) Seja notificado o Município de Paranatinga-MT para, querendo, integrar a lide na qualidade de litisconsorte ativo, cumprindo-se, destarte, a formalidade do § 3º do art. 17 da Lei n. 8.429/92 c.c. § 3º do art. 6º da Lei n. 4.717/65;
- 4) No fim, em julgamento de mérito, seja o pedido inicial julgado procedente para condenação dos requeridos nas sanções civis/administrativas relacionadas no art. 12, incisos I, II e III da Lei 8.429/92; e indenizar o dano moral coletivo causado a partir das condutas ímprobas, em valor a ser arbitrado por Vossa Excelência;
- 5) Protesta, e desde já se requer, pela produção de todos os tipos de prova em direito admitidas, principalmente a testemunhal, documental e o depoimento pessoal dos requeridos;
- 6) Requer, também, a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no artigo 18, da Lei nº 7.347/85;
- 7) Sejam os requeridos condenados ao pagamento de honorários advocatícios, fixados nos termos do art. 20, parágrafo único, do Código de Processo Civil, em favor do Fundo Estadual de Reparação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO
Promotoria de Justiça de Paranatinga
VI) DOS PEDIDOS

Pelo exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, por seu agente signatário, requer:

- 1) A distribuição e autuação da presente ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa com os documentos anexos, dando-lhe prioridade de tramitação, nos termos do Provimento n.º 050/2008/CGJ/MT, inclusive determinando que se proceda à identificação dos autos em epígrafe com **uma tarja verde e uma amarela em seu dorso**, de modo a evidenciar sua tramitação prioritária, conforme item 2.3.21 CNGC e artigo 2º do Provimento 50/2008-CGJ;
- 2) a notificação dos requeridos para oferecerem manifestação por escrito, e, depois, com o recebimento da inicial, a citação dos mesmos para apresentarem contestação, nos termos dos parágrafos 7º e ss., do artigo 17, da Lei nº 8.429/92;
- 3) Seja notificado o Município de Paranatinga-MT para, querendo, integrar a lide na qualidade de litisconsorte ativo, cumprindo-se, destarte, a formalidade do § 3º do art. 17 da Lei n. 8.429/92 c.c. § 3º do art. 6º da Lei n. 4.717/65;
- 4) No fim, em julgamento de mérito, seja o pedido inicial julgado procedente para condenação dos requeridos nas sanções civis/administrativas relacionadas no art. 12, incisos I, II e III da Lei 8.429/92; e indenizar o dano moral coletivo causado a partir das condutas ímprobas, em valor a ser arbitrado por Vossa Excelência;
- 5) Protesta, e desde já se requer, pela produção de todos os tipos de prova em direito admitidas, principalmente a testemunhal, documental e o depoimento pessoal dos requeridos;
- 6) Requer, também, a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no artigo 18, da Lei nº 7.347/85;
- 7) Sejam os requeridos condenados ao pagamento de honorários advocatícios, fixados nos termos do art. 20, parágrafo único, do Código de Processo Civil, em favor do Fundo Estadual de Reparação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Promotoria de Justiça de Paranatinga

Interesses difusos lesados a que se refere o art. 13 da lei 7.347/85, valendo lembrar que tal condenação nada mais é do que um ônus da sucumbência atinente à parte vencida, não importando que o autor da ação tenha serviço jurídico de caráter permanente (RTJ 62/455), mesmo que seja o Ministério Público (RTJ 84/141 e 71/861); sejam condenados também ao pagamento das custas processuais, honorários periciais e similares.

8) a admissão de todos os meios de prova em direito admitidos para provar o quanto contido nesta ação, especialmente juntada de documentos, realização de perícias, oitiva de testemunhas e depoimento pessoal dos réus.

Dá-se à causa o valor de R\$ 335.000,00 (trezentos e trinta e cinco mil reais).

Paranatinga, 05 de março de 2018.


ARTHUR YASUHIRO KENJI SATO
Promotor de Justiça